

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS: DESAFIOS E POTENCIAIS NA CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA DE INFORMAÇÕES

Otavio Soares Dulci¹

Este artigo tem como objeto a avaliação de políticas, serviços e programas sociais. Apresenta, em primeiro lugar, um panorama analítico do tema e prossegue examinando a experiência concreta de construção de um órgão gestor de informações sociais²: a Secretaria de Avaliação e Gestão de Informações (SAGI), integrante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Trata-se de assunto de grande interesse para todos os que lidam com políticas públicas, particularmente na área social. No entanto, apesar da sua relevância, não existe, nesse terreno, um saber consolidado. A avaliação de políticas, como alvo sistemático, é prática relativamente recente.

Por certo, visto em seu conjunto, o estudo das políticas públicas é também recente. Mas há diferenças a registrar. A formulação de políticas e a sua implementação são processos mais bem estudados e disseminados por meio de treinamento acadêmico do que a avaliação. Os estudantes de disciplinas sociais são instruídos em métodos e técnicas de pesquisa que incluem a elaboração de projetos e, com frequência, participam de trabalhos de campo. Todavia, a avaliação não costuma fazer parte do aprendizado acadêmico. No futuro isso deverá acontecer, quando aumentar a preocupação das autoridades, dos gestores e dos demais setores envolvidos com maneiras de aperfeiçoar as políticas através do seu acompanhamento. Os novos cursos de Políticas Públicas que estão surgindo no Brasil poderão servir de arcabouço para esse avanço cognitivo e pedagógico.

Avaliação como problema e solução

O caráter recente e ainda problemático da prática da avaliação na área social sugere, para começar, um breve retrospecto da sua trajetória. Por aí teremos uma compreensão mais clara da situação descrita.

Iniciativas de avaliação de políticas e programas sociais só tiveram lugar no segundo quartel do século XX, a despeito de uma ou outra tentativa anterior na Europa. Até então, não se pensava em incluir a meta de avaliação dos custos e dos resultados: se o objetivo de determinado programa era socialmente válido, supunha-se que ele daria certo e pronto. Exceções vieram das áreas de educação e saúde, que foram as fontes pioneiras de esforços de avaliação de políticas sociais.

¹ Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Ciência Política pela UFMG. Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFMG e do Programa de Mestrado em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas).

² Este artigo sintetiza os principais resultados da consultoria contratada pela SAGI/MDS, no âmbito do projeto PNUD BRA/04/046 – Fortalecimento Institucional para a Avaliação e Gestão da Informação do MDS, para a realização de estudos sobre as contribuições das pesquisas implementadas pela SAGI/MDS no campo da transferência de renda e serviços socioassistenciais.

Nos Estados Unidos, como indica Weiss (1998), foi a partir da Grande Depressão que emergiram programas governamentais de proteção social, tendência que se intensificou na década de 1960, época do combate à pobreza (*War on Poverty*), para depois refluírem com o neoliberalismo da era Reagan. No período 1930-1980, acompanhando a implantação de novos programas, cresceu o financiamento público de avaliações, cobrindo as mais diversas áreas, até se estancar com os cortes drásticos do fim do século.

Na Europa, processo similar ocorreu com o desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar (*Welfare States*), sendo que a contribuição britânica foi particularmente relevante para a construção de métodos e a elaboração de estudos no campo da avaliação.

Na América Latina, políticas de bem-estar social foram introduzidas na década de 1930, como elementos do processo de inclusão ligado ao modelo de “crescimento para dentro”. Os sistemas de proteção abrangiam tipicamente o acesso à previdência e a serviços de saúde e alcançavam apenas uma parcela da população – aquela vinculada ao mercado de trabalho formal. Em consequência disso, os sistemas de proteção social latino-americanos foram marcados, desde o início, pela segmentação da cobertura dos serviços. Mais para o fim do século XX, observou-se certo pioneirismo em inovações institucionais que somavam medidas de responsabilidade fiscal com metas de equidade e participação cidadã, como a transferência de renda em espécie e a proposta de orçamento participativo. Iniciativas de avaliação sistemática das políticas demoraram a vicejar, mas houve exceções notáveis. Uma delas é o sistema brasileiro de avaliação da pós-graduação, que foi debatido e modelado pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) ao longo dos anos 1970, entrando em funcionamento no fim daquela década, com resultados bastante expressivos para o desenvolvimento científico e tecnológico do País.

Na esfera internacional, a atuação dos bancos de desenvolvimento e das agências multilaterais exerceu forte influência sobre inúmeros países. De fato, o Banco Mundial e os bancos regionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), lograram construir, ao longo do tempo, sistemas de avaliação de projetos que se transformaram em paradigmas para gestores e técnicos em toda parte. Mas essa construção foi gradual, correspondendo à evolução das concepções sobre desenvolvimento, que inicialmente eram muito estreitas. A primeira versão do Banco Mundial sobre desenvolvimento associava-o à segurança, no melhor estilo da Guerra Fria: financiar projetos de desenvolvimento dos países pobres era uma maneira de subtraí-los à influência do comunismo, mantendo-os na órbita do Ocidente capitalista. Só mais tarde, e na esteira da reivindicação dos países pobres a um tratamento mais equânime de seus problemas, é que o desenvolvimento se converteu em finalidade precípua. E, nesse passo, a dimensão social do desenvolvimento ganhou espaço, para além da visão clássica que tende a equiparar desenvolvimento a crescimento econômico.

A atenção dos bancos internacionais à avaliação percorreu uma sequência de prioridades que se pode identificar pela leitura de estudo recente sobre o Banco Mundial (SALLES, 2010). Derivava, antes de tudo, da prevenção de riscos: como bancos, queriam saber se suas aplicações eram seguras. A preocupação primordial era, assim, com o bom uso dos recursos. Isso levava a produzir informações para analisar a viabilidade dos projetos e, portanto, os possíveis riscos do financiamento.

Porém, sendo bancos de caráter intergovernamental, suas metas iam além do rendimento financeiro. Os financiamentos que realizavam se destinavam a atingir determinados resultados concretos (econômicos, sociais, infraestruturais etc.). Um projeto se justificava não só em termos econômicos, mas também por seus impactos potenciais para o país e a população visada. Em consequência, houve uma ênfase na avaliação dos projetos para aferir sua qualidade técnica e sua capacidade de atender à demanda local – o que implicava a aquisição e mesmo a produção de informações e dados.

Foi assim que o Banco Mundial começou a organizar seu próprio sistema de informações, pois antes ele nada tinha acumulado nesse sentido. Trabalhava com consultorias por projeto, e o conhecimento produzido pelos consultores se restringia a cada projeto específico: não havia mecanismo de difusão para os países beneficiados, nem para as outras organizações internacionais (como a Organização das Nações Unidas, que era parceira claramente interessada), nem mesmo para os vários setores do próprio Banco.

Essa é uma história de aprendizado institucional, que é bastante instrutiva, pois se reproduziu em muitas outras situações através do mundo. E ainda se repete, uma vez que a prática da avaliação ainda não está plenamente incorporada como componente intrínseco das políticas públicas.

Há, ainda, algo a acrescentar a esse esboço. Não se pode compreender o processo global de institucionalização da avaliação sem dar o devido realce a dois fatores. Primeiro, a construção e disseminação de métodos apropriados. Segundo, a disponibilidade de tecnologia propícia aos estudos – e nesse sentido, a revolução da informática foi fundamental.

Funções e dimensões da avaliação

São diversas as funções da avaliação. Sua maior utilidade é o aproveitamento dos dados para a gestão da política social. Ou seja, a retroalimentação do próprio serviço ou programa avaliado. Esse uso justifica o investimento institucional na avaliação, dado o benefício que dela cabe esperar para tal fim. Mas, se ampliarmos o foco, obteremos um quadro mais completo das suas possibilidades.

O propósito principal de uma agenda de avaliação é a análise dos resultados de uma política, um programa ou uma intervenção. Para tanto, três dimensões costumam

ser consideradas: a efetividade, a eficácia e a eficiência daquilo que está sob exame. Desagregar os resultados nessas três dimensões permite distinguir aspectos nem sempre perceptíveis a um diagnóstico superficial.

A efetividade diz respeito aos efeitos da política analisada sobre a realidade que ela visa a alterar. Até que ponto os resultados esperados foram alcançados? Essa dimensão traduz a relação entre a implementação de um programa e as suas consequências. Em termos concretos, o que se quer saber é o quanto o programa resolveu a situação, ou o problema social que motivou todo o trabalho em pauta.

A eficácia de uma política ou de um programa específico é a medida de quanto foi feito com o que se tinha. Traduz, portanto, a relação entre os instrumentos utilizados e os resultados alcançados. Uma vez que o planejamento abrangeu a definição de metas, o que se alcançou na aplicação do programa? O que foi produzido para responder às respectivas demandas no tempo abrangido pelo trabalho?

Enfim, temos a eficiência, que é uma dimensão mais fácil de identificar, pois se refere aos custos e benefícios. Assim, a eficiência no uso dos recursos é a capacidade de um órgão gestor de alcançar seus objetivos de forma econômica, conseguindo mais com menos.

Sob outro ângulo, avaliações se fazem antes, durante e depois da concretização de uma política ou de um programa. O “ciclo de projetos” elaborado e empregado pelo Banco Mundial abrange uma avaliação prévia da proposta do mutuário, na qual se estudam os seus benefícios para o país e os riscos de sua execução, e a avaliação ex-post, quando se examinam todos os aspectos do projeto e sua relação custo-benefício (STEPHANOU, 2005). A experiência do Banco Mundial é interessante nesse sentido, pois a avaliação prévia trata da viabilidade e dos riscos do financiamento – que é prática usual no sistema bancário –, mas vai além, estendendo-se à consideração da demanda e da capacidade do projeto para atendê-la. Já a avaliação ex-post é o momento em que se analisam os resultados, a efetividade e a eficiência do trabalho executado.

Na linguagem comum, avaliação é essa etapa posterior, e, no presente artigo, o termo é empregado para designá-la. No entanto, não se ignora o papel da avaliação prévia e também da que se realiza durante a implementação, a qual pode ser uma ferramenta útil para detectar problemas e corrigir a rota em pleno voo.

Dito isso, retomemos o curso de nossa reflexão para focalizar funções e possibilidades adicionais da avaliação (*ex-post*). A disseminação do conhecimento obtido para retroalimentar a própria política avaliada foi bem enfatizada, e é de máxima importância, mas deve-se chamar a atenção para outro aspecto da disseminação: ela serve à reutilização das informações para abordar outros contextos. Serve até, em escala maior, para subsidiar a formulação de novas políticas, o que confere às avaliações um papel de grande relevo. Mas isso supõe um processo consistente

de acumulação e processamento de informações na respectiva área de atuação governamental.

Nesse ponto, chegamos à questão do acervo ou da memória de serviços e projetos, que é muito importante no aparelho estatal, mas nem sempre cuidada como merece. De fato, a descontinuidade administrativa, a alternância de dirigentes e gestores e as variações de diretrizes entre eles podem ensejar sério desperdício de conhecimento, se não se organizar um sistema de acumulação de informações. A existência deste é uma primeira garantia de preservação dos dados de avaliação, mas, para dar certo, requer outros fatores: investimentos em estudos e pesquisas, capacitação das equipes e interesse dos gestores na utilização sistemática das informações.

No plano institucional, não se pode deixar de apontar o papel da avaliação no fortalecimento político de um programa. Gaetani (1997), abordando a falta de comunicação entre as áreas de governo, assinala o prejuízo que esta acarreta à área social e preconiza uma estratégia de politização das políticas sociais que deve envolver três movimentos: parametrização (adoção de indicadores e parâmetros de custo, desempenho, cobertura etc.), publicização (elevação do patamar de informações disponíveis) e precificação. Sobre este último movimento, afirma:

Há que se traduzir as demandas em custos. Mas é preciso também colocar preços nas soluções e, principalmente, nas consequências de sua ausência. A noção de custo de oportunidade é vital para a instrumentalização da capacidade negociadora dos gestores das políticas sociais. Os conflitos que travam se processam na arena das análises de custo-benefício e da avaliação social de projetos. O dimensionamento dos problemas e de suas (ausências de) soluções, bem como a comparação com os (grandes e pequenos) números das demais políticas públicas é essencial para fortalecer politicamente a área social, tanto no âmbito do governo como da sociedade. (GAETANI, 1997: 21-22).

Com efeito, bons dados de avaliação permitem a comparação com os números das outras políticas, num cenário de disputa por recursos orçamentários. Com frequência, as reivindicações da área social se apresentam nesse cenário justificadas pela relevância social de suas políticas e pela finalidade de assegurar direitos à maioria da população. Mas, se sustentadas por evidências de resultados efetivos e de eficiência nos gastos, ganharão peso maior na partilha sempre complicada do dinheiro público.

O contexto da avaliação

Quando se fala em estratégias ou agendas de avaliação, pensa-se geralmente no **processo** de avaliação, o que inclui a dimensão técnica e se desdobra em toda a problemática discutida até aqui acerca da apropriação dos resultados para realimentar as políticas. Mas tais estratégias ou agendas têm outra face: a do contexto da avaliação. Chelimsky (2009) chama a atenção para sua importância, argumentando que o sucesso

da avaliação no campo governamental depende tanto do **contexto** político no qual se realiza a avaliação quanto dos méritos do processo de avaliação como tal.

No contexto político, segundo a autora, observam-se pressões de três níveis sobre as unidades de avaliação no campo governamental: há o que designa por *cross-branch politics*, referente à arena de disputa entre o Executivo e o Legislativo em segundo lugar, o clima burocrático dentro da agência – um ministério, por exemplo – que abriga a unidade de avaliação (clima que pode ser mais corporativo do que propenso à transparência) e, por fim, a cultura profissional dominante da agência, que pode entrar em conflito com a cultura de avaliação – seja por falta de familiaridade com o processo, seja por diferenças teóricas e práticas, seja por rivalidade ou ressentimento, o que é mais frequente.

O terceiro aspecto é o que nos interessa mais de perto. Diz respeito a culturas profissionais, que eventualmente se projetam em culturas organizacionais bem marcantes. Na administração pública, são inúmeros os exemplos, seja na área econômica ou na social. Nesta, o sistema de saúde reflete bem os valores e orientações da corporação médica, e o mesmo se passa no terreno da educação com o professorado, principalmente na rede pública.

Em que medida elas opõem barreiras à avaliação? Corporações fortes tendem a se pautar pela autorreferência e, mesmo que não resistam frontalmente à avaliação, tendem a não assimilar sua finalidade política e gerencial.

Tomemos um exemplo conhecido. As vicissitudes da política de avaliação das universidades públicas brasileiras têm expressado a dificuldade da corporação docente em aceitar critérios de avaliação de suas unidades e programas, para não dizer do desempenho individual de seus membros. No passado, tal resistência era justificada pela defesa da autonomia da instituição em face de governos autoritários e hostis à liberdade acadêmica. Porém, em contexto democrático, esse argumento se enfraquece, e em seu lugar consolida-se a crítica difusa à avaliação como instrumento da busca de resultados, ou como veículo de uma ideologia “produtivista”, principalmente se associada ao financiamento de programas e à remuneração pessoal dos docentes.

No entanto, não estamos diante de realidades estáticas. A cultura é um componente da vida social que se caracteriza pela estabilidade, mas não pela imutabilidade. Nesse sentido, as culturas organizacionais são adaptativas. Retomando o exemplo da universidade, o sistema de avaliação da pós-graduação coordenado pela CAPES se institucionalizou o suficiente para que seus propósitos tenham sido amplamente compartilhados pela comunidade acadêmica, ainda que sempre haja alguma polêmica no tocante a critérios e hierarquias de classificação. Outras iniciativas de avaliação acadêmica – como as direcionadas para os cursos de graduação – deverão também se enraizar com o tempo.

A assistência social fornece uma boa ilustração do quadro esboçado. Trata-se de um campo profissional pautado pela defesa de um sistema efetivo de proteção social (no Brasil, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS) e da garantia dos direitos que lhe correspondem. Isso não significa que a informação para avaliar a gestão e os resultados substantivos da política socioassistencial seja ignorada. Contudo, a prioridade, pelo menos na fase de construção do sistema, se volta para a garantia do direito à proteção. Essa prioridade condiz com a cultura dos profissionais atuantes na área da assistência, e com seus esforços (vale dizer, sua mobilização histórica) para consolidá-la como política pública, superando a filantropia e o assistencialismo. Dito isso, talvez se possa esperar que, na medida em que a meta da universalização seja alcançada e o direito à proteção se consolide na sociedade brasileira, as atenções se voltem cada vez mais para o aperfeiçoamento do sistema com base em análises de seu funcionamento e do impacto de seus serviços e programas para o desenvolvimento social do País. Pois essa função é também valorizada pelas diretrizes do SUAS, inclusive ao salientar a relevância dos avanços na tecnologia da informação como oportunidades a serem aproveitadas na política social (MDS-SNAS, 2005: 14).

Esses exemplos, extraídos do cenário brasileiro, servem para indicar tanto a natureza dos obstáculos à avaliação quanto a expectativa de sua gradual superação em virtude de novas prioridades na agenda e novas gerações de profissionais.

O processo de avaliação, à luz de uma análise contextual, exige um esforço de ajustamento entre as unidades de avaliação e as unidades de gestão. As duas partes devem interagir, buscando se entender e colaborar (ou seja, trabalhar juntas) e esse é um desafio concreto diante do fator cultural aludido. Fator que caracteriza não só as unidades de gestão, mas também as de avaliação.

Para tanto, ao lado das diversidades culturais, é preciso acrescentar outro elemento contextual de grande relevância: a pluralidade dos usuários das avaliações.

A quem se destinam as avaliações? Os destinatários preferenciais são os dirigentes, os que estão no comando do órgão responsável pelo programa avaliado. No caso de um Ministério, eles constituem a cúpula da pasta e, um escalão abaixo, a chefia da respectiva secretaria. Estes são, de fato, os principais decisores. Ao lado, é claro, dos patrocinadores e financiadores de projetos. No entanto, se as avaliações exercem a função estratégica de retroalimentar programas, importância equivalente se atribui à disseminação de seus resultados para as equipes técnicas. E há ainda partes interessadas – *stakeholders* – que seriam destinatárias indiretas: as famílias ou indivíduos beneficiários dos serviços sociais; os gestores e mantenedores de entidades de proteção social, tanto públicas quanto privadas; os membros de conselhos de acompanhamento da execução local dos serviços e programas; os ativistas de organizações voltadas para a promoção de direitos e políticas sociais. O rol de interessados é amplo, aspecto bem destacado na literatura pertinente (ROSSI, FREEMAN, LIPSEY, 1999, p. 54; WEISS, 1998, p. 41-44).

Cabe acrescentar que há diversos outros destinatários potenciais, que, de algum modo, podem ser englobados na categoria de *stakeholders*. Entre eles, destacam-se os pesquisadores de instituições governamentais e acadêmicas; chefias e equipes técnicas de outros órgãos governamentais; chefias e equipes técnicas de estados e municípios; quadros do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, de Tribunais de Contas e de outros órgãos de acompanhamento e controle e dirigentes e técnicos de organizações internacionais. Não se pode esquecer, ainda, do possível interesse dos meios de comunicação, de órgãos da sociedade civil, assim como de inúmeros cidadãos atentos aos problemas sociais.

O campo da política social é muito povoado, comentou certa vez uma autoridade da área. Referia-se não só a todos os setores acima arrolados, mas ainda aos interesses políticos que o atravessam, sem contar os interesses de instituições privadas de vários tipos, com ou sem fins lucrativos. Por isso, e pelas próprias dificuldades dos problemas a equacionar, o ambiente da implementação dos serviços e programas sociais é cheio de incertezas e turbulências. “A multiplicidade de atores envolvidos na gestão de um projeto amplia os níveis e as instâncias de decisão, tornando complexo o processo decisório e exigindo maior coordenação das ações.” (CARNEIRO, 2004, p. 72). No Brasil, país de organização federativa, essa característica se evidencia pelo arranjo da gestão compartilhada, que exige coordenação entre os entes da Federação e seus respectivos ramos administrativos.

A tessitura dessa rede é difícil, mas necessária. Eis uma forte razão para ampliar o escopo da disseminação de dados e análises sobre os programas sociais. “A avaliação deve se orientar para servir aos diferentes atores – governamentais ou não – de cuja decisão depende o êxito do programa ou política.” (COSTA, 2007, p. 210). Esta é uma diretriz mais democrática e também mais produtiva. Se as informações e análises não são suficientemente compartilhadas, como esperar coesão das equipes técnicas e operacionais em torno dos objetivos em foco?

Isso implica, naturalmente, um fluxo de divulgação dos resultados por meio de formas adequadas de comunicação para atingir públicos distintos. Há usuários de perfil mais técnico, e outros de perfil mais político. Há especialistas, que utilizarão os dados em publicações acadêmicas, e há leigos, como o público das comunidades estudadas. Portanto, os resultados dos estudos devem ser divulgados sob várias formas. O produto principal é o relatório, mas ele alcança um público-alvo restrito. Depositar os dados em acervos de acesso público é medida relevante. Mas, além disso, há formatos mais comunicativos, como sínteses acessíveis dos resultados, com a finalidade alcançar todo o público potencialmente interessado no assunto, mas que talvez não tenha tempo ou disposição de estudar relatórios técnicos especializados.

A construção de um sistema de avaliação: a experiência da SAGI

Levando em conta os fatores contextuais de que tratamos, podemos sintetizar a construção de um sistema útil de avaliação e informações sociais em dois desafios.

Criar capacidade de avaliação é o primeiro desafio. Trata-se de organizar o sistema com equipe interessada e competente, atenta à fronteira científica e técnica dos estudos sociais, sobretudo quanto aos seus componentes metodológicos. Isso implica investimento financeiro, político e intelectual.

O segundo desafio é **disseminar os resultados das avaliações e criar condições para o seu aproveitamento** nos programas sociais. Fazem-se avaliações, mas como são usadas? O seu aproveitamento é muitas vezes dificultado pela precariedade dos processos de decisão. Como observa Costa (2007, p. 213), boa parte das decisões se tomam sem muita clareza. São respostas atomizadas a problemas específicos. E para que a avaliação seja incorporada ao processo de gestão, a maneira como se tomam decisões no cotidiano das políticas de assistência social tem que se tornar mais estruturada, criando-se espaços e momentos de reflexão sobre os resultados das avaliações e adotando-se um planejamento estratégico das ações nos diferentes níveis de implementação.

Esses desafios ficarão mais claros ao examinarmos, em seguida, como eles têm sido enfrentados no decorrer de uma experiência concreta: a da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Quando este Ministério foi criado, no início de 2004, ele foi incumbido de incorporar órgãos distintos, que vinham funcionando separadamente. Assim se estruturaram no âmbito do MDS a Secretaria Nacional de Assistência Social; a Secretaria Nacional de Renda da Cidadania; a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias.

Tratava-se, em princípio, da articulação de programas sociais em um conjunto mais coeso do que no formato anterior, e também mais forte, em virtude da visibilidade do novo Ministério e da sinergia que se poderia extrair da interação entre as Secretarias e seus programas. Mesmo que tais avanços não se concretizassem de imediato, poder-se-ia esperar que eles fossem acontecendo à medida que o MDS se enraizasse e amadurecesse.

Na organização do Ministério, uma iniciativa de grande importância foi a de implantar, ao lado das secretarias gestoras de programas sociais, outra secretaria, encarregada da avaliação e coleta de informações. Assim surgiu a SAGI, que, por suas características institucionais, representou um esforço singular no serviço público federal. Não era

o primeiro órgão de avaliação em âmbito ministerial, mas era o primeiro a ocupar posição hierárquica equivalente à de secretarias finalísticas. Como escreveram três dos responsáveis pela sua criação:

O fato de o sistema ter sido construído praticamente do zero também teve aspectos favoráveis. Além de a SAGI representar uma inovação no cenário governamental, estava dando um passo à frente ao instituir, de forma sistêmica, um conjunto de práticas que até então, quando eram realizadas, o eram de forma fragmentada. (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUSA, 2006: 17-18).

Isso foi, sem dúvida, um avanço. Contudo, o cenário em que a SAGI deveria operar era bem complexo, dada a fisionomia do novo Ministério. Este, com efeito, se constituiu pela reunião de órgãos distintos, alguns dos quais já vinham funcionando separadamente. Outros, como a SAGI, nasceram com a criação do Ministério.

As trajetórias desses segmentos eram bastante peculiares. A área da assistência social, por exemplo, remonta, no cenário federal, à década de 1940, com a Legião Brasileira de Assistência (LBA). A área da segurança alimentar, por sua vez, emergiu em fins do século XX por meio das campanhas contra a fome e a miséria, configurando-se como segmento governamental relevante com o programa Fome Zero. A política de transferência condicional de renda, expressa pelo Programa Bolsa Família, originou-se em parte das experiências municipais da Bolsa Escola, ideia que em 2001 foi incorporada em um programa federal; mas resultava também de reivindicações e propostas anteriores que visavam a estabelecer no País um sistema universal de renda mínima; sem esquecer as recomendações de órgãos internacionais sobre diretrizes de combate à pobreza com foco nas famílias, que têm exercido sua parcela de influência na formulação das políticas sociais brasileiras.

Nessas circunstâncias, o desafio que estava implícito na formação do Ministério era articular setores com identidades tão peculiares em uma organização capaz de estruturar e fortalecer a política de desenvolvimento social.

Decorridos seis anos de existência do MDS, a articulação entre seus setores componentes avançou à medida que se ampliava o conhecimento mútuo e que as oportunidades de colaboração surgiam, muitas vezes por exigência da própria dinâmica da implementação das políticas sociais. Afinal, a meta da intersetorialidade se aplicaria também neste caso, dada a configuração plural do Ministério.

No entanto, a despeito desse avanço, nossa coleta de informações para o presente estudo (que abrangeu entrevistas, visitas, leituras e participação em reuniões de vários tipos) resultou na percepção de que coexistem no MDS diversas culturas organizacionais. E essa é uma observação importante para situarmos o papel que a SAGI vem desempenhando no suporte às políticas de desenvolvimento social.

Consideremos, por exemplo, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), encarregada do Programa Bolsa Família. Trata-se de uma equipe comandada por gestores profissionais, com perspectiva essencialmente técnica, embora fortemente comprometidos com a questão social. Eles se orientam pela ideia de gestão de resultados, impelidos inclusive pelas dificuldades (orçamentárias, jurídicas, institucionais etc.) que enfrentaram para expandir e consolidar o Programa Bolsa Família.

O insulamento burocrático é uma característica marcante desse segmento do MDS. Essa blindagem dificulta a interação com a unidade de avaliação e a absorção de informações com potencial mais estruturante, o que exige abertura para reflexão e análise por parte da equipe.

Um caso quase oposto é o da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), composta em grande medida por profissionais do Serviço Social e secundariamente das Ciências Sociais. O que caracteriza o órgão é uma perspectiva politicamente ativa, engajada na defesa de direitos sociais. Essa ênfase no direito é relevante e se explica pela trajetória dos profissionais da área, em luta árdua pela superação do clientelismo e da filantropia historicamente associados à assistência social. Seu esforço se concentrou na institucionalização do direito à assistência como política de Estado, por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O critério do direito à assistência tem sido uma prioridade que prevalece sobre considerações mais práticas, o que tende a negligenciar fundamentações de outra natureza (que não as da esfera do direito) proporcionadas pelas pesquisas. Verifica-se também certa relutância de muitos profissionais da área socioassistencial em face da metodologia utilizada nas pesquisas de avaliação, sobretudo a da vertente quantitativa. Os dois fatores mencionados dificultam a absorção de informações e contribuições dos estudos de avaliação.

Estamos diante, portanto, de dois ambientes organizacionais muito diferentes. A SENARC, um ambiente técnico, possui uma equipe que conhece e compreende bem os métodos de avaliação; as barreiras ao aproveitamento das pesquisas se relacionam com o insulamento do órgão. A SNAS, um ambiente politizado, possui uma equipe que não prioriza os métodos de avaliação; aí as barreiras ao aproveitamento das pesquisas se relacionam com uma escala de valores em que o sistema de informações é visto, fundamentalmente, como instrumento para assegurar o exercício dos direitos de cidadania, bem como para concretizar o controle da comunidade sobre os serviços sociais.

Confinamos nossas observações a estas duas Secretarias do MDS, mas é provável que o mesmo esquema de análise seja aplicável às demais. Por certo, ele se aplica à própria SAGI, que possui também sua cultura específica: é um órgão que se destaca pela orientação acadêmica e pelo compromisso com a gestão de informações sociais (notadamente no que se refere a avaliações de políticas). A criação da SAGI repre-

sentou, como já indicamos, uma iniciativa pioneira – um órgão com o mesmo status hierárquico das secretarias finalísticas do MDS. Essa condição valoriza o seu papel aos olhos da equipe técnica que a compõe; pode ser mesmo um fator de coesão interna. E mais, fortalece sua posição diante das demais secretarias, com as quais deve manter interlocução regular.

Passando agora ao problema da disseminação e aproveitamento dos trabalhos de avaliação, a coexistência de culturas diversas dentro do Ministério tem colocado para a SAGI o desafio de se encaixar nesse cenário complexo para cumprir seus objetivos estratégicos. O que ela fez para tal e como o fez?

Quanto a isso, há vários aspectos a considerar. Podemos começar pela questão dos usuários da informação produzida. Ou, dizendo de outra forma, pela questão da clientela a ser atendida.

Quais eram os clientes internos? Eram, em princípio, as secretarias-fim do MDS, que careciam de dados para implantar e aprimorar seus programas. Mas, raciocinando em plano mais concreto, podem-se incluir nessa categoria todos os destinatários diretos e indiretos que arrolamos em trecho anterior deste artigo. Ou seja, os múltiplos *stakeholders* da povoada área social.

Assim, uma tarefa primordial era obter uma visão razoavelmente nítida dos seus clientes, ou seja, daqueles a quem os seus estudos deveriam servir, identificando suas necessidades e demandas. Era de fato um desafio, pois, se a SAGI estava a se organizar institucionalmente, o mesmo acontecia com seus clientes internos. Ninguém tinha uma agenda consistente de propostas de avaliação. Na verdade, não havia sequer clareza sobre o que significava avaliação. Por isso, uma iniciativa preliminar da equipe foi elaborar o seu marco conceitual – abrangendo as definições de avaliação, de monitoramento e das diversas modalidades de pesquisa sobre políticas públicas – para orientar a gestão de informações no MDS. (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUSA, 2006, p. 21-25).

A elaboração do marco conceitual serviu para estabelecer as diferentes modalidades de pesquisa que fariam parte da agenda de avaliação. O leque do que se produziu ao longo do tempo é efetivamente diversificado: levantamentos censitários, estudos de monitoramento, pesquisas de avaliação de impacto de programas ou serviços, pesquisas de avaliação da implementação dos mesmos, pesquisas de opinião de usuários, pesquisas de opinião do público em geral, e outras mais. São tipos de estudos que respondem a distintas necessidades, algumas pontuais e imediatas, outras de longo alcance e sentido estratégico.

Tamanha variedade foi possível porque as pesquisas são quase sempre contratadas; não são feitas diretamente pela SAGI. Executar essa tarefa não seria viável, em face

dos limites de sua capacidade de ação e do escopo dos objetivos a alcançar. Além disso, houve vantagens evidentes nessa opção:

Como contratante de estudos, obteve-se pelo menos três tipos de ganho: de **escala**, tendo sido possível contratar um grande número de pesquisas em tempo relativamente curto; de **diversidade**, pois se definiu como estratégia de avaliação a contratação de estudos de diferentes tipos, desenhos, abordagens e métodos; de **qualidade**, uma vez que foi possível selecionar as instituições mais adequadas para a realização de cada tipo de estudo. (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUSA, 2006, p. 43).

Numa visão sintética, os projetos coordenados pela SAGI miram dois grandes alvos: por um lado, os resultados das políticas e programas e, por outro, a gestão ou o funcionamento dos programas, que pode inclusive afetar os resultados.

Ambos os alvos podem ser atingidos por estudos de caso e por estudos comparativos (entre tempos ou entre espaços distintos). Análises de impacto de programas se fazem mediante comparação temporal, identificando a situação antes e depois da execução do programa. A técnica do painel é a modalidade clássica para essa finalidade, e foi empregada no principal projeto de avaliação do Programa Bolsa Família, que já conta com duas rodadas de levantamento de campo. Outra vertente de análise comparativa se refere à comparação entre regiões, que é bem importante no caso do Brasil e de outros países internamente heterogêneos.

Ao lado disso, ainda no terreno dos tipos de pesquisas de avaliações, deve-se mencionar a questão da escala das pesquisas, principalmente no tocante ao seu efeito institucional.

Nesse ponto, observa-se certa diferença de abordagem entre os setores do Ministério com relação à natureza das pesquisas que devem ser feitas. E isso se patenteou claramente nos anos iniciais. Os técnicos que implantavam o Programa Bolsa Família esperavam contar com estudos rápidos (*rapid assessment*), de cunho instrumental. O mesmo esperavam os técnicos da assistência social, com referência à sua respectiva área. Para a SAGI, isso era importante, mas não era tudo. Estudos mais robustos, com sólido embasamento acadêmico, seriam também essenciais.

De fato, ambas as modalidades têm relevância, mas servem a prioridades diferentes. Ao longo do tempo, a percepção dos técnicos sobre os vários tipos de avaliação ganhou maior amplitude. É o que se evidenciou na SENARC, pelo reconhecimento crescente do papel que pesquisas de maior escopo podem exercer na sustentação do Programa Bolsa Família. Contudo, sua preferência por estudos rápidos e práticos permanece. E não por acaso: tais estudos são especialmente úteis para os gestores porque lhes oferecem dados para intervir imediatamente no funcionamento de um serviço ou programa, permitindo correções oportunas e eficazes. Na prática, esses trabalhos preenchem lacunas resultantes da precariedade ou inexistência de sistemas de monitoramento.

Pesquisas de maior escala (notadamente as avaliações de impacto) talvez tenham menor efeito interno, porque costumam ser demoradas. No entanto, essas pesquisas é que dão elementos para repercussão externa, fortalecendo as políticas sociais. O fortalecimento se dá em vários níveis:

- a) pela legitimação acadêmica proporcionada por estudos que utilizam os dados de impacto, os quais repercutem na opinião pública e no meio político, inclusive no próprio governo;
- b) pela sustentação ou proteção dos programas, ancorada em informações sólidas, diante das auditorias e fiscalizações oficiais;
- c) pela demonstração dos resultados dos programas e serviços sociais, de modo a justificar a sua continuidade e mesmo sua expansão na disputa pelas respectivas dotações orçamentárias nos planos plurianuais.

De todo modo, elas não deixam de produzir efeito na dinâmica interna, ao repercutirem de modo favorável sobre a moral das equipes técnicas e na medida em que confirmam empiricamente as intuições dos gestores.

A breve referência que fizemos ao tempo demandado para realização dos estudos de impacto, com reflexos no grau de aproveitamento de seus resultados, conduz nossa análise para o problema do *timing* e fluxo das pesquisas em face da implementação dos programas sociais. Esta é afetada por temporalidades diversas, inescapáveis e difíceis de conciliar. Há o tempo técnico, o tempo administrativo e o tempo político.

O tempo técnico, no caso, é o da duração das pesquisas, que, sendo diferentes em finalidade e abrangência, demandam prazos também diferentes para serem realizadas e concluídas. O tempo administrativo é o que transcorre nos processos burocráticos e gerenciais que viabilizam a efetivação dos estudos. E o tempo político é o da decisão governamental sobre políticas, programas e serviços, assim como sobre os meios de concretizá-los.

O tempo administrativo se impõe, por exemplo, através das regras de licitação e contratação, que envolvem prazos e requisitos legais nem sempre ajustáveis às urgências dos gestores de políticas públicas. Mas, mesmo fora da esfera legal, obstáculos de ordem gerencial podem afetar a realização de pesquisas (e assim a sua apropriação). O tempo técnico, por sua vez, não é unívoco. Temos o tempo dos pesquisadores, mas também o dos gestores que vão eventualmente utilizar os seus dados. E aqui, sem dúvida, há lacunas e distâncias entre os dois segmentos.

Como equacionar esses tempos díspares? O controle sobre o tempo político não é factível. Seria desejável que as autoridades governamentais atendessem o quanto possí-

vel à racionalidade técnica, mas isso não significa preconizar um modelo tecnocrático de gestão, que seria funesto nos marcos da democracia. O que se deve procurar é um bom assessoramento técnico aos responsáveis pela decisão política.

A margem de controle sobre o tempo administrativo é limitada, pois as normas legais são rígidas, mas a dinâmica gerencial sempre pode ser melhorada. Exemplo dessa possibilidade é dado pelos notáveis esforços que o MDS, por meio da SENARC, realizou para reconstruir e aperfeiçoar o Cadastro Único.

E quanto ao tempo técnico? Aqui, sim, há espaço para avançar. Um objetivo estratégico, para esse avanço, seria firmar uma relação bem próxima entre o órgão encarregado da avaliação (no caso, a SAGI), o órgão que cuida do programa avaliado e as instituições de pesquisa contratadas para coleta e análise dos dados. A colaboração entre os três lados deve se processar em todas as etapas: no desenho da pesquisa, no trabalho de campo, na análise e na disseminação dos resultados.

Convém, ainda, acrescentar um comentário de cunho mais geral no tocante à agenda de pesquisas: o envolvimento das partes diretamente interessadas constitui aspecto importante para o sucesso do trabalho. Se a relação entre o órgão de avaliação e as instituições de pesquisa deve ser próxima, não negligenciemos os outros *stakeholders*. Por certo, cada pesquisa tem seu escopo, mas, se tratamos aqui de estudos sobre programas sociais, o envolvimento de atores sociais de vários tipos pode fazer diferença em muitas situações.

Exemplo notável nesse sentido pode ser extraído da própria trajetória da SAGI: o Primeiro Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (CUNHA, RODRIGUES, 2009). A pesquisa foi realizada por um instituto de pesquisa de opinião, mas em estreito contacto com o MDS e contando ainda com outros colaboradores estratégicos, notadamente ex-moradores de rua. Tal sinergia foi muito importante para superar os obstáculos técnicos e logísticos inerentes à investigação de um segmento móvel e fugidio como esse. Claro que representou uma experiência muito particular, mas, exatamente pela extrema dificuldade desse projeto, a condução compartilhada se revelou elemento-chave para o bom trabalho desempenhado.

Conclusão

Este artigo fez uma apresentação da problemática da avaliação de programas sociais, com destaque para seus aspectos contextuais e institucionais. Em seguida, analisou a experiência da SAGI, iniciativa relevante de construção de um sistema de avaliações e informações sociais. O exame dessa experiência permitiu evidenciar certas questões relativas ao aproveitamento das avaliações nas políticas sociais que haviam sido indicadas na primeira parte do texto.

Ao concluir, devemos salientar a relevância do tema. Ele se situa na perspectiva de consolidação de um projeto estratégico (o de uma secretaria de avaliação e gestão da informação no MDS) ao longo do tempo. Esse processo caminha paralelamente às trajetórias das outras secretarias e departamentos, que também vão se consolidando e superando urgências, com a possibilidade de se abrirem mais à interlocução e aos dados de avaliação.

A realização de estudos de avaliação, e, de modo geral, a construção de bons dados mediante pesquisas de vários tipos, devem ser vistas como elementos de afirmação das políticas sociais. Se, num primeiro momento, houve estranhamento ou receio de avaliações por parte dos gestores, a experiência tem mostrado que as pesquisas constituem recursos valiosos para o fortalecimento dos programas sociais e para a eventual correção de problemas.

Referências bibliográficas

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira (2004). *Intervenção com foco nos resultados: elementos para o desenho e avaliação de projetos sociais*. In CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira e COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (org.). **Gestão social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.

CHELIMSKY, Eleanor (2009). *Integrating evaluation units into the political environment of government: the role of evaluation policy*. **New directions for evaluation**, 123. Wiley InterScience (www.interscience.wiley.com)

COSTA, Bruno Lazarotti Diniz (2007). *A avaliação nas políticas de assistência social: desafios para sua consolidação e para sua relevância*. In FAHEL, Murilo e NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (org.). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.

CUNHA, Júnia Valeria Quiroga da e RODRIGUES, Monica, org. (2009). **Rua: aprendendo a contar – Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília: MDS.

GAETANI, Francisco (1997). *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo de Minas Gerais. **Cadernos de Textos**, 3.

MDS – SNAS/Secretaria Nacional de Assistência Social (2005). **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília: MDS.

ROSSI, Peter; FREEMAN, Howard e LIPSEY, Mark (1999). **Evaluation: a systematic approach**. Thousand Oaks: SAGE Publications. 6ª edição.

SALLES, Fernanda Cimini (2010). **O campo da cooperação internacional para o desenvolvimento e o papel do Banco Mundial**. Dissertação (mestrado) em Relações Internacionais. Belo Horizonte: PUC Minas.

STEPHANOU, Michelle C. (2005). *Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil*. **Civitas (Revista de Ciências Sociais)**, Porto Alegre, 5 (1).

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S. e 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**. Brasília: UNESCO.

WEISS, Carol H. (1998). **Evaluation: methods for studying programs and policies**. Upper Saddle River: Prentice Hall. 2ª edição.