

# entrevista



## MARIA DAS GRAÇAS RUA

POR ALINE HELLMANN

Entrevista realizada por email, após a participação de Maria Das Graças no VI Seminário da RBMA, em novembro de 2014, em Porto Alegre.

Maria das Graças Rua Possui graduação em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras Madre Gertrudes de São José, ES, (1976), mestrado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - SBI/IUPERJ (1984) e doutorado em Ciências Humanas pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - SBI/IUPERJ (1992). É professora da Universidade de Brasília. Tem experiência na área de Políticas Públicas e Gestão Governamental, com ênfase em Avaliação de Políticas Públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: brasil, administração pública, monitoramento de programas e projetos, avaliação de impacto, inovação, meio ambiente, violência e segurança pública.

Professora, sendo a senhora uma referência no campo de estudos de políticas públicas, o objetivo da entrevista é conhecer sua opinião sobre dois aspectos principais das atividades de M&A no Brasil, neste ano em que se comemora o Ano Internacional da Avaliação: 1) como se deu o desenvolvimento do campo no Brasil e 2) quais os desafios para a construção de capacidade estatal em M&A, especificamente em relação à capacitação de gestores.

### **1) COMEÇANDO ENTÃO PELO DESENVOLVIMENTO DO CAMPO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL, NA SUA VISÃO QUAIS FORAM OS PRINCIPAIS MARCOS HISTÓRICOS DO SEU DESENVOLVIMENTO E OS PRINCIPAIS FATORES QUE CONTRIBUÍRAM PARA TAL DESENVOLVIMENTO?**

Vamos começar caracterizando a situação do Brasil. Na década de 1960, surgiu o interesse pela implementação de políticas públicas nos países do hemisfério norte e logo nos primeiros estudos ficou claro que – apesar de todo o planejamento - muito frequentemente não era possível identificar nexos algum entre a ação governamental e as mudanças no mundo real. Isso foi um grande choque: não somente a política pública – por melhor planejada que fosse - podia não atingir seus objetivos, como podia

produzir consequências totalmente alheias à sua intencionalidade. Mas, sobretudo, não ficava claro que relação poderia haver entre a política planejada e implementada e o que acontecia na sociedade. Essa assustadora constatação levou a uma grande expectativa de que a avaliação formativa, a avaliação ex-ante e intermediária, pudessem corrigir essa deficiência e assegurar aos gestores um melhor controle das políticas públicas.

Nessa época, além de não contar com quadros com as competências necessárias para realizar avaliação, o Brasil estava mergulhando no regime autoritário ao qual não interessava que suas políticas fossem avaliadas. Só para exemplificar, nós tivemos o I Plano Nacional de Desenvolvimento, que foi sucedido pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento sem que o primeiro tivesse sido avaliado; e, ao fim, nenhum dos dois chegou a passar por uma avaliação. Um outro aspecto a ser levado em consideração foram os nossos ciclos inflacionários que faziam da avaliação o mesmo que faziam do planejamento: atividades meramente ritualística. E assim, durante muito tempo, o que se realizava em termos de avaliação no Brasil nem avaliações eram, mas pesquisas avaliativas,

acadêmicas, para atender principalmente cláusulas de contratos com organismos internacionais.

Esse estado de coisas começou a mudar a partir da década de 1990, primeiro em virtude da introdução da concepção de que o setor público deveria agir em busca de resultados, deveria operar em termos de metas para a aplicação dos recursos públicos. Segundo, porque a democratização do país exigia transparência e responsabilização. A avaliação tornava-se um elemento central por esses dois motivos. Terceiro, porque, desde a década anterior vinha se formando um quadro de profissionais, em nível de doutorado no exterior, orientados para a análise de políticas públicas, inclusive sua avaliação.

Um dos marcos dessa nova fase foi o modelo de Plano Plurianual implantado em 1998, com base na concepção de planejamento por programas, que definia tanto os resultados a serem produzidos, em termos de ações e metas, como os responsáveis pelas mesmas e previa sua avaliação. Outro foi o Plano Plurianual de Investimentos (2000-2003), claramente concebido sob uma perspectiva de gestão orientada para resultados – o que, por lógica, exigia avaliação.

Mais tarde, um marco importantíssimo foi a Lei no 10.933, de 2004, que instituiu o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual, no âmbito do Poder Executivo, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, competindo-lhe definir diretrizes e orientações técnicas para seu funcionamento. Além disso, a Lei estabeleceu um arranjo institucional para esse Sistema de Avaliação, o qual seria apoiado por uma Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, a ser instituída no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e por unidade de monitoramento e avaliação de cada Ministério, órgão equivalente ou de cada Secretaria Especial da Presidência da República. A essa Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual caberia “elaborar propostas de normas e procedimentos gerais, relativos ao monitoramento e avaliação dos programas do Poder Executivo (...)”. Mais tarde, o Decreto 5233/2004, estabeleceu as normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas, e em seu Art. 4º. Determinava que “A gestão do programa é de responsabilidade do gerente de programa (a quem competia) II - monitorar e avaliar a execução do conjunto das ações

do programa; (...) e VI- elaborar o plano gerencial do programa, que incluirá o plano de avaliação”.

**2) EVERT VEDUNG FAZ REFERENCIA A QUATRO ONDAS DE AVALIAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE A DÉCADA DE 1960 (RBMA 6): CIENTÍFICA, DIALÓGICA, NEOLIBERAL E BASEADA EM EVIDÊNCIAS. É POSSÍVEL ENXERGAR ENFOQUES TÃO CLARAMENTE DELIMITADOS TAMBÉM NO BRASIL?**

Considero difícil apontar fases tão precisas no Brasil. Na verdade, nem mesmo concordo que tais “ondas”, como propõe o Dr. Vedung, possam ser conceituadas com a necessária precisão. Por exemplo, especificamente na avaliação, a chamada “onda neoliberal” ou NPM, não se traduz por uma metodologia própria, nem por um conjunto de concepções teóricas, como foi o caso das ondas científica e dialógica.

No caso brasileiro entendo que, certamente, tivemos uma longa fase de avaliações presididas por uma concepção bem própria da “onda científica”. Contudo, embora tenhamos tido algumas experiências de avaliação participativa, avaliação baseada no cliente, etc., em áreas bem específicas e por iniciativa especialmente de alguns organismos internacionais, não identifico no Brasil uma “onda dialógica”. Acredito que a avalia-

ção começou a se tornar mais institucionalizada no Brasil no contexto do modelo NPM, quando a proposta da gestão orientada para resultados tinha como pressuposto a utilização de instrumentos apropriados para aferir tais resultados. Finalmente, entendo que talvez estejamos engatinhando para a avaliação baseada em evidências. É muito importante entender que esses processos não são lineares, nem homogêneos: há marchas e contramarchas, há áreas que atuam dentro de determinados modelos e outras que nem tem conhecimento de que outros modelos existem.

### **3) COMO A SENHORA CARACTERIZARIA O ESTADO ATUAL DAS PRÁTICAS DE M&A NO PAÍS?**

Creio que avançamos muito, pois hoje não somente a área de M&A vem se tornando cada vez mais institucionalizada, vem se estabelecendo padrões de qualidade para o trabalho de M&A e vem se formando expertise na área. De fato temos avançado, ainda que de forma bastante heterogênea segundo, por exemplo, as áreas de políticas públicas: a educação, a saúde e a área de políticas sociais tem desenvolvido uma tradição de avaliação que não se encontra tão amadurecida na área de infra-estrutura, de meio

ambiente, etc. Além disso, existe muita variação quanto ao rigor das práticas de M&A conforme a distribuição regional do acesso à formação sobre o assunto.

### **4) SABE-SE QUE OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS TIVERAM PAPEL IMPORTANTE NA PROMOÇÃO DAS ATIVIDADES DE M&A NO BRASIL E NO MUNDO. COMO ESTA ESTA INFLUÊNCIA HOJE?**

Entendo que ainda hoje os organismos internacionais jogam um papel de grande relevância, não somente por insistirem em que os projetos nos quais atuam sejam avaliados, mas por financiarem projetos de formação de especialistas e por eventualmente oferecerem, eles próprios, importantes cursos de capacitação para M&A.

### **5) QUAIS OS REQUISITOS INSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS PARA O DESENVOLVIMENTO E/OU APRIMORAMENTO DAS ATIVIDADES DE M&A NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?**

De tudo, o que é mais importante é que – para além da prestação de contas e da transparência - as atividades de M&A passem a integrar o arsenal de instrumentos de gestão, como um dos mais poderosos deles, já que atravessa todo o ciclo das políticas públicas, desde a formação da agenda, a tomada de decisão, o planejamento, a implementação e até o controle.

**6) NA SUA OPINIÃO, QUAIS OS OBSTÁCULOS PARA QUE O M&A SE EFETIVE COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO?**

Em primeiro lugar, a cultura autoritária, pouco afeita ao diálogo, seja esse vício originado no poder de mando, seja na convicção tecnocrática, seja no dogmatismo ideológico. Em segundo, a ausência de arranjos institucionais nos quais o M&A sejam incorporados ao processo de decisão das políticas públicas. Terceiro, uma eventual tendência academicista das atividades de M&A, que fazem com que nem sempre proporcionem apoios à gestão com a tempestividade necessária.

**7) COMO O M&A PODERIA ARTICULAR-SE MELHOR COM OUTROS COMPONENTES DE GOVERNANÇA DO SETOR PÚBLICO (POR EXEMPLO, PLA-**

**NEJAMENTO ESTRATÉGICO, GESTÃO DE PROCESSOS, PROJETOS, PESSOAS, TI E CONHECIMENTO)?**

Primeiramente, as lideranças do setor público precisam reconhecer que o M&A tem a mesma relevância desses outros componentes de governança do setor público. Segundo, essa articulação depende de arranjos institucionais que facilitem a interação do M&A e esses componentes de governança.

**8) DE ACORDO COM A SUA EXPERIÊNCIA COMO PROFESSORA EM DIVERSOS CURSOS E NA UNIVERSIDADE, QUAIS OS PRINCIPAIS DESAFIOS NA CAPACITAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS EM M&A?**

Como criar capacidade estatal para M&A? Os grandes desafios estão na superação das abordagens demasiado acadêmicas. Os gestores públicos querem (e pre-

cisam) dispor de ferramentas para realizar o seu trabalho. Não adianta oferecer cursos que não proporcionem o que eles precisam. No meu entender, a solução para isso não é simplesmente ministrar cursos, mas sim trabalhar com o treinamento em serviço.

**9) NÃO HÁ CONSENSO SOBRE DIVERSOS CONCEITOS ACERCA DO TEMA M&A. ISTO DIFICULTA NA HORA DE CAPACITAR GESTORES?**

**É POSSÍVEL E/OU RECOMENDADO UM ALINHAMENTO CONCEITUAL?**

Como a senhora lida com tal desafio? Certamente, um dos problemas dessa área, especialmente no Brasil, é a deficiência dos consensos conceituais. Isso dificulta sobretudo a acumulação do conhecimento, pois os que não são especialistas acabam por desistir quando se deparam com conceitos

imprecisos e divergentes. Um conceito só é útil quando serve para organizar o pensamento e o debate entre os atores. Se não existe consenso conceitual o pensamento não avança e as discussões nunca levam muito longe. Certamente, acredito que – mantido o princípio essencial da pluralidade de idéias – deveríamos fazer um esforço de pactuação dos conceitos em M&A. Eu lido com isso esclarecendo, a cada momento, o que quero dizer quando me refiro a cada um dos conceitos e esclarecendo que outros autores podem ter entendimentos diferentes. Mas isso é pouco produtivo, leva a uma dispersão brutal do tempo que poderia ser utilizado para avançar o pensamento, construir formas inovadoras de pensar e de atuar em M&A.

Obrigada!