

# entrevista

Fotos de Ubirajara Machado/MDS



## RÔMULO PAES E SOUSA

POR BRUNO CABRAL FRANCA

Entrevista realizada por ocasião da participação de Rômulo Paes e Sousa no III Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, junho de 2011, em Brasília.

Rômulo Paes de Sousa é médico epidemiologista e PhD em epidemiologia ambiental pela London School of Hygiene and Tropical Medicine (University of London). Especialista em avaliação de políticas públicas, tem sua trajetória vinculada à academia na docência e na pesquisa, enquanto gestor público foi secretário no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, enquanto consultor exerceu atividades no Ministério da Saúde, UK Department For International Development (DFID) e Egyptian Environmental Affairs Agency.

**COMO O SENHOR PERCEBE A ABORDAGEM EM M&A NO BRASIL? O SENHOR VÊ O AVANÇO DAS PRÁTICAS DE M&A? PODERIA ELENCAR ALGUMAS EXPERIÊNCIAS QUE CONSIDERA EXITOSAS PARA QUE POSSAMOS VISUALIZAR O ATUAL CONTEXTO BRASILEIRO?**

Notadamente, a questão da convergência conceitual é hoje uma característica fundamental da consolidação da área de M&A no Brasil. Tempos atrás todos perguntavam o que era avaliação, o que era monitoramento. Ninguém começava uma apresentação sem que esse fosse o primeiro slide, era obrigatório. Atualmente não apresentamos mais esse slide, na maioria das vezes. Isso significa que nós temos uma convenção, do ponto de vista linguístico, ou seja, uma convergência de conceitos, enfim, nós temos uma língua franca. Isso é resultado do esforço de diversas instituições. Pode-se ter ainda pequenas divergências ou até diferenças conceituais em relação a alguns pontos, mas do ponto de vista do sentido mais geral, estamos todos de acordo. Isso é fundamental para o desenvolvimento do saber no campo, não apenas metodológico, que permite escolher as melhores alternativas para responder determinadas perguntas, mas também

a base conceitual que permitiu o desenvolvimento dessas metodologias. Ou seja, nós nos comunicamos hoje de maneira mais fácil do que no passado porque temos um patrimônio comum do ponto de vista dessa produção técnico-científica.

Do ponto de vista dos avanços do M&A no contexto brasileiro, acho que, sem dúvida, um primeiro ponto seria crescimento de sua prática. As atividades de M&A no Estado brasileiro, em seus vários níveis, é prova disso, bem como o crescimento da Rede Brasileira de M&A e a promoção dos seus encontros anuais. Há também uma produção acadêmica relacionada a isso, embora existam razões importantes pelas quais alguns cursos, sobretudo os de graduação de Ciências Sociais, tenham alguma resistência a lidar com M&A. Isso porque o monitoramento e a avaliação são atividades que, por excelência, levam a um juízo sobre se algo está correto ou não, e obviamente, para abordagens mais teóricas e relativistas, isso é um problema. Há também um crescimento na prestação de serviços relacionados a M&A, porque o Estado assim demanda.

#### E COM RELAÇÃO A ESTAS PRÁTICAS, QUAIS EXEMPLOS INOVADORES PODERIAM SER APRESENTADOS?

A ideia de citar exemplos é um ótimo caminho, e com isso eu gostaria de alertar para a seguinte questão: o monitoramento e a avaliação já estão presentes na forma de se organizar políticas públicas no Brasil. A prática do M&A marca uma forma muito específica de fazer política pública, mais contemporânea e mais adequada aos interesses de todos os financiadores, que afinal são todos os brasileiros. Temos um ótimo exemplo: em junho de 2011 foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), um plano complexo, multidisciplinar, que envolve estruturas de comunicação importantes, buscando divulgar para a população como um todo: metas, conteúdos, sua agenda política, e uma forma muito específica que sugira como medir o fracasso ou o sucesso da iniciativa. Estavam, então, dados os instrumentos necessários para o monitoramento. Isso indica que há uma cultura de monitoramento já presente na maneira de fazer política pública no Brasil.

A questão é a qualidade disso, e que diferença podemos fazer se nós melhorarmos o nosso tra-

balho nessa questão. O que faz diferença no nosso trabalho é se nós vamos fazer isso de uma forma mais organizada, uma forma mais racional, e mais que isso, se para além desse cotejamento entre metas e resultados, podemos olhar qualitativamente para as políticas escolhidas e dizer se são as mais adequadas, e se elas eram, no leque de opções possíveis, as escolhas mais interessantes para a população de referência, ou para aqueles aos quais o governo precisa dar resposta a demandas colocadas.

Ainda sobre minha percepção, nós temos experiências em instituições importantes: o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Tribunal de Contas da União (TCU) e suas auditorias operacionais, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) na formação e disseminação, o trabalho do MDS, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e experiências estaduais como a de Minas Gerais, a Fundação João Pinheiro formando gerações na área de gestão pública, São Paulo, Ceará, Pernambuco, e ainda alguns institutos de ensino superior, como é o caso do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regio-

nal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG), Fundação Getúlio Vargas (FGV), a Universidade Federal Fluminense (UFF). Enfim, pesquisadores de várias universidades. Contudo, aí há um problema: a maioria desses órgãos atua de forma isolada.

**O SENHOR FALOU SOBRE A QUALIDADE EM M&A. A QUE TIPO DE FATORES PODE SER ATRIBUÍDO O GAP ENTRE O QUE O SENHOR VISUALIZA COMO IDEAL E O QUE PONDERA COMO REAL NO BRASIL?**

O surgimento das primeiras estruturas de M&A estava muito ligado à produção de conhecimento de nível estratégico. Estruturas ligadas à alta liderança da organização visavam a permitir a compreensão do desenvolvimento da política pública, produzindo uma informação sintética para auxiliar a tomada de decisão do nível estratégico.

Há um ponto muito importante nesse tema, que volta à questão do pacto federativo, por exemplo: a questão do papel dos municípios enquanto “indutores” desta agenda. Se é verdade que é nos municípios que “as coisas acontecem”, também deve ser nos municípios que os resultados de sistemas de M&A devem chegar. A qualidade aqui está associada com a noção de empoderamento das informações geradas para os

interlocutores, e de pertencimento, a partir do momento que a população envolvida no programa que foi avaliado se vê no relatório, em suas análises. Contudo, por várias questões, as competências mapeadas hoje em relação a sistemas de M&A disseminados no Brasil estão no nível federal. Essa importante concentração de inteligência no nível federal advoga “contra” o princípio de descentralização das políticas. Bem, minha percepção é que ao mesmo tempo que é nos estados e nos municípios onde há maior capacidade de investimento, há uma heterogeneidade tão grande com relação às competências agregadas de M&A, que estabelecer um padrão de qualidade é bastante desafiador no longo prazo.

#### É EM RELAÇÃO A OUTROS PAÍSES?

Em países mais pobres, há ainda uma influência muito grande das agências internacionais, inclusive em muitos casos a realização do M&A é colocada como contrapartida para obtenção de empréstimos. Com isso, há uma disseminação heterogênea, e uma concentração muito grande da prática onde há recursos para investimento. Ao mesmo tempo, há uma baixíssima reflexão internacional sobre a forma de se organizar estas funções, ou seja, a “sociologia” do M&A. O que

encontramos muito na literatura são os estudos, e aí há avanços importantes em termos de metodologias, mas como se organiza um sistema de monitoramento e avaliação e quais os seus desafios para se relacionar sobretudo com a gestão pública, há pouca reflexão internacionalmente.

#### VOLTANDO AOS ELEMENTOS ATUAIS QUE CARACTERIZAM O CENÁRIO DE M&A NO BRASIL, O SENHOR ESTAVA DIZENDO SOBRE OS “NOVOS FÔLEGOS” NESTE CAMPO...

Sim, tenho uma percepção de que estímulo, em grande medida, é dado via financiamento. Para tanto, o crescimento do campo do M&A também é sensível quando analisamos o recurso investido nestas atividades. O orçamento, aliás, me lembra uma história que eu gosto sempre de contar. Certa vez nós estávamos montando uma agenda de avaliação para um determinado órgão, então eu fui perguntar ao secretário responsável o que ele gostaria que eu avaliasse, e ele me disse: eu gostaria que fosse avaliado o programa tal. Eu perguntei: “Você sabe quanto é o orçamento desse programa?” Ele disse que não. Eu disse: “É 0,5% do orçamento total da sua secretaria. Então, se nem você acha que este programa é importante, por que seria importante alocar recursos para

monitorá-lo e avaliá-lo?”. Esta é a primeira questão que eu gostaria de ressaltar: M&A também são recursos alocáveis, de acordo com a relevância presente ou futura das iniciativas. É preciso que faça sentido o que se está fazendo, que se tenha clareza sobre o que se quer avaliar, o que se quer monitorar. Embora monitorar, por causa das ferramentas disponíveis, seja um processo mais fácil, um nível de monitoramento mais “raso” é possível para todos os programas e ações. No entanto, a avaliação que é uma atividade mais cara, convém obviamente utilizar os mesmos critérios de alocação que se utiliza na definição de políticas públicas no sentido mais geral. Essa questão do orçamento também está ligada à legitimidade e credibilidade da ação M&A, ou seja, quanto mais legítima, maior capacidade de atrair recursos, como é na política pública em geral.

**NA SUA OPINIÃO, QUAIS OS DESAFIOS NESSE CAMPO?**

Nós precisamos entender, ainda, como se organiza o monitoramento e como se organiza a avaliação de políticas públicas, até porque o crescimento dessas atividades se dá em corporações específicas, e o sucesso ou o fracasso delas depende muito dos ritos de entrega, ou seja, como

os avaliadores apresentam os resultados aos gestores, e como esses resultados são percebidos por eles; se é de uma atividade que é percebida como agregadora de valor ou se é uma atividade que pode ter componentes desagregadores, essa é uma reflexão que nos cabe fazer. Quais são os requisitos necessários para se atuar no monitoramento e na avaliação, e como nós podemos ter uma atividade mais eficaz no sentido de melhorar a política pública, porque afinal esse é o primeiro mandamento de monitoramento e da avaliação de política pública.

Temos avanços, mas temos também desafios importantes, o primeiro deles é a baixa densidade de especialistas nos órgãos públicos, ou seja, ainda falta gente especializada nisso. Ainda que a academia tenha formado cada vez mais profissionais, há ainda uma baixa densidade porque ela precisa se desenvolver não apenas em relação a quem produz o conhecimento referente ao monitoramento e a avaliação de políticas públicas, mas a quem o utiliza, ou seja, os clientes. Ainda que o monitoramento esteja disseminado, e nós tenhamos um número grande de pessoas que lidam com ferramentas de monitoramento, ainda que possam até não che-

gar à avaliação, é preciso que os usuários estejam conscientes do tipo de conhecimento que estão consumindo, aí volta a questão dos ritos e da necessidade de uma disseminação de conceitos, ou seja, formar em vários níveis. Desde quem produz a quem consome, de forma consciente, aquele conjunto de informações que o monitoramento e a avaliação podem ou devem produzir para o aprimoramento da gestão. Ainda faltam cursos para isso, não com uma carga horária maior do que se tem visto no mercado, mas também cursos mais simples, e alternativas de disseminação mais leves para esse conjunto de usuários.

Em segundo lugar, temos que lidar com a instabilidade institucional, tanto em relação a pessoal quanto a estruturas. Estamos em um momento em que a atividade de M&A é uma atividade de fronteira do conhecimento dentro da gestão pública, e os seus ciclos de amadurecimento e sucateamento também podem ser semelhantes, a depender de como o estado lida com isso, como ele gera incentivos para o desenvolvimento das carreiras, e como ele gera capacidade de renovação do conhecimento dentro da gestão pública. Enquanto estamos no início e somos todos jovens, tudo é

fácil. Entretanto, se o Estado não tem a capacidade de manter de uma maneira dinâmica a atração desse tipo de competência e a prática útil aos gestores, ele pode também burocratizar esta função, ou seja, torná-la uma função cartorial, apenas para seguir protocolos normativos. Aquilo, que não agrega qualidade à política pública, não agrega competência, não produz transparência, ou seja, não faz aquilo que é a essência do monitoramento e avaliação. Então, temos estruturas aparecendo, desaparecendo, equipes inteiras sendo formadas e desagregadas, formas ainda precárias de contractualização, o que não é necessariamente um problema, isso depende, mas com certeza há ainda uma instabilidade no designio em relação às equipes que compõem essas estruturas de M&A, sobretudo avaliação.

Um terceiro desafio é lidar com o conflito intercorporativo, isso é da natureza do negócio, eu brinco que é o monitoramento e a avaliação contra todos. Eu concordo com essa posição por um lado, pela vivência longa e sofrida de alguns gestores; não longa para todos, mas sempre sofrida. A questão dos ritos é fundamental. Dado que a entrega dos resultados de uma avaliação só é feita a posteriori, e como a atividade da

política pública é muito dinâmica, pode haver um descolamento entre os tempos da gestão e os tempos da avaliação. O processo de entrega às vezes é muito curioso, alguém começa a fazer uma avaliação de um programa que já não é mais daquele jeito há vários meses, e a primeira defesa do gestor é dizer: mas não é mais assim, já mudamos tudo; ou seja, fizeram um trabalho morto. Há que compreender, portanto, quais são os tempos necessários da gestão e os tempos possíveis da avaliação. Para isso, devemos ter sempre um mix de avaliações que respondam perguntas de curto, médio e longo prazos.

#### **MAS ISSO NÃO DEVERIA SER RESOLVIDO NAS ESCOLHAS METODOLÓGICAS?**

Volta para aquela discussão que quando os processos se esterilizam e entramos em um processo cartorial, isso se descola, gera uma rotina estéril onde se produz um monte de indicadores e ninguém sabe exatamente para que servem. Uma vez eu estava trabalhando em um país, e eles tinham um painel de certeza sobre as 1.600 indicadores, e eu me perguntava para que serviam exatamente? Quem olhava tantos indicadores? Ou seja, também implica um processo seletivo na definição desses indicadores e dessas ferramentas.

Bom, a apropriação precária dos resultados também faz parte da lista de desafios, uma busca permanente de que esses conhecimentos sejam internalizados na gestão. Agora, é importante lembrar que a avaliação de políticas públicas, por mais robusta que seja a sua metodologia, por mais sofisticado que seja o seu processo, ela é na verdade apenas uma fonte de conhecimento no processo decisório. Não é nem um juiz absoluto, nem a medida com outras possibilidades, inclusive a intuição, que seria a categoria menos racional da teoria do conhecimento, mas ela concorre com a intuição e não podemos desprezar o conhecimento do gestor. Uma questão fundamental na análise de políticas públicas, e não na avaliação de políticas públicas, é que é preciso compreender que o “fazer” gera conhecimento, ainda que ele não seja tão organizado e sistematizado como os papers que todos nós sabemos escrever; mas há conhecimento nesse tipo de fazer, e também na intuição, e para usar certa categoria do conhecimento, é uma antevisão de como a razão pode se revelar no futuro.

E nessa temática de metodologia em M&A, explicitar os modelos analíticos é fundamental. Como disse, todo o processo está en-

volto de juízo e preconceitos, e as entregas de M&A entram no mérito da questão, atribuindo valor às ações executadas. Assim, há riscos institucionais importantes se não houver transparência. Ela é inerente ao envolvimento das partes e ao diálogo que sustenta uma construção metodológica consistente. A avaliação pela sua correlação com a transparência na gestão pública, também pode ser vista como uma ameaça, e tende a sê-lo para as instituições, grupos, programas, indivíduos. Então, obviamente os gestores se relacionam com a atividade de avaliação e monitoramento também considerando o risco dessa exposição. Temos que compreender, portanto, como essas dinâmicas se dão, e temos que ter cuidado com elas também, porque a coisa mais danosa que pode ter em um relacionamento entre atividades de monitoramento e avaliação e os gestores, é anunciarmos primeiro, pensar depois e depois conferir as consequências do anúncio, esse é o pior cronograma que se pode fazer. Aliás, o pior tipo de avaliador é o avaliador alarmista, existem vários, menos quando eles são avaliados, aí eles querem prudência.

**A RELAÇÃO DA BUROCRACIA COM O M&A PARECE SER UMA TEMÁTICA INTERESSANTE. ASSIM, COMO ELA TÊM DIALOGADO E ASSIMILADO AS**

#### **CONTRIBUIÇÕES QUE UMA AGENDA DE M&A TENDE A LEVANTAR?**

Há duas questões que eu acho importantes: uma é ainda com relação à questão dos tempos legais. Um exemplo mais óbvio: Estamos no MDS começando a fazer estudos longitudinais com famílias beneficiárias do Bolsa Família, e que a Saúde já vem fazendo há mais tempo. Como o programa é muito grande, é muito difícil adequar os tempos deste tipo de estudo, que demanda acompanhamento de muitos anos, com os tempos legais. Então, muitas vezes o que acontece é que precisamos fazer uma licitação para fazer apenas uma rodada do estudo, e depois outra para a segunda rodada, e depois outra para a terceira. Imagina que você tem uma instituição observadora na primeira rodada, uma segunda instituição diferente na segunda rodada, uma terceira numa terceira rodada. Qualquer manual de pesquisa irá alertar para um possível viés de observação. Agora, há que se compreender que nós estamos criando demandas para a adequação jurídica do estado. Essa questão não estava colocada, então não dá para esperarmos que os órgãos de controle já estejam antecipadamente prontos, ou seja, é uma solução que nos cabe colocar e trabalhar de forma conjunta.



Quando o Estado vai enriquecendo as suas atividades, ele vai gerando novas demandas institucionais, administrativas, jurídicas, ou seja, nós estamos colocando novos desafios para o funcionamento do Estado na medida em que nossas atividades até então não existiam, não estavam colocadas na escala que nós hoje estamos colocando. Estamos colocando como corporação, e obviamente estamos respondendo com demandas que são feitas por outros interessados.

Outra questão também muito importante é a questão de revisão de desenhos da própria investigação a partir dos achados iniciais. Na atividade de pesquisa, sobretudo quem está trabalhando na atividade de fronteira, isso não é nenhum problema, faz parte do processo de produção de conhecimento. Mas, do ponto de vista jurídico, é difícil explicar certas mudanças “mas você não conseguiu antever”, é, porque o conhecimento é limitado, todo saber é precário. O posicionamento dos órgãos de controle tende a interpretar uma falha no planejamento; e há os limites legais de 25% para aditamentos de contrato. O gestor pode argumentar: “mas eu vou perder todo um trabalho de campo, vou perder essa oportunidade, vou ter que chamar outra instituição”, simplesmente

porque a limitação humana do conhecimento é assim mesmo. Como toda a categoria que trabalha com fronteira de conhecimento, sempre temos que achar que nós é que sabemos e os outros não sabem nada ou quase nada. Nós simplesmente nunca colocamos essa questão, isto que é uma atividade de pesquisa por excelência, e as próprias universidades têm dificuldade de lidar com esse tipo de problema, quando é na atividade de gestão, o problema é muito maior.

A vivência de gestor público me trouxe experiências incríveis: uma vez estávamos fazendo essa pesquisa longitudinal do Bolsa Família, primeira rodada, alguns dos municípios sorteados ficavam na parte mais ao norte da Amazônia, e o único meio de transporte possível era avião. Eu falei: olha, pode tirar o avião porque eu não vou conseguir explicar isso; se tirar o avião não vai dar para chegar lá, “então tira o município”. É verdade! Depois eu não vou conseguir explicar porque eu aluguei um avião para fazer uma pesquisa de beneficiários do Bolsa Família. Isso é um dilema típico de gestor. Todo gestor, incluindo os gestores de unidades de monitoramento e avaliação, toma um conjunto de decisões ad hoc diariamente.

Na verdade, quando tomamos essas decisões, estamos assumindo riscos intrínsecos, e fazemos isso porque temos um grau razoável de segurança de que conseguimos depois enquadrar essa ação dentro de um modelo jurídico aceitável. Mas, se começar a bater uma incerteza, nós não fazemos. Então, vale para o gestor, vale para nós, ou seja, aquilo que você não consegue explicar rapidamente para o seu interlocutor, é melhor não fazer. Então, isso significa o alargamento de uma compreensão jurídica sobre o que é uma atividade do Estado, inclusive uma atividade de pesquisa aplicada, voltada para gestão, e vai colocando essas necessidades, ou seja, vamos melhorando este modelo, e aí foi muito importante o avanço técnico no TCU nessa questão, porque pode ampliar o seu próprio entendimento e dos outros órgãos de controle. Eu diria que hoje o TCU é uma das unidades de ponta na produção de M&A no nível federal.

Outro problema ainda é o dumping. Como é um mercado pouco regulamentado, aqueles que querem entrar podem fazê-lo de forma desleal, jogar o preço lá embaixo, e entregar obviamente estudos de péssima qualidade. E, quando o mercado percebe que há uma oportunidade de negócio

na avaliação de políticas públicas, muitos se apresentam para trazer essas soluções. É o mesmo dilema, mas em um sentido mais geral, como fazer um processo de contratação de qualidade para estudos de avaliação?

#### **AFINAL, QUAL VALOR O M&A AGREGA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS?**

Esta é uma pergunta que tem sido feita por muitos gestores. Quando se pergunta: mas exatamente quanto custa essa atividade de avaliação?, essa pergunta parece meio insultante. Esta é pergunta a que fazemos todos os dias para os gestores: será que esse investimento, em termos de política pública, vale a pena? É preciso, portanto, que haja uma razão clara para isso.

Progressivamente, fomos tendo modelos mais capilarizados dentro das organizações, e o próprio monitoramento tem se tornado cada vez mais uma etapa intrínseca da gestão, se confundindo com a própria, por vezes. Já a avaliação não, ela é sempre tida como uma atividade mais seletiva, normalmente realizada fora da própria organização, de modo a imprimir independência. Destaco que todo esse processo é imbricado por juízos e pré-noções que são emitidos a partir desse conhecimento produzido. Lembre-se que a nossa atividade é normativa, então é cheia de ju-

ízos, inclusive os nossos preconceitos fazem parte desses juízos. Eu gostaria só de lembrar que o avaliador não é neutro, as escolhas que ele faz estão lastreadas nas suas convicções, nas suas percepções de mundo, mas isso é outra conversa, o que importa aqui é saber que se esse conflito é inerente, alguns desenhos institucionais podem agravá-lo, e podem fazer com que alguns avaliadores se sintam como “xerifes” da organização, então é alguém que deve ser temido, e não alguém que deve ser recebido como parceiro e como alguém que vai melhorar a atividade.

**O SENHOR APRESENTOU OS DESAFIOS, OS VALORES, OS CAMPOS EM QUE ESTÃO SE DESENVOLVENDO O M&A. O SENHOR DIRIA QUE JÁ ESTAMOS PLENAMENTE DESENVOLVIDOS NESTE CAMPO?**

Pelo contrário, há um grande gargalo, gargalo esse que se assenta na questão da institucionalização dos sistemas de M&A, por envolver uma necessidade de ajustes na legislação e no nível do marco legal interno das organizações. Outro aspecto importante é a disponibilização de informações: se nós como Estado temos interesse em fazer atividades de monitoramento ou de avaliação, e se isso não estiver presente na etapa da contratualização, nós não te-

remos acesso sequer aos micro-dados. Teremos, na verdade, tabelas consolidadas. Agora, uma coisa que eu aprendi comparando a experiência brasileira, onde o Estado brasileiro é robusto, tem uma estrutura administrativa muito grande, e países que têm o Estado muito incipiente, como o sul da Ásia, África, é que monitoramento é uma atividade mais importante quando o estado é o provedor dos serviços. Quando ele compra, a avaliação é mais importante, pois o foco é nos resultados pouco importando o processo. Quando o Estado faz, as corporações querem mostrar que estavam trabalhando, podem até não ter entregado muita coisa ou muita coisa de qualidade, mas eu ralei, e o monitoramento, então, se apresenta como uma métrica desse esforço, não como uma métrica do resultado.

Quando eu estive acompanhando a organização de sistemas, eu tinha a impressão que os gestores africanos compreendiam mais de avaliação que os gestores brasileiros. Os gestores brasileiros queriam falar de monitoramento o tempo todo, ferramentas, rotinas, etc. Na África, todos entendiam a avaliação, mas é porque o Estado é fundamentalmente um comprador de serviços, e aí se concentra em gerenciar um número enorme

de provedores diversos, e vão focar na entrega final.

Por fim, a estabilidade contratual de pessoal, em funções diversas, pela própria natureza do Estado brasileiro, é ainda um desafio. E na área de M&A ele não é menor. Uma questão fundamental para que a gente institucionalize essas funções, é liderança e legitimidade. Há que ter profissionais militantes do monitoramento e da avaliação, isso faz parte da viabilização de qualquer nova função do Estado, ou seja, há que ter uma burocracia interessada. É preciso demonstrar que se agrega valor, há que se desenvolver competências em vários níveis: no de quem compra, no de quem provê; há que se conformar redes de cooperação, como um extra, para que troquemos métodos e formas de organização.

#### **QUAIS SÃO OS MODELOS INSTITUCIONAIS MAIS OBSERVADOS HOJE NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO E COMO ELES SE RELACIONAM?**

Eu observo hoje duas grandes tendências de institucionalização no setor público: uma na coordenação de um nível mais central realizada nas áreas de Planejamento, Casa Civil e similares, e outra em um nível mais específico - os modelos setoriais. Estou considerando a experiência do MS e do

MEC, que são mais antigas, e a do MDS, que é mais recente. No MDS há uma Secretaria de Gestão da Informação, e no MEC há o INEP. Há também outras estruturas dentro do MEC que fazem avaliação, só que são atividades voltadas para dentro dessas organizações. Elas têm profundidade, mas são voltadas para dentro, respondem a perguntas específicas das organizações, em processos diversos de pactuação, em processos de rotinas de entrega distintas, então são experiências singulares.

É claro que existe um intercâmbio entre MDS, MEC, TCU, INEP, ENAP, enfim, outros parceiros. Como já citado, é comum identificar atividades de monitoramento mais intrínsecas à gestão, principalmente com o avanço da tecnologia da informação e da comunicação. Agora, os órgãos de coordenação também fazem demandas, sobretudo de monitoramento de políticas públicas, para lhes permitirem uma análise comparada de desempenho. Mas, para isso, há que se reduzir os indicadores, e há que se ter, portanto, uma camada mais rasa de conhecimento oriundo desses indicadores e desses processos. Algo também que seja compatível com modelos muito heterogêneos, onde se tenha, por exemplo, ministérios muito mais robustos, com compe-

tência instalada (como a SAGI e o INEP, por exemplo), até estruturas muito incipientes.

Não estou dizendo que comprar serviços externos às instituições signifique dizer que essa é necessariamente incipiente, várias instâncias públicas o fazem, como por exemplo, a SAGI do MDS que compra diversos serviços. A grande diferença é que ela tem equipe qualificada para comprar bem os serviços, ou seja, quem sabe fazer sabe comprar. Quando, então, os organismos de coordenação demandam informações nesse sentido, tem que fazer de forma simplificada.

Portanto, cria-se um fluxo para que se respondam às demandas colocadas. Normalmente elas se iniciam com uma “apropriação do tema”, ou seja, estudos que se fazem nas pontas para compreender o desenvolvimento de políticas públicas do município com estudos qualitativos, abrindo um leque amplo de opções metodológicas. Depois, tem-se uma necessidade de transmitir este conhecimento a níveis mais estratégicos, (como por exemplo no MDS e no MEC), aprofundando o debate e qualificando as questões pertinentes às demandas originárias. Todavia, esse processo é muito focado nas necessi-

dades ministeriais, dificilmente é compartilhado. Exemplos: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano Plurianual (PPA), a execução orçamentária, então são atividades de monitoramento que são necessárias para a gestão do estado feitas a partir desses níveis de coordenação, e aqui embaixo eu tenho outro modelo com um diálogo tênue entre esse modelo mais robusto, mais aprofundado, e aquele lá em cima que faz uma demanda de um conjunto de indicadores mais rasos.

É importante ainda citar o IPEA e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que são, na prática, agências com importante papel na avaliação pela quantidade de estudos e informações que produzem.

Portanto, é como se nós tivéssemos dois grandes modelos: um, mais estratégico, tencionando no sentido da simplificação, generalização no conjunto de indicadores, e outro em um nível mais aprofundado, mais interno às organizações, e aí nós temos os sistemas que são repositórios disso. A existência desses dois modelos implica, primeiro que há sempre um dilema imposto para nós, que é uma coisa própria da teoria do conhecimento, que é o seguinte: quando eu me aproximo de um

objeto e olho em detalhes, eu perco a relação que esse objeto tem com aquilo que lhe é externo, em compensação eu consigo perceber o detalhe. Quando eu me afasto, eu percebo a relação com o que o circunda, e perco a noção das suas intimidades. Isso é um dilema, ou seja, o que eu ganho e o que eu perco nesse tipo de avaliação. Quando eu faço isso, esses modelos mais setorializados, mais especializados, respondem muito sobre a natureza da implementação das políticas e dos programas daquele setor, mas perdem a visão desta política, deste programa, ou desta unidade de governo, com o todo. Quem responde a isso é aquele nível mais estratégico, ainda que a camada de indicadores seja superficial. Eles têm papéis distintos, respondem a perguntas distintas e a atores distintos. Se formos conversar com os gestores de programas, eles querem saber do negócio deles, é compreensível. Quando se fala em um nível mais estratégico, aí depende. O nível estratégico de uma organização quer saber a comparação da organização dele com as outras, e quer saber sobre o desempenho para baixo. Agora, quando estamos elevando muito acima, há uma percepção mais genérica, e por comparação, afinal, não é possível que entendamos com profundidade todas as áreas,

ou seja, uma questão fundamental do Estado é a delegação; há que delegar competências. Agora, para que possamos fazer uma avaliação, se essas competências estão sendo bem utilizadas, há que compará-las, afinal, a nossa medida de certeza é sempre dada por comparação. Aí, os grandes programas atraem mais recursos, obviamente, inclusive recursos de avaliação. É compreensível que assim seja. Nós precisamos avançar muito no desenvolvimento dessas tecnologias, de modo que possamos compreender melhor o que é comparável, e essas oportunidades que temos aqui são fundamentais.

Uma coisa fundamental nessa generalização é que toda unidade espacial tende a se ver como uma unidade tão singular que a comparabilidade não seria autêntica, legítima, ou todo país tende a se ver assim, ou todo estado tende a se ver assim, porque isso na verdade permitiria a captura do processo de legitimidade. Só eu sei dizer, ou só nós sabemos dizer, se o que estamos fazendo é certo ou errado, os outros não teriam essa legitimidade. Nós sabemos que tudo isso são fantasias daquilo que não podemos viver. Na verdade, precisamos de um processo de comparação, de uma referência normativa ou estatísti-

---

ca normativa do que precisamos e devemos fazer, e devemos estar dispostos a produzir essas alternativas e aceitar os desafios de sermos avaliados nessa questão.

**NESSE ESTEIO DE DESENVOLVIMENTO DO CAMPO DO M&A NO BRASIL, QUAL SERIA A IMPORTÂNCIA DE INICIATIVAS COMO EVENTOS E REDES DE INTERESSADOS E DE PUBLICAÇÕES DE REVISTAS QUE TRATAM DO TEMA, COMO A REVISTA BRASILEIRA DE M&A (RBMA)?**

Ao empreender uma iniciativa como a Revista, elevamos ao nível mais alto a nossa capacidade de organização e disseminação, tan-

to de métodos como de formas de organizar o monitoramento e a avaliação. Começamos a desenvolver também, ainda que de forma inicialmente incipientes, rotinas de disseminação de conteúdos teóricos/empíricos, aí valem as revistas, os eventos pioneiros e regulares como o da Rede Brasileira de M&A e ainda outras atividades que desenvolvemos hoje, sobretudo nos cursos que as várias instituições realizam. Então, temos um patrimônio comum, temos uma forma de disseminar o nosso conhecimento, o conhecimento que estamos produzindo e o advento da Revista

Brasileira de M&A é também uma etapa fundamental.

Dar maior consistência e coesão aos processos de M&A, o que essas práticas relatadas anteriormente tentam fazer, significa iluminar um tema importante: a questão da legitimidade. Ela pode ser acadêmica ou não, dependendo dos nossos objetivos e de uma maior robustez nas pesquisas que nós realizamos, nós todos da área, do setor. Legitimidade enquanto conhecimento e acesso à informação, tornando públicos e disseminando tais produtos pelos órgãos, pelas

revistas, e eventos científicos de maior prestígio. Não nego que ainda necessitamos, enquanto campo do conhecimento, de uma qualidade maior do ponto de vista científico, ou seja, muito do que nós produzimos é o que se chama de literatura cinza, aquilo que é produzido pelo governo, ou aquilo que é produzido para o governo, carecendo muitas vezes de maior robustez metodológica.

**PARA TERMINAR, GOSTARÍAMOS DE PARABENIZÁ-LO PELAS SUAS REALIZAÇÕES E DESEJAR SUCESSO NOS NOVOS DESAFIOS.**