
Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica

Marcus Faria Figueiredo*

Argelina Maria Cheibub Figueiredo*

Este documento teve origem no seminário sobre "Metodologias de Avaliação de Programas Sociais" promovido pelo CENDEC/IPEA, cujo teor e objetivo estão no Relatório elaborado por Sérgio Abranches. Contamos, para sua realização, com o apoio financeiro do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), ao qual agradecemos.

Nosso objetivo foi fazer uma revisão sistemática da bibliografia especializada e recente sobre avaliação de políticas públicas e dos estudos de avaliação de políticas sociais no Brasil.

Procuramos destacar os conceitos-chave e montar um quadro de referência teórica para a Avaliação de Políticas Sociais. Fazemos no final um brevíssimo comentário sobre o documento "Prioridades 85" sugerindo alguns pontos para um debate mais amplo sobre o programa social da Nova República.

1 AVALIAÇÃO POLÍTICA E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS

Na análise de políticas públicas os cientistas políticos têm se preocupado, essencial e tradicionalmente, em estudar como as decisões são tomadas: que fatores influenciam o processo de tomada de decisões e as características desse processo. O desenvolvimento recente da subárea de avaliação de políticas sofre desse mesmo viés comportamental e neutralista: estuda-se a eficácia das políticas descartando a avaliação política dos princípios que os fundamentam e, em decorrência, o seu próprio conteúdo substantivo (Anderson, 1979; Barry, 1975; Dahl, 1981; Lima, Jr. et alii 1978).

Em conseqüência, o processo de avaliação é definido como:

* Do Instituto de Estudos Econômicos e Sociais de São Paulo – IDESP

* Da Universidade de Campinas – UNICAMP

“a análise crítica do programa (política) com o objetivo de apreender, principalmente, em que medida as metas estão sendo alcançadas, a que custo, quais os processos ou efeitos colaterais que estão sendo ativados (previstos ou não previstos, desejáveis ou não desejáveis) indicando novos cursos de ação mais eficazes” (Lima Júnior, et. alii 1978: 4-5).

Contudo, como lembra Brian Barry, avaliar é atribuir valor: é determinar se as coisas são boas ou más. A avaliação política consiste, portanto, em atribuir valor às políticas, às suas conseqüências, ao aparato institucional em que elas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas (Barry, 1975, v. 1, p. 340). Para tanto, é necessário estabelecer critérios de avaliação que nos permitam dizer se e porque uma política é preferível à outra. Na medida em que envolve princípios políticos, cuja relevância é dada por sua conexão com alguma concepção de Bem-Estar humano, e as prioridades a serem observadas entre eles, a análise de avaliação terá sempre um caráter complexo e controverso. Não obstante, parece-nos difícil prescindir do que aqui estamos chamando de **Avaliação Política** como uma etapa preliminar e preparatória do que convencionalmente se chama **Avaliação de Política**.¹

Ao chamarmos a atenção para a necessidade da avaliação política propriamente dita, temos como objetivo único deixar claro o critério que deve informar a avaliação de políticas específicas. Dessa forma, por **avaliação política** entendemos a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra. Mas uma vez, porém, recorremos a Brian Barry para lembrar que estas razões têm que ser relevantes, ou seja, devem estar referidas a princípios cuja realização irá, presumivelmente, contribuir para uma desejável quantidade e distribuição de bem-estar.²

Essas considerações se tornam tão mais relevantes quando se considera a peculiaridade da política a ser avaliada. O plano Prioridades Sociais para 1985, como um primeiro esforço de ação social do governo na Nova-República, tem como alvo principal corrigir uma situação social em que persistem extensos bolsões de pobreza e altos níveis de desigualdade social, resultantes de distorções das políticas econômica e social, dos governos anteriores. Nesse sentido, o plano guarda um caráter emergencial que está explícito no seu objetivo prioritário de **eliminação** desses bolsões de pobreza e dos altos (grifo nosso) níveis de desigualdade social e regional.

¹ Não se trata de contrapor a análise normativa, como a preocupação precípua com o que deve ser, à análise empírica visando a **previsão**, ainda que limitada, dos processos sociais (Dahl, 1981; p.107-13). Muito menos de retomar a discussão sobre o caráter particular da pesquisa de avaliação como mero instrumento de previsão de subsídios imediatos (em detrimento, eventualmente, de métodos e procedimentos “científicos”) para a tomada de decisões e sua possível contribuição para o desenvolvimento da teoria básica ou vice-versa.

² Este nível de análise não deve ser visto como exclusividade da filosofia política e nem é um enfoque dessa natureza que estamos propondo. Não se deve perder de vista que, por sua relevância (vinculação com o bem-estar humano), esses princípios são sempre objeto de argumentação política, e, nesse sentido, a sua análise serve de base não só para a avaliação sistemática da política, como também para o uso (político) da avaliação.

Quanto aos meios de execução, poucas mudanças são previstas, uma vez que o plano se limita a ampliar programas já existentes. Não obstante, ele aponta para uma nova concepção de política social pela importância atribuída aos princípios de igualdade e democracia. Além disso, propõe atingir níveis mais adequados de eficiência, eficácia e efetividade, e indica as diretrizes — transparência e descentralização — que devem orientar a tomada de decisões e a implementação das políticas a ele pertinentes.

O simples enunciado destes princípios indica a necessidade de uma avaliação — no sentido mais amplo — que sirva de base para decisões políticas posteriores. Esta avaliação não deve se perder na mera análise conceitual dos princípios (explícitos ou implícitos) que fundamentam a formulação da política. Pelo contrário, reconhecendo o consenso social existente em relação aos princípios contemplados no plano de prioridades, deve voltar-se para a questão da compatibilidade interna entre esses princípios e da consistência deles com os mecanismos institucionais previstos. Em determinados momentos ocorrerão incongruências e *trade offs*. Nesses casos, opções terão que ser feitas e, então, o conhecimento de alternativas teoricamente possíveis e de suas respectivas conseqüências torna-se essencial.

2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS: OBJETIVO, CRITÉRIOS E MODELOS ANALÍTICOS

De maneira geral, a avaliação de políticas sociais usa os métodos próprios da pesquisa social, notadamente a pesquisa de populações por amostragem, a análise de dados agregados (também chamado de contabilidade social), análise de conteúdo e observação participante (Freeman e Scherwood 1970; Guttentag e Struening, 1975; Tripodi, 1971). A escolha do método a ser utilizado decorre mais do objetivo da política ou programa sob observação e de seu escopo social do que da preferência intelectual do analista (Deutscher, 1979). O mais importante nessa discussão é o estabelecimento das conexões lógicas entre os objetivos da avaliação, os critérios de avaliação e os modelos analíticos capazes de dar conta da pergunta básica de toda pesquisa de avaliação: a política ou programa social sob observação foi um sucesso ou um fracasso?

A noção de sucesso ou fracasso de uma política depende obviamente dos propósitos dessa política e das razões que levaram o analista a avaliar tal política.

Do lado dos propósitos das políticas, devemos considerar que as políticas públicas — as decisões governamentais — têm geralmente dois aspectos:

- a) gerar um produto físico, tangível e mensurável; e
- b) gerar um impacto, que, tanto pode ser físico, tangível e mensurável, quanto subjetivo, alterando atitudes, comportamentos e/ou opiniões.

Na geração de um produto no tempo 1, este não precisa necessariamente ser maior ou menor do que havia no momento anterior. Ou seja, a reprodução rotineira de serviços públicos e de programas é em si um produto de uma política, observável a qualquer tempo.

Deixando de lado a reprodução rotineira, podemos dizer que os governantes sempre esperam algum impacto quando decidem por uma política. Os produtos (Policy Outputs) são indicadores de que os governos estão fazendo, de suas prioridades, e das demandas que estão sendo atendidas, dos interesses que estão sendo articulados e dos benefícios e objetivos que estão sendo perseguidos. No entanto, como sugere Nachmias (1979: 3) produtos de políticas não revelam necessariamente em que medida os objetivos desejados foram ou não atingidos, ou seja, não revelam os impactos de tais produtos nas condições de vida da população. Nesse sentido, o **impacto de uma política** é uma medida do desempenho da ação pública, ou seja, uma medida em que a política atingiu ou não os seus objetivos ou propósitos.

Do lado das razões ou motivos que promovem a avaliação de políticas podemos identificar **razões morais e razões instrumentais**.

Do ponto de vista moral as avaliações tanto de produtos quanto de impactos de políticas podem caminhar em duas direções. Por um lado, a motivação pode estar na moralidade positiva, legal, notadamente no que se refere à probidade dos gestores e usuários na gestão do programa e na apropriação dos seus benefícios. Exemplo notório desse tipo de avaliação são as auditorias contábeis, quer financeiras ou de material. Neste caso a avaliação é administrativa e legal, situação que não nos interessa neste trabalho. Por outro lado, a motivação pode estar, não na moralidade administrativa, mas na moralidade política ou social. Ou seja, se os propósitos das políticas ou programas são condizentes com princípios de justiça política e social minimamente aceitos. Esta linha de motivação está na base do que Abranches (1985) chama de "**auditoria social**" que trataria de outros aspectos, mas, principalmente, de questões relacionadas com os princípios de justiça que norteiam a formulação e decisão de políticas e suas possíveis consequências nas condições de vida da população. Neste caso, se a avaliação se detiver no exame substantivo da política e de seu produto, sem entrar no mérito da efetiva apropriação de seus benefícios por parte da população, ela fica restrita à **avaliação política**, conforme antes destacamos. Ao entrar no mérito da efetiva apropriação dos benefícios, como sugere Abranches, avançamos para a **avaliação de política**, tanto do seu produto quanto do seu impacto. Aqui, então, o objeto da avaliação não é tanto o volume ou a natureza do produto, nem o tamanho de seu impacto, mas se esses produtos condizem, minimamente, com princípios de justiça política e social sobre os quais existe um consenso mínimo.

A **motivação instrumental** está intimamente ligada com a implementação da política ou programa. Neste caso, o objetivo básico da avaliação é a geração contínua de informações para monitorar a execução do programa (Hargrove, 1975). Ou seja, constatar, por um lado, o processo de produção do produto esperado, quanto ao volume e quanto à qualidade, e, por outro lado, controlar os seus impactos.

Ao considerarmos esses pontos preliminares, vemos que as pesquisas de avaliação se enquadram em dois tipos básicos: **avaliação de processos** e **avaliação de impactos** (Nachmias, 1979, p. 5).

A **avaliação de processos** visa a aferição da eficácia: se o programa está sendo (ou foi) implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua exe-

cução e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas. A importância desta linha de avaliação está no fato de que é impossível antever todos os tipos de entravos, problemas e conflitos possíveis durante a realização de um programa. Embora a análise de experiências passadas sirva para aumentar o estoque de conhecimento, ela jamais será suficiente para prescindir-se da avaliação processual concomitante à implementação de qualquer programa. Se a avaliação processual não objetiva medir o tamanho ou a natureza do impacto do programa ela, entretanto, quando feita ao longo da implementação, representa a possibilidade de monitoração dos processos diretamente responsáveis pela produção do efeito esperado. Isto é, ela permite controlar com a devida antecipação o tamanho e a qualidade do efeito desejado.

A **análise de impacto**, por sua vez, tem uma ambição mais ampla e bem mais complexa (Rossi et alli, 1977). Ela diz respeito aos efeitos do programa sobre a população-alvo e tem, subjacente, a intenção de estabelecer uma relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais (Deutscher, 1979; Lima Jr. et alli, 1978; Tullock, 1978).

Há muito, Humbert Blalock chamou-nos a atenção para o **gap** existente entre as proposições teóricas causais e a verificação empírica na relação causa-efeito. O **gap** apontado por Blalock decorre quase sempre da ausência de três fatores básicos: definições operacionais claras dos objetivos do programa, especificação dos critérios de sucesso e medidas de aferição do sucesso (Butter, 1983; Figueiredo e Balbachevsk, 1983; Nachmias, 1979).

Destes três fatores, os dois primeiros não são restritos à avaliação de impactos. Na avaliação processual a existência de definições claras dos objetivos dos programas e a especificação de critérios de sucesso são, da mesma forma, fundamentais. De qualquer modo, a conexão lógica pode ser resumidamente delineada: a definição dos propósitos da política ou programa condiciona os objetivos da avaliação; estes, por sua vez, condicionam o tipo de pesquisa empregado na avaliação; esta escolha, por sua vez, determina o critério de sucesso, que, por último, estabelece o modelo analítico de aferição do sucesso. Esta cadeia de condicionantes funciona como um processo de diminuição dos graus de liberdade dos analistas nas suas opções intelectuais e metodológicas.

Para uma visão global desse processo de opções controladas elaboramos o quadro 1, onde estão relacionados os caminhos "naturais" entre os propósitos da política e os modelos analíticos de aferição do sucesso.

2.1 Políticas com propósitos de produção de bens ou serviços públicos

Encontram-se nesta vertente as políticas ou programas cujos objetivos não vão além da própria distribuição de bens e serviços, sem preocupação específica com mudanças. É óbvio que qualquer produto governamental pode ser visto como pretendendo algum impacto. A própria reprodução rotineira de alguma coisa pode ser interpretada como um propósito efetivo de evitar a deterioração de prestação dos serviços públicos, o que não deixa de ser um impacto. No entanto, para efeito de classificação conceitual, é perfeitamente plausível incluímos nesta categoria aquelas políticas que não visam uma **mudança** ou uma alteração em determinada

condição social. Políticas de emprego, de absorção escolar, em suma, de atendimento ao público nos mais variados setores, que buscam atender apenas ao crescimento vegetativo de demandas decorrentes do crescimento demográfico, não visam em si nenhuma mudança entre o presente e o futuro.

A avaliação de políticas dessa natureza enquadra-se perfeitamente no que se chama de avaliação de processo. O objetivo avaliativo aqui é acompanhar e aferir se os propósitos, estratégias e execução do programa estão sendo realizados segundo as definições previamente estabelecidas. Na linha de avaliação de processos, a literatura destaca os seguintes tipos de pesquisa: a) avaliação de metas ou resultados; b) avaliação de meios-metodologia de implantação; c) avaliação de relação custo/benefício e/ou custo/resultado.

2.1.1 Avaliação de metas: eficácia objetiva

A avaliação de metas talvez seja o tipo mais simples e comum, e o mais difundido. Em geral é feita pelos próprios órgãos encarregados da execução da política. Enquadram-se aqui os relatórios anuais das entidades e as estatísticas que estes produzem com o intuito de demonstrar que “cumpriram com as expectativas”, no que se refere ao volume e à qualidade de produto. O critério de sucesso usado é o da eficácia objetiva, isto é, se as metas atingidas são iguais, superiores ou inferiores às metas propostas. O modelo analítico empregado para a aferição do sucesso ou fracasso do programa consiste em medir se a diferença entre a meta atingida e a proposta está dentro de limites toleráveis. Estes limites ditam a faixa do sucesso/fracasso da política.

2.1.2 Avaliação de meios: eficácia funcional, administrativa e contábil

A avaliação de meios pode tomar dois rumos distintos, como vimos antes: ela pode ser moral ou instrumental. Normalmente os programas de políticas públicas contemplam uma seção destinada ao que se chama “avaliação e acompanhamento”, na maioria das vezes ambigüamente definido e sob a responsabilidade de membros da própria equipe executora do programa. Esta ambigüidade de intenções desse “setor” de avaliação e acompanhamento prejudica fortemente a escolha dos critérios de aferição do sucesso/fracasso do programa.

Em pesquisas com este objetivo temos três critérios de eficácia: **Funcional, Administrativa e Contábil**. Quando a intenção da avaliação está na moralidade executória, os critérios da eficácia administrativa e contábil são os usados. Nestes casos os modelos analíticos de aferição são os de auditoria. No caso da intenção instrumental o critério adequado é o da eficácia funcional, cujos modelos analíticos são construídos para aferir se os meios e a metodologia de implantação do programa estão sendo empregados de acordo com as estratégias previamente definidas.

Esta monitoração, porém, pode ir além da simples constatação e, experimentalmente, simular a adequação entre os meios e fins propostos, tendo em vista as condições organizacionais e sociais onde o programa está sendo implementado.

Cabe ainda ressaltar que os critérios e eficácia administrativa e contábil não são exclusivamente instrumentos de aferição da moralidade executória: o cotidiano nas práticas administrativas e contábeis pode identificar práticas prejudiciais ao desempenho adequado (funcional) do programa. Neste sentido, o uso simultâneo desses dois critérios pode e deve ser estimulado, mas a intenção instrumental deve ser largamente enfatizada.

2.1.3 Avaliação da relação custo-benefício e custo-resultado: eficiência

Os estudos de avaliação que visam estabelecer relação ótima entre os custos da implantação de uma política e os benefícios derivados de seus resultados são efetivamente os menos utilizados na avaliação de políticas sociais (ver seção 3).

O conceito de eficiência – custo mínimo possível para o máximo de benefício possível – é largamente utilizado em estudos econômicos, notadamente na micro-economia (Booms, 1976; Wildawski, 1968).

Oriundo da noção de otimização dos recursos disponíveis, o conceito de eficiência ganha uma elasticidade enorme quando transferido da avaliação do desempenho econômico de empresas para a avaliação política e para a avaliação de políticas. Certos críticos das ações governamentais usam fartamente este conceito, “debitando” nos custos de implantação dos programas “custos” que não são tangíveis e mensuráveis, tais como o tempo perdido em virtude de práticas burocráticas pouco flexíveis, os compromissos das negociações, as alterações processuais decorrentes de conflitos políticos, e outros. Decorre daí o preconceito de que toda ação governamental é ineficiente quando comparada com a iniciativa privada, em qualquer setor da vida social.

QUADRO 1 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS OBJETIVOS, CRITÉRIOS E MODELOS ANALÍTICOS

PROPOSITO DA POLITICA OU PROGRAMA	OBJETIVO DA AVALIACAO	TIPOS DE PESQUISA (OBJETO DE AVALIACAO)	CRITERIOS DE AFERICAO SUCESSO/FRACASSO	MODELOS ANALITICOS PARA MENSURACAO DO SUCESSO/FRACASSO
Attingir Metas de suprimento ou expansao de bens ou servicos (policy output)	Avaliacao de processo: acompanhamento e avaliacao da metodologia de implementacao e execucao do programa (Monitoring)	Realizacao de Metas ou Resultados	Eflicacia Objetiva	Metas: $Metas = \Delta$ Atingidas: $Probave$ Condiçoes: $\Delta > 0$, sucesso $\Delta < 0$, fracasso
		Meios: metodologia de implementacao e execucao	Eflicacia Funcional Eflicacia Administrativa Eflicacia Contabil	Adequacao entre meios e fins (objetivos) Auditorias
		Relacao Esforço/Resultado, analise de custo-resultado	Eflicacia Instrumental Eflicacia Poltica	Otimizacao da relacao Beneficio máximo/Custo mínimo
Produzir impactos, mudancas nas condicoes sociais de vida de populacao (policy impact)	Avaliacao de impactos: acompanhamento, avaliacao e controle dos efeitos do programa (Intervencao Controlada)	Impacto Objetivo: mudancas quantitativas nas condicoes materiais	Eflicidade Objetiva	Modelo causal experimental (Inferia Social): $Y = f(X_0) + \epsilon(X_0)$
		Impacto Subjetivo: mudancas subjetivas na percepcao de populacao sobre o seu bem-estar (nível de satisfacao)	Eflicidade Subjetiva	Intervencao Controlada: $Y = \Delta f(X_0) + \epsilon(X_0)$
		Impacto Substitutivo: mudancas qualitativas nas condicoes de vida	Eflicidade Substantiva	$Z = \Delta f(Z_0)$ Critério $Y' \geq Z'$

A origem desse preconceito está na falácia de que os indivíduos e instituições que estão fora do aparelho do estado estão, por definição, isentos desses "custos" atribuídos às ações governamentais. Suposição que é obviamente falsa. Não fora apenas por isso, a passagem da esfera privada para a pública exige um redimensionamento do conceito de eficiência, pois o governo está permanentemente exposto a demandas sociais e pressões políticas, enquanto que entidades privadas — filantrópicas ou não — estão em geral desobrigadas de dar respostas a tais demandas e pressões.

Nesse sentido, o conceito de eficiência, ao ser transplantado como critério de avaliação de políticas, especialmente de políticas sociais, ganha uma nova dimensão: ao lado da noção estritamente econômica de custo-benefício agrega-se a noção de custos e benefícios políticos.

O conceito de eficiência na esfera pública é bidimensional. Vemos, de um lado, a **eficiência instrumental**, definida pela relação estrita entre custos econômicos e benefícios que são, em geral, tangíveis e divisíveis; de outro, temos a **eficiência política**, definida pela relação entre os "custos", sociais ou políticos, e os benefícios deles derivados.

A admissão de que existe uma dimensão política na análise da eficiência torna a avaliação bem mais complexa. A noção de custos sociais tem por sua vez duas dimensões: de um lado, eles originam-se de demandas sociais não previstas, que podem ser traduzidas em custos econômicos-financeiros; de outro lado, estão os "custos" sociais e políticos não traduzíveis para unidades monetárias, em geral "pagos" pela população atingida pela ação de governo, e que são sempre "debitados" ao lado do custo da ação governamental. O complicador está no fato de que os custos sociais e políticos têm sinais trocados em relação à taxa de eficiência instrumental. A incorporação da dimensão política ao conceito de eficiência governamental conduz, então, a uma queda na taxa de eficiência instrumental de qualquer programa social. Cabe ao analista mostrar a variação da taxa de eficiência instrumental segundo cenários sociais e políticos distintos, e aos que tomam decisões decidir por uma taxa de eficiência global. Fica com estes a difícil tarefa de decidir o **quantum** de irracionalidade estão dispostos a introduzir na taxa de eficiência instrumental ótima, tornando-a subótima. Este **quantum**, em muitos casos, é o "preço" da democracia, que deve ser pago por todos.

Isto posto, o uso de critérios de eficiência para a aferição do sucesso de políticas sociais não deve ficar restrito à sua dimensão instrumental, econômica. Tem-se que introduzir aí o nível de satisfação da população, pelo menos da população-alvo. Em uma palavra, não basta que políticas públicas sejam instrumentalmente eficientes. Elas devem ser também politicamente eficientes.

2.2 Políticas com propósito de mudanças e avaliação de impactos: efetividade objetiva, subjetiva e substantiva

Esta segunda vertente da ação pública e, conseqüentemente, a sua avaliação, toma por objeto essencial de análise as mudanças pretendidas nas condições sociais.

Políticas com estes propósitos reservam a si a importância de causarem um efeito esperado, o que condiciona a avaliação ao uso de um critério de aferição de mudanças e de modelos analíticos causais. Diz-se que essas políticas ou programas obtiveram sucesso quando se pode imputar a eles a condição de causa necessária, quando não suficiente, de uma mudança observada. Ou seja, a constatação de que ocorreram mudanças não é suficiente para concluir-se pelo sucesso do programa; é necessário demonstrar que elas não ocorreriam (total ou parcialmente) sem o programa. Em outros termos, é necessário demonstrar que a atuação do programa é empiricamente relevante na determinação da mudança observada (Bennett e Lumsdaine, 1975; Campbell, 1969, 1972).

A noção de causalidade embutida nas políticas com propósitos de mudança estabelece, ademais, que essas políticas são ações experimentais por excelência; são condições que visam alterar o futuro previsível dado pela inércia social. A escolha da política A, alternativa a qualquer outra, representa a escolha de um mundo futuro A, alternativo a qualquer outro. O cenário futuro A é relativo ao presente apenas e somente sob as condições de mudança estabelecida na política A. Neste sentido, a probabilidade de se chegar ao cenário futuro depende da possibilidade empírica de se concretizar — implementar — as condições especificadas no plano de mudanças. Essa possibilidade empírica de mudanças é, por sua vez, função de dois fatores: de um lado a mudança tem que ser economicamente sustentável e, por outro, ela precisa ser ideológica ou culturalmente viável. A ausência de um desses fatores inviabiliza, ou na melhor das hipóteses, posterga a mudança (Elster, 1978).

Com esta lógica experimental de funcionamento, políticas com propósitos de mudança estão sujeitas aos seguintes resultados:

- a) o resultado esperado é alcançado;
- b) um resultado não esperado é produzido, sendo porém positivo;
- c) resultados do tipo (a) e/ou (b) ocorrem e são bons no ciclo de vida imediato, porém negativo no médio ou longo prazo;
- d) o resultado esperado é produzido no que diz respeito a cada membro da população-alvo, isto é, cada indivíduo melhora sua situação social; a médio prazo, a categoria social a que estes indivíduos passam a pertencer piora³.
- e) o resultado esperado não é alcançado, e nenhum outro resultado é produzido;
- f) um resultado não esperado ocorre, sendo porém negativo.

³ Isto é que Boudon (1979) chama de “efeitos perversos”. Ao analisar a política educacional francesa, Boudon constatou que a opção por cursos profissionalizantes, de fácil absorção pelo mercado ou de grande prestígio social, ainda que resultasse em benefícios para cada um dos recém-formados desses cursos, com o tempo, provocava o declínio do salário médio daquela categoria profissional.

Os dois primeiros resultados são, genericamente, parâmetros para a aferição do sucesso, enquanto os resultados (e) e (f) são, respectivamente, parâmetros para a aferição do fracasso e do resultado catastrófico. O resultado definido em (c) servirá de parâmetro de aferição do sucesso ou do fracasso dependendo do escopo da pesquisa de avaliação. O resultado (d) é problemático, paradoxal, pois ele prespõe um conflito entre efeitos individuais e agregados.

Cabe ainda ressaltar que esses resultados não são excludentes quando considerarmos a natureza do impacto que a política implementada pode causar. Uma mesma política pode causar **impactos objetivos**, gerando mudanças quantitativas nas condições da população-alvo, pode ainda gerar **impactos subjetivos** alterando o "estado de espírito" da população, e, finalmente, pode causar um **impacto substantivo** mudando qualitativamente as condições de vida da população.

Nesse sentido, as pesquisas de avaliação de impactos de políticas ou programas podem ou não contemplar essas três dimensões de mudança. Isto dependerá dos objetivos da política, se estes pretendem ou não alterar esses três aspectos das condições de vida da população-alvo. No entanto, do lado do analista, também é possível expandir o escopo da pesquisa para captar outras mudanças não pretendidas. Se uma política pretende apenas, por exemplo, gerar impactos objetivos, pode-se investigar as conseqüências subjetivas ou substantivas decorrentes das mudanças quantitativas nas condições de vida da população. Neste caso, se a pesquisa não obtiver indicadores empíricos capazes de aferir as mudanças subjetivas e/ou substantivas, tal argumentação não passará de conjecturas sobre possíveis conseqüências futuras (Bardach, 1977; Cook e Campbell, 1975; Tullock, 1978).

Pelo exposto até aqui, voltamos a enfatizar o caráter experimental das políticas de impacto e a inexorável conseqüência metodológica na sua avaliação: pesquisas de avaliação de políticas de impacto necessariamente têm que usar métodos analíticos experimentais, e os analistas dessas pesquisas têm que enfrentar todos os problemas metodológicos que estes desenhos analíticos têm quando se trata de pesquisa social.

Em se tratando de pesquisa de avaliação de políticas sociais, dificilmente poderemos ter um desenho experimental, mas sim o que a literatura chama de desenhos **quase-experimentais**, dado que não nos é possível controlar todas as variáveis ambientais que atuam no experimento — um ciclo completo de implementação da política (Campbell, 1969; Chapin, 1977; Cook e Campbell 1975; Lima Jr. et alii, 1978; Riecken e Boruch 1974).

Este caráter experimental das políticas de impactos tem por critérios a aferição do sucesso/fracasso e **efetividade**, a qual, por decorrência da natureza do impacto pretendido, pode ser também objetiva, subjetiva e/ou substantiva.

A **efetividade objetiva** é o critério de aferição da mudança quantitativa entre o **antes** e o **depois** da execução do programa. O critério de avaliação **efetividade subjetiva** têm sido cada vez mais usado na medida em que o conceito de Bem-Estar Social tem sido desdobrado em suas dimensões materiais, psicológicas e culturais. Nesse sentido a **efetividade subjetiva** torna-se o critério de aferição de mudanças psicológicas, de mudanças nos sistemas de crenças e valores e, notadamente, tem a

função de aferir a percepção da população sobre a adequação dos resultados objetivos dos programas aos seus desejos, aspirações e demandas. Ou seja, o nível de Bem-Estar Social tem de ser julgado por esta dimensão subjetiva também. A **efetividade substantiva** é, por sua vez, o critério de aferição de mudanças qualitativas nas condições sociais de vida da população-alvo.

Os modelos analíticos capazes de mensurar as mudanças — para as três dimensões da efetividade — são desenhos experimentais que comparam o estado dos diversos aspectos da população **antes** e **depois** da execução do programa, garantindo-se um mínimo de controle, pelo menos analítico, sobre as variáveis ambientais que atuam sobre a população no período da experimentação.

O propósito de intervir em processos sociais em andamento, sempre implícito em políticas de impacto, revela uma concepção causal da história cotidiana que tem o seguinte argumento.

Pela lei da inércia social, o futuro imediato tende a se reproduzir, podendo apresentar variações marginais decorrentes da interação entre as variáveis ambientais e as trajetórias de vida com mudanças “predeterminadas” pela história social. Formalmente, a inércia social tem o seguinte modelo:

$$\text{Inércia Social: } Y'_t + 1 = f(Y_{t0}) + f(V) \quad (1)$$

A decisão de intervir nesse processo para alterar o futuro implica introduzir um conjunto de variáveis exógenas no sistema (1), o qual passa a ser:

$$\text{Intervenção Social: } Y''_t + 1 = f(Y_{t0}) + f(X_{t0}) + f(V) \quad (2)$$

Afere-se então a efetividade da política medindo-se o peso relativo de $f(X_{t0})$ sobre a determinação de $Y''_t + 1$.

O desenho analítico completa-se, então, com a constituição de um grupo de controle. Ou seja, formula-se um modelo de inércia social do tipo representado em (1) constituído por ambientes sociais tão semelhantes quanto possível aos que serão objeto de intervenção deliberada. Com o que obtemos os seguintes sistemas:

$$\text{Intervenção Social: } Y''_t + 1 = f(Y_{t0}) + f(X_{t0}) + f(V) \quad (3)$$

$$\text{Grupo de Controle: } Z'_t + 1 = f(Z_{t0}) + f(V)$$

Se o estado futuro y'' for significativamente diferente do Z' e esta diferença puder ser atribuída à presença dos fatores em $f(X_{t0})$, então conclui-se pela efetividade da política sob observação. Ademais, se o estado futuro Y'' estiver dentro dos parâmetros desejados — dentro dos objetivos da política — conclui-se pelo sucesso da empreitada social. Caso contrário, conclui-se pelo fracasso.

O modelo definido em (3) e a lógica de aferição da efetividade, tal como mostrada, ajustam-se perfeitamente à avaliação da efetividade objetiva e subjetiva. No caso da análise de impactos substantivos é necessário ir-se além do modelo definitivo em (3).

A análise de impactos substantivos tem de lançar mão de parâmetros externos ao programa. Notadamente são usados princípios de justiça social para avaliar os propósitos e os resultados alcançados. Neste sentido a aferição da efetividade substantiva de uma política social transita constantemente entre a avaliação política da política implementada e a avaliação do impacto de seus resultados. Isto é, não basta aferir se o estado futuro "Y" desejado ocorreu. É necessário avaliar se esta nova situação, à luz de alguns princípios de justiça social minimamente aceitos, é positiva. O exame de efetividade substantiva exige, pois, uma avaliação política da mudança.

3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

A pesquisa de avaliação é ainda incipiente no Brasil. A avaliação de políticas sociais desenvolveu-se apenas nos anos 80 e, mesmo assim, de forma desigual entre os diferentes tipos de políticas sociais⁴. Essa assimetria revela-se não só no número de estudos produzidos e o número de programas que são objeto de avaliação, como também no que diz respeito à sua sistematicidade, ou seja, na utilização ou não de critérios explícitos de avaliação e de uma metodologia específica e apropriada ao critério empregado. Entre as diferentes políticas sociais estudadas⁵, a área de nutrição se destaca como a que apresenta uma prática mais sistemática de avaliação, segundo todos os critérios anteriormente assinalados. Antes de enfocarmos especificamente os resultados referentes a esta área, por sua importância dentro do plano de Prioridades Sociais para 1985, resumiremos alguns resultados que caracterizam, de maneira geral, o estado das artes de pesquisa de avaliações de políticas sociais no Brasil.

Em primeiro lugar, cabe ressaltar que, de um total de 144 casos, apenas 6% dos estudos avaliam como inteiramente positivos os resultados dos programas analisados. Ainda assim, detectou-se nesses resultados a influência decisiva de fatores institucionais, ou seja, o fato de as avaliações terem sido encomendadas e/ou realizadas diretamente por órgãos vinculados aos programas. Uma proporção de 25% dos estudos avalia de forma inteiramente negativa os programas analisados e, ao contrário dos que avaliam positivamente, foram realizados em instituições e/ou por pesquisadores individuais independentes, em sua maioria na universidade. A grande maioria (69%), porém, situa-se entre estes dois extremos, ou seja, é constituída de estudos que, mostrando os aspectos positivos dos programas, apresentam restrições ou problemas que, além de numerosos, se mostram fundamentais para o funcionamento e/ou efeitos dos programas avaliados.

O mais freqüente dos problemas apontados é o distanciamento do programa em relação a seus objetivos iniciais, em decorrência, geralmente, de distorções na

⁴ Esta seção baseia-se nos resultados e no material de pesquisa desenvolvido no Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEEP) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) sob a coordenação de um dos autores deste trabalho. Ver Figueiredo (1985).

⁵ As áreas são: saúde, previdência, nutrição, habitação, saneamento e fundos sociais - Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Ver Figueiredo (1985).

sua implementação e, em alguns casos, pela forma como os benefícios são apropriados pela população. A política de habitação oferece exemplos desses dois tipos. De acordo com os objetivos enunciados em sua legislação, o que foi oficialmente apresentado como “uma política de habitação de interesse social voltada para as camadas de baixa renda” transformou-se ao longo de sua implementação (devido à lógica de financiamento da própria política) em uma política prioritariamente voltada para as classes médias e altas, ou, quando muito, para as parcelas de renda mais alta entre as camadas de baixa renda. A política de remoção de favelas para conjuntos habitacionais, por sua vez, devido à dificuldade do beneficiário em assegurar o gasto com habitação em seu orçamento, agravada pelas dificuldades de emprego e acesso a outras facilidades na proximidade dos novos núcleos residenciais, contribuiu para a entrada subsidiada do favelado na especulação imobiliária, a rotatividade entre moradores de favela e de conjuntos habitacionais e a formação de novos núcleos de favelas.

Três outros problemas se destacam pela sua alta incidência e importância no que diz respeito à caracterização do tipo de política social implementada. São eles: a baixa cobertura dos programas, a escassez e/ou má utilização de seus recursos financeiros e a má qualidade dos serviços prestados. A baixa cobertura dos programas é apontada, principalmente, pelos estudos nas áreas de Saneamento, Nutrição e Saúde, enquanto o problema de escassez e/ou má utilização de recursos financeiros é predominante nos estudos sobre as políticas de Previdência e de Saúde. A má qualidade dos serviços prestados, por sua vez, aparece como um problema importante em todas as áreas de políticas sociais estudadas, exceto nos Fundos Sociais, obviamente, por suas características específicas.

Com menor grau de incidência, há ainda cinco outros problemas. São eles: o grau de privatização dos programas, ou seja, sua implementação de forma a privilegiar interesses de grupos privados em detrimento do grupo supostamente beneficiário da política; a subordinação do programa à política econômica ou a outros objetivos externos (rentabilidade, lucro, etc.); baixa participação dos beneficiários, reais ou potenciais, nas diferentes fases do programa, aí incluída a inexistência de canais institucionais através dos quais a população possa se expressar, encaminhar sugestões e demandas ou influir no processo de decisão ou implementação; centralização, tanto na formulação, implementação e na organização administrativa ou em outros aspectos relacionados ao programa, quanto no processo político com repercussões diretas sobre estes, e uso político e/ou clientelístico do programa, para fins eleitorais e/ou de apoio político.

Finalmente, um problema que diz respeito especificamente ao funcionamento dos programas sociais e que aparece com alta incidência nos estudos analisados é o da falta de integração entre as agências na implementação dos programas.

Os estudos de avaliação apontam outros problemas mais específicos, difíceis de se agregar em grandes categorias. Porém, é interessante observar que a prática de *policy-recommendation* não é muito utilizada, o que confirma o caráter incipiente da pesquisa de avaliação *stricto sensu*. São poucos os estudos que apresentam de forma sistemática as providências necessárias para corrigir as distorções detectadas ou que apontam alternativas.

Resumidos os principais resultados substantivos encontrados nas pesquisas de avaliação, resta-nos agora caracterizar o tipo de pesquisa realizada, ou seja: os critérios e metodologia utilizados na avaliação. A este respeito o primeiro ponto a ressaltar é que a grande maioria dos estudos propõe-se a analisar a eficácia dos programas em função das metas para eles estabelecidas. Seguem-se os estudos que tentam também determinar o grau de adequação dos meios aos objetivos do programa — o que chamamos eficácia funcional.

Entre as pesquisas de avaliação que utilizam critérios intrínsecos dos próprios programas, é muito pequena a parcela do que chamamos de avaliação de **eficiência** — aquelas que relacionam os efeitos do programa (benefícios) com os esforços (custos) empreendidos para obtê-los. Além disso, tomadas em sentido estrito como análises rigorosas de custo e benefícios, essa proporção fica ainda mais reduzida.

As pesquisas que visam determinar o grau de **efetividade** do programa analisado, ou seja, medir o impacto da ação governamental na população-alvo e/ou no seu **environment** sócio-econômico, são as mais utilizadas, depois das análises de eficácia, porém em escala bem menos significativa.

Além dessas pesquisas, cujo principal objetivo é verificar em que medida o programa produziu efeitos sobre a situação específica que visava corrigir, distinguem-se análises de contextualização, **efetividade substantiva**, cujos critérios são parâmetros externos ao programa, tais como justiça social, igualdade social, equidade, desenvolvimento econômico, etc. Uma pequena porcentagem de estudos dedica-se a este tipo de pesquisa. Pouco encontradas, também, são as pesquisas que tomam por critério de avaliação o grau de **satisfação** dos beneficiários, inferido a partir de **surveys** ou entrevistas informais. Estas são realizadas predominantemente na análise dos programas habitacionais.

Os diferentes tipos de análise discriminados implicam o uso de modelos analíticos com diferentes níveis de complexidade. Dessa maneira, estudos que avaliam a efetividade, a eficiência ou a “contextualização” dos programas tendem a ser mais complexos, em termos de procedimentos analíticos e metodológicos, do que estudos que se restringem à avaliação da eficácia da política, principalmente eficácia funcional. Nos estudos de avaliação das políticas sociais, como mostra o extenso uso de critério de eficácia funcional, predominam os modelos analíticos menos complexos. Observa-se ainda assim, no interior de cada um dos tipos de pesquisa antes discriminados, uma grande variação no que diz respeito ao grau de complexidade e/ou sofisticação nos procedimentos metodológicos, grau de precisão e diversidade das informações utilizadas.

Consistentemente com o tipo de pesquisa o modelo analítico, predomina, também, a utilização de dados agregados e fontes documentais referentes ao próprio programa. Entretanto, de maneira geral, as pesquisas de avaliação usam fontes diversificadas, uma vez que a maioria (60%) usa três ou mais fontes de informação. O simples uso de fontes diversas, contudo, é um indicador insuficiente da qualidade ou complexidade do estudo. Para tanto, seria necessário confrontar de forma rigorosa as fontes utilizadas com o modelo analítico que serve de base à pesquisa. Isso não foi feito. Tomando-se porém a associação entre as fontes e os

critérios utilizados, como indicadores do grau de adequação entre os procedimentos metodológicos e os critérios de avaliação, verificou-se que a maioria dos estudos satisfazem a esta condição.

O alto grau de restrições às fontes sugere que o uso de fontes diversificadas foi a forma encontrada de suprir a precariedade das informações disponíveis. Cerca de um terço dos autores fazem restrições explícitas às informações utilizadas na pesquisa. Essas restrições referem-se, principalmente, à inexistência, escassez, dispersão ou precariedade das informações a respeito dos programas estudados. Aparecem também referências relacionadas a problemas na coleta de informações: a forma como os dados são coletados pelas instituições responsáveis; os procedimentos utilizados pelo próprio pesquisador na produção de dados novos (como por exemplo, aplicação de questionários); ausência de mecanismos de acompanhamento dos programas; o baixo nível de desagregação das informações disponíveis; dificultando e muitas vezes impedindo a realização de análises mais refinadas e detalhadas.

Entre os estudos que avaliam a efetividade (impacto) do programa – a pesquisa típica de avaliação – observa-se que parte considerável limita-se a medir o alcance ou cobertura do programa avaliado, ou seja, a efetividade objetiva. Nestes casos, dados agregados relativos ao programa são comparados à demanda existente, mensurada através de indicadores sociais. Alguns estudos procuram medir, porém de forma pouco rigorosa, os efeitos da política nas condições de vida, no aumento da renda ou do consumo da população. Apenas nos estudos que avaliam o impacto de programas nutricionais, são utilizados desenhos quase-experimentais nos quais são especificadas ondas sucessivas de mensuração das condições da população-alvo, antes e depois da implementação dos programas, ou a apresentação de desenhos alternativos usando grupos de controle. Estes estudos, além de se utilizarem de indicadores sociais, fazem uso de técnicas de pesquisa por amostragem como forma de aferição de características antropométricas, sócio-econômicas e demográficas da população-alvo dos programas avaliados com o objetivo de avaliar o seu impacto no estado nutricional dessas populações.

Dada a importância da área nutricional, faremos a seguir um breve relato das pesquisas de avaliação dos programas voltados para essa área.

3.1 Principais resultados das Pesquisas de avaliação de políticas de nutrição

O plano Prioridades Sociais para 1985 define como prioridade básica, atendendo à área identificada como de maior carência, a política de alimentação. A implementação dessa política é prevista, no entanto, através de reforço e/ou expansão de programas já existentes. Este fato, aliado à constatação de que os programas nessa área foram objeto de avaliações sistemáticas, justifica o tratamento destacado dos principais resultados substantivos dos estudos voltados para a análise desses programas. Ademais, a política nutricional, tal como definida pelo Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), apresenta alto grau de homogeneidade e complementaridade entre os programas que a compõem. Propõe atuar conjugada e simultaneamente em duas linhas básicas: na suplementa-

ção alimentar a grupos biológicos de risco, em caráter emergencial e transitório, e transitório, através da distribuição de alimentos, e no estímulo à racionalização do sistema de produção e comercialização do sistema de produção e comercialização de alimentos básicos. Para tanto, recomenda a distribuição de alimentos *in natura* ou com um grau de processamento não sofisticado, de modo a permitir o processamento primário realizado por pequeno produtor agrícola, através da garantia de um mercado institucional estável para a produção regional.

No entanto, os estudos sobre o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) e sobre seus diferentes programas mostram que a sua consistência interna é apenas formal. Os programas implementados no setor não guardam correspondência aos seus objetivos e diretrizes básicos, seja em termos de desenho operacional e formato administrativo, seja em termos de cobertura da população.

Quanto à cobertura dos programas devido à insuficiência e/ou imprevisibilidade na alocação de recursos, além de apresentar níveis inferiores às próprias metas, já de si modestas, a sua extensão se deu, de maneira geral, em detrimento da qualidade dos alimentos fornecidos. Por outro lado, a distribuição de alimentos — o exemplo conspícuo é o da merenda escolar — deu-se de forma a reforçar desigualdades existentes, uma vez que se concentrou nas áreas centrais das zonas urbanas em detrimento das populações da zona rural e das áreas periféricas urbanas.

Por sua vez, a diretriz básica de distribuição de alimentos *in natura* também não foi observada pelos principais programas de suplementação alimentar: Programa de Complementação Alimentar (PCA), Programa de Nutrição e Saúde, (PNS) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Predominou o uso de alimentos de sofisticado grau de processamento industrial, adquiridos nas grandes empresas industriais e nas regiões produtoras do Centro-Sul do País. Este fato, além de contrariar a diretriz de observação dos hábitos alimentares da população, gerando a sua não aceitação e/ou má utilização, compromete os objetivos de estímulo e apoio aos pequenos produtores locais de alimentos. Este resultado é atribuído, em parte, à centralização, pela Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), da tarefa de aquisição de alimentos e abastecimento dos programas. Esta centralização, aliada à incapacidade empresarial, é apontada, também, como responsável pela ineficiência observada nesses processos que são realizados a custos altíssimos, consumindo a quase totalidade dos recursos dos programas.

Outro fator institucional que contribui para o não atendimento dos objetivos dos programas componentes do PRONAN é a diversidade de órgãos envolvidos na sua implementação e a falta de integração entre eles. Esta se dá no nível mais elementar, comprometendo, às vezes, o próprio funcionamento do programa. Na implementação do PNS, por exemplo, que tem por objetivo a suplementação alimentar da população materno-infantil, mediante distribuição de alimentos nas unidades que integram a rede pública de saúde, foi identificado um baixo grau de integração do programa à rotina dos serviços de saúde locais.

No que diz respeito ao impacto dos programas, faz-se necessária uma qualificação dos resultados disponíveis. Como foi dito anteriormente, é na área da política nutricional que dispomos de pesquisas mais sofisticadas e precisas, que recorrem

a métodos quase-experimentais de avaliação dos impactos. Estas pesquisas, contudo, restringem-se a áreas localizadas e dificilmente seus resultados são representativos para todo o País. Não obstante, um balanço genérico desses resultados poderá ser útil.

De maneira geral, os programas de suplementação alimentar atendem satisfatoriamente às carências nutricionais dos grupos biológicos atingidos, apesar de serem apontados ganhos menos significativos, em termos de valor nutricional, para os que têm acesso a alimentos industrializados. Entretanto, apesar de abrangerem grupos biológicos diversificados e extensos (gestantes, pré-escolar, escolar), os estudos mostram que a suplementação alimentar não contribui de forma significativa para o aumento da disponibilidade de alimentos do grupo doméstico, representando, porém, um acréscimo significativo de renda familiar.

Enfatizando a importância do acesso aos alimentos fornecidos por esses programas, os estudos mostram, por exemplo, que a merenda escolar constitui a principal, e em alguns casos (no meio rural, principalmente) a única refeição do beneficiário. Ademais, são constatados altos níveis de diluição intrafamiliar dos alimentos distribuídos a esses grupos biológicos, ou seja, os alimentos são consumidos por toda a família e não apenas pelos grupos beneficiários. Este fato pode intervir no próprio efeito do programa sobre a população-alvo, uma vez que as quantidades distribuídas, ao serem repartidas com os demais membros da família, não são suficientes para o período de consumo previsto.

O problema, portanto, não se restringe ao grupo familiar que, a rigor, não é beneficiário do programa, mas atinge, também, a própria população-alvo. Alguns estudos apontam a não-adequação dos programas suplementares às necessidades calórico-proteicas dos grupos de risco. Por exemplo, ao ser definido como um Programa de **Complementação Alimentar** o PCA distribui alimentos com alto teor de nutrientes nobres, deixando a desejar no que diz respeito à quantidade de alimentos básicos fornecidos. Constatou-se que também o PNAE baseia-se em cálculo inadequado da relação proteína/caloria nos alimentos, o que gera um desperdício de proteína, uma vez que a necessidade maior é de calorias.

Os problemas de ineficácia e ineficiência afetam de maneira ainda mais acentuada os programas de abastecimento popular e apoio à comercialização e produção de alimentos: Programa de Abastecimento em Áreas Urbanas de Baixa Renda (PROAB) e, Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda (PROCAB). O impacto destes é bastante reduzido, no Nordeste, única região, aliás, em que foram implementados.

4 AVALIAÇÃO POLÍTICA, AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E "PRIORIDADES 85": BREVES COMENTÁRIOS

Neste trabalho, procuramos sistematizar os objetivos, os critérios e os modelos de **avaliação de políticas sociais**. Enfatizamos, inicialmente, a necessidade de ampliar e sistematizar os estudos de **avaliação política**, isto é, aqueles que se voltam para a aferição do grau de consistência entre os objetivos sociais, os princípios de

justiça e, claro, os meios a serem usados.⁶ Mostramos, também, o “estado das artes” na área das pesquisas de avaliação de políticas sociais.

Com base nesses três pontos acreditamos ter montado um quadro analítico capaz de balizar o debate sobre o “Prioridades 85” e, quem sabe, sobre a política social brasileira, em termos gerais.

O “Prioridades 85” foi a primeira manifestação concreta do governo da Nova República sobre a questão social. A introdução desse documento estabelece os seus fundamentos políticos e os seus objetivos de curto e longo prazo. Toma como pressuposto a necessidade premente de se estabelecer condições para o desenvolvimento social e caracteriza este objetivo como sendo não um mero crescimento dos indicadores sociais mas como sendo a “democratização substantiva” da sociedade, isto é, a “extensão dos direitos sociais fundamentais a toda população” (Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1985).

Estes propósitos são ambiciosos, mas realizáveis. Sua implementação requer tempo — e o tempo é um recurso escasso nas atuais condições da sociedade brasileira. No entanto, as condições políticas são inteiramente favoráveis para iniciar-se uma política social global, capaz de comprometer os atuais e futuros governantes.

As diretrizes do “Prioridades 85”, hoje consolidadas no I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, apontam em duas direções: de um lado, demonstram a preocupação com a moralidade social, exigindo altos níveis de eficácia, eficiência e efetividade dos programas que compõem o plano; de outro, aponta a sua transparência, convocando as comunidades para participarem da sua operação. A disposição dessa empreitada social aparece na composição e redistribuição dos recursos orçamentários.

A estratégia de ação aponta o suprimento de demandas reprimidas na área social, notadamente nas áreas de alimentação, emprego e saúde. Do ponto de vista da cobertura, a ênfase é dada aos chamados “bolsões de pobreza”, destacando a região nordestina, por razões óbvias.

Operacionalmente, pode-se deduzir que a preocupação foi usar as instituições que já atuam nessas áreas, procurando superar entraves burocráticos e políticos através da agilitação da própria máquina governamental central.

Pela envergadura dos propósitos explicitados no “Prioridades 85” e na consolidação no novo PND, podemos, nesta apreciação preliminar, adiantar que o seu sucesso depende em parte da capacidade política dos seus promotores em liderar compromissos sociais e de cobrar resultados. Que resultados devem ser cobrados? Ou, que aspectos precisam ser avaliados?

Inicialmente, é necessária uma **avaliação política** do programa social da Nova República, em que o essencial será distinguir os programas que visam tão-somente atender a demandas reprimidas — suprimindo carências, em alguns casos absolutas — dos que pretendem algum tipo de impacto. É obvio que atender carências tão dra-

⁶ Referimo-nos a trabalhos tais como os realizados por Abranches (1985) entre outros.

máticas certamente terá algum impacto; porém este é tão previsível que certamente dispensa estudos de avaliação.

A avaliação política ora proposta deve, pois, contemplar as seguintes indagações:

- a) — Quais são os propósitos de cada um dos programas envolvidos?
- b) — Em que medida esses propósitos e objetivos respondem as demandas sociais básicas, reprimidas nas últimas décadas?
- c) — Que mecanismos foram acionados e qual a viabilidade funcional das estratégias adotadas — ou seja, qual a viabilidade de sucesso funcional desses programas?
- d) — Qual o potencial de efetividade de cada um, e do conjunto, dos programas sociais declarados prioritários?

Somente a partir de respostas a estas questões será possível encaminhar sugestões específicas quanto as estratégias de avaliação e acompanhamento. No entanto, pela natureza desses programas e do que já sabemos sobre as experiências passadas, cremos que a prioridade avaliativa deve ser dada ao acompanhamento de **eficácia funcional**, uma vez que a complexidade das máquinas burocráticas dos governos e os conflitos e distorções na implementação de programas sociais foram a tônica no passado recente. A ênfase na avaliação da eficácia e da eficiência desses programas, contudo, não deve ficar restrita aos aspectos instrumental e objetivo. É necessário avaliar também, a **eficácia e a eficiência política** na geração e distribuição dos bens e serviços que esses programas propõem.

Nesta escala de prioridades, seguem-se as **avaliações de impacto objetivo** pois permitem o conhecimento preciso dos efeitos das políticas implementadas sobre as distorções que visavam corrigir. Finalmente, as **avaliações de impacto substantivo** tornam-se indispensáveis em uma etapa posterior quando novas metas estarão por ser estabelecidas.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ABRANCHES, Sérgio. **Relatório da reunião sobre metodologias de avaliação de programas sociais**. Brasília, CENDEC/IPEA, 1985. mimeog.
- 2 ANDERSON, Charles W. The place of principles in policy analysis. **American Political Science Review**, Washington, 73(3):711-23, Sept. 1979.
- 3 BARDACH, Eugene. **The implementation game**. Cambridge, MIT, 1977.
- 4 BARRY, Brian & RAE, Douglas W. Political evaluation. In: GREENSTEIN, F. & POLSBY, N., ed. **Handbook of political science**. Reading, Addison-Wesley, 1975. v.1: Political science: scope and theory. p.337-401.
- 5 BENETT, C.A. & LUMSDAIME, A., ed. **Evaluation and experiment**. New York, Academic Press, 1975.

- 6 BOOMS, Bernard H. Modelos econômicos na análise de política pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 10(2):109-33, abr./jun. 1976.
- 7 BOUNDON, Raymond. **Efeitos perversos e ordem social**. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
- 8 BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. **Programa de prioridades sociais 1985**. Brasília, 1985.
- 9 BUTTER, Willen H. Measurement of the public sector deficit and it's implications for policy evaluation and design. **IFMG Staff Papers**, 30(Z): June 1983.
- 10 CAMPBELL, D.T. **Methods for the experimenting society**. Evanston, Northwestern University, 1972.
- 11 CAMPBELL, D.T. Reforms as experiments. **American Psychologist**, Washington, 24(4):409-29, Apr. 1969.
- 12 CHAPIN, F.C. The experimental methods and sociology. **Scientific Monthly**, New York, 4: 113-4, 1977.
- 13 COOK, T. & CAMPBELL, D.T. The design and conduct of quasi - experiments and true experiments in field settings. In: DUNETLE, M.D., ed. **Handbook of industrial and organizational research**. New York, Rand McNally, 1975. p.233-326.
- 14 DAHL, R. **Análise política moderna**. Brasília, Universidade de Brasília, 1981.
- 15 DEUTSHER, Irwin. Social theory, social programs and social program evaluation: a metatheoretical note. **The Sociological Quarterly**, Carbondale, 20, été 1979.
- 16 ELSTER, Jon. **Logic and society: contradictions and possible worlds**. New York, John Wiley, 1978.
- 17 FIGUEIREDO, Argelina M. Cheibub. **Levantamento e análise das avaliações de políticas sociais**. Campinas, UNICAMP/NEEP, FINEP, 1985.
- 18 FIGUEIREDO, Marcus F. & BALDACHEVSKY, Elizabeth. **A coleta de dados em projetos de avaliação: notas para a discussão de alguns problemas**. São Paulo, IDESP, 1983.
- 19 FREEMAN, H. & SHERWOOD, C.C. **Social research and social policy**. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1970.
- 20 GUTTENTAG, M. & STRUENING, E.L., ed. **Handbook of evaluation research**. Beverly Hills, Sage, 1975. v.3.

- 21 HARGROVE, E.C. **The missing linke – the study of the implementation of social policy.** Washington, The Urban Institute, 1975.
- 22 LIMA JR., Olavo B.; SILVA, Ari de Abreu; LEITE, Maria Claudia. **Intervenção planejada na realidade social: escopo e limites da pesquisa de avaliação.** Rio de Janeiro, IUPERJ, 1978.
- 23 NACHMIAS, David. **Public policy evaluation: approaches and methods.** New York, St. Martin's Press, 1979.
- 24 RIECKEN, H.W. & BORUCH, R.F. **Social experimentation: a method for planning and evaluation social intervention.** New York, Academic Press, 1974.
- 25 ROSSI, P.H. *et alii.* **Evaluation research: an assesment of theory, practice and politics.** *Evaluation Quartely*, Beverley Hills, 1(1), Feb. 1977.
- 26 TRIPODI, D.; FELLIN, P.; EPSTEIN, I. **Avaliação de programas sociais.** 2.ed. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1984.
- 27 TULLOCK, G.; WAGNER, R.E. ed. **Policy analysis and deductiv reasoning.** Lexington, Lexington Books, 1978.
- 28 WILDAWSKY, A. **The political economy of efficiency: cost - benefit; analysis and program building.** In: RANNEY, A. **Political science and public policy.** Chicago, Markhan, 1968.