

S
UFRJ/IE
TD 445

NS 404227

UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia
como dimensões operacionais da avaliação

nº 445

Alexandre Marinhoⁱ
Luís Otávio Façanhaⁱⁱ

Julho de 2000

Textos para Discussão

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA

Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia
como dimensões operacionais da avaliação

nº 445

✓ Alexandre Marinhoⁱ
✓ Luís Otávio Façanhaⁱⁱ



43 - 017067

Julho de 2000

[Faint, mostly illegible text, possibly a library stamp or administrative note]

Diretor Geral: Prof. João Carlos Ferraz
Diretor Adj. de Graduação: Prof. Maria Lúcia T. Werneck Vianna
Diretor Adj. de Pós-graduação: Prof. Francisco Eduardo P. de Souza
Diretor Adj. de Pesquisa: Prof. João Lizardo R. Hermes de Araújo
Diretor Adj. Administrativo: Prof. João Carlos Ferraz
Coordenador de Publicações: Prof. Carlos Frederico L. Rocha
Coordenação Administrativa: Elizabeth Queiroz
Projeto Gráfico,
Editoração e Revisão: Flávio Sabbagh Armony
Impressão: IE - UFRJ

SERY/IE
TD 445

UFRJ/CCJE/BIBLIOTECA EUGENIO GUDIN
DATA: 16 / 8 / 2000
REGISTRO N.º 504294-1

Ficha catalográfica

MARINHO, Alexandre

ms 404297
bc adm 410203

Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. / Alexandre Marinho, Luís Otávio Façanha. - Rio de Janeiro: UFRJ - Instituto de Economia, 2000.

31 p.; 21 cm. - (Texto para Discussão. IE/UFRJ; nº 445)

1. Programas Sociais. 2. Política Social. I. Façanha, Luís Otávio. II. Título. III. Série.

O Programa Editorial do IE/UFRJ (sucessor dos Programas Editoriais do IEI e da FEA/UFRJ), através das séries "TEXTOS PARA DISCUSSÃO", "TEXTOS DIDÁTICOS" e "DOCUMENTOS", publica artigos, ensaios, material de apoio aos cursos de graduação e pós-graduação e resultados de pesquisas produzidos por seu corpo docente.

Essas publicações, assim como mais informações, encontram-se disponíveis na livraria do Instituto de Economia, Av. Pasteur, 250 sala 4 (1º andar) - Praia Vermelha - CEP: 22290-240 / Caixa Postal 56028 - Telefone: 295-1447, ramal 224; Fax: 541-8148, a/c Sra. Elizabeth Queiroz.

SUMÁRIO

1. Introdução	5
2. Notas sobre os conceitos de efetividade, eficiência e eficácia	7
3. Gerenciamento de programas sociais: alocação de recursos	18
4. Comentários finais	28
Referências bibliográficas	29

1. INTRODUÇÃO

Programas sociais recomendam e mobilizam avaliações, e programas sociais governamentais motivam questionamentos de espectro mais amplo e, freqüentemente, mais mobilizadores. Há, no caso, interesses e comprometimentos legítimos envolvidos, sem dúvida, mas, não raramente, as discussões alternam seu foco:

1. de preocupações exclusivas com os resultados e impactos sociais desejados e/ou observados de políticas, em um extremo, para;
2. considerações de restrições de recursos, no outro, o que tende a obscurecer entendimentos, em particular, das delicadas interligações entre meios e fins, que merecem ser prestigiadas e asseguradas para o sucesso de programas e políticas sociais.

Mais positivamente, esses problemas concedem às atividades de avaliação importância significativa e proeminente, e o ponto de vista que se pretende desenvolver neste trabalho, com intuítos eminentemente práticos e operacionais, é o de que a avaliação adquire ali condição de instrumento central e indispensável de gestão, tal como, aliás, os instrumentos de controle o são, reconhecidamente, para as atividades de governo. O ponto de partida para esta proposta de trabalho está configurado por algumas características e peculiaridades dos programas sociais, que serão ressaltadas logo a seguir e, ademais, por orientações da literatura especializada, que traduzem os dilemas já assinalados por exigências de efetividade, de eficiência e de eficácia dos programas e políticas sociais.

A esse respeito, é importante assinalar três pontos fundamentais:

1. em primeiro lugar, que os programas sociais são concebidos e desenvolvidos para atender a objetivos múltiplos. Esses objetivos, em geral, explicitam necessidades e anseios tão desejáveis e meritórios quanto difíceis de serem verificáveis, no sentido das limitadas possibilidades de identificação dos mesmos, de descrição detalhada (*a priori*, e quando da formulação inicial dos programas), e de hierarquização daquelas orientações;

2. conseqüentemente, torna-se difícil identificar com rigor e precisão as metas de eficácia dos programas, que balizariam, com orientações precisas formuladas *a priori*, seu desempenho esperado, e avaliações *a posteriori* dos programas. Costuma-se apontar e também questionar, que programas sociais só se revelariam eficazes se antes revelassem eficiência e efetividade, pois custos e resultados fazem parte da própria constituição dos programas. A eficácia estaria, assim, diretamente associada a dificuldades de se tornar os objetivos dos programas *contratáveis* – formalmente, ou através de regras de formulação de gestão de entendimento simples – assim como a dificuldades de se monitorar os programas, quanto à sua execução e aprimoramento, e quanto à efetividade e à eficiência dos mesmos. As *condições controladas*, comuns em outras searas, e que costumam definir a eficácia de experimentos, não são de fácil desenho, explicitação, ou obtenção, na área social;

3. como terceira característica importante, é importante chamar a atenção para a **descentralização operacional** dos programas sociais. Também há, no caso, complexidades configuradas pela existência frequente de multiplicidade de superiores hierárquicos (*principals*), que formulam e administram mandatos de gestão, em interação estratégica com agentes (*agents*) – em muitos casos se tratando de organizações complexas –, que são selecionados e contratados muitas vezes sem conhecimentos completos de suas características, e que implementam e executam as orientações e objetivos dos programas, sem sintonias nem alinhamentos garantidos com as orientações e objetivos dos programas.

A **efetividade e a eficiência**, entendidas como utilização consistente dos recursos disponíveis dos programas, também dependem da mobilização e *esforço* de agentes, cujo controle e regulação não constituem tarefas triviais. A literatura especializada também recomenda, nesses casos, que se atente para o início desses processos decisórios e para os agentes potenciais e beneficiários diretos dos programas, assim como para os tetos orçamentários e regras de repartição de recursos. Em particular, de regras de alocação de recursos decorrem (ou não) os incentivos econômicos e de política pública com que superiores hierárquicos virão a administrar as ineficiências potenciais apontadas.

O presente texto procurará prestigiar cada uma dessas características e temas assinalados, e extensões oportunas – que integram o que já se denominou *de economia interna de governo* – identificando tarefas que devem, desejavelmente, integrar a avaliação como atividade específica, necessária, tecnicamente exigente e onerosa, tanto quanto benéfica para o gerenciamento e para apreciações dos programas. Esses comentários iniciais serão mais elaborados na seção 2, que se segue, onde também se apresenta e discute e discute modelo visual e descritivo do funcionamento de programa social genérico, que servirá de referência para as subseções e partes posteriores do texto. Na seção 2 também se apresentam e discutem dois estudos e experiências concretas de avaliação, que exemplificam a possibilidade de se conferir orientação operacional para sugestões apresentadas na seção, e caminhos para se alcançar medidas de efetividade e de eficiência. Na seção 3, discutem-se extensões possíveis para a avaliação de programas sociais, como organizações que avaliam seus desempenhos, e alocam recursos disponíveis de forma eficiente, e segundo critérios que avaliam bem e consistentemente seus desempenhos. Comentários finais serão apresentados na seção 4.

2. NOTAS SOBRE OS CONCEITOS DE EFETIVIDADE, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA

Organizações, programas, projetos, empreendimentos econômicos e sociais, enfim, costumam congrega e coordenar, com maior ou menor grau de sucesso, atores, atividades, estratégias de trabalho e, na maioria das situações reais e vivas, objetivos múltiplos. Como já se assinalou na introdução, programas sociais podem e devem ser também entendidos como organizações sociais e, em todos esses casos, há dificuldades, competências e esforços envolvidos e requeridos, seja no enunciado inicial e definição de objetivos da organização que se pretende desenvolver, seja na implementação de objetivos e estratégias de trabalho, seja no aprimoramento de atividades, seja na delicada compatibilização de objetivos iniciais e resultados alcançados.

Ou seja, há competências e esforços envolvidos na superação dos sérios *problemas organizacionais e de coordenação* com os quais convivem programas sociais e as organizações vivas em geral, e os programas sociais talvez dramatizem a importância e relevância destas dificuldades de gerenciamento. Essa ênfase não deve ser desmerecida, pois a avaliação pode ser entendida como mecanismo necessário e virtuoso de coordenação, sendo importante associar medidas de efetividade, de eficiência e de eficácia a objetivos de coordenação, como se procurará argumentar a seguir.

Ressalte-se que, durante muito tempo, os economistas – mais precisamente, os livros-texto de Economia e a sabedoria convencional – deixaram de oferecer tratamentos mais consistentes e sistematizados sobre esses temas, como assinala KREPS, 1990a. Nos dias de hoje, entretanto, problemas de coordenação e contratuais já configuram importantes áreas de pesquisas, das teorias dos contratos e dos modelos de agenciamento (*agency*), que podem ser apreciadas em, p. ex., KREPS, 1990b, parte IV, em MILGROM & ROBERTS, 1992 (especialmente cap. 7), e em TIROLE, 1994 e 1999, para balanço de contribuições recentes.

O texto recorrerá informalmente a essas fontes, como orientações, e a recurso visual simples, que será apresentado a seguir. Trata-se de elaboração de modelo gráfico já utilizado e proposto por CARVALHO, ORTEGA & FAÇANHA, 1984, como versão do “*process approach*” para o problema da avaliação, por MINTZBERG, 1994, e por FAÇANHA, JORGE & MARINHO, 1996, inspirando-se, também, em famoso modelo da Teoria da Organização Industrial, denominado de “*modelo de estrutura-conduta-desempenho*”, assim como em compatibilidades deste último modelo com representações visuais (de jogos dinâmicos de estratégias) utilizadas pelas teorias de contratos, como em RASMUSSEN, 1990, parte II, p. ex.

2.1. Representação gráfica de programa social

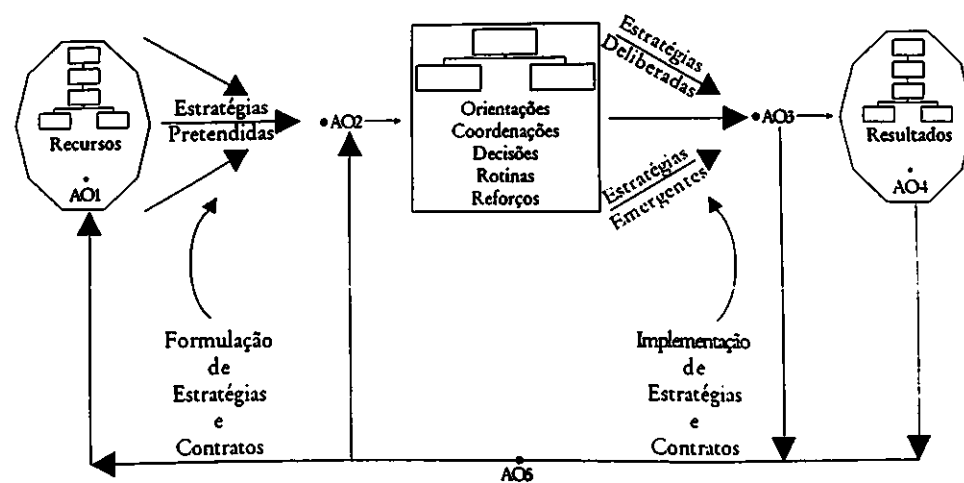
Nesta subseção e na próxima, o trabalho procurará caracterizar os *problemas de coordenação* mencionados anteriormente, ressaltando mecanismos de coordenação, de orientação (*guidance*), de controle e

de avaliação, cf. KAUFMAN, MAJONE & OSTROM, 1986, que facilitam e propiciam a superação dos mesmos. Pode ser frutífero associar as avaliações de efetividade, de eficiência e de eficácia dos programas à existência (ou não) desses mecanismos, uma vez que os mecanismos, e os conceitos de efetividade, eficiência, e eficácia (aos quais se retornará nesse trabalho) identificam a organização que se pretende avaliar, referenciando a atividade.

O quadro I sugere o funcionamento de um programa social como um sistema de entradas e saídas, sistema este que transforma recursos (entradas) em resultados (saídas). Confere-se ao primeiro componente significado amplo, não circunscrito a recursos orçamentários e financeiros. Os recursos são recursos patrimoniais, materiais, humanos, gerenciais, informacionais, e decorrentes de capacitações acumuladas e herdadas da história do programa, e seria destas reservas que os agentes dos programas estariam sendo selecionados e contratados.

QUADRO I: PROGRAMAS SOCIAIS

Perspectiva da avaliação de efetividade organizacional



Por sua vez, os resultados não se referem exclusivamente a produtos e serviços finais ou terminados. Resultados dizem respeito a realizações e, no caso, o desenho e implementação de estratégias são entendidos como realizações. Estratégias, e o pensamento estratégico, são pontos de partida do gerenciamento que se orienta por resultados e realizações.

Esses dois componentes do sistema referenciam necessidades imediatas de reconhecimento, que são enfatizadas e valorizadas na representação gráfica, inicialmente pela caixa, e complementarmente pela realimentação. Na caixa situam-se o **superior hierárquico** e **gerente (principal)**, que é mandatário das missões e objetivos gerais atribuídos ao programa, e da caixa, assim como da interação estratégica do gerente com os agentes, se originam os **contratos**, que regularão as ações, estratégias e o desempenho dos agentes do programa.

Deve-se notar que a representação não supõe transformação automática (como se *a priori* dada e/ou especificada) de recursos em resultados, o que acentua dificuldades de estabelecer objetivos precisos a serem atendidos e alcançados, como já se assinalou na introdução.

A **realimentação** supre essa limitação, e representa **mecanismos de orientação (guidance)**, que estariam sendo estruturados ao longo do desenvolvimento do programa, incorporando realizações e resultados aos recursos iniciais. A realimentação acentua a natureza dinâmica do funcionamento do programa, representando, também, a perspectiva do monitoramento e do fomento, que têm por objetivo sintonizar realizações alcançadas a resultados esperados (reavaliando-os), e ampliar as reservas de conhecimento útil e recursos. Incluem-se aí, p. ex., estratégias que se propõem a avaliar, mobilizar e valorizar os recursos da organização e programa, inclusive através do treinamento de executores.

Por sua vez, a avaliação é, como foi assinalado, representação e descrição do programa, no que se confunde com **mecanismos de controle**, constituindo referência para a programação de tarefas práticas. As principais estão representadas e localizadas nos pontos "AO1-AO5".

O ordenamento sugere que a avaliação, e o reconhecimento dos aspectos mais importantes do funcionamento do programa, deve começar *antes* do início do processo que se pretende conhecer, avaliar e analisar, como, aliás se procurou sugerir na introdução. Tal recomendação não deve ser encarada com prescrição. Certamente, não se deve iniciar a avaliação a partir da observação de resultados. Há dificuldades críticas na mensuração de resultados. Também é tarefa complexa a referenciação de resultados a processos de transformação e a estruturas e desenhos programáticos, assim como a objetivos, que podem ser pretendidos e/ou efetivos e elaborados por formuladores, ou por executores, ou pelo público-alvo de ações ou programas sociais.

A avaliação, além de cumprir tarefas descritivas e características de mecanismos de controle, deve ser também contemplar comparações e avaliações analíticas, constituindo atividade e **mecanismo de avaliação**. Assim sendo, convém comentar as tarefas na ordem proposta, como se faz a seguir:

AO1: Como foi assinalado, AO1 denota os recursos iniciais com que conta o programa. Recursos patrimoniais, materiais, humanos e gerenciais, assim como as reservas de conhecimento útil que cabe aos gestores do programa mobilizar. O ponto referencia, portanto, competências e aprendizados gerados por, e herdados de desempenhos passados, razão porque a hierarquia - representação dos processos decisórios formais do programa - está também localizada neste componente do sistema. Do ponto de vista prático, AO1 assinala a necessidade de se dispor de inventários razoavelmente completos dos recursos, e das exigências de investimentos para manter ativos os recursos acumulados. Os inventários devem também registrar atividades executadas, assim como atividades e projetos não contemplados por orçamentos de períodos anteriores. Por conseguinte, de AO1 resultam, desejavelmente, inventários, e informações comparativas relevantes e úteis para fins de programação e de avaliações comparativas. AO1 supre tarefas que estarão sendo desenvolvidas em AO2, e, mais criticamente, permite antecipar os efeitos e tornar mais ágeis as tarefas que serão identificadas em AO5. Em AO1 são elaboradas propostas orçamentárias iniciais.

AO2: Organiza e sistematiza dados fornecidos a partir de AO1, que informarão os processos decisórios, atividades e esforços situados no componente do sistema que transforma recursos em resultados. Pelo que foi comentado anteriormente, os dados com que conta AO2 referem-se a recursos inventariados, assim como a necessidades de conservação e ampliação dos recursos. Registram os recursos materiais e humanos existentes, programas de trabalho, em fase de implementação ou não, enfim, reservas de conhecimento útil que se pretende mobilizar. Pode-se sintetizar estas informações referindo-se às mesmas como *estratégias pretendidas*. Em AO2 também são sistematizadas as informações acerca dos contratos de longo prazo gerenciados pelo programa, transmitidas de AO1 e, como se verá, de AO5, do acompanhamento e monitoramento dos contratos. Adicionalmente, e dadas as tarefas já identificadas, AO2 tem atribuições relacionadas à estruturação e definição de propostas orçamentárias. Em particular, neste ponto, supõe-se que as estratégias pretendidas – e os orçamentos individuais também integram estas estratégias – estejam sendo cotejadas com tetos orçamentários. Mais genericamente, AO2 tem funções de subsidiar orientações, coordenações, rotinas, decisões e esforços que estarão sendo implementados na caixa, com o auxílio, orientação e supervisão da estrutura hierárquica.

AO3: Da caixa e processo de transformação decorrem, esperada e previsivelmente, o desdobramento das estratégias pretendidas, que teriam sido sancionadas pelos processos decisórios formais. Vale dizer, podem ser observados os resultados e desdobramentos iniciais de ações e *estratégias deliberadas*. A caixa também produz, a partir de insumos elaborados em AO1 e AO2, normas e procedimentos contratuais, o que permite dizer que em AO3 cumprem-se tarefas importantes de uniformização e padronização destas normas, exigências de coordenação das mais críticas em organizações ou instituições complexas. Em particular, o ponto referencia duas tarefas essenciais: a primeira é a da construção de indicadores relevantes para tomada de decisões e de acompanhamento da eficácia da execução orçamentária. A segunda é a de associar à execução orçamentária a dimensão e os indicadores de avaliação comparativa de unidades gerenciais, inclusive no nível intertemporal das diversas instâncias dos programas. O ponto também assinala a ocorrência

possível, freqüente e indispensável de ser identificada e avaliada, de *estratégias emergentes*, as estratégias que costumam se originar, muitas vezes sem serem rigorosamente planejadas, da experiência concreta dos programas.

AO4: Referencia a indispensável identificação de resultados finais do conjunto de atividades empreendidas pelo programa e pelos seus integrantes. Registra e quantifica os recursos comprometidos e custos daí advindos, assim como os benefícios decorrentes, diretamente observáveis e quantificáveis, ou não. Em um sentido mais artesanal, e mais imediatamente alcançável, o ponto denota necessidades e interesses de se dispor de inventários razoavelmente completos de realizações, e das atividades que implicaram em comprometimento de recursos, configurando custos para a sociedade.

AO5: Referencia os mecanismos de orientação e a realimentação, que é, em princípio, mecanismo de difusão de informações para os atores do programa e para toda a sociedade. Traduz também, à luz de representação mais explicitamente dinâmica, as consideráveis exigências de coordenação que se apresentam diante dos programas sociais. AO5 é o mecanismo de realimentação auxiliam permanentemente a estruturar e consolidar os objetivos do programa.

2.2. Efetividade, eficiência e eficácia e os programas sociais

Note-se que, tendo em mente a avaliação como mecanismo interno de coordenação, a representação gráfica procura assinalar que avaliadores não têm posição determinada e específica no contexto dos programas sociais. Avaliadores acompanham, sistematizam observações, e difundem informações para todas as instâncias do funcionamento do programa, favorecendo, portanto, o planejamento. Para a sociedade e para o *avaliador externo*, assim como para *clientelas*, o programa não se apresenta exclusivamente através de seus resultados, e de trabalhos finalizados.

Avaliação pressupõe comparação, e os resultados costumam ser antecidos por procedimentos, normas, estratégias, inclusive e principalmente emergentes, que permitem antever novos resultados, e realizações básicas a serem levadas em conta pela avaliação, em adição aos produtos finais e aos recursos iniciais. Como já se notou, ser efetivo, antes de ser eficiente e eficaz, significa possuir competências para desenhar e implementar boas estratégias, "fazendo bem e melhorando as coisas", cf. RADNER, 1992.

A efetividade do programa social diria respeito, portanto, à implementação e ao aprimoramento de objetivos, independentemente das insuficiências de orientação e das falhas de especificação rigorosa dos objetivos iniciais declarados do programa. Organizações são efetivas quando seus critérios decisórios e realizações apontam para a permanência, estruturam objetivos verdadeiros e constroem regras de conduta confiáveis e dotadas de credibilidade para quem integra a organização e para seu ambiente de atuação. O leitor pode recorrer a KREPS, 1990a, ou a MILGROM & ROBERTS, *op.cit.*, cap. 8, para detalhadas considerações sobre o assunto, assim como ao exercício que se propõe na próxima subseção.

A dimensão da eficiência, por sua vez, remete a avaliação para considerações de benefício e custo dos programas sociais, mas há notórias complexidades a respeito, que devem ser levadas na devida conta. Em geral, deve-se reconhecer, organizações só estariam sendo eficientes se demonstrassem antes serem efetivas, no sentido de terem seus objetivos implementados e alcançados de maneira plena. De outra forma, recursos escassos poderiam estar associados a resultados passíveis de serem aprimorados, o que obriga a avaliação a levar em conta os problemas (informacionais) de seleção adversa de agentes, quando os gerentes contratam agentes desconhecendo características (associadas à eficiência) destes, de desenho de contratos, e pós-contratuais, relacionados ao esforço efetivo que os agentes imprimem às ações contratadas. Todos esses problemas implicam, como aponta a literatura especializada (v. referências no início da seção), em possibilidades do arranjo institucional e programa virem a revelar ineficiências, através de custos excessivos e de resultados aquém dos esperados, e em delicadas providências de

gerenciamento (v., p. ex., TIROLE, *op.cit.*, para sugestões e referências adicionais). Na subseção que se segue, o trabalho estará propondo um mecanismo de avaliação comparativa de eficiência, particularmente recomendável e virtuoso para o caso de agentes que desempenham tarefas correlacionadas, como se estivessem em regime de concorrência regulada por padrões internos de comparação (*yardstick/benchmark competition*).

Programas sociais regem-se também por objetivos e metas de eficácia, uma vez que, esperadamente, os investimentos que mobilizam devem produzir os efeitos desejados. No caso, há pelo menos duas questões importantes a serem contempladas e devidamente balanceadas pela avaliação. A primeira delas deve levar em conta que o superior hierárquico (*principal*) do programa social é agente de instâncias superiores de formulação de políticas, e gerencia um mandato cujos termos em geral incluem objetivos (formulados às vezes por mais de uma instância superior, e nem sempre compatíveis entre si) não verificáveis, ou seja, difíceis de serem descritos e especificados *a priori*. Naturalmente, isso introduz dificuldades críticas na avaliação *ex-post* dos programas. Por outro lado, é importante reconhecer que a efetividade e a eficiência dos programas, sua efetividade organizacional, nos termos de KREPS, 1990a, são ingredientes indispensáveis da eficácia. Ou seja, programas sociais só serão eficazes, se forem antes efetivos e eficientes, constatação que, se acatada, já define uma agenda de atividades de escopo substancial para a avaliação.

2.3 Problemas e soluções: avaliação analítica de efetividade e de eficiência

Como o presente trabalho tem procurado sugerir, uma das tarefas básicas da avaliação é a construção de inventários razoavelmente completos de recursos e realizações, incluídas aí estratégias e programas de trabalho que podem não ter a ver, diretamente, com resultados finalizados. Recorrendo ao quadro I, trata-se de tarefas associadas a AO1 e a AO4, e a AO3, quando se trata de programas de trabalho, que, entretanto, são indispensáveis a todo o processo de avaliação, e a exigências elementares de controle de programas e organizações.

No que diz respeito a programas de trabalho e a projetos, por exemplo, os inventários podem ser constituídos por categorizações de características das estratégias de trabalho e de projetos (incluindo as dos executores), atribuídos aos mesmos pelos processos decisórios ou avaliadores do programa social. A pergunta a ser formulada é se uma base de informações assim constituída permitiria desenvolver avaliações informativas a respeito do programa, e, mais especificamente, a respeito de sintonias de objetivos efetivos (categorizados) com objetivos declarados iniciais do programa.

Uma resposta positiva é fornecida por McFADDEN, 1975, que propõe abordagem econométrica para a *revelação de preferências* de organizações não lucrativas (exercício que exemplificaria avaliações executadas em AO3). Uma aplicação inspirada por essa metodologia foi realizada por CARVALHO, ORTEGA & FAÇANHA, 1984, e FAÇANHA, DIAS & RODRIGUES, 1989. Inicialmente, foi construída amostra de 70 projetos apoiados por organização governamental de fomento. Como o número de variáveis era elevado, o estudo recorreu à estatística multivariada e à análise fatorial para reduzir a dimensionalidade do problema e para identificar e nomear "fatores implícitos" e "critérios de decisão". Com o uso dessas novas variáveis, utilizou-se então a análise discriminante, que é técnica de agrupamento de observações. Os resultados revelaram agrupamentos bem definidos, e hierarquização dos grupos de projetos (favorável, portanto, para a decisão final de apoio ou rejeição das propostas), o que permitiu diagnosticar que, a despeito do programa não possuir objetivos protocoláveis, e dos processos decisórios serem marcadamente descentralizados, a organização vinha estruturando e consolidando seus objetivos gerais através de seus objetivos efetivos revelados.

Pode ser esclarecedor passar a exemplificação de avaliação analítica a ser executada em AO4. Supõe-se a existência de informações relacionadas a "entradas" e *inputs*, e a "saídas" e *outputs*, e inventários que congregam *inputs* e *outputs* múltiplos para número significativo de unidades de tomadas de decisão (agentes), o que é característico de organizações complexas, como muitos dos programas sociais. As funções individuais que transformam *inputs* em *outputs* são desconhecidas, e, por

se estar diante de organização complexa, não se recomenda recorrer a especificações *a priori* ou simplificadoras a respeito. Podem ocorrer dificuldades adicionais, relacionadas à disponibilidade de preços, dos *inputs*, dos *outputs*, ou de ambos, e interessa à avaliação alcançar medidas relevantes de eficiência e efetividade organizacional do conjunto de observações.

Em problemas como os anteriores, CHARNES, COOPER & RHODES, 1978, e CHARNES, COOPER, LEWIN & SEIFORD, 1994, propõem a utilização de técnica denominada de análise de envoltória de dados (*data envelopment analysis - DEA*), para se obter, entre outras medidas, fronteiras e *scores* de eficiência relativa. As medidas obtidas são medidas comparativas, uma vez que se baseiam na identificação de "*best practices*" dentre os casos observados e analisados e, para cada caso, podem ser decompostas em medidas de ajuste e de desajuste em relação a valores de fronteira (*target*) para cada *input* e para cada *output*, o que constitui informação valiosa (reveladora da consistência do desempenho, de unidades e do sistema) para avaliadores e gestores. No caso brasileiro, algumas aplicações dessa metodologia podem ser examinadas em MARINHO, 1996a, 1996b, em que se avalia unidades de universidade federal, em MARINHO, RESENDE & FAÇANHA, 1997, que avaliaram a eficiência comparativa de universidades federais, em FAÇANHA & MARINHO, 1998, para o estudo de hospitais universitários federais, em MARINHO, 1998, onde se estuda a eficiência de hospitais públicos e privados, e em FAÇANHA & MARINHO, 1999, no qual a DEA foi utilizada para exame da consistência de regra de alocação de recursos utilizada pelo Ministério da Educação e do Desporto - MEC, e para apresentação de proposta alternativa.

O último estudo mencionado exemplifica também, nos termos do quadro I, avaliações que podem ser realizadas em AO1 e AO2, para subsidiar propostas orçamentárias, e definição de orçamentos com a utilização de critérios de eficiência. Esse será um dos temas abordados pela próxima seção. A introdução e comentários anteriores já procuraram acentuar a importância da orçamentação, do desenho de regras de distribuição de recursos e de contratos para a gestão de programas sociais, e a seção que se segue focalizará os temas e problemas envolvidos.

3. GERENCIAMENTO DE PROGRAMAS SOCIAIS: ALOCAÇÃO DE RECURSOS

Programas sociais são gerenciados e operacionalizados com limitações drásticas de recursos. Dadas essas limitações e demais características dos programas sociais, cf. introdução, deve-se prever que os *problemas de coordenação* a que se fez alusão na seção precedente venham a também incluir dificuldades de se prover *incentivos econômicos* adequados aos agentes e atores que integram os programas, comprometendo metas de efetividade organizacional.

3.1. Orçamentos, contratos e normas clássicas de orçamentação

Como já acentuou WILDAVSKI, 1988: 2, 411-417, "*um orçamento pode ser encarado como um contrato*", e, desejavelmente, deve incorporar *mecanismos contratuais de incentivo* e de *sintonia fina* que permitam, em particular, alinhar objetivos de programas e gerentes a objetivos efetivos dos agentes. Há riscos, portanto, dos orçamentos serem administrados como *tetos*, de um lado, ou de, para evadir o controle de tetos rígidos, se "*construir, ... se não desejarmos mudança, ... um orçamento na forma de objetivos, ... precisamente porque o dinheiro flui para objetivos*".

Mais positivamente, entretanto, a experiência prática e boas teorias já apontaram saídas virtuosas para o dilema, e parte delas implicam em prestigiar algumas das normas clássicas de orçamentação e tarefas que se atribuíram anteriormente ao mecanismo da avaliação. Especificamente, a *norma do controle* recomenda que o orçamento represente a estrutura organizacional pertinente, e que se refira à orçamentação a unidades de dispêndio; por sua vez, a *norma do conhecimento pleno* procura assegurar visibilidade para ações e resultados efetivos individuais das unidades de dispêndio, transformando-as em informação pública; finalmente, a *regra de prestação de contas*, também denominada de *regra da flexibilidade*, recomenda prestigiar a plurianualidade, e o "*aprendizado a partir da experiência*", objetivo que a literatura especializada denomina de efetividade, como já foi assinalado anteriormente.

De ponto de vista mais genérico, orçamentos procuram administrar e viabilizar jogos complexos de interação estratégica – WILDAVSKI, *op.cit.* já teria também assinalado que os orçamentos são sub-sistema da política (v. FAÇANHA, JORGE & MARINHO, 1996, para motivações) – podendo as regras de orçamentação serem interpretadas como mecanismos de gerenciamento autônomo (e *self-policing*) do orçamento. As normas correspondem a condições que, uma vez atendidas, possibilitam soluções cooperativas e mais eficientes para jogos que, jogados uma vez só e não repetidamente, levam a prever resultados socialmente ineficientes, o que não atende a objetivos de permanência, de estabilidade e de efetividade organizacional dos programas sociais.

3.2. Instrumentos de acompanhamento e de monitoramento

Dado o objetivo eminentemente prático do presente trabalho e complementando o que foi apresentado na seção anterior, interessa agora discutir brevemente dois instrumentos auxiliares (e complementares) de gestão e coordenação, que podem ser de muita utilidade para o gerenciamento dos programas sociais. O primeiro deles diz respeito aos *indicadores de desempenho*, que, inclusive por razões já apontadas, recobrem-se de enorme popularidade, e importância.

De fato, os indicadores de desempenho (PIs) são bastante utilizados no Brasil e no exterior, seja pela (aparente) facilidade de alcance de dados, seja pela facilidade de definição e de entendimento das medidas, seja pela óbvia utilidade dos indicadores para finalidades descritivas e de diagnósticos. Como já foi assinalado, entretanto, em FAÇANHA & MARINHO, 1998, p. ex., é desejável que os indicadores sejam utilizados como expediente descritivo, e que almejem, inclusive com o uso de técnicas apropriadas e acompanhamentos longitudinais, consistência analítica razoável.

Deve-se reconhecer, entretanto, que tais qualidades são muito difíceis de serem alcançadas e encontradas. Mais frequentemente do que seria desejável, a escolha e o uso de indicadores se fazem de maneira *ad hoc*, há medidas que relacionam insumos e produtos de forma arbitrária,

outras que relacionam apenas insumos, e outros problemas que dificultam sobremaneira o vislumbre de embasamento teórico consistente para o uso dos indicadores.

Ademais, e como já foi apontado (ver BARROW & WAGSTAFF, 1989, pp. 76), um outro problema “da literatura referente aos PIs é sua falha em identificar a diferença entre ineficiência e os efeitos de outros fatores, sejam eles exógenos (...) ou endógenos”. O que, face às preocupações do presente texto, leva a recomendar o uso cauteloso dos PIs.

Outro instrumento a considerar, no presente contexto, diz respeito a extensões e outras aplicações da análise de envoltória de dados – DEA, técnica que se apresentou na seção anterior. A técnica não é incompatível com os objetivos positivos que levam ao uso de PIs, permite estruturar PIs, e pode também se integrar, como válido mecanismo de coordenação, a objetivos de execução e acompanhamento orçamentários, atendendo, em particular, à recomendação de TIROLE, *op.cit.*, no sentido de que “a exequibilidade da ‘yardstick competition’ ou ‘avaliação relativa de desempenho’ acentua a desejabilidade e força de incentivos relacionados ao desempenho”.

3.3. Modelos e exemplos de regras de distribuição de recursos

Mais focalizadamente, e com vistas a motivar a discussão de modelos de repartição de recursos, a presente subseção descreverá, brevemente, alguns programas sociais de interesse, no Brasil e no exterior, tecendo comentários, também breves, sobre os diferentes critérios de repartição de recursos (primordialmente financeiros) adotados. Os dois primeiros exemplos e programas, operam com regras de repartição de recursos que privilegiam metas de eficácia, e que são limitadas no que diz respeito ao provimento de incentivos explícitos aos agentes. Nos seguintes, o leitor pode avaliar tentativas de superar essa limitação, como segue:

(a) No Programa de Reforço à Reorganização do SUS – REFORSUS, a distribuição de recursos para as Unidades da Federação segue uma lógica explícita que é oportuno destacar, cf. a seguir:

“Considerando a necessidade de contar com critérios objetivos que (...) tomem em consideração o contingente populacional e (...) permitam beneficiar as UF (Unidades da Federação – destaque nosso) com maior carência de infraestrutura assistencial, o processo de divisão dos recursos do item Readequação Física e Tecnológica (Área Programática I) foi conduzida da seguinte maneira:

. 70% dos recursos foram distribuídos proporcionalmente à população;

. 30% restantes foram distribuídos de maneira inversamente proporcional ao gasto per capita de custeio (AIH e SAI) do Ministério da Saúde no ano de 1995. Desta forma, a Unidade Federada onde o MS realizou o menor gasto per capita nesse ano, foi proporcionalmente contemplado com mais recursos”, (MS-SAS, 1997:16).

Analisando o exemplo anterior de alocação de recursos no REFORSUS, MUSGROVE, 1996, assevera: “Quando o mercado não pode ser adotado como mecanismo de alocação de recursos; e quando é desejável manter a distribuição equitativa – grifo nosso – em algum sentido, o que freqüentemente significa alocar proporcionalmente à população beneficiária, é desejável “pré-alocar” os recursos totais entre os recipientes – isto é, estabelecer tetos para o valor que cada um deles pode receber, sujeito talvez à revisão subsequente à luz de como os recursos estão efetivamente sendo investidos ou gastos”. Mais adiante, MUSGROVE, *ibid.* propõe regras mais ou menos gerais para alocação de recursos em programas, como a seguir:

“(i) Alocar parte dos recursos por critério per capita é freqüentemente assumido como a primeira aproximação de uma distribuição equitativa, a ser “ajustada” ou “corrigida” por algum mecanismo...”; (ii) “alocar o restante dos recursos de modo não estritamente proporcional à população, uma ou mais variáveis associadas com grandes necessidades ou justificativas para investimentos...”; e (iii) “ser transparente e fácil de explicar e justificar... pois se somente os idealizadores da fórmula podem entendê-la, ela é politicamente inútil – grifo nosso”.

MUSGROVE, *ibid.*, apresenta uma classe geral de fórmulas que atendem, segundo o autor, aos dois primeiros requisitos anteriores, conforme a seguir:

$$F_e/F = \alpha (P_e/P) + (1-\alpha) (X_e/X),$$

onde e se refere a uma entidade (DMU) em particular, F é o recurso a ser alocado, P é a população, α é um parâmetro a ser escolhido, $0 < \alpha < 1$, X é um indicador da necessidade de investimento adicional, além daquele associado somente com a população, podendo ser uma única variável ou uma função de variáveis. Obviamente, X_e tem de ser não-negativa. Como, no caso do REFORSUS, o objetivo é distribuir recursos para a área de saúde, o autor ressalta que o Banco Mundial, inicialmente, propôs que a variável X fosse definida por variáveis econômicas, demográficas ou epidemiológicas. De acordo com MUSGROVE, idealmente, tais variáveis deveriam refletir a carga da doença (*"burden of disease"*) e critérios de custo-efetividade (*cost-effectiveness*) – o grifo é nosso – de modo que a necessidade em cada UF estaria se refletindo em uma necessidade de investimentos acima de um *"threshold"* de custo-efetividade, e em proporção com o tamanho da carga da doença ou da taxa em que essa pudesse ser reduzida através da expansão dos cuidados. De acordo com o autor citado, como não existiam estimativas para carga de doenças no Brasil, o Ministério da Saúde decidiu que X (e seu valores) deveria ser baseado somente nos gastos correntes, sob a argumentação de que: "(1) Gastos estão sob o controle do MS: gastar dinheiro é o que o Ministério – grifo nosso – faz; (2) Gastos já guardam relação com outras variáveis que poderiam ser usadas para construir X , como a prevalência da pobreza, e o tamanho e a natureza da carga da doença; (3) Definir X muito próximo dos cuidados que a população precisa ou deveria receber não considera a real demanda de serviços nem a capacidade de absorção de investimentos ou recursos, o que poderia gerar tetos inadequados; (4) Dados de gastos por UF são não ambíguos e publicamente disponíveis; e (5) Como as autoridades estaduais sempre reclamam que seus estados não recebem fundos suficientes, o que é necessário é simplesmente uma medida do que é suficiente, o que pode ser melhor inferido dos dispêndios atuais do que de uma estimativa de necessidades não relacionada com os dispêndios".

MUSGROVE, *ibid.*, ressalta que, após negociações entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Ministério da Saúde, uma fórmula final bastante parecida com a original foi adotada, sendo o gasto per capita de custeio (obtido no Sistema de Autorização de Internação Hospitalar – SAIH e Sistema de Informações Ambulatoriais – SIA) em saúde no estado do Paraná, adotado como referência para o cálculo dos desvios entre os valores desejados e os valores efetivos, em função de o referido estado ter o maior gasto *per capita* da Federação. Resumidamente, o hiato de recursos de um estado é dado por $D_e = (G_m - G_e)$, onde, G_e é o gasto *per capita* de um estado qualquer, G_m é o gasto *per capita* do Paraná, e D é o hiato total de recursos para levar todos os estados ao mesmo nível do Paraná, dado por

$$D = G_m * P - \sum_e (G_e * P_e).$$

A parcela relativa da população do estado será $\alpha = P_e/P$, e a participação do estado nos recursos do REFORSUS será obtida pela fórmula $F_e / F = \alpha (P_e / P) + (1-\alpha) D_e / D$.

É interessante registrar que o Programa *Medicaid*, que se destina a prover assistência à saúde subsidiada para pobres nos Estados Unidos, utiliza princípio semelhante de distribuição de recursos, com o governo federal subsidiando 50% dos gastos dos estados ricos, e até 83% do valor dos estados pobres, cf. MUSGROVE, 1998, e HCFA, 1998.

(b) CHAGAS *et alli*, 1999, propõem um modelo para subsidiar a Secretaria de Estado de Assuntos Sociais – SEAS, na repartição de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS a Estados, Distrito Federal e a Municípios, como previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Tais recursos visam a atender os Serviços de Ação Continuada.

Os autores propõem dois métodos para a repartição de recursos dos Programa de Apoio à Criança Carente (de 0 a 6 anos de idade), Apoio à Pessoa Idosa (maior de 60 anos de idade) e Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência Física. O Método proposto, denominado de *Método da Restrição Orçamentária*, estabelece, basicamente, um *"...ranking de população por intensidade de vulnerabilidade e elege como prioritário o atendimento aos indivíduos e às famílias cuja vulnerabilidade é mais acentuada"*. Os autores

acentuam, ainda, que “[a] repartição dos recursos se faz desde as famílias mais pobres até as menos pobres, até esgotar o limite orçamentário”, estabelecendo, “dentre a população pobre, aquela cuja vulnerabilidade é mais extrema e que será prioritariamente atendida com os escassos recursos orçamentários disponíveis”.

Os autores sugerem, ademais, dois critérios para implementação do método. No Critério 1: “...estabeleceu-se o patamar de R\$ 1 milhão aos serviços de apoio às crianças de cada UF (Unidade da Federação - destaque nosso), de modo a garantir que a UF com menor volume de recursos (...) não sofra perdas orçamentárias (...) a partir deste montante de recursos o método foi aplicado implicando perdas e ganhos para as UFs”.

Por sua vez, no Critério 2 “...o método foi aplicado à totalidade de recursos (...) preservando a partição anteriormente aplicada entre as UFs”. CHAGAS et alii denominam essa “partição anteriormente aplicada” de “critério histórico”, sobre o qual não tecem maiores considerações no documento em questão.

Nas duas experiências que se comentará a seguir, as regras de repartição de recursos procuram contemplar mais direta e explicitamente preocupações com a efetividade e eficiência no uso de verbas governamentais. Como já foi assinalado e comentado, limitações drásticas de recursos (e dificuldades de se recorrer a contratos explícitos de incentivo) não obrigam a que se negligenciem aspectos de incentivo aos agentes, incentivos estes que podem ser prestigiados através de avaliações, e da incorporação dos resultados das avaliações à orçamentação dos programas. É importante, afinal, que os programas avaliem bem e consistentemente as atividades para as quais alocam recursos escassos.

(c) Para a Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, FAÇANHA, JORGE & MARINHO, 1996, relatam experiência de adoção de modelo de distribuição de recursos em dezembro de 1994, para virar no ano de 1995. A experiência é significativa, na medida em que reverte uma situação de não existência de discussões sobre modelo a ser adotado para distribuição de verbas orçamentárias naquela instituição desde 1983. No caso, e por força de limitações de informações, o modelo privilegiou inicialmente os cinco Centros de Ensino da Universidade, usando três critérios e regras de distribuição, que foram apresentados

aos Decanos para debate e escolha final. O critério dos “objetivos pretendidos”, retratava os percentuais relativos que se pôde definir a partir de propostas encaminhada pelas Unidades que integram os seis Centros (valendo notar que, em valores absolutos, as solicitações de recursos superavam o teto orçamentário anunciado). Por sua vez, o critério dos “objetivos executados” refletia as proporções relacionadas aos valores dos dispêndios executados por Centros no ano anterior. Finalmente, o critério da “adequação e da neutralidade” incorporava resultados de avaliações de aspectos ligados à produção acadêmica e às estruturas produtivas, assim como a manutenção de certa paridade e equanimidade entre os Centros de Ensino. Esse último critério foi adotado consensualmente, havendo também acordo de que as regras seriam revistas a partir de avaliações de necessidades e de desempenhos de Unidades e dos Centros. A metodologia que se construiu para atender a essas recomendações – prestigiadas e validadas pelo Conselho Universitário da Universidade – estará sendo discutida no relato da experiência que se segue.

(d) Para as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, FAÇANHA & MARINHO, 1999, desenvolvem análise de modelo de distribuição de verbas públicas para custeio, aplicado pelo Ministério da Educação e do Desporto - MEC, em conjunto com a Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior - ANDIFES. O referido modelo era composto de um elemento “Histórico”, responsável pela distribuição de 90% das verbas, e com proposto caráter “estabilizador”, de um elemento de “Inputs”, relacionado a estimativa de necessidade de recursos, e responsável pela distribuição de 9% dos recursos orçamentários, e de um elemento de “Outputs”, referenciado por estimativas da produção das IFES, e que distribuía 1% das verbas. MARINHO & FAÇANHA, *op.cit.*, denotam, no estudo, que o referido modelo tem certas características que mereceriam especiais atenções no que se refere à eficiência individual das 52 IFES e do sistema por elas formado, diagnóstico que foi obtido utilizando-se a análise de envoltória de dados DEA e os valores de *inputs* e de *outputs* estimados e publicados pela ANDIFES. Um modelo alternativo foi então proposto no estudo, baseado em regra linear de incentivo com a especificação

$$w = x + \gamma (x^{**} - x), \text{ em que:}$$

w é a participação proposta pelo modelo revisado, x é a participação proposta pelo modelo então utilizado, e x^{**} é obtido de valores de *inputs* e de *outputs* eficientes (que situam o caso na fronteira de eficiência), ponderados pelos pesos utilizados pela ANDIFES, sem considerar (na versão final do modelo revisado) o elemento "histórico/estabilizador" (que distribuía 90% das verbas), para o qual não se encontrou justificativa consistente (a par de um efeito redistributivo crítico) para ser levado em conta.

Os autores acreditam que a regra revisada contém ingredientes importantes de incentivo (v. referências adicionais no texto), propiciando a revelação verdadeira de características (e o *truth-telling*) por parte das unidades consideradas e agentes do programa de ensino superior e pesquisa, e atende, assim, a critérios positivos de eficiência no sentido de Pareto. Esse arcabouço metodológico será peça fundamental da presente pesquisa.

(e) Como referência adicional oportuna, deve-se mencionar o trabalho de BOWLIN, WALLACE & MURPHY, 1989, que apresentam solução combinada de análise de envoltória de dados, DEA, com modelos de regressão de uma variável dependente. A variável dependente representa as participações orçamentárias (no caso, o único insumo) de cada unidade (bases militares americanas). Os autores utilizam variáveis independentes resumidas por variáveis representativas da produção e das estruturas (necessidades) das unidades, negociadas com gestores e especialistas, e com valores "ajustados" (*targets*) para a fronteira de eficiência.

3.4. Extensões e Comentários

Em todos os casos apresentados na subseção precedente, importa considerar quatro extensões possíveis e recomendáveis da avaliação. No que diz respeito à possível aplicação da análise de envoltória de dados - DEA, é importante notar as possibilidades de exploração das virtudes da metodologia como mecanismo permanente de avaliação comparativa de eficiência. Entre outras razões, porque a técnica possui características positivas de neutralidade, incentiva a construção e o aprimo-

ramento de inventários de recursos e também acolhe participações possíveis e desejáveis de gestores e de agentes na avaliação, para qualificação e determinação de caminhos possíveis para a fronteira de eficiência, e para fins de monitoramento de objetivos (em particular, e nos termos da motivação gráfica da seção 3, atende-se assim ao desejável deslocamento de AO3 para AO4 e para AO5 por parte dos mecanismos de avaliação).

Há também aprimoramentos técnicos a considerar, seja no que diz respeito a bases de informação, mas também nas combinações possíveis do uso de DEA com técnicas quantitativas, indicadores de desempenho - PIs, métodos econométricos convencionais, assim como no uso de fronteiras estocásticas. Algumas dessas motivações podem ser encontradas em MARINHO & FAÇANHA, 1999.

Um terceiro ponto, é a possibilidade de avaliar (sob um ponto de vista estritamente econômico) avaliações já realizadas (ou seja, realizar, nos termos de experiente avaliador, *meta-análises*), conforme fizeram Façanha e Marinho, 1999. Essa possibilidade não deve ser desconsiderada, na medida em que as análises quantitativas quase sempre produzem recomendações (ou resultados) quantificáveis no que se refere ao uso de recursos e à geração de produtos.

Um quarto ponto muito importante a ser ressaltado, é o fato de a DEA permitir a otimização de insumos múltiplos e produtos múltiplos de forma simultânea, e em diferentes unidades de medidas. As possibilidades da técnica não se restringem à análise de aspectos financeiros e orçamentários tradicionais, mas estendem-se aos recursos materiais e humanos, e aos recursos e modelos "mais vivos" da alocação geral de recursos dos programas, o que a torna potencialmente útil nos exemplos citados nas seções anteriores e em outros, onde aspectos quantitativos sejam ou possam ser privilegiados. Essa metodologia tem a capacidade de relacionar as regras efetivas de distribuição de recursos (e as regras, explícitas ou não, dessas distribuições) com a realidade que os programas impactam (ou almejam impactar).

4. COMENTÁRIOS FINAIS

Comenta-se aqui, brevemente, as principais orientações do presente texto, e seus possíveis desdobramentos. Em primeiro lugar, propôs-se ao longo do trabalho que os impactos almejados dos programas sociais – cujos problemas de identificação, medição e contratação são reconhecidamente críticos – não se dissociem de objetivos de efetividade e de eficiência dos programas. Existem riscos notórios da gestão orçamentária dos programas (por força das normas e modelos de controle adotados) promover aquela dissociação, o que leva os programas a atentarem para a eficácia na fase de concepção e desenho inicial e, em fases já amadurecidas dos mesmos, deixar que os critérios de efetividade e eficiência sejam limitadamente apreciados a partir de recursos orçamentários e financeiros escassos. Em segundo lugar, o presente texto também propôs – à luz de normas clássicas de orçamentação – que regras iniciais de alocação de recursos, e a alocação de recursos, sejam objeto de acompanhamento e avaliação permanentes, com a geração de informações públicas relevantes para fins de gerenciamento e de avaliação comparativa (*self-policing*) por parte das atividades contempladas pelos programas e pelos gestores dos programas. Em terceiro lugar, procurou-se mostrar que avaliações de eficácia e a eficácia e impacto dos programas pressupõem avaliações das regras iniciais de alocação de recursos adotadas no desenho inicial dos programas, assim como da efetividade e da eficiência dos mesmos. Para tanto, recomenda-se o uso de variáveis, indicadores, medidas e modelos que avaliem bem, consistente e permanentemente, os agentes e as atividades para os quais os programas alocam recursos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROW, M., & WAGSTAFF, A., Efficiency Measurement in the Public Sector: An Appraisal, *Fiscal Studies*, vol. 10, no 1, fev., 72-97, 1989;
- BOWLIN, W. J., WALLACE I. J. R. & MURPHY, R. L., Efficiency based budgeting, *The Journal of Cost Analysis*, 8, 33-54, 1989;
- CARVALHO, F. A., ORTEGA, J. A. & FAÇANHA, L. O., Projeto BID/FINEP de Avaliação de Financiamentos a Empresas: uma proposta metodológica, *Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP*, Rio de Janeiro, 1984;
- CHAGAS, A. M. R., SCHWARZER, H., ARAÚJO, H. E., BARROS, R. P. de & MENDONÇA, R., Identificação dos Destinatários da Assistência Social nos Estados e Critérios de Focalização dos Recursos do FNAS, *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA*, Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, Brasília, 1999;
- CHARNES, A., COOPER, W. W., LEWIN, A., & SEIFORD, L. L., *Data Envelopment Analysis*, Boston Kluwer Academic Publishers, 1994;
- CHARNES, A., COOPER, W. W., & RHODES, E., Measuring the efficiency of decision making units, *European Journal of Operational Research*, 9, 429-424, 1978;
- FAÇANHA, L. O., RODRIGUES, D. A., & DIAS, A. J. R., Financiamentos públicos para projetos de pesquisa e desenvolvimento: uma experiência de avaliação na FINEP, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 19 (1), abr., 133-160, 1989;
- FAÇANHA, L. O., JORGE, M. J., & MARINHO, A., Economia e Administração da Organização Universitária: experiência de trabalho na UFRJ, *Revista de Administração Pública - RAP*, Vol. 30, No 6, Nov-Dez: 49-77, 1996;
- FAÇANHA, L. O. & MARINHO, A., Hospitais universitários: mecanismos de coordenação e avaliação comparativa de eficiência, *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 19(6), abril/junho, 201-235, 1998;
- FAÇANHA, L. O. & MARINHO, A., Instituições federais de ensino superior: modelos de financiamento e o incentivo à eficiência, *Revista Brasileira de Economia*, 53(3), jul/set, 357-386, 1999;
- HCFA, Health Care Financing Administration, 1999 Brief Summaries of MEDICARE & MEDICAID, Title XVIII and Title XIX of The Social Security Act, capturado na internet em <http://www.hcfa.gov/medicare/ormed.htm> em 05 de abril de 2000;

- KAUFFMAN, F. X., MAJONE, G. & OSTROM, V., (eds), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlin: Walter de Gruiter, 1986;
- KREPS, D., Corporate culture and economic theory, in Alt, J. & Shapsle, K. (eds), *Perspectives on positive political economy*, New York: Cambridge University Press, 90-143, 1990a;
- KREPS, D., *A Course in Microeconomic Theory*, Princeton University Press, 1990b;
- MARINHO, A., *Avaliação organizacional de uma universidade pública: uma abordagem não-paramétrica da Universidade Federal do Rio de Janeiro*, Dissertação de Doutorado em Economia, Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, 1996
- MARINHO, A., Metodologias para avaliação e ordenação de universidades públicas: o caso da UFRJ e demais instituições federais de ensino superior, *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 4(13), out/dez, 403-424, 1996;
- MARINHO, A., Estudo de eficiência em hospitais públicos e privados com a geração de rankings *Revista de Administração Pública - RAP*, Vol. 32, No 6, Nov-Dez: 145-158, 1998;
- MARINHO, A., Resende, M. & Façanha, L.O., Brazilian federal universities: relative efficiency evaluation and data envelopment analysis, *Revista Brasileira de Economia*, 51(4), out/dez, 489-508, 1997;
- MILGROM, J. & ROBERTS, P., *Economics, organizations & management*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1992;
- McFADDEN, D., The Revealed Preferences of a Government Bureaucracy: theory, *Bell Journal of Economics*, Aug.:401-416, 1975;
- MINTZBERG, H., *The rise and fall of strategic planning*, New York, Prentice Hall, 1994;
- MS-SAS, Ministério da Saúde, Secretaria de Assistência à Saúde, Manual de Operação, Componente I, Brasília, 1997;
- MUSGROVE, P., Equitable Allocation of Ceilings on Public Investment: A General Formula and a Brazilian Exemple in the Health Sector, *Human Capital Development Working Papers*, HCDWP 69, Aug. World Bank, 1996;
- MUSGROVE, P., Financiamento Compensatório para Salud: En Busca de Equidad Geográfica en Un Sistema Federal, *Económica*, La Plata, Vol. XLIV, No 3: 9-18, 1998;

- RADNER, R., Hierarchy: the economics of managing, *Journal of Economic Literature*, 30(1), sept, 382-415, 1992;
- RASMUSSEN, E., *Games and Information*, Basil Blackwell, 1990;
- TIROLE, J., The internal organization of government, *Oxford Economic Papers*, 46(1), jan., 1-29, 1994;
- Incomplete contracts: where do we stand?, *Econometrica*, 67(4), jul., 741-781, 1999;
- WILDAVSKI, A., *The new politics of budgetary process*, Scott, Foreman, 1988.