

O Aprimoramento da Prestação de Contas do Governo através da Fiscalização e Avaliação: um Estudo Comparativo entre Canadá, Estados Unidos e Brasil

HELOISA TARTAROTTI CAMARGO
Assessora Legislativa do Senado Federal

Tradução do Inglês: ISTVAN VAJDA
PATRICIA ZIMBRES
VANIRA TAVARES
Tradutores do Senado Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. IDÉIAS E CONCEITOS GERAIS. Políticas públicas. Processo de políticas. Análise de políticas. A abordagem racional. Inferências causais. Avaliação e análise. Avaliação econômica e financeira. Estratégia de avaliação. Etapas do processo de avaliação. PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. SERVIÇO PÚBLICO. A EXPERIÊNCIA CANADENSE. O Escritório de Controladoria Geral — OCG. A Auditoria Geral — OAG. Comentários a respeito do Sistema de Avaliação do Escritório da Controladoria Geral. Comentários a respeito das Políticas do Auditor-Geral. O Parlamento e o Sistema de Avaliação. A EXPERIÊNCIA DE AVALIAÇÃO NOS ESTADOS UNIDOS. A Inspeção Geral — OIG. O Escritório Geral de Contabilidade — GAO. Comentários sobre a Experiência Norte-americana. COMPARAÇÃO ENTRE AS EXPERIÊNCIAS NORTE-AMERICANA E CANADENSE. Lições da Experiência. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA. O Papel do Congresso Brasileiro. Descrição da Situação Atual. Sugestões para a Criação de um Sistema de Avaliação.

Trabalho elaborado em Ottawa, em junho de 1991, sob os auspícios do International Development Research Center, através do Pearson's Fellowship Program, que teve como orientador de projeto o Dr. Manfred Blenefeld.

Introdução

A presença crescente do Estado nos Estados modernos tem gerado demanda por maior prestação de contas*, à sociedade, dos programas e gastos do governo e por maior eficiência e eficácia na alocação de recursos. Ao mesmo tempo, há hoje uma aceitação quase universal da idéia de que o Estado tem um papel importante a desempenhar na economia.

Apesar da sua abordagem neo-liberal e de livre-mercado, o atual governo brasileiro reconhece a importância do Estado nas políticas de industrialização anteriores, e ainda chama a si um importante papel no setor público, na área de serviços. De acordo com o plano plurianual (Projeto de Lei n.º 20, de 1990), os objetivos do Estado seriam: reduzir os desequilíbrios regionais e sociais; melhorar os planejamentos de curto e longo prazos; melhorar o acesso da população de baixa renda à educação, saúde, alimentação e saneamento; e ampliar a estabilidade econômica, a justiça e a segurança nacional.

Além disso, reconhece o papel de importância incontestável do Estado no estabelecimento da infra-estrutura e da indústria atuais,¹ reconhecendo que da década de 30 para cá, o setor público promoveu e arcou com o desenvolvimento econômico, porque supunha-se que a situação exigia a implementação de projetos que extrapolavam a capacidade de investimento do setor privado.¹

Mesmo assim, a posição do novo governo está muito bem resumida na sua declaração de que atualmente o setor privado deveria assumir o papel de liderança na promoção do desenvolvimento.¹ Assim, em um único documento, o Plano Plurianual (Projeto de Lei n.º 20, de 1990), o governo, de um lado, reconhece a importância que o Estado teve, no passado, na promoção e apoio ao desenvolvimento, e de outro lado deixa claro que não mais aceitará este papel, que agora deve ser assumido pelo setor privado.

A privatização de empresas estatais é considerada atualmente como uma forma importante de se restaurar as finanças públicas, muito embora aceite-se que algumas empresas de caráter estratégico permaneçam na esfera estatal, especialmente aquelas que têm a ver com a criação e manutenção da infra-estrutura. Ao mesmo tempo, deverão ser reforçados os mecanismos institucionais para o acompanhamento da eficiência e eficácia das empresas que permanecem na órbita estatal.

Além da privatização de algumas atividades, o governo propõe-se a melhorar a eficiência e a qualidade do serviço público, mediante uma

¹ "O setor privado assumirá, dessa forma, a liderança do processo de desenvolvimento", Projeto de Lei nº 20, de 1990, p. 13

maior descentralização, com maior participação dos governos estaduais e municipais, bem como de empresas privadas qualificadas.²

Considerando o volume dos atuais problemas que o Brasil enfrenta, mesmo esses objetivos podem ser considerados como muito ambiciosos. Além disso, a ênfase na eficiência e eficácia levanta a questão de como acompanhar e avaliar de forma eficaz os esforços do governo nesse sentido.

Baseando-se nas experiências do Congresso Nacional, bem como nas dos Parlamentos do Canadá e dos Estados Unidos, este estudo procurará identificar formas adequadas de prover o Congresso brasileiro de instrumentos para acompanhar e avaliar as ações do Executivo da forma mais eficaz e mais contínua do que tem sido feito no passado. Nesse processo, *este documento irá descrever e avaliar os sistemas de prestação de contas do Canadá e dos Estados Unidos, com ênfase especial no papel do Parlamento.*

No Brasil, as novas responsabilidades do Congresso Nacional exigem o estabelecimento de sistemas eficazes de fiscalização e avaliação, tanto para o acompanhamento contínuo dos programas e projetos do governo federal, quanto para o fornecimento de informações sobre políticas macroeconômicas. Considerando a situação atual, os requisitos mais importantes para o estabelecimento de um novo sistema seriam apoio político, acesso à informação e a não-utilização de processos excessivamente caros

A experiência tem mostrado que em muitas áreas, além de relatórios contábeis formais, preparados para atender as exigências do Tribunal de Contas e do setor responsável pelo orçamento, há atualmente muito pouco ou nenhum controle dos aspectos econômicos e técnicos dos programas e projetos públicos no Brasil.

Alguns departamentos desenvolveram sistemas para o acompanhamento de suas atividades, principalmente para poder subsidiar as gerências com informação atualizada. Muitos chegam a preparar ocasionalmente estudos de avaliação, mas o setor público como um todo não tem um sistema de avaliação institucionalizado e abrangente.

Está além do escopo deste trabalho propor um sistema adequado de avaliação a todo o governo federal, se não por outro motivo, pelo fato de que as necessidades díspares das várias atividades, instituições e regiões demandariam um estudo demorado e cuidadoso.

2 "A menor regulamentação da atividade econômica incentivará a economia de mercado, gerando receita e aliviando o *déficit* governamental, além de favorecer a luta antiinflacionária. A iniciativa da empresa privada, desse modo, não mais ficará condicionada à máquina burocrática estatal." Projeto de Lei nº 20, de 1990, p. 13.

Além disso, a atual Reforma Administrativa, que fechou muitas instituições e colocou em disponibilidade milhares de servidores públicos, e que está agora em processo de realocação de responsabilidades e recursos entre as instituições remanescentes, torna difícil, senão impossível, propor, neste momento, um modelo teórico de sistema de avaliação e acompanhamento.

Entretanto, é importante observar que atualmente o Congresso possui poucos recursos técnicos, de modo que a criação de um sistema independente externo de acompanhamento e avaliação seria potencialmente muito importante. Em face das limitações institucionais e financeiras das atividades do Congresso, nós proporíamos uma rodada de conversações entre alguns representantes do governo para estabelecer um sistema de acompanhamento e avaliação para um setor específico escolhido, para servir de piloto. Isto serviria não apenas às necessidades do Legislativo, mas também às do Executivo.

IDEIAS E CONCEITOS GERAIS

Quando se fala em acompanhamento, avaliação e análise, devemos ter em mente que isto significa mais do que simplesmente o controle financeiro ou a comparação entre custos e benefícios de projetos específicos. Na área de políticas públicas, é sempre difícil estabelecer, com certeza matemática, os custos, os objetivos, os resultados, ou mesmo os instrumentos de mensuração durante os períodos de tempo em questão.

Além disso, mesmo quando mecanismos de acompanhamento são criados, é sempre difícil determinar exatamente em que medida os resultados são devidos a projetos específicos ou são meramente resultado de outros fatores, tais como mercados externos favoráveis, ou alguma política local que pode estar melhorando os padrões de educação e saúde. É tarefa ainda mais difícil avaliar programas que são tão grandes que podem modificar toda a vida econômica e social de um país, e que têm uma duração de mais de 50 anos, como alguns projetos de geração de energia elétrica.

Assim, a avaliação e a análise nunca são tarefas meramente técnicas. É preciso levar em conta os aspectos políticos e sociais, especialmente em se tratando de políticas e projetos governamentais. Essa necessidade de se ter, ao mesmo tempo, de um lado, técnicas mais precisas e sofisticadas, e de outro lado, análise política, levou alguns autores a estabelecer uma diferença entre a avaliação e a análise de políticas no setor público.

Para oferecer uma rápida visão dos problemas gerais relacionados à avaliação de programas em políticas públicas, e para prover um embasamento para argumentações mais adiante, a próxima seção irá examinar as discussões em torno desse assunto.

Políticas públicas

“A definição geral de política pública como linha de ação ou de inação, escolhida pelas autoridades governamentais para tratar de um dado problema ou de um grupo de problemas inter-relacionados, auxilia na distinção conceitual entre política e outras decisões, comportamentos ou instituições. Porém, a descrição e a compreensão de uma dada política requer um entendimento da estrutura interna das políticas públicas. O conteúdo empírico de qualquer política pública pode ser reduzido a três elementos: definição do problema, metas e instrumentos.”³

Uma das questões principais relativas a políticas é se são executadas ativamente ou não. Assim, algumas vezes uma política é claramente identificada, com objetivos definidos, com esforços de implementação específicos e identificáveis, e com conseqüências que são de identificação relativamente fácil. Em outros casos, é possível que o governo, na verdade, esteja executando uma política através de uma inação deliberada ou evitando que certos temas específicos cheguem ao nível do debate político.

Não é fácil para o analista político decidir se os atores escolheram intencionalmente uma linha de conduta determinada, com completo conhecimento de suas conseqüências. É comum manter-se escondidos os reais objetivos de uma política — de modo que o analista precisa ter muito cuidado em distinguir entre as razões declaradas para uma política, e as razões reais, que podem estar camufladas por baixo da retórica oficial.

Processo de políticas

O processo de políticas “trata da definição de problemas da esfera pública, da obtenção de meios para tratar dos mesmos, e a implementação de uma solução e o acompanhamento do sucesso e do fracasso”.⁴

Para que se possa compreender o conteúdo e o impacto de uma política, bem como avaliar os julgamentos de valor que auxiliam no estabelecimento de políticas públicas específicas, é fundamental a compreensão do processo de políticas. Tal compreensão irá revelar que a criação de políticas é uma atividade política que não pode se basear meramente em critérios técnicos e racionais, mas que também deve levar em conta as complexas operações das estruturas burocrática e administrativa do País, com a solução dos conflitos de valor e com o processo político de intermediação de interesses.

O processo de políticas é movido por interesses, valores e suposições causais, e é complicado por um grande número de agentes, dentro e fora do governo, e por uma grande quantidade de eventos simultâneos e sobre-

³ Pal, Leslie. *Public Policy Analysis, An Introduction*, p. 10.

⁴ Carley, Michael; “Rational Techniques” in *Policy Analysis*; Gower Publishing Company Limited, England, p. 107.

postos, distribuídos entre os diferentes níveis de administração (nível federal, estadual e municipal).

As proposições de políticas que não levam em conta a realidade da burocracia provavelmente serão deturpadas ou ignoradas durante a implementação. Além disso, a forma como as políticas são percebidas pelos beneficiários pode afetar seus resultados. Finalmente, os interesses têm um papel muito importante nesse processo, e o analista político precisa identificar o interessado e reconhecer que os seus interesses podem estar abertamente expressos, ou escondidos atrás de alguma cortina de fumaça ideológica ou ética.

Também devem ser considerados os valores relacionados como ética, princípios morais ou tradição histórica. Geralmente, os interesses e valores são intimamente relacionados, se não por outro motivo, pelo fato de que diferentes grupos de interesses geralmente encontram alguma justificativa moral para apoiar suas reivindicações.

A necessidade do governo de tratar de muitos problemas ao mesmo tempo, cria inconsistências e conflitos entre diferentes políticas e entre formulação de políticas e sua implementação. Além disso, tais conflitos são uma característica fundamental do processo de políticas e devem ser previstos e devidamente administrados pelos formuladores e pelos analistas de políticas.

Muito embora raramente ou nunca se possa dizer que uma política é totalmente casual, seus resultados (ou a ausência dos mesmos) são muitas vezes completamente diferentes daqueles esperados.

Levando-se em conta as complexidades do processo de políticas, e o número potencialmente infinito de efeitos de uma dada política, o analista deve "traçar uma linha em torno das influências e efeitos que considera importantes".⁵ Este espaço define o espaço decisório, e a análise da política só é executada dentro desses limites.

Análise de políticas

"A análise de políticas é uma atividade cognitiva: trata de aprendizado e de raciocínio. É apenas um aspecto do processo de políticas, que é o meio através do qual os problemas de políticas são definidos, tratados, resolvidos e avaliados. Nesse processo — que é um processo vasto, coletivo, envolvendo tanto conflito como cooperação, eleitores e eleitos, grupos de interesse e legisladores, burocratas e meios de comunicação — o elemento cognitivo é fundamental, mas não necessariamente dominante."⁶

O elemento cognitivo não é necessariamente dominante porque o processo de políticas, assim como o processo político, está, em última análise,

⁵ Carley, Michael; p. 12.

⁶ Pal, Lealie. *Public Policy Analysis, An Introduction*, p. 19.

baseado nos interesses e no poder de todos os grupos envolvidos no processo de políticas — os que têm interesses em jogo. A análise de políticas pode ser caracterizada como sendo um processo decisório coletivo, possivelmente porque as decisões a respeito de políticas são baseadas em muitas fontes e no interesse grupal.

A abordagem racional

Para uma melhor compreensão das técnicas racionais na elaboração de políticas, é importante definir a racionalidade econômica, que nos exige “que selecionemos, a partir de um grupo de linhas de ação alternativas, aquela que maximize o resultado para um dado insumo, ou que minimize o insumo para um dado resultado”.⁷ Em outras palavras, a racionalidade econômica busca maximizar a escolha, dentro de limites estabelecidos, e, dessa forma, é útil à formulação de políticas, desde que sejam reconhecidas as suas limitações e os seus pressupostos de valor subjacentes.

Dentre as principais críticas ao uso de técnicas racionais na formulação de políticas está a suposição de que existe uma “solução ótima”, que pode ser objetivamente identificada. Na verdade, vimos que o processo de políticas deve considerar muitas variáveis não-quantificáveis, e muitos julgamentos de valor alternativos, de modo que geralmente não existe um resultado ótimo único, e muitas vezes a melhor escolha pode não ser a solução economicamente ótima, mas aquela que é politicamente viável.

A abordagem econômica racional tem as suas raízes na economia do bem-estar social e na análise de sistemas. A economia do bem-estar social foi desenvolvida com base na suposição de que os custos sociais não podem ser ignorados, e que o bem-estar estatal difere do bem-estar privado. Isto implica em que o Estado poderá oferecer bens e serviços a pelo menos parte da população, para corrigir falhas no mercado e desequilíbrios estruturais.

A outra base para a abordagem racional dos problemas de políticas é o desenvolvimento da análise de sistemas, baseado na pesquisa operacional que foi iniciada na Segunda Guerra Mundial. “A análise de sistemas . . . pode ser definida como uma abordagem sistemática para auxiliar o tomador de decisão a escolher a linha de ação mediante a investigação da natureza do problema, a pesquisa dos objetivos e alternativas e a sua comparação, à luz de suas conseqüências e dentro de uma estrutura analítica apropriada, que permita a intuição e o julgamento especializados a influir sobre o problema”.⁸

7 Carley, Michael; p. 10.

8 Carley, Michael; “Rational Techniques” in *Policy Analysis*; p. 36.

*Inferências causais*⁹

Em princípio, a avaliação consiste na comparação entre uma situação dada e uma situação anterior, que existia antes da ocorrência da intervenção planejada. Esta intervenção planejada pode ser um programa, um projeto, ou uma política de governo. Além disso, esta comparação pode ser feita com os resultados esperados de uma dada intervenção, que haviam sido planejados para que se alcançassem estes resultados específicos.

A relação entre uma ação e sua consequência reflete o "efeito causal", e a identificação de tais efeitos como elos de ligação é um dos principais problemas enfrentados pelos avaliadores.

Em experimentos científicos, o fato de que um experimento possa ser repetido muitas vezes, sob as mesmas condições, e que diferentes grupos possam receber (ou não) tratamento específico em cada caso, assegura, até certo ponto, que se possa estabelecer uma relação causal entre determinadas ações e seus resultados. Entretanto, mesmo no ambiente relativamente controlado de uma abordagem experimental em ciências sociais, não é fácil isolar-se os efeitos causais, porque variáveis internas e externas imprevisíveis irão sempre ter um papel importante.

É portanto fácil ver como é difícil o estabelecimento de efeitos causais na avaliação de programas e políticas governamentais. Programas de grande envergadura e políticas de abrangência nacional são eventos que ocorrem uma única vez, onde muitas variáveis, muitas das quais nem mesmo identificadas no estágio de planejamento, irão influenciar o resultado final. Além disso, mesmo onde uma abordagem experimental é tecnicamente viável, não é fácil justificar a situação em que alguns grupos têm o benefício de um certo programa experimental, enquanto outros, com as mesmas características, não recebem, por razões metodológicas, tais vantagens. Outras ameaças à validade desse tipo de resultado de pesquisa têm origem nas variáveis independentes, internas ou externas, que podem sempre afetar os resultados, e que precisam ser identificadas, explicadas e eliminadas tanto quanto possível.

O efeito causal de programas de grande escala deve ser tratado com cuidado, porque em muitos casos não há grupo de comparação (ou de controle) e nem há objetivos mensuráveis. Além disso, há sempre a dúvida razoável de que o processo social já em andamento teria permitido obter-se os mesmos (ou melhores) resultados sem a intervenção governamental.

Assim, na avaliação de programas e políticas governamentais é sempre importante considerar possíveis ameaças à validade das inferências causais em um ambiente que pode estar chegando aos mesmos resultados independentemente de intervenção governamental específica.

⁹ Treasury Board of Canada, Comptroller General, *Program Evaluation Methods*.

Outro aspecto importante que deve ser levado em conta é a negociação necessária para se atender tanto as exigências científicas da metodologia de avaliação, como as necessidades políticas, pragmáticas da avaliação do governo. Assim, os custos, o fato de o trabalho estar sendo realizado em época oportuna ou não, a sua aceitação pelos tomadores de decisão, devem ser levados em conta quando se planeja uma avaliação.

Para identificar e analisar estas diversas ameaças à validade de qualquer tentativa de se estabelecer resultados de programas ou políticas públicas, deve-se definir um conjunto de metodologias de avaliação ou uma estratégia de avaliação.

*Avaliação e análise*¹⁰

A avaliação é definida como uma tentativa de definir e medir os efeitos de iniciativas governamentais específicas, naqueles casos em que podem ser diretamente atribuídos ao projeto em questão, e comparados com metas específicas estabelecidas para tal fim. Nesse estudo, a avaliação é necessariamente posterior ao evento e os dados, o projeto e seus resultados devem ter sido definidos e coletados para permitir a mensuração e a definição desses parâmetros.

Outras avaliações são realizadas antes da adoção de uma política ou da implementação de um projeto. Tais estudos detêm-se principalmente no estabelecimento de modelos e na análise de propostas de novas políticas, e nesses, a informação a respeito de efeitos causais e custos de implementação podem ser considerados, quando muito, uma estimativa razoável. A maior parte da informação será obtida de fontes secundárias e através de inferência estatística; além disso, considerações políticas serão freqüentemente levadas em conta. Este tipo de avaliação é chamado por alguns autores de *análise de políticas*, e como nele estão incluídos como elementos importantes o juízo de valor e os critérios ideológicos, pode-se dizer que a análise de políticas ou de programas é uma forma de análise política.

Vale a pena lembrar que a distinção entre avaliação de políticas e análise de políticas pode ser vista como um pouco artificial, já que é difícil definir-se os limites entre eles, e ainda mais difícil avaliar sua utilidade para instituições incumbidas de supervisionar programas e projetos de abrangência nacional. De qualquer forma, as idéias, as estruturas e o processo devem desempenhar um papel importante em tais atividades de supervisão, e certas "realidades" devem ser aceitas, independentemente de se estar fazendo avaliação ou análise.

Antes de mais nada, a avaliação e a análise nunca são etapas heréticas, de fácil definição, de qualquer plano ou projeto. Elas são epi-

¹⁰ Doern, G. B.; Phidd, R.; *Canadian Public Policy — Ideas, Structure, Process*. Methuen Publications, Canada, 1983, Chapter 18, pp. 528/590.

sódicas, permeiam o processo de implementação e afetam a dinâmica do processo, causando incerteza, criando novos cenários, muitas vezes exigindo tentativas adicionais para se identificar elos causais ou a rejeição de resultados e de suposições anteriormente aceitas.

O escopo e a definição de tal trabalho irá variar de acordo com as atribuições da instituição responsável, sua ideologia e competência técnica, e seu nível de comprometimento com o processo. Dependerá também se o estudo é *ex-post* ou *ex-ante*, se concentra-se no curto-prazo ou no longo-prazo, e se são ou não importantes os efeitos e impactos mensuráveis e não-mensuráveis.

Outro aspecto que deve ser levado em conta é a natureza e a importância das idéias dominantes dentro do governo, que invariavelmente agirão como critério de julgamento avaliativo implícito ou explícito. A necessidade de se encontrar um meio-termo entre interesses conflitantes como políticas de investimento e políticas sociais, distribuição de renda e crescimento econômico acelerado, mercado interno e mercado externo, política industrial e preservação do meio ambiente, são alguns exemplos de como questões políticas e ideológicas irão necessariamente influenciar a avaliação e a análise.

Avaliação econômica e financeira

É importante estabelecer neste ponto uma distinção entre avaliação econômica e avaliação financeira. Quando a avaliação de um projeto ou programa é realizado com respeito ao retorno que gera para a sociedade como um todo, independentemente de quem arca com seus custos e quem dele se beneficia, estamos tratando de avaliação econômica. Por outro lado, quando os acionistas (cooperativas, bancos, empresários do setor privado, empresas estatais) estão interessados na avaliação apenas para determinar o retorno sobre o capital investido no projeto em questão, trata-se de avaliação financeira.

Talvez a melhor forma de se compreender a diferença entre os dois casos é apontar as suas três principais diferenças:¹¹

1 — Na análise econômica, os preços podem ser modificados para refletir de forma mais precisa os reais valores econômicos e sociais (os preços modificados são muitas vezes chamados de preços-sombra ou preços contábeis). Na análise financeira, sempre se usam os preços de mercado, aí incluídos os impostos e os subsídios.

2 — Nas análises econômicas, os impostos e os subsídios são considerados como transferências. A nova riqueza gerada por um projeto inclui todos os impostos que um projeto pode suportar durante a produção e

¹¹ Gittinger, J. Price; *Economic Analysis of Agricultural Projects*, The Economic Development Institute, International Bank for Reconstruction and Development, Johns Hopkins University Press, U.S.A. 1974, pp. 7-8.

todos os impostos sobre vendas que os compradores estão dispostos a pagar quando adquirem os bens ou serviços resultantes do projeto. Os impostos não são considerados como custo, mas como parte do benefício total do projeto, transferidos à sociedade para que esta os gaste conforme desejar. Os subsídios, ao contrário, representam custos à sociedade, já que configuram despesas de recursos que a economia realiza para operar o projeto. Na análise financeira, tais modificações não são necessárias; os impostos são tratados simplesmente como custos e os subsídios como retorno.

3 — Na análise econômica, os juros sobre o capital são discriminados separadamente ou deduzidos do retorno bruto, já que representam parte do retorno total sobre o capital que está disponível à sociedade, e a análise econômica foi desenvolvida para estimar este retorno total, incluindo os juros. Na análise financeira, os juros pagos a fornecedores externos de recursos financeiros são tratados como custos, e, antes de se chegar ao cálculo do resultado, deduz-se a amortização de recursos tomados de fornecedores externos. Os juros devidos ou pagos a entidade de cujo ponto de vista está se realizando a análise financeira não são considerados como custos, porque representam parte do retorno total sobre o capital investido pela entidade e, portanto, parte do retorno financeiro que aquela entidade recebe.

Após termos feito esta distinção entre análise econômica e análise financeira, podemos supor que nosso interesse é principalmente com a avaliação econômica dos programas governamentais. Apesar disso, muitas vezes é importante que também se realize análise financeira. Assim, na maioria dos projetos agrícolas, para que o programa ou projeto dê bons resultados, é necessário que os agricultores, as cooperativas, as empresas privadas e mesmo as estatais tenham incentivos e fluxos de caixa adequados durante a implementação do projeto. Tais fluxos financeiros são identificados através de análises financeiras, cujos principais objetivos, em se tratando de projetos agrícolas, são:¹²

1 — Assegurar a existência de incentivos adequados para os agricultores e outros participantes do projeto.

2 — Avaliar o impacto financeiro do projeto sobre os agricultores e outros participantes, com base em uma análise da situação financeira atual dos participantes e em projeções a respeito de sua situação financeira futura, com a implementação do projeto.

3 — Oferecer ao projeto um sólido plano financeiro.

4 — Determinar se as necessidades financeiras dos participantes individuais estão adequadamente coordenadas, com base na projeção financeira global para o projeto como um todo.

5 — Avaliar, especialmente nas empresas de maior porte e entidades participantes dos projetos, a competência para o gerenciamento finan-

¹² Gittinger, J. Price; *Economic Analysis of Agricultural Projects*, p. 130.

ceiro, para poder estimar até que ponto terão condições de desempenhar suas tarefas de forma competente durante a implementação do projeto, e quais as mudanças gerenciais que poderão vir a ser necessárias.

*Estratégia de avaliação*¹³

A estratégia de avaliação pode ser considerada como um método através do qual são determinados os resultados de uma dada política ou programa. Em muitos casos, para avaliar uma política ou programa específico, faz-se necessária a combinação de vários métodos, mas, de maneira geral, os métodos de avaliação compreendem os seguintes estágios:

- 1 — projeto da avaliação;
- 2 — coleta de dados;
- 3 — análise.

O projeto da avaliação é o primeiro passo, e a sua escolha define tanto a informação necessária como o tipo de análise. O projeto da avaliação pode ser definido como o “modelo lógico utilizado para se chegar a conclusões a respeito de resultados”. É através dele que se estabelece o arcabouço lógico utilizado para se medir e avaliar os resultados do programa.

Os dados a utilizar são definidos no projeto da avaliação, no qual devem ser considerados os seus custos de obtenção, credibilidade, coleta e processamento. Os dados podem ser tanto qualitativos como quantitativos, e os métodos analíticos adotados guardam relação com o tipo de dados que serão obtidos.

Os métodos analíticos, tais como a análise de variância, a regressão, a relação custo-benefício ou custo-impacto, são escolhidos de acordo com os dados que estão disponíveis, conforme determinado pela escolha por ocasião do projeto da avaliação.

Os vários estágios da avaliação não são isolados ou independentes. Na maioria dos casos, eles interagem entre si, e o processo torna-se dinâmico, porque há uma contínua realimentação entre os vários estágios do trabalho.

*Etapas do processo de avaliação*¹⁴

Pode-se dizer que há três etapas principais no processo de avaliação:

- 1 — O planejamento da avaliação, quando é decidido que perguntas serão formuladas e que metodologia será utilizada para responder

¹³ Comptroller General, Treasury Board of Canada, *Program Evaluation Methods*, January 1991, pp. 2-12.

¹⁴ Treasury Board of Canada, Comptroller General; *Program Evaluation Methods*.

àquelas perguntas. Em termos práticos, isto geralmente compreende a preparação de um termo de referência, declarando o que, como e quando será feito.

2 — A aplicação da avaliação, bem como o relatório daí resultante, é uma etapa operacional importante, na qual coletam-se informações, executam-se análises, chegam-se a conclusões e fazem-se recomendações.

3 — A tomada de decisão é baseada nos resultados e nas recomendações da avaliação; isto exige um plano de implementação, no qual devem estar identificadas as mudanças a serem feitas, bem como por quem e em que período de tempo serão desencadeadas.

O aprofundamento desses assuntos está fora do escopo deste trabalho, mas na bibliografia há algumas leituras que podem ser úteis aos leitores interessados em examinar com maior profundidade o tema das metodologias de avaliação.

*Planejamento e orçamento*¹⁵

O orçamento federal reflete a orientação ideológica e política do governo, bem como o papel e o tamanho do Estado em relação à economia. A elaboração do orçamento deve estar intimamente relacionada com o planejamento de longo prazo dos investimentos nos setores básicos como energia, saúde, educação, transportes e tecnologia. Esse tipo de planejamento nacional é necessário para prover o governo e a sociedade com perspectivas e diretrizes de longo prazo, mas também deve considerar a necessidade de flexibilidade e adaptabilidade a novas situações, tanto internas como externas. Em resumo, deve haver um elo de ligação entre o planejamento e o orçamento, com ambos fazendo provisões para as incertezas futuras.

Em última análise, o orçamento reflete prioridades, dentre elas a abrangência e importância das políticas social e de investimentos, da política fiscal, da incidência de impostos e dos subsídios. A distribuição dos benefícios ou dos encargos entre as classes sociais ou entre as regiões é a essência do orçamento, e reflete, em parte, a importância política e a influência dos grupos envolvidos no processo orçamentário. Uma vez que a transferência de renda entre diferentes grupos é basicamente um assunto político, as autorizações orçamentárias efetuadas pelo Congresso são um dos instrumentos para se garantir um orçamento mais democrático. Além disso, para se alcançar a verdadeira democracia em casos em que as questões políticas são polêmicas e grandes as disparidades regionais, é provavelmente fundamental uma maior descentralização, bem como o fortalecimento da autonomia e responsabilidades dos Estados e Municípios.

¹⁵ *Simpósio sobre o Legislativo e o Orçamento; Senado Federal e Embaixada dos Estados Unidos da América, Brasília, 1986.*

Assim sendo, o orçamento é o principal instrumento de planejamento nacional, e a falta de associação entre orçamento e planejamento tem sido responsável por muitos malogros nas políticas de desenvolvimento em países do Terceiro Mundo.

As características mais desejáveis de um orçamento nacional parecem ser: a abrangência, a transparência e o realismo. Considerando-se que o orçamento nacional não é um documento único, mas a união do orçamento fiscal, do orçamento monetário e do orçamento das empresas estatais, sua análise e avaliação é tarefa difícil para os estrangeiros.

De qualquer maneira, é fundamental que o Congresso compreenda as principais propostas orçamentárias e suas possíveis conseqüências econômicas e sociais. Assim, é muito importante: compreender as dimensões do *déficit* do setor público, e a forma como deve ser financiado; estabelecer limites para as contas do governo, eliminando as chamadas contas em abertos, conhecer os custos das políticas sociais que podem estar relacionadas a políticas de investimento, e assim por diante. Parece, portanto, que a apreciação do orçamento efetuada pelo Congresso deve compreender principalmente a apreciação das macropolíticas adotadas pelo governo, e não tentativas de influenciar ou acompanhar a alocação de recursos a nível de programas, muito embora este tipo de acompanhamento possa também ser importante quando da apreciação do projeto da lei orçamentária.

Os principais objetivos da lei que trata das atividades orçamentárias do Congresso são: tornar mais transparentes os gastos da União, identificando todos os subsídios diretos e indiretos anteriormente financiados através do orçamento monetário; melhorar a compreensão dos gastos públicos, permitindo um melhor estabelecimento de prioridades; e avaliar o *déficit* público e as formas de financiá-lo. Isto promoveria uma racionalização dos gastos públicos e dos subsídios, e melhoraria a política e o planejamento fiscais.

SERVIÇO PÚBLICO

Ao tratar da prestação de contas do governo, um dos principais problemas é se o sistema é capaz de prover o público e as instituições supervisoras independentes de informações objetivas e confiáveis com respeito às ações do governo e seus possíveis resultados. Se as instituições públicas negarem-se ou forem incapazes de fornecer tais informações, seja pela falta de coerção legal suficientemente forte, seja pelas fortes pressões políticas oriundas do Executivo, ou simplesmente pelo grau de desorganização de suas estruturas internas, será impossível implementar uma política de avaliação eficaz.

A idéia de um Estado mais reduzido tem afetado o setor público em muitos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, mas, especialmente nestes últimos, a redução do Estado tem muitas vezes levado a situações

em que a prestação de contas relativa às ações do governo torna-se quase impossível, devido à falta de dados confiáveis e às constantes reformas administrativas, que tornam difícil determinar as responsabilidades por mau gerenciamento de programas. Portanto, para muitos governos do Terceiro Mundo, a redução do tamanho da administração pública, muitas vezes sob pressões do FMI e do Banco Mundial, criou um Estado não apenas menor, mas que pode ser responsabilizado em menor grau, porque o controle e a avaliação feitos por terceiros têm se tornado mais difíceis.

Ao analisar o desempenho do setor público, especialmente em relação ao setor privado, supostamente mais eficiente, é importante observar que estes setores são diferentes, e que esta diferença influencia a estrutura e a administração das organizações. Em geral, o setor privado também não está sujeito ao mesmo nível de escrutínio público. As comissões parlamentares, os grupos de interesse ativos, o acesso à informação, as leis, a curiosidade pública e a atenção dos meios de comunicação colocam os servidores públicos na berlinda, onde todas as ações estão potencialmente abertas à análise e à crítica. Além disso, a preocupação do setor público de satisfazer simultaneamente diversos imperativos políticos coloca-o em desvantagem com relação ao setor privado, onde geralmente existe uma compreensão mais clara dos objetivos da empresa.

Finalmente, a sabedoria tradicional ensina que nem o conselho de administração nem os acionistas impõem aos seus próprios executivos e gerentes sênior o grau de restrições administrativas que é imposto aos administradores do setor público.¹⁶

Acredita-se que em muitos países em desenvolvimento os serviços públicos são grandes demais, caros demais e pouco produtivos; e que os servidores públicos, especialmente aqueles que ocupam cargos de administração, são pouco motivados.¹⁷ Crê-se geralmente que os principais problemas do serviço público nestes países sejam as despesas excessivas com os salários do setor público, o excesso de servidores públicos, a erosão dos salários individuais dos funcionários e a compressão geral dos salários. Assim, os serviços do governo são considerados caros demais com relação às suas receitas (ou ao com relação ao PIB desses países) e o número excessivo de pessoal é diretamente relacionado com a existência generalizada de orçamentos operacionais insuficientes para a manutenção e funcionamento dos órgãos governamentais.

Tais afirmativas, que podem ser encontradas nos documentos do Banco Mundial, refletem a abordagem que é atualmente adotada em muitos

¹⁶ Zussman, David; Jabes, Jak; *The vertical solitude: managing in the public sector*; Institute for Research on Public Policy, Halifax, 1989, p. 20.

¹⁷ Nunberg, Barbara; Nellis, John; *Civil Service Reform and the World Bank*, WPS 422, Public Sector Management and Private Sector Development, Country Economics Department, The World Bank, May 1990, p. 2.

países do Terceiro Mundo e naqueles países industrializados onde a ideologia do "livre-mercado" é particularmente forte. A exigência liberal de um Estado pequeno, limitado em sua influência sobre as questões econômicas e sociais, fortalece a exigência de redução do tamanho do serviço público, seja através da privatização, seja através de uma simples redução do número de servidores empregados pelas repartições públicas.

Enquanto isso, a metodologia para a determinação adequada dos níveis salariais tanto do setor público quanto do setor privado continua a ser motivo de discórdia. A questão de como medir a produtividade dos órgãos do governo central permitiu o florescimento de uma literatura vasta mas não conclusiva, e permanecem as questões acerca das conseqüências potenciais dos programas de redução de despesas do setor público, se não por outro motivo, pelo fato de que a capacidade relativa dos diferentes tipos de mercado de trabalho (rural-urbano, formal-informal) para absorver a mão-de-obra ociosa do setor público é pouco compreendida. Além disso, ainda são primitivas as técnicas analíticas para a determinação dos custos e benefícios diretos e indiretos, ascendentes e descendentes, de uma redução no setor público, ao mesmo tempo que os aspectos de economia política relativos à modificação das práticas de emprego e de pagamentos públicos apenas começam a ser analisados. Em resumo, os riscos políticos reais dos programas de redução de despesas do governo, em oposição aos riscos teóricos, não são conhecidos, nem tampouco passíveis de cálculo confiável no momento.¹⁸

Entretanto, apesar das dúvidas expressas de forma tão clara nos Documentos de Trabalho do Banco Mundial referidos acima, a redução do papel do Estado e do serviço público continua sua marcha não apenas nos países em desenvolvimento, mas também nos países industrializados, onde os serviços públicos eram considerados plenamente satisfatórios há apenas alguns anos.

Os esforços do governo para limitar o papel do serviço público também contribuíram para o declínio da confiança do público nas instituições governamentais; para a deterioração do relacionamento entre a superestrutura política e o serviço público; e para uma importante remodelação das regras parlamentares relativas à indicação de servidores para os altos postos.¹⁹ Visto que os ataques às políticas públicas são incapazes de distinguir entre os resultados da decisão política e aqueles decorrentes das práticas administrativas, o efeito é altamente destrutivo para o moral dos servidores públicos, que não têm qualquer forma de se defenderem.²⁰

18 Nunberg, Barbara; Nellis, John; *Civil Service Reform and the World Bank*, p. 4.

19 Zussman, David; Jabes, Jak; *The vertical solitude: managing in the public sector*, p. 4.

20 Zussman, David; Jabes, Jak; *The vertical solitude: managing in the public sector*, p. 5.

Embora os aspectos acima tenham sido extraídos de um estudo sobre o serviço público do Canadá, eles podem muito bem aplicar-se a qualquer outro país onde a redução do serviço público esteja ligada à redução dos serviços disponíveis para a população como um todo.

No Brasil, onde no passado o Estado podia ser caracterizado como “voltado para o desenvolvimento”, a mudança recente no governo trouxe à luz novas idéias liberais, conforme já observado anteriormente. Um discurso recente, feito pelo então Secretário de Estado responsável pela reforma administrativa,²¹ confirma sua intenção de reduzir drasticamente o tamanho do serviço público para lidar com o alegado problema da despesa excessiva com salários, da ineficiência e da falta de motivação. Assim, 200.000 servidores públicos, de um total de 1,6 milhão, deveriam ser demitidos, e 28 instituições já foram extintas.

Em 9 de maio de 1990, o presidente já havia declarado a intenção do governo de colocar em disponibilidade de 20 a 30% do funcionalismo público (*IstoÉ*, 20 de junho de 1990, p. 17), o que significa aproximadamente de 320.000 a 400.000 empregos. Os critérios a serem adotados para a dispensa desses servidores públicos são: o encerramento das atividades de suas repartições; a redução de certas atividades (atividades-meio); a falta de estabilidade; a disposição de aceitar a aposentadoria antecipada; a suspensão dos contratos de locação de mão-de-obra ou um mau resultado na avaliação do desempenho do indivíduo.

O Secretário de Administração reconhece que os sindicatos dos servidores públicos não aceitaram como legítima a maioria desses critérios, muito menos a forma como eles foram aplicados. As questões legais decorrentes tanto da colocação em disponibilidade quanto da adoção de uma lista de espera, na qual os servidores públicos aguardam uma nova nomeação ou treinamento, enquanto recebem menos do que o salário normal, estão sendo julgadas nos Tribunais.

Na prática, menos funcionários foram colocados em disponibilidade do que o governo havia planejado e as custas dos muitos processos judiciais poderão na verdade levar a um aumento dos gastos do governo com pessoal. Enquanto isso, o serviço público está mais desmoralizado do que nunca à medida que os salários baixos, a falta de dinheiro e de apoio político causam um declínio progressivo no número e na qualidade de seus funcionários.

Além disso, à medida que os serviços vão-se deteriorando, a população torna-se ainda mais cética quanto ao papel do Estado. Desta forma, o Estado, ao cortar seus serviços e a qualidade de sua mão-de-obra, atrai para si próprio o estigma da ineficiência e fornece a justificativa para reduções ainda maiores.

A conclusão óbvia é que a não ser que o governo modifique o tratamento dispensado ao serviço público, é bastante improvável que o serviço

²¹ Santana, João; discurso no Congresso, junho de 1990.

público brasileiro seja capaz de alcançar um grau razoável de eficiência na consecução dos serviços ou de oferecer apoio efetivo a quaisquer mecanismos de avaliação que venham a ser estabelecidos pelo Congresso ou pelo Tribunal de Contas.

É fundamental que fique claro que, na ausência de um serviço público independente e bem estruturado, um grupo reduzido de servidores públicos, mesmo que altamente motivado e dotado de apoio político, será incapaz de desenvolver um sistema de avaliação consistente.

A EXPERIÊNCIA CANADENSE

No Canadá, os principais atores na área de avaliação são o "Controller" Geral e o Auditor Geral. Em 1973, a competência do "Office of the Auditor General" — OAG (Auditoria Geral do Canadá) foi ampliada para além da auditoria tradicional, a fim de abranger a auditoria operacional. Em 1978, foi criado o "Office of the Comptroller General" — OCG (Escritório de Controladoria Geral) (Lei da Administração Financeira, Capítulo 33), e foram-lhe atribuídas responsabilidades definidas na Circular de Políticas 1977-47, anteriormente desempenhadas pelo Conselho do Tesouro.

É útil estabelecer aqui uma distinção entre avaliação de programa e auditoria, visto que isso distingue o papel do "Controller" do papel do Auditor no sistema.

"A avaliação de programa é o exame e a análise periódica, independente e objetiva de um programa, para determinar, à luz das circunstâncias do momento, a adequação de seu objetivo, seu projeto e seus resultados, tanto os planejados quanto os não-planejados. As avaliações questionarão a própria existência do programa. São examinadas questões como a base lógica do programa, seu impacto sobre o público e sua eficácia com relação aos custos, se comparados com formas alternativas de consecução de programas." ²²

"A auditoria interna é o exame e a apreciação de todas as operações do setor, inclusive atividades administrativas, para o fim de aconselhar a administração quanto à eficiência, economicidade e eficácia das práticas e controles internos da administração." ²³

O Escritório de Controladoria Geral — OCG

O sistema canadense de avaliação foi em parte desenvolvido com o objetivo de fornecer, aos tomadores de decisões e aos administradores, informações relativas à alocação de recursos e a margem para o aperfeiçoamento de programas. Outro objetivo que foi considerado importante foi a prestação

²² Senate Committee on National Finance; *idem*, p. 6.

²³ Senate Committee on National Finance; *idem*, p. 6.

de contas e, em 1977, a Circular de Políticas 1977-47, do Conselho do Tesouro, iniciou uma política de avaliação sistemática de programas em todos os departamentos e órgãos do governo canadense.

Uma característica desta abordagem gerencial voltada para a decisão era a de que o chefe de cada órgão e departamento era, simultaneamente, o principal cliente e a pessoa responsável pelo estabelecimento das ações de avaliação de programas. Além disso, todos os programas tinham de ser avaliados periodicamente a cada três ou cinco anos. Finalmente, havia a exigência de um plano de avaliação de programas em cada departamento e órgão, bem como a elaboração de estruturas de avaliação tanto para os programas novos como para os já existentes.²⁴

As responsabilidades do Escritório de Controladoria Geral são: desenvolver e manter um relacionamento estreito com todos os órgãos e departamentos, a fim de aconselhá-los e auxiliá-los na implementação de seus programas de avaliação; estabelecer políticas e emitir diretrizes sobre avaliação de programas; e pronunciar-se a respeito da função de avaliação de programas, de documentos e de relatórios de avaliação apresentados pelos diversos departamentos e órgãos. É importante observar, no entanto, que o OCG não tem poder para obrigar a implementação da avaliação de programas, nem possui os instrumentos legais para impedir o repasse de recursos de programas para órgãos e departamentos que não obedeçam às suas diretrizes.²⁵

Em março de 1990, perante a Comissão do Senado para as Finanças Nacionais, o "Controller" Geral do Canadá fez as seguintes observações a respeito do papel de seu Escritório no sistema de avaliação: "institucionalizar a avaliação como um componente da boa administração que seja aceito e posto em prática." É necessário que "a avaliação federal seja julgada basicamente por sua relevância e utilidade para a tomada de decisões e para a prestação de contas do governo". Dessa forma, a avaliação deve ser considerada como "um instrumento da administração superior para o aperfeiçoamento do desempenho de programas, para a realocação de recursos e para a elaboração de relatórios sobre o desempenho a nível de departamentos".²⁶

Ao mesmo tempo, o "Controller" deixou claro que em sua opinião "a avaliação de programas é uma função a ser desencadeada dentro dos departamentos". "O sistema que elaboramos é um sistema interno para servir ao Executivo, e não para oferecer visões conflitantes para serem debatidas em um fórum político."²⁷

24 Senate Committee on National Finance; *The Program Evaluation System in the Government of Canada*; janeiro 1991, p. 5.

25 Senate Committee on National Finance; *The Program Evaluation System in the Government of Canada*; p. 7.

26 Senate Committee on National Finance; *idem*; p. 8.

27 Senate Committee on National Finance; *idem*; p. 9.

Essas afirmações oferecem uma definição muito boa do sistema de avaliação adotado, que é um sistema orientado para o nível gerencial, trabalhando para os e dentro dos departamentos e órgãos, sem qualquer poder legal para solucionar conflitos, e, portanto, dependente de uma abordagem consensual e cooperativa para solucionar os problemas.

Um componente do sistema de avaliação é o Plano do Governo para a Avaliação de Programas (GPEP), que o Escritório da Controladoria prepara anualmente para informar "aos avaliadores de programas as prioridades do Governo de modo que os departamentos possam levá-las em conta em suas atividades de avaliação."²⁸

Quando o GPEP foi elaborado pela primeira vez em 1981, pretendia-se que ele fosse um vínculo entre a avaliação e o Sistema de Administração de Despesas e Política (PEMS), que estava sendo elaborado àquela época. "Os planos dos departamentos para a avaliação de programas deveriam ser desenvolvidos em colaboração com as secretarias da Comissão de Políticas e com o Conselho do Tesouro; um plano de avaliação de longo prazo deveria ser apresentado ao Conselho do Tesouro juntamente com um Plano Operacional Plurianual (MYOP) até 31 de março de cada ano; e, conseqüentemente, a avaliação de programas deveria tornar-se uma parte integral da administração de despesas por parte do governo"²⁹

O relatório do GPEP-89 conclui que tem havido progresso no que se refere às expectativas mútuas dos órgãos federais e seus departamentos, as quais tornaram-se mais claras graças à melhor colaboração e comunicação. Além disso, a "Increased Ministerial Authority and Accountability" (IMAA)** levou os departamentos a elaborarem, juntamente com seus órgãos centrais, "Memorandos de Entendimento", definindo as prioridades para a avaliação de programas. Outro progresso mencionado no relatório refere-se ao fato de que os requisitos de avaliação são agora mais integrados com os requisitos de avaliação do programa de despesas.³⁰

O GPEP-89 também reconhece a necessidade de uma "análise mais explícita da eficácia relativa, com respeito a custos, de projetos alternativos" para melhorar a eficiência dos programas. Novamente, isto reflete uma visão da avaliação como um instrumento gerencial, a ser usado dentro dos departamentos e dos órgãos com o fim de estimular a cooperação e o consenso entre seus membros.

O GPEP-89 também observa que desde a criação da política de avaliação, há doze anos, a mesma ainda não foi formalmente revisada, mas

28 Senate Committee on National Finance; idem; p. 10.

29 Senate Committee on National Finance; idem; p. 6.

30 Treasury Board, Comptroller General; *Government Evaluation Plan, GPEP 1989*, pp. 1-2.

que agora o Conselho do Tesouro está fazendo isso sob a influência do IMAA. Um dos primeiros passos foi definir os padrões desejáveis para a boa avaliação no ambiente atual. São eles:

“— Com base em um plano estratégico, o departamento avalia, com credibilidade, o desempenho de seus programas, levando em conta os objetivos e prioridades tanto do departamento quanto do governo.

— Os programas do departamento são confirmados ou modificados de acordo com as evidências trazidas à luz pelas avaliações.

— A divulgação dos resultados e das conclusões da avaliação é feita de maneira clara e equilibrada.”³¹

No mesmo documento, considera-se que os padrões de trabalho para os estudos de avaliação sejam os seguintes:

“— A avaliação trata das questões prioritárias do programa.

— O desempenho do programa é medido de uma forma válida e confiável.

— Os relatórios de avaliação são equilibrados.

— Os resultados e conclusões da avaliação são usados para melhorar, modificar ou confirmar o programa e para atender os requisitos do relatório de prestação de contas.”³²

O significado destes padrões é que a avaliação de programas continua a ser vista como parte de uma estratégia gerencial e permanece como responsabilidade do chefe do departamento. Significa também que alguém tem de coordenar tanto o gerenciamento rotineiro da avaliação quanto a elaboração do plano plurianual de avaliação, visto que ambos estão estreitamente relacionados. Embora considere-se que alguns aperfeiçoamentos no procedimento e na abrangência sejam necessários no futuro, o GPEP (1989) considera satisfatório o sistema como um todo.

A Auditoria Geral — OAG

Outro agente importante no sistema canadense de avaliação é a Auditoria Geral. Tradicionalmente, a auditoria tem duas funções principais: dar credibilidade a balanços financeiros e responder “diretamente ao legislativo nos casos em que tenha faltado a devida consideração à economi-

31 GPEP 1989, p. 6.

32 GPEP 1989, p. 7.

dade e/ou à eficiência e onde houver processos inadequados para mensurar e efetuar relatórios com respeito à eficácia".³³

Na opinião do Auditor-Geral, a mensuração da eficácia é responsabilidade dos gerentes, de acordo com o nível ao qual prestam contas. A eficácia, de acordo com um Painei estabelecido pela Fundação Canadense de Auditoria Abrangente, "não é um conceito único e indivisível. Ela contém componentes subjetivos e carregados de valor, que vão-se modificar com o tempo e de acordo com o ponto de vista dos departamentos e dos avaliadores. Frequentemente, a elaboração de julgamentos a respeito da eficácia implica a ponderação de medidas e objetivos múltiplos, conflitantes e às vezes contraditórios".³⁴

Comentários a respeito do sistema de avaliação do Escritório da Controladoria Geral

Um relatório intitulado "O Sistema de Avaliação de Programas no Governo do Canadá", divulgado pela Comissão Permanente do Senado, em janeiro de 1991, oferece uma visão crítica do sistema canadense de avaliação. O documento sugere que as avaliações, atualmente sendo feitas pelo "Controller" Geral, "são na verdade nada mais que relatórios de consultores prestando serviços à alta administração, para tratar de problemas administrativos"; o relatório transmite ainda a idéia de que os departamentos "não têm a competência... nem a influência necessárias para fazer da avaliação de programas um evento substantivo, e não meramente um evento pró-forma".³⁵

Nesse contexto, o relatório expressou dúvidas quanto à utilidade dos resultados da avaliação de programas para a tomada de decisões, visto que apenas 10% das decisões de alocação de recursos foram influenciados por tais avaliações.³⁶ Também foram levantadas dúvidas quanto à independência dos avaliadores nos departamentos e órgãos, uma vez que tais profissionais são funcionários das próprias instituições que avaliam.

Segundo esta mesma Comissão do Senado, o GPEP 1989 descreveu uma "análise de 150 estudos de avaliação concluídos entre 1984 e 1988, para determinar de que maneira os resultados das avaliações eram usa-

³³ Canadian Comprehensive Auditing Foundation; *Effectiveness, Reporting and Auditing in the Public Sector*; p. 16.

³⁴ Canadian Comprehensive Auditing Foundation; *idem*; p. 18.

³⁵ Senate Committee on National Finance; *The Program Evaluation System in the Government of Canada*, p. 1.

³⁶ Senate Committee on National Finance; *The Program Evaluation System in the Government of Canada*, p. 15.

dos... Esta análise mostra que apenas 17 desses estudos levaram a um importante redimensionamento de programa, enquanto que 50% resultaram no que se poderia, grosso modo, chamar de gerenciamento aperfeiçoado (*melhorias operacionais de programas e compreensão e fiscalização aperfeiçoadas do desempenho de programas*). Quando analisada em conjunto com a crítica do OCG de que as avaliações não estão examinando as grandes questões e alternativas, esta observação causa uma grande preocupação à Comissão".³⁷

Esse mesmo documento do Senado observou que o Relatório de 1990 do Auditor-Geral fez restrições à qualidade e à abrangência da maioria das avaliações, citando exemplos como o Serviço de Parques Canadenses, que nunca foi avaliado, embora tenha um orçamento anual de 387 milhões de dólares e empregue 4.700 pessoas; ou o Departamento do Meio Ambiente, no qual apenas 10% das atividades foram avaliados no período 1984/89.³⁸

O GPEP-1989 contém um resumo de uma análise, feita pelo Escritório da Controladoria, de estudos de avaliação concluídos nos cinco anos anteriores. Ele conclui que "a maior parte das ações conduz a melhorias importantes nos programas. Entretanto, relativamente poucas avaliações identificaram e analisaram claramente abordagens alternativas importantes para o dimensionamento e a consecução do programa avaliado".³⁹

Entre os problemas do sistema de avaliação do OCG identificados pelo relatório da Comissão do Senado, o "timing" e o isolamento da avaliação do programa com relação a quaisquer pontos de referência definidos, seja externamente ou dentro do próprio departamento,⁴⁰ estavam talvez entre as maiores causas da utilização limitada desses estudos de avaliação por parte do Parlamento durante a apreciação das estimativas.

Geralmente, fica claro que a avaliação, embora importante, é atualmente apenas uma parte do processo de tomada de decisão da administração. Ao mesmo tempo, as forças políticas, econômicas e sociais desempenham papéis importantes que não devem ser ignorados ao se examinar a utilidade potencial da avaliação.

Ao se criticar a reduzida abrangência das avaliações atuais, também é importante lembrar que esse tipo de avaliação tem não só custos mas também limitações técnicas e políticas, e que estas devem ser levadas em consideração. Algumas vezes o custo de uma avaliação pode vir a exceder seus benefícios, ou a possível perda para a sociedade caso alguma avaliação fosse

37 Senate Committee on National Finance; *idem*; p. 11.

38 Senate Committee on National Finance; *idem*; p. 12.

39 GPEP 1989, p. 2.

40 Senate Committee on National Finance; *idem*; p. 13.

feita. Em outros casos, como no caso dos programas sociais, a eficiência da consecução de serviços pode ser questionada, mas a lógica básica de tais programas não pode ser colocada em dúvida com base em termos essencialmente econômicos ou financeiros.

Comentários a respeito das políticas do Auditor-Geral

No que se refere ao Auditor-Geral, a Comissão do Senado concluiu que “a competência do Auditor-Geral já é suficientemente ampla na área de auditoria operacional e não deveria ser expandida”.⁴¹ Outros, como Sharon Sutherland, exprimem sua preocupação com a importância da auditoria de análise de valor;⁴² isto significa que o OAG tornou-se uma “força” na tomada de decisões, um papel que não é apropriado em um governo representativo e democrático. Sutherland crê que o OAG deveria restringir-se à auditoria tradicional, respeitando o governo eleito como o único a deter poder legítimo para a tomada de decisões, e preservando sua credibilidade através da limitação de suas atividades de acordo com os critérios tradicionais da auditoria financeira.

“Em um sistema redimensionado, conforme o desejo do Auditor-Geral federal, todas as decisões, administrativas e políticas, estariam sujeitas a serem testadas de acordo com padrões bastante amplos e vagos (com certeza muito mais amplos do que os atuais padrões de auditoria do setor privado), por burocratas da função da auditoria externa, designados para tal. Em um sistema como esse, a capacidade do gabinete para a tomada de decisões seria reduzida, o papel de crítica às políticas exercido pela oposição política estaria previamente esvaziado por um sentinela financeiro externo, e o vínculo da burocracia com o Executivo, bem como sua lealdade e gestão compartilhada, seriam enfraquecidos em aspectos importantes.”

As percepções dos políticos e burocratas a respeito das questões de Estado nem sempre são semelhantes, e podem ser totalmente diferentes quando se trata de orçamento, planejamento e fiscalização. Douglas Hartle⁴³ oferece uma visão muito interessante da situação atual: ele sugere que podem ser infundadas as preocupações com o poder do OAG no que diz respeito a políticas, tendo em vista o fato de que “apesar dos amplos orçamentos do OAG, de um esforço considerável da parte da

41 Senate Committee on National Finance; *The Program Evaluation System in the Government of Canada*, p. 17.

42 Sutherland, Sharon; *The politics of audit: the federal Office of the Auditor General in a comparative perspective*; *Canadian Public Administration*, vol. 29, n. 1 (Spring) 1986, pp. 118-48.

43 Hartle, Douglas G.; *Perception of the expenditure budget process: survey of federal and provincial legislators and public servants*; in *Canadian Public Administration*, vol. 32, n. 3 (Fall), pp. 427-448.

Controladoria Geral insistindo que os departamentos coloquem em prática a avaliação, e bastante publicidade associada com os relatórios anuais do auditor-geral, parece que pouquíssima coisa mudou no que se refere à auditoria operacional”.

Hartle conclui que o conceito de análise de valor é bastante simplista, pois, apesar de a economicidade e a eficiência serem condições necessárias para o óbvio sucesso, não constituem base suficiente para avaliar uma política ou um programa. Além disso, ao se examinar as políticas públicas, não se pode ignorar o fato de que há muitos aspectos dessas políticas que não podem ser medidos em termos quantitativos.

Assim, em vez de uma avaliação padrão de políticas, seria mais adequada uma análise de políticas, apesar de que este tipo de análise estaria muito relacionado com as visões políticas do governo ou da instituição encarregada do processo de avaliação.

O Parlamento e o sistema de avaliação

A questão principal no que concerne ao controle e avaliação das políticas e programas do governo por parte do Parlamento é decidir se o processo de divulgação e prestação de contas realmente aumenta a transparência democrática das ações executivas e oferece à sociedade as informações e a capacidade de promover mudanças.

O estudo de Sutherland⁴⁴ questiona se o Parlamento canadense beneficiou-se da introdução, nos últimos anos, de orçamentos-programa, e especialmente da adoção da “avaliação operacional (de impacto)”.⁴⁴ Ela receia que, caso o Parlamento adote uma ênfase crescente na assim chamada abordagem racional, isso venha a alienar a liderança política de muitas decisões importantes, encorajando a “política silenciosa ou burocrática em vários níveis; dentro dos departamentos; entre departamentos e o OAG; e em um sistema implícito de entendimento dos dirigentes do OAG, dos órgãos centrais e do governo”.

Não existem relatórios formais ao Parlamento por parte do OCG ou do Conselho do Tesouro, de modo que a disposição da Parte III das Estimativas é atualmente o único vínculo direto entre a função de avaliação de programas e o Poder Legislativo. Segundo o relatório apresentado pela Comissão do Senado para as Finanças Nacionais, é difícil estabelecer uma “relação entre os programas que são avaliados e as questões que se pede que o Parlamento aprove no que se refere às Estimativas. A consequência é que a decisão do Parlamento que aprova os gastos do governo não tem

⁴⁴ Sutherland, S. L.; *The evolution of program budget ideas in Canada: Does Parliament benefit from Estimates reform?*; Canadian Public Administration, vol. 2 (Summer), pp. 133/164.

'qualquer relação com as informações disponíveis nos estudos de avaliação".⁴⁵

Esse mesmo relatório do Senado também diz que "embora o Auditor-Geral seja um funcionário do Parlamento, ele jamais atendeu a solicitações específicas do Parlamento ou de suas Comissões, por razões que não estão claras para a Comissão".⁴⁶

Considerando-se que a lógica básica do sistema de avaliação do OCG era o de dotar a administração de um instrumento para aumentar a eficiência e a eficácia, e de garantir a adequada prestação de contas, uma apreciação do processo de avaliação deveria levar em conta a influência deste no desempenho da administração dentro do serviço público canadense. É evidente que o atendimento das necessidades do Parlamento não constava dos objetivos básicos do sistema de avaliação que foi estabelecido, mas, de qualquer forma, merece uma análise detalhada a crítica de que esse sistema não oferece um apoio melhor ao Parlamento durante os debates acerca do Projeto de Lei Orçamentária.

O papel do Auditor-Geral tem sido criticado como sendo excessivamente abrangente, especialmente no que se refere ao exame ou auditoria de lógicas de políticas ou programas, e demasiado distante da tarefa muito mais controvertida que é a auditoria financeira. Esta crítica supõe que em um país democrático, os tomadores de decisão e os partidos políticos no poder representam uma grande proporção da população, e que os representantes dos partidos de oposição poderiam oferecer uma crítica e uma fiscalização eficazes das ações do governo.

Visto que em qualquer governo os aspectos econômicos representam apenas uma parte do processo de tomada de decisão, as variáveis políticas deveriam ser levadas em conta seja na formulação seja no julgamento de programas e políticas oficiais. Este elemento político é de difícil mensuração, e é esta dificuldade que dá margem à maior parte das críticas à ampliação dos poderes do Auditor. A legitimidade de uma organização burocrática ao avaliar tomadores de decisão que tenham sido eleitos, em um ambiente carregado de valores políticos, pode ser legitimamente questionada, ao mesmo tempo que a auditoria financeira, operando sob diretrizes bem definidas, não tem sido criticada.

De acordo com o relatório do Senado, citado anteriormente, o relacionamento do Auditor-Geral com o Parlamento parece restringir-se à apresentação formal do Relatório Anual. Dada a estrutura política do Canadá, o Parlamento exerce um papel mais importante do que em um sistema presidencialista como o dos Estados Unidos. Neste último, o

45 Senate Committee on National Finance; p. 18.

46 Senate Committee on National Finance; *idem*; p. 17.

Legislativo é, pelo menos teoricamente, um poder igual e independente, enquanto que em um sistema parlamentarista, espera-se que o Parlamento seja o próprio governo.

Talves seja a independência do Parlamento frente ao Executivo a responsável pelo fato de que o Congresso parece exercer um papel mais ativo na fiscalização e avaliação das ações do Executivo nos governos presidencialistas. Em tal contexto, a avaliação contestatória *** parece ser mais aceitável para todos os partidos políticos.

A EXPERIÊNCIA DE AVALIAÇÃO NOS ESTADOS UNIDOS

Nos Estados Unidos as principais instituições encarregadas de fiscalizar as ações do Executivo são o "General Accounting Office" — GAO (Escritório Geral de Contas) e o "Office of the Inspector General" — OIG (Inspetoria Geral). Além destes, em cada órgão há uma unidade encarregada do planejamento, avaliação e/ou orçamentação. Portanto, nos Estados Unidos a avaliação do governo federal é feita por três instituições diferentes, com clientes e objetivos distintos, embora em alguns casos elas pareçam sobrepor-se em suas áreas de ação. O sistema é complexo, e não é o objetivo deste trabalho fazer julgamentos abrangentes acerca de sua eficiência e eficácia. Este trabalho buscará apenas descrever rapidamente os órgãos encarregados da avaliação externa (o OIG e o GAO), e enfatizar seu relacionamento com o Congresso.

A Inspetoria Geral — OIG

Em meados da década de 70, como resultado das crescentes exigências do Congresso e da sociedade por uma maior prestação de contas * por parte do governo, foi criada a Inspetoria Geral (OIG) (Lei do Inspetor-Geral de 1978; Lei Pública n.º 95 — 452). A exigência de maior prestação de contas * foi supostamente conseqüência de uma crescente conscientização da sociedade no que se refere ao tamanho, abrangência e complexidade das operações do governo; da extensão dos crescentes problemas econômicos; e da credibilidade decrescente do Estado após o escândalo de *Watergate*.

A OIG foi concebida para estimular a economicidade, a eficácia e a eficiência das operações federais e para evitar a fraude, o desperdício e a má administração. Seus escritórios são independentes, no sentido de que têm autoridade legal, e têm uma dupla responsabilidade, pois respondem tanto à administração dos órgãos onde estão sediados quanto ao Congresso. A idéia na qual se baseia essa dupla prestação de contas é a de assegurar a independência e a divulgação ao público dos documentos da OIG. Além disso, a OIG procura defender suas conclusões e tenta incluí-las no debate político (advocacy approach).

Os escritórios da OIG devem ter três funções: auditoria, investigação e inspeção. A auditoria pode ser externa ou interna; as investigações podem ser criminais, civis ou administrativas; e as inspeções podem ser consideradas como avaliações fortemente voltadas para o cliente, com ênfase na oportunidade e utilização da informação. Em sentido formal, a avaliação da OIG tem sido bem sucedida, uma vez que suas conclusões são amplamente divulgadas e muitas recomendações já foram adotadas por formuladores de políticas no Executivo e no Legislativo.

Ao mesmo tempo, os procedimentos tradicionais de avaliação dentro do governo perderam importância, conforme exemplificado pela redução de pessoal e de recursos dedicados às unidades de avaliação no governo federal.⁴⁷ Esse sistema de avaliação, que foi estabelecido na década de 70, baseava-se principalmente na utilização de uma metodologia de pesquisa, e a maior parte desse trabalho era executado por consultores externos e universidades através de contratos. Além de serem dispendiosos, geralmente os projetos demoravam muito para serem concluídos e, de acordo com Henderson, Mangano e Moran, essa atividade entrou em declínio como resultado da crescente insatisfação dos formuladores de políticas com a oportunidade, relevância e custo desses estudos.

Apesar do relativo sucesso das inspeções, atualmente preferidas, há muitas críticas, algumas referentes à abordagem de curto prazo geralmente adotada, pois supõe-se que o impacto de algumas ações do governo, ou mesmo de inações, necessitaria de estudos de avaliação de longo prazo.

Outros criticam a motivação política por trás das inspeções, que dão ênfase à redução de gastos e à eficiência nos órgãos do governo, mas que, em sua ânsia de impedir a fraude, o desperdício e o abuso, negligenciam outros aspectos de tais programas. Assim, argumenta-se que a avaliação baseada em práticas mais rigorosas de pesquisa social daria mais atenção ao forte impacto das ações do governo do que a pontos de vista administrativos e operacionais limitados.

Outra crítica enfoca o conflito potencial inerente à dupla prestação de contas, visto que as necessidades dos administradores podem ser diferentes daquelas dos legisladores. Uma vez que o escritório da OIG precisa fornecer informações a dois clientes diferentes, com dois propósitos diferentes, é difícil para ele escolher entre apresentar informações orientadas para a administração e apresentar subsídios destinados a enfatizar a prestação de contas externa.

Além disso, a necessidade de divulgar suas conclusões para o público, bem como a importância da publicidade podem introduzir um preconceito

⁴⁷ Hendricks, M.; Mangano, M.; Moran, W.; *Inspectors General: a new force in evaluation*.

na seleção dos programas a serem inspecionados, de forma que programas de baixo custo, mas com menor apelo político, podem ser de certa forma ignorados para fins de inspeção.

Uma posição mais militante de defensor de suas conclusões, por parte da OIG, pode também ser percebida como uma ameaça pelos órgãos avaliados, e isso pode reduzir o espaço para a cooperação mútua entre os avaliadores e os administradores. Além do mais, uma abordagem mais política, mais partidária poderia ainda trazer alguma tendenciosidade para a seleção dos programas a serem inspecionados e para a metodologia adotada.

Outro aspecto que distingue a inspeção dos procedimentos tradicionais de avaliação é a composição da OIG, em que há principalmente investigadores e auditores, sem muita experiência em pesquisa social. Devido à sua formação profissional, tais profissionais tendem a dar mais ênfase à prestação de contas, enquanto que os cientistas sociais tendem a dar preferência à mensuração do impacto do programa.

Para resumir, as principais críticas feitas pelos avaliadores nos Estados Unidos a respeito do trabalho da OIG são: 1 — ênfase excessiva nos resultados de curto prazo; 2 — envolvimento político excessivo, através da publicidade dada às conclusões e da participação nos debates do Congresso; 3 — ênfase excessiva na prestação de contas, em detrimento da mensuração do impacto; 4 — uma abordagem excessivamente agressiva e partidária, reduzindo assim a cooperação entre as autoridades do Executivo e os inspetores; 5 — conflito potencial entre os objetivos do cliente.

Contudo, a independência da OIG, sua abordagem voltada para o cliente, juntamente com o interesse do Congresso por suas conclusões e recomendações, têm tornado muito importantes as inspeções no sentido de fornecer aos tomadores de decisão as informações necessárias no momento certo. Quaisquer que sejam as críticas metodológicas feitas pelos avaliadores de pesquisa social, não se pode negar a utilidade dessas inspeções. Estas críticas refletem corretamente as limitações desta abordagem, mas permanece o fato de que essas inspeções podem ser consideradas um instrumento valioso para incrementar a prestação de contas por parte do governo perante o Parlamento.

O Escritório Geral de Contabilidade — GAO

A principal responsabilidade do GAO é dar apoio ao Congresso através de seus serviços, principalmente às auditorias e avaliações (estudos) dos programas e atividades federais. O GAO entra em ação em resposta a solicitações do Congresso, seja de presidentes de comissões ou membros individuais. Além disso, alguns estudos são "iniciados em virtude de

compromissos permanentes com comissões do Congresso, e outros são especificamente exigidos por lei".⁴⁸ Além de entrar em ação quando solicitada, e refletindo suas responsabilidades legislativas, a equipe do GAO produz algumas avaliações a seu critério, usando um processo interno de seleção.

Qualquer programa, atividade ou função federal pode vir a ser examinado pelo GAO, sendo que as principais áreas de atuação são as seguintes: contabilidade, agricultura, defesa, energia, meio ambiente, administração financeira, saúde, habitação, seguro de rendas, informática, serviços internacionais, intergovernamentais e militares, impostos e transportes. Isto significa que o Congresso pode, através do GAO, examinar todas as atividades do governo, nos níveis local e federal, tanto no país quanto no exterior, pois há escritórios do GAO nos 50 Estados e em muitos países estrangeiros.

De acordo com o documento "Trabalhando para o Congresso", elaborado pelo GAO, os "tipos de questões que o GAO responde são os seguintes:

— Os programas do governo estão sendo executados de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis ao caso? São corretos os dados fornecidos ao Congresso a respeito desses programas?

— Existem oportunidades de eliminar o desperdício e o uso ineficiente dos recursos públicos?

— Os recursos estão sendo aplicados de forma legal? Sua contabilização está correta?

— Os programas estão atingindo os resultados esperados, ou são necessárias modificações nas políticas ou na administração do governo?

— Há maneiras melhores de se atingir os objetivos do programa a custos menores?

— Quais são as questões principais ou novas que o Congresso deve examinar?"⁴⁹

Muitas dessas questões poderiam ser colocadas por qualquer unidade que estivesse encarregada de fiscalizar e avaliar as atividades do governo. As principais diferenças entre o GAO e os órgãos de avaliação mais tradicionais são seu relacionamento especial com o Congresso, sua total independência do Executivo, sua cobertura de um espectro tão vasto de tópicos (de mísseis nucleares a práticas agrícolas alternativas, de desenvolvimento

⁴⁸ GAO, General Accounting Office; *Serving the Congress*; Washington, USA, p. 2.

⁴⁹ GAO, General Accounting Office; *Serving the Congress*; p. 4.

urbano ao espaço sideral), e sua flexibilidade na execução de diferentes tipos de estudos bem como a importância política de suas conclusões.

A maior parte do trabalho do GAO é feita internamente, mas quando ele não dispõe dos especialistas necessários, técnicos de fora são chamados. A equipe do GAO é multidisciplinar e seus membros são especialistas em áreas como contabilidade, direito, administração pública, ciências sociais, economia e engenharia.

O GAO⁵⁰ faz questão de uma constante comunicação com o Congresso antes e durante uma avaliação. Antes do início do trabalho, a equipe do GAO, juntamente com os solicitantes do estudo, determinam os objetivos, a viabilidade, a abrangência, os prazos e o tipo de produto final. Para garantir que o trabalho atenderá às necessidades dos clientes, a equipe do GAO encarregada do mesmo é incentivada a manter contato, durante sua realização, com os solicitantes do trabalho, através de relatórios orais ou escritos.

Os planos de longo prazo do GAO também são discutidos com o Congresso, para identificar as áreas potenciais de avaliação e assegurar que elas serão úteis aos políticos.

Quando o GAO não se sente capaz de assumir uma incumbência, ele pode sugerir que o solicitante entre em contato com outros órgãos legislativos, tais como o "Congressional Budget Office" (Escritório Orçamentário do Congresso), o "Congressional Research Service" (Serviço de Pesquisas do Congresso) ou o "Office of Technological Assessment" (Escritório de Avaliação Tecnológica). Por fim, o solicitante pode ser encaminhado a uma repartição específica ou ao "Office of the Inspector General" (Inspeção Geral).

As incumbências do GAO podem ser resumidas como o dever de atender com independência às necessidades do Congresso, usando padrões técnicos de avaliação que sejam confiáveis. A principal crítica feita a esse sistema diz respeito a sua possível tendenciosidade política, que poderia limitar os assuntos analisados ou interferir na metodologia. Também as limitações gerais de tempo podem ser fonte de preocupação, uma vez que algumas análises só podem ser realizadas ao longo de períodos de estudo relativamente longos. Além disso, a ausência de prazos adequados pode também ter uma influência negativa na escolha das metodologias e dos métodos de coleta de dados.

O GAO também ampliou sua área de ação, indo além das auditorias clássicas e, a exemplo do "Auditor General" (Auditor-Geral) do Canadá, vem desenvolvendo estudos de análise operacional. A Divisão de Avaliação

⁵⁰ GAO, General Accounting Office; *Serving the Congress*; p. 19.

de Programas e Metodologia do GAO trabalha muito nessa linha. Outros serviços adicionais oferecidos pelo GAO incluem assessoria nas áreas de políticas contábeis e de administração financeira, sugerindo ao Executivo princípios e padrões contábeis. Por fim, o Escritório também da consultoria a órgãos federais a respeito de políticas fiscais e de padrões para a auditoria de programas governamentais.

Paralelamente a esses diversos serviços de auditoria e avaliação, o GAO também oferece pessoal especializado para realizar investigações especiais e assessores avaliadores e auditores em processos penais e civis. No entanto, o GAO não é um órgão com o poder de coerção legal: "quando solicitado, encaminha os resultados de suas investigações ao Departamento de Justiça e a outras autoridades com competência para fazer executar a lei."

Num balanço geral, ao GAO pode ser considerado como bem-sucedido na tarefa de prestar informações relativas a questões políticas e administrativas de interesse dos poderes Legislativo e Executivo, no processo decisório.

Comentários sobre a experiência norte-americana

Como já dissemos anteriormente, o objetivo deste trabalho não é julgar o sistema aqui descrito, mas utilizar as informações disponíveis para pensar sobre o quanto dessa experiência poderia ser útil em outro contexto.

A característica principal do sistema norte-americano de prestação de contas é a ampla participação do Congresso nos processos de avaliação. Através do GAO e do OIG, o Congresso pode exigir a realização de estudos específicos, visando sanar suas dúvidas a respeito de qualquer assunto, programa, projeto ou função sendo implementada pelo Executivo, não apenas a nível federal mas também a níveis estadual e municipal. Pode também solicitar as informações necessárias à apresentação de uma nova proposta, à determinação de uma linha de ação política ou à realização de investigações sobre fraude, abuso de poder ou outras formas de atos criminosos por parte de membros do governo.

Além de seu vínculo com o GAO e o OIG, o Congresso mantém ligações com os setores de planejamento, avaliação e orçamento dos diversos órgãos, uma vez que, por ocasião da discussão do orçamento, são realizadas amplas arguições, das quais participam não apenas funcionários desses setores, mas também os diretores dos vários departamentos de cada órgão. Portanto, mesmo, os setores ligados principalmente aos sistemas de avaliação interna para fins administrativos e orçamentários, têm-se que submeter ao crivo do Congresso.

Uma outra característica digna de nota é que o GAO e o OIG realizam, muitas vezes por conta própria, avaliações, tanto contestatórias, como aquelas em que estão comprometidas com a defesa, a nível político e administrativo, de seus resultados. Nesse processo, os objetivos das duas insti-

tuições parecem às vezes sobrepor-se, e pode tornar-se difícil estabelecer distinção entre uma avaliação, uma auditoria e uma inspeção.

Levando em conta a complexidade dos temas e o número das instituições envolvidas, o sistema norte-americano é bastante caro e devemos ter isso em mente ao propor um sistema de avaliação a um outro governo. Além do mais, não há provas claras de que esse sistema tão dispendioso tenha de fato melhorado o desempenho do setor público face à maioria da sociedade norte-americana e, principalmente, no que se refere aos programas de serviço social. No entanto, apesar de seus problemas, esse sistema parece bastante adequado às necessidades do Congresso e do regime presidencialista dos EUA.

Comparação entre as experiências norte-americana e canadense

Sistema de prestação de contas são os procedimentos legais e burocráticos que permitem ao Parlamento, aos partidos políticos e a outros grupos organizados, representativos da sociedade, saber como e porque o dinheiro público está sendo gasto. Mas a prestação de contas vai além de simplesmente saber se o governo gastou esse dinheiro de acordo com as exigências legais: também é importante saber se o governo poderia ter chegado aos mesmos resultados com menos recursos ou a resultados melhores com os mesmos recursos.

As avaliações tentam responder a essas perguntas e, ao fazê-lo, determinam as informações disponíveis aos administradores e às instituições de supervisão, para identificar problemas operacionais, limitações administrativas, bem como os impactos previstos e não-previstos de programas específicos ou de conjuntos de programas.

Em termos gerais, as formas mais tradicionais de prestação de contas, presentes na auditoria das contas governamentais, são bastante semelhantes nos governos canadense e norte-americano. Também as avaliações são largamente empregadas por ambos os governos, como instrumento na consecução de uma melhor administração. No entanto, a relação entre planejamento, avaliação e orçamento, a nível parlamentar, são mais evidentes nos Estados Unidos que no Canadá.

O papel do Congresso americano representa a diferença mais visível. Nos Estados Unidos, por meio de depoimentos às suas comissões, o Congresso está mais inteirado sobre os procedimentos operacionais e os resultados de programas e funções no âmbito de cada órgão público, enquanto o Parlamento canadense, ao discutir as estimativas orçamentárias, tem que confiar quase que inteiramente no Anexo III do projeto da lei orçamentária.

Além do mais, o Congresso americano, por intermédio do GAO e de outros três órgãos legislativos, pode exigir a realização, não apenas de auditorias e avaliações específicas, mas também de investigações, relatórios sobre políticas e todos os tipos de informação suplementar, não apenas

relativas aos governos federais e locais mas também sobre as ações de países estrangeiros em qualquer das áreas de interesse.

No Canadá, apesar de o "Office of the Auditor General" (Auditoria Geral) ser um órgão do Parlamento, ele não executa trabalhos por solicitação de membros das comissões ou de parlamentares individuais, limitando-se a apresentar seu relatório anual, conforme sua obrigação estabelecida em lei e seu próprio plano de trabalho. Sem dúvida, o Parlamento canadense conta com o apoio dos pesquisadores e funcionários da Casa, como o Centro para Estudos Parlamentares, mas, se comparado com o Congresso americano, seu campo de ação, no que diz respeito a decisões sobre o orçamento e à supervisão do desempenho do Poder Executivo, é mais restrito.

A avaliação contestatória realizada pela OIG e pelo GAO, bem como a defesa das conclusões daí obtidas, diferenciam-nas consideravelmente do "Comptroller General Office" (Controladoria Geral) canadense. No Canadá, as avaliações parecem estar mais voltadas para a melhoria administrativa no âmbito das repartições e para responder às questões levantadas pelo "Treasury Board" (Conselho do Tesouro) com respeito a assuntos orçamentários e de planejamento. Há pouca relação direta entre os órgãos de avaliação, seu trabalho e as discussões e deliberações parlamentares.

Tanto o GAO, nos Estados Unidos, quanto o Auditor-Geral, no Canadá, adotaram uma postura que ultrapassa os limites da auditoria tradicional, procurando aplicar procedimentos de avaliação mais complexos e ambiciosos. A principal diferença entre eles é a relação com o Poder Legislativo. Nos Estados Unidos, esse vínculo é muito evidente, uma vez que o GAO e o OIG executam trabalhos por solicitação de parlamentares individuais e de membros das comissões parlamentares, ao passo que no Canadá, o Auditor-Geral é bastante independente e mantém uma relação mais distante e formal com o Parlamento.

Dentro deste trabalho, é impossível dizer se essas diferenças apenas refletem a diferença entre um regime presidencialista e um regime parlamentarista ou se há outras razões históricas para elas. Levando em consideração as experiências canadense e americana, a relação entre o grau e a natureza da prestação de contas legislativa e executiva e o regime político, é um campo muito interessante para pesquisa, mas que está além dos limites deste trabalho.

Lições da experiência

Em termos gerais, ambos os sistemas de avaliação funcionam bem, em seus próprios termos e dentro de seu próprio contexto. Alguns pontos devem ser ressaltados, antes que se tente aplicar essas experiências ao desenvolvimento de propostas de políticas para outro país. Quais sejam:

— O fato de que a aceitabilidade política de qualquer sistema de prestação de contas tem que estar firmemente estabelecida, antes que caso

sistema entre em funcionamento. Isso significa não apenas que as instituições incumbidas da supervisão das ações governamentais podem ser criadas, mas também que suas conclusões serão levadas a sério e serão capazes de promover mudanças.

— O fato de que o serviço público de um país tem que estar bem estruturado e estar autorizado por lei a executar seu trabalho, com um certo grau de independência com respeito aos partidos políticos. A segurança dos empregos no serviço público, bom treinamento técnico e níveis salariais satisfatórios são de importância fundamental para o desenvolvimento de instituições de avaliação e auditoria eficazes e motivadas.

— O fato de que qualquer avaliação, auditoria ou inspeção custa dinheiro, e que essas despesas têm que ser levadas em consideração em relação aos benefícios esperados de tais práticas.

— O fato de que as leis existentes e o judiciário têm que ser levados em conta na elaboração de uma proposta de sistema de prestação de contas, pois se não houver possibilidade de se fazer cumprir as recomendações das ações sugeridas, não há sentido na realização de tais avaliações, investigações ou inspeções.

Um outro aspecto a ser levado em consideração, e que é mais difícil de ser incorporado nas discussões, é a atitude cultural da sociedade em questão frente à prestação de contas por parte do governo. Algumas culturas podem ser mais sensíveis e exigentes, enquanto outras são mais tolerantes para com a corrupção e a má gestão dos recursos públicos. A importância conferida pela sociedade a essas questões irá influenciar a quantidade de tempo e de recursos a ser justificadamente dispendida no estabelecimento de sistemas de prestação de contas.

Apesar das limitações acima mencionadas, a experiência do Canadá e dos Estados Unidos são bastante positivas e devem ser examinadas com cuidado sempre que forem estabelecidos ou aperfeiçoados sistemas de prestação de contas em outros países. O objetivo deve ser o de incorporar, sempre que possível, os aspectos bem-sucedidos e evitar repetir os erros cometidos por esses sistemas. Na próxima seção, abordaremos de modo geral a possível importância dessas experiências para o Brasil, no que diz respeito à responsabilidade do Congresso quanto à fiscalização e à avaliação.

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

O papel do Congresso brasileiro

O estabelecimento da democracia em muitos países sul-americanos naturalmente aumentou a responsabilidade dos Parlamentos na elaboração e execução das políticas sócio-econômicas. Essa responsabilidade é ainda maior em países politicamente instáveis, onde o processo decisório tem

ainda que tornar-se mais democrático e mais eficiente, uma vez que os recursos são escassos e grandes segmentos da população sofrem quedas abruptas em seu padrão de vida.

Uma vez que as implicações distributivas das políticas econômicas e sociais do país têm que ser negociadas por vários grupos de interesse, ao longo do processo político, o Parlamento apresenta-se como a arena ideal para o desempenho dessa tarefa. É desnecessário dizer que, nesse processo, alguns grupos são melhor representados que outros e alguns precisam de mais proteção que outros.

A presente proposta visa identificar mecanismos através dos quais o Parlamento possa fiscalizar as ações do governo, dentro das estritas limitações impostas pelas atuais circunstâncias econômicas, de modo a gerar melhorias praticáveis e politicamente desejáveis no modo com que o governo cumpre suas responsabilidades.

Nesse contexto, discutiremos algumas das ações do novo Congresso brasileiro no presente contexto democrático, no qual um Presidente "liberal" adotou uma posição política e ideológica que defende o fim do Estado intervencionista e "voltado ao desenvolvimento", a redução da intervenção governamental na economia e a valorização do papel das forças de mercado.

Historicamente, o Estado brasileiro, sobretudo antes de os militares terem tomado o poder, há mais de vinte e cinco anos, tinha uma intensa participação na atividade econômica, através do estabelecimento de amplos programas de crédito, tarifas, políticas fiscais, incentivos e subsídios. A nova orientação do atual governo abandonou essas práticas estabelecidas que, apesar de suas falhas, contavam com a aceitação ampla da sociedade brasileira, tanto em termos políticos quanto econômicos.

O atual governo de tendência liberal recusa-se a adotar as mesmas políticas econômicas dos presidentes anteriores, civis ou militares. No entanto, esse governo, ao contrário dos governos militares que o antecederam, tem que lidar com um Congresso que, apesar de enfraquecido por muitos anos de ditadura, tem poderes legais para mudar e propor políticas e mesmo para cancelar programas e projetos originários do Executivo.

Um bom exemplo da postura liberal do atual governo é o assim chamado Plano de Desenvolvimento Industrial, apresentado pelo presidente em 1990, que se propõe a alcançar essa meta através da eliminação das barreiras ao comércio internacional, mais que por estímulos diretos à modernização e ampliação do parque industrial brasileiro. Apesar de tais políticas serem coerentes com o ideal liberal de modernização através da competição, pressões por parte do Congresso levaram o governo a propor um conjunto de medidas complementares, visando dar apoio ao desenvolvimento tecnológico da indústria nacional.

A suspensão, por parte, do governo, dos subsídios e incentivos fiscais foi também coerente com suas premissas ideológicas liberais. No entanto, também nesse caso, o Congresso reverteu em parte essa iniciativa, indicando que o fim do Estado intervencionista e voltado para o desenvolvimento não será nada fácil. Um outro exemplo dessa batalha, por vezes ideológica, entre o Legislativo e o Executivo, diz respeito à questão dos salários, que, anteriormente, estavam indexados à taxa oficial da inflação. Segundo a nova filosofia do governo, os salários deverão ser fixados por meio de acordos entre empregadores e sindicatos.

Historicamente, devido a uma inflação elevada, ao desemprego e à existência de um grande número de trabalhadores não sindicalizados, a fixação pelo governo dos aumentos salariais básicos protegia a remuneração da força de trabalho. Por essa razão, a proposta original do governo de ter todos os salários fixados pelos empregadores e sindicatos foi considerada por alguns como uma tentativa de achatá-los ainda mais os níveis salariais. Como o Presidente e o Congresso tinham posições diferentes com respeito a essa questão, chegou-se a um acordo depois de negociações entre diversos grupos políticos.

Os exemplos acima fazem-nos lembrar que, em uma sociedade democrática, são freqüentes os choques de opinião, e que propostas políticas originárias do Executivo muitas vezes são modificadas através de pressões políticas. A experiência brasileira dos últimos dois anos indica que o crescente poder do Congresso freqüentemente levará a mudanças reais e a acordos no estabelecimento e na implementação de políticas nacionais, uma prática que é comum nas velhas democracias solidamente estabelecidas, mas que estava praticamente esquecida na maioria dos países sul-americanos.

Nesse contexto, é de importância fundamental que o Congresso desenvolva metodologias e procedimentos legais adequados a suas novas responsabilidades, tanto internas à Casa, quanto nas áreas do Executivo incumbidas da formulação de políticas. Para a democracia tornar-se uma realidade, é preciso que seja desenvolvido e implantado um sistema de informação que permita ao Congresso a fiscalização e a avaliação dos programas e projetos do governo federal.

O órgão atualmente responsável pelas contas do governo é o Tribunal de Contas da União, que, potencialmente, pode vir a oferecer um valioso apoio a uma atividade de fiscalização mais abrangente, mas que, atualmente, lida basicamente com informações contábeis e trata exclusivamente de auditorias financeiras. Mesmo assim, esse Tribunal tem uma incumbência: analisar os resultados alcançados por órgãos administrativos muito maiores; supervisionar a execução de contratos; fiscalizar a implementação de programas e seus orçamentos e promover o controle eficaz da receita e dos gastos do governo.

O Tribunal de Contas é um conselho cujos membros são formalmente independentes, tanto do Legislativo quanto do Executivo, mas que, no

entanto, são nomeados pelo Presidente da República e têm que ter seus nomes aprovados pelo Senado. Esse Tribunal é responsável pela supervisão do processo legal de aprovação das contas do governo, e todas as contas do Executivo têm que ser submetidas ao seu crivo.

No entanto, apesar do valioso apoio prestado ao Congresso pelo Tribunal, uma auditoria tão estritamente financeira não é suficiente para assegurar a responsabilidade do governo por suas contas.

Algum tipo de sistema de avaliação mais abrangente tem que ser criado, tanto para atender às necessidades gerenciais do Executivo quanto às do Congresso, que tem a responsabilidade de examinar e aprovar as propostas de alocação de recursos durante a discussão do orçamento, para assegurar que as propostas de políticas partindo do Executivo sejam praticáveis e também que as políticas governamentais estejam sendo implementadas de maneira correta e eficaz.

Descrição da situação atual do Congresso brasileiro

I — A competência do Congresso, de acordo com a Constituição ⁵¹

A Constituição de 1988 foi adotada depois de mais de vinte anos de regime militar, e tentou restabelecer os poderes do Parlamento relativos às políticas econômicas e sociais. A Constituição de 1967, adotada pelos militares, não permitia ao Congresso promover mudanças no orçamento ou em outras propostas de ordem financeira. A necessidade de aprovação pelo Congresso era, portanto, meramente simbólica, e, na verdade, apenas reforçava os privilégios do Executivo e a fraqueza do Poder Legislativo, que foi reduzido ao papel de um insignificante carimbo no processo decisório.

Depois da promulgação da nova Constituição, em 1988, o Congresso passou a tratar, de forma substantiva, de orçamentos e outras políticas econômicas e sociais, embora os longos anos de ditadura tenham deixado os Poderes Legislativo e Judiciário com estruturas inadequadas ao cumprimento de suas novas responsabilidades. E o pior é que a longa experiência de um Executivo forte está profundamente entranhada na sociedade, a ponto de dificultar que esses recém-chegados à "arena do poder" sejam aceitos como parceiros iguais e responsáveis na formulação de políticas econômicas.

Iremos agora fazer uma apresentação sucinta dos artigos da Constituição que descrevem o papel a ser desempenhado pelo Congresso na formulação de políticas orçamentárias, fiscais e monetárias, e na fiscalização e avaliação da totalidade dos programas e políticas governamentais. A abran-

⁵¹ Constituição da República Federativa do Brasil, Senado Federal, Brasília, 1988.

gência e os limites de suas responsabilidades estão definidos em 47 artigos e em outras referências esparsas, encontradas nos outros capítulos da Constituição, mas nos deteremos apenas naqueles que são de maior importância na definição do papel do Congresso.

Os arts. 70 a 75 (Título IV, Seção IX, Capítulo I) tratam da fiscalização contábil, financeira e orçamentária. Esses artigos estabelecem que o Congresso, juntamente com o Tribunal de Contas da União e os setores de avaliação de outros órgãos federais serão responsáveis pela fiscalização das contas, aspectos financeiros, orçamentos e contas operacionais e patrimoniais do governo federal e de seus órgãos.

Os arts. 165 a 169 (Título VI — Tributação e Orçamento, Capítulo II, Seção II) são também importantes. O art. 166 estabelece que a apreciação de projetos de lei relativos ao plano plurianual, à lei orçamentária, ao orçamento anual e aos créditos adicionais deverá ser aprovada por ambas as Casas do Congresso, de acordo com o Regimento Comum (normas vigentes para o Congresso como um todo, ou seja, Senado e Câmara). Esse artigo estabelece também que uma comissão permanente de parlamentares de ambas as Casas será responsável pelo exame do orçamento e das contas apresentadas anualmente pelo Presidente, bem como dos planos e programas governamentais.

O art. 48 (incisos I, II, IV, XIII e XIV), assim como o art. 49 (incisos IX e X) tratam também da fiscalização e avaliação dos programas governamentais, de planos de desenvolvimento e das políticas orçamentárias, monetária e fiscal.

II — O que foi feito até agora pelo Congresso, visando ao desempenho das funções de sua competência.

1 — Foram examinadas as propostas orçamentárias de 1989 e 1990, em conformidade com a nova Constituição.

2 — Foi examinada e votada a lei relativa às propostas orçamentárias.

3 — Foram examinadas as contas do governo, com o acompanhamento formal de sua aceitabilidade legal e financeira, sem, no entanto, avaliar os atos do governo em termos de sua eficiência ou de sua eficácia.

III — O que foi feito para que o Congresso desempenhe com maior eficácia as funções de sua competência.

1 — A criação e aprovação de uma nova lei, conforme o art. 165, parágrafo 9.º da Constituição, que dá ao País novas regras para as questões de política orçamentária e financeira, de acordo com as novas exigências constitucionais. Os orçamentos para os anos de 1989 e 1990 tiveram que ser discutidos com base na antiga lei orçamentária, que teve origem na Constituição anterior, o que dificultou o trabalho do Congresso.

2 — Uma vez que a Comissão responsável pela definição de novas propostas de apreciação orçamentária é composta por representantes tanto da Câmara Alta quanto da Câmara Baixa, a inexistência de um novo regimento que discipline o trabalho conjunto das duas casas contribui para o agravamento dos problemas operacionais.

3 — Sanar a falta de um sistema abrangente e confiável de fiscalização e avaliação de programas, projetos e entidades governamentais. A inexistência de procedimentos estabelecidos claros para a fiscalização e avaliação, tanto no Congresso quanto no Executivo, tornam o processo orçamentário mais difícil e menos eficiente. Embora, em algumas áreas ou instituições, seja possível encontrar sistemas de fiscalização e avaliação, eles não são uniformes nem adequados a uma avaliação macroeconômica a nível nacional.

IV — As lições da experiência brasileira recente ⁵²

Aspectos positivos

1 — A democratização do orçamento. Muitos grupos puderam manifestar-se pela primeira vez e sindicatos, associações, confederações e partidos políticos tiveram todos a oportunidade de apresentar seus pontos de vista.

2 — Foi reconhecido que o Congresso tem que passar por mudanças administrativas, para que suas atribuições possam ser desempenhadas de fato.

3 — Aperfeiçoamento do processo orçamentário de um orçamento para o outro, inclusive com o desenvolvimento de formulários para emendas, a introdução de relatórios preliminares e a padronização dos relatórios setoriais.

Aspectos negativos

Problemas institucionais

1 — Alguns políticos e burocratas ocupando funções decisórias não se dão conta de que, no trato do orçamento, do planejamento e de outras questões econômicas, é importante a observância de certos procedimentos técnicos.

2 — A inexistência de leis claras, capazes de mediar os conflitos que possam surgir e as relações entre os diversos poderes estabelecidos pela Constituição, bem como das informações e normas operacionais necessárias ao desempenho das atribuições do Congresso.

⁵² Seminário entre o Legislativo e o Orçamento, CEDESEN, Senado Federal, Brasília, 1990.

3 — A coordenação institucional entre os diferentes setores e comissões do Congresso tem deixado a desejar.

4 — A política de recursos humanos do Congresso tem que ser aperfeiçoada, principalmente no que se refere à competência técnica necessária ao cumprimento das novas responsabilidades da Casa.

5 — O acesso às informações necessárias na fiscalização e avaliação não tem como base atividades sistemáticas e contínuas, tanto no caso da Comissão Mista de Orçamento quanto das outras comissões técnicas.

Problemas administrativos

6 — *A estrutura organizacional, tanto no Senado quanto na Câmara, é inadequada a suas atribuições de discutir o orçamento e fiscalizar e avaliar as políticas econômicas e sociais mais amplas.*

7 — As responsabilidades a nível decisório não estão bem definidas e a carga de trabalho não é bem distribuída entre os técnicos.

8 — Há uma tendência à centralização a nível geral (relatório principal) e falta de coordenação nos níveis setoriais (relatórios específicos de áreas técnicas tais como saúde, educação, agricultura etc.).

Problemas operacionais

1 — A infra-estrutura física (salas) e de equipamentos (telefones, calculadoras, fax etc.) não é adequada às responsabilidades do Congresso.

2 — Os funcionários encarregados dos aspectos técnicos do orçamento e de suas emendas, apesar de trabalharem com prazos muito reduzidos, freqüentemente sofrem atrasos no seu acesso aos documentos devido a rotinas burocráticas.

3 — Os aspectos informacionais do processo apresentam problemas, tanto pelo fato de os dados disponíveis não serem adequados quanto devido a problemas de comunicação entre os usuários e os especialistas em informática.

Problemas técnicos

1 — a falta de fluxos de informação sistemáticos e contínuos que reflitam a real situação da fiscalização e avaliação dos programas e projetos de maior importância é o principal obstáculo ao bom funcionamento dos grupos técnicos do Congresso.

2 — O acesso a alguns dos bancos de dados externos ao Congresso tem que ser aperfeiçoado, e o banco de dados da Casa tem que ser expandido e adaptado às novas exigências.

3 — As emendas e relatórios deveriam ser mais uniformizados.

4 — A comunicação entre os diversos grupos que participam do processo poderia ser aperfeiçoada, através da realização mais freqüente de debates e seminários.

5 — Mudanças constantes nos orçamentos e nos procedimentos de avaliação dos últimos anos impossibilitaram a construção de séries temporais de dados. É preciso que se tomem medidas para que, futuramente, tais problemas não voltem a ocorrer.

Sugestões para a criação de um sistema de avaliação

As sugestões aqui apresentadas são bastante gerais, uma vez que qualquer proposta mais detalhada teria que incluir não apenas os aspectos técnicos, mas também compromissos políticos. Além do mais, a diversidade entre as instituições federais, no que diz respeito a suas estruturas operacionais, bem como o processo de reforma administrativa em curso impossibilita uma proposta geral mais detalhada.

As sugestões apresentadas podem ser divididas em duas grandes categorias, quais sejam, propostas metodológicas e propostas institucionais:

a) a nível metodológico, a sugestão é a da utilização de métodos de pesquisa, tanto qualitativos quanto quantitativos, dependendo da natureza do problema a ser avaliado, bem como dos recursos disponíveis, dando especial ênfase à oportunidade e à utilidade.

No caso de projetos em que haja disponibilidade de dados, os objetivos estejam definidos com clareza e a maior parte dos resultados seja mensurável, métodos relativamente quantitativos podem ser aplicados sem muita dificuldade. Mas a nível funcional e político, onde a quantificação é mais difícil, métodos não quantitativos devem ser adotados, levando em conta não apenas as limitações, mas também as vantagens do método escolhido. Nesses casos, demasiada ênfase em dados numéricos ou em padrões acadêmicos muito exigentes pode ser tanto dispendioso quanto um desperdício de tempo, sem que o resultado seja de grande utilidade para aqueles que tomam as decisões, no Legislativo ou no Executivo.

Sempre que possível, uma combinação de metodologias deverá ser empregada, tendo em mente que, para que as avaliações sejam de utilidade dentro ou fora do Congresso, os custos, a oportunidade e a aceitação pelos clientes são essenciais.

A escolha das metodologias apropriadas deve ser feita pelos setores encarregados das avaliações, mas, na medida do possível, esses procedimentos devem ser discutidos e aprovados pelos diferentes grupos que participam da avaliação, de modo a que se chegue a um certo grau de uniformização.

Antes de decidir-se por uma metodologia, deve-se levar em conta tanto o cliente quanto o nível de análise. A nível parlamentar, diferentes níveis

de análise podem ser adequados, dependendo das necessidades de cada caso.

Quando as previsões orçamentárias estão sendo discutidas nas comissões, estudos de projetos e programas são necessários para informar a respeito das razões, da eficiência e da eficácia do programa no orçamento.

Esse tipo de trabalho deve estar a cargo do Executivo e ser colocado à disposição do Congresso mediante solicitação. Como, obviamente, apenas alguns programas podem ser avaliados, sua seleção deve refletir não apenas as prioridades dos órgãos de fiscalização, mas também as sugestões vindas do Legislativo e do Tribunal de Contas da União.

Nos níveis funcional e político, dependendo das solicitações das comissões e dos parlamentares, diferentes metodologias deverão ser adotadas. Nesse nível, os estudos deveriam incorporar informação de natureza mais qualitativa, e mesmo que parte do trabalho possa ser desempenhada por outras entidades governamentais, o Congresso deve ser capaz e estar preparado para desempenhar algumas dessas tarefas.

b) a nível institucional, nossas principais recomendações tratam dos seguintes tópicos:

1 — O serviço público: medidas especiais devem ser tomadas no sentido de treinar e incorporar ao quadro de cada ministério um grupo de funcionários públicos encarregados da avaliação. Esses setores trabalhariam conjuntamente com aqueles vinculados ao Tribunal de Contas da União, de modo a tirar o máximo proveito das atividades de fiscalização financeira já em curso.

Esses servidores públicos deverão ser funcionários de carreira e deverão ser, tanto quanto possível, politicamente independentes. A estabilidade no cargo é de importância fundamental nesse tipo de trabalho, pois as pressões de grupos políticos e de grupos de interesse podem ser muito fortes.

Apesar de que esses grupos terão os administradores de órgãos públicos como clientes e, portanto, deverão ser capazes de prestar informações de cunho administrativo, seus principais clientes serão o Congresso e o Tribunal de Contas da União.

2 — O arcabouço institucional: os setores de avaliação deverão estar ligados ao Tribunal de Contas da União por algum tipo de vínculo e, embora prestando alguma informação aos administradores do Executivo, eles deverão ter autonomia para apresentar relatórios independentes ao Tribunal ou ao Congresso, quando solicitados pelo primeiro ou sempre que a própria administração do setor de avaliação julgar conveniente.

Devem ser adotadas medidas que permitam ao Congresso contratar consultores externos, sempre que o trabalho a ser feito trate de assuntos específicos, para os quais não haja, na Casa, funcionários especializados. Isso diz respeito, sobretudo, às Comissões de Inquérito, nas quais, em geral, o Congresso tem que lidar com questões muito específicas em prazos relativamente curtos.

3 — Os setores de avaliação deverão manter vínculos entre si, em termos técnicos e administrativos. Os procedimentos metodológicos e operacionais devem ser estabelecidos de comum acordo, em encontros anuais reunindo representantes dos diversos setores, da direção dos órgãos, do Tribunal de Contas e do Congresso Nacional. Um órgão central, pelo menos nos estágios iniciais, não parece ser necessário, uma vez que o Tribunal de Contas e o Congresso podem coordenar o trabalho dos diversos setores, no que diz respeito a questões metodológicas. Depois que alguma experiência tiver sido acumulada, um setor central poderia vir a ser criado, caso os setores julguem conveniente.

Como foi dito antes, essas sugestões são muito gerais e poderiam ser resumidas da seguinte maneira:

— As metodologias de avaliação devem ser escolhidas de acordo com as informações disponíveis, a utilidade, a oportunidade, os custos e, principalmente, com a aceitabilidade dos prováveis resultados pelos clientes.

— Os servidores públicos encarregados da avaliação ou de qualquer outro tipo de procedimento de prestação de contas, tais como investigações, inquéritos, depoimentos às Comissões do Congresso, têm que ser bem organizados em termos operacionais e politicamente independentes de mudanças bruscas no governo.

Antes de se implementar um sistema em nível nacional, um estudo piloto deve ser realizado. Uma solução seria a escolha, por parte do Congresso e dos Ministros de Estado, de uma ou mais instituições, por onde começaria a implementação de um sistema de avaliação.

Uma sugestão mais imediata seria a realização de um seminário reunindo representantes do Legislativo, do Tribunal de Contas da União e alguns membros da administração superior do Executivo, especialmente dos setores responsáveis pela política econômica. Esses últimos preparariam uma descrição esquemática da situação atual da fiscalização e da avaliação no âmbito do Executivo, identificariam as necessidades presentes e apresentariam propostas de aperfeiçoamentos e mudanças. Essas propostas seriam o ponto de partida para discussões no Congresso, que poderiam chegar a transformar em lei as necessidades políticas e técnicas desse modo identificadas.

Notas dos tradutores

- * No contexto deste documento, a expressão “prestação de contas” foi utilizada para traduzir “accountability”, que significa o compromisso de qualquer agente público, investido de um cargo, de responder, de prestar contas à sociedade por seus atos e por sua gestão, nos planos técnico, administrativo, legal e ético.
- ** “Increased Ministerial Authority and Accountability” — IMAA: ato que permite um melhor entrosamento entre os órgãos do governo.
- *** Avaliação contestatória: avaliação feita em razão da competência com que está investido por força legal, permitindo-lhe realizá-la mesmo à revelia (sem a solicitação, ou cooperação) do órgão avaliado.

Bibliografia

- CARLEY, Michael — *Rational Techniques in Policy Analysis*, Gower Publishing Company Limited, England, 1987, p. 212.
- Canada Comprehensive Auditing Foundation — *Effectiveness, Reporting and Auditing in the Public Sector*, Ottawa, Jan. 1988.
- Constituição da República Federativa do Brasil, Senado Federal, Brasília, Brasil, 1988.
- DOERN, G. B. — *Canadian Public Policy — Ideas, Structure, Process*. Methuen Publications, Canada, 1983, chapter 18, pp. 528/590.
- GAO (General Accounting Office, Program Evaluation and Methodology Division) — *Designing Evaluations*, Washington, USA, July 1984.
- GAO (General Accounting Office) — *The Evaluation Synthesis*, Institute for Program Evaluation: Methods Paper 1, Washington, April 1983.
- GAO (General Accounting Office) — *Serving the Congress*, Washington, USA.
- GITTINGER, J. Price — *Economic Analysis of Agricultural Projects*. Economic Development Institute, International Bank for Reconstruction and Development, John Hopkins University Press, USA, 1974.
- HARTLE, Douglas G. — *Perceptions of the Expenditure Budget Process: Survey of Federal and Provincial Legislators and Public Servants*, in *Canadian Public Administration*, vol. 32, n. 3 (Fall), pp. 427-448.
- HENDRICKS, Michael; Mangano, Michael; Moran, William (Editors) — *Inspectors General: a New Force in Evaluation*, *New Directions for Program Evaluation*, American Evaluation Association, number 48 (Winter), 1990 Jossey-Bass Ins. Publishers, USA, 1990.
- KETCHUM, Edward — *Notes of D. Edward J. D. Ketchum*, Research Director, Standing Committee on National Finance, Information Session and Discussion of Report of the Standing Senate Committee on National Finance on the Program Evaluation System in the Government

of Canada, sponsored by the Canadian Evaluation Society, Ottawa Chapter, Fountain Room, National Arts Centre, Ottawa, May, 1991.

LEBLANC, Fernand — Notes en vue d'un Discours de l'Honorable Sénateur Fernand Leblanc, Président du Comité Senatorial Permanent des Finances Nationales, Séance d'Information et Discussion sur le rapport du Comité Senatorial Permanent des Finances Nationales sur le Système d'Evaluation de Programmes au sein du Gouvernement du Canada, Evenement Organisé par la Séction d'Ottawa de la Société Canadienne d'Evaluation, Salle de la Fontaine, Centre Nationale des Arts, Ottawa, Mai, 1991.

NURNBERG, Barbara; Neillis, John — Civil Servant Reform and the World Bank, WPS 422, Public Sector Management and Private Sector Development, Country Economics Department, The World Bank, May, 1990.

OIG (Office of Inspector General) Department of Health and Human Services, Semiannual Report, October 1 1989, March 31 1990, USA, 1990.

OIG (Office of Inspector General), Office of Evaluation & Inspections — Rapid Responsive Evaluation for Decision Makers, Washington, USA.

OIG (Office of Inspector General), Department of Health and Human Services, Work Plan, Fiscal Year 1990-91, USA.

OIG (Office of Inspector General), Office of Evaluation and Inspections — Pursuing Excellence in Evaluation, USA.

PAL, Leslie — Public Policy Analysis, an Introduction, Methuen, Canada, 1987, p. 273.

Projeto de Lei nº 20, de 1990, Congresso Nacional, Brasília, Brasil, 1990.

Seminário sobre o Legislativo e o Orçamento, CEDESEN, Senado Federal, Brasília, Brasil, 1990.

Senate Committee on National Finance — The Program Evaluation System in the Government of Canada (Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, March 13 1990), Ottawa, January 1991.

Simpósio sobre o Executivo e o Orçamento, Senado Federal e Embaixada dos Estados Unidos da América, Brasília, Brasil, 1986.

SUTHERLAND, Sharon — The Politics of Audit: the Federal Office of The Auditor General in Comparative Perspective, Canadian Public Administration, vol. 29, nº 1 (Spring) 1986, pp. 118-48.

SUTHERLAND, Sharon — The Evolution of Program Budget Ideas in Canada: does Parliament benefit from Estimates Reform? Canadian Public Administration, v. 2 (Summer) pp. 133/164.

Treasury Board of Canada, Comptroller General — Government Program Evaluation Plan — GPEP 89, Ottawa, October 1989.

Treasury Board of Canada, Comptroller General — Guide on the Program Evaluation Function, Ottawa, May, 1981.

Treasury Board of Canada, Comptroller General — Principles for the Evaluation of Programs by Federal Departments and Agencies, September 1981.

ZUSSMAN, David; Jabes, Jak — The Vertical Solitude: Managing the Public Sector, Institute for Research on Public Policy, Halifax, 1989.