

A EVOLUÇÃO DAS FUNÇÕES DA AVALIAÇÃO, SUA IMPORTÂNCIA PARA A GESTÃO PÚBLICA E O FOCO DO BNB NOS 3ES DO RESULTADO

Jacqueline Nogueira Cambota¹
Fortaleza, junho de 2019.

1 Introdução

A crise fiscal tem levado a um constante questionamento sobre a real eficácia das intervenções do Estado na realidade, o que aumentou a cobrança por avaliação de políticas públicas.

Ao longo dos anos, o processo de avaliação no setor público tem passado por um processo de mudança. Derlien (2001) parte das três funções atribuídas à avaliação – informação, realocação e legitimação – para dividir em três fases evolutivas a pesquisa em avaliação dos anos 1960 a 1990. Nos anos 1960, a função da informação dominou a avaliação das políticas públicas. O foco era a melhoria das políticas públicas e os gestores demonstravam interesse em usar as avaliações como mecanismo de *feedback*. Nos anos 80, predominou a função de realocação, a qual estava destinada a promover uma alocação racional dos recursos no processo orçamentário (DERLIEN, 2001; ALA-HARJA e HELGASON, 2000).

A partir da década de 1990, o foco passou a ser o da legitimação. As evidências científicas são usadas para justificar as decisões políticas, sejam para melhorar, diminuir ou eliminar programas (DERLIEN, 2001). Portanto, as avaliações passaram a privilegiar os resultados dos programas² em relação aos objetivos propostos. Nesse período, a influência da nova administração pública é sentida nos processos de avaliação, quando os avaliadores privilegiam a medição dos resultados (TREVISAN; van BELLEN, 2008).

Isso ocorreu como consequência do questionamento sobre o tamanho e a eficiência do setor público ocorrido nos anos 1990. Nesse período, as avaliações foram colocadas a serviço da reforma do setor público, fortalecendo-se nos dias atuais, em razão da crise fiscal pela qual passa o Estado brasileiro. A avaliação passa a ter papel de protagonista no momento atual, dando credibilidade ao processo de reformas, além de ser imprescindível ao aperfeiçoamento das políticas e programas.

¹Economista, Doutora em Economia e coordenadora de estudos e pesquisas do Etene. Correio Eletrônico: jacquelinenc@bnb.gov.br.

² Segundo Silva e Costa (2002), as políticas públicas tornam-se programas quando, por ação de uma autoridade, as condições iniciais para sua implantação são concretizadas.

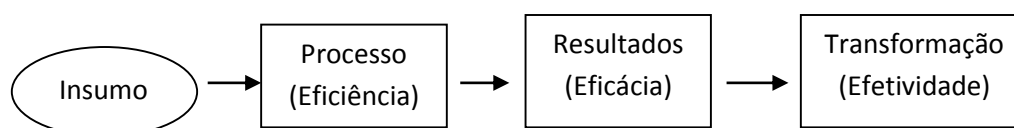
Seguindo a ótica da legitimação, ou da medição dos resultados, os programas podem ser avaliados quanto aos resultados. Em razão dos vários questionamentos, que podem ser elaborados na etapa de avaliação, normalmente se opta por uma avaliação de resultados focada nos três principais critérios de resultado (3Es) - eficácia, eficiência e efetividade.

Diante do exposto, o objetivo deste artigo é apresentar as propostas de utilização dos 3Es no setor público, especialmente, em Bancos de Desenvolvimento (BD), e como esses critérios são abordados nas avaliações do Banco do Nordeste. Além desta introdução, o artigo é composto de mais duas seções. Na seção dois, apresentam-se os 3Es da avaliação por resultado no setor público e sua definição. A seção três traz a aplicação desses conceitos nas avaliações de um Banco de Desenvolvimento, especialmente, nas avaliações do Banco do Nordeste no âmbito do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Na seção quatro, são apresentadas as considerações finais.

2 Os 3Es do desempenho no setor público

Diante da necessidade de delimitação dos principais critérios de avaliação de desempenho, optou-se por focar nos três principais, os 3Es que, segundo Sulbrandt (1993), são metodologias básicas nas quais podem ser agrupadas experiências avaliativas de programas: i) avaliação de metas (eficácia); ii) avaliação de impacto (efetividade); e, iii) avaliação de processo (eficiência). Sano e Montenegro-Filho (2013) ilustram, por meio de fluxograma, o argumento de Jannuzzi e Patarra (2006) de que o monitoramento dos programas pode ser realizado segundo a visão do insumo-processo-resultado-impacto, podendo ser concretizado com os 3Es:

Figura 1 – Fluxograma de avaliação



Fonte: Sano e Montenegro-Filho (2013).

De acordo com o Guia Referencial para Medição de Desempenho e o Manual para Construção de Indicadores³, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), os indicadores não são simplesmente números, são atribuições de valor a objetivos, que podem ser aplicados a critérios de avaliação como, por exemplo, aqueles relacionados à eficácia, eficiência e efetividade, que constituem as dimensões de resultado do desempenho.

No entanto, diante das várias definições dos 3Es, torna-se necessário explicitar qual será adotada. Desse modo, o presente artigo adotará a definição de Souza (2008) presente em Sano e Montenegro-Filho (2013), em que a efetividade é compreendida como as transformações ocorridas por meio da ação; a eficácia resulta da relação entre metas alcançadas *versus* metas estipuladas e a eficiência significa fazer mais com menos recursos.

Essas definições estão alinhadas com várias outras presentes na literatura, inclusive com a do Tribunal de Contas da União - TCU (2000), no documento Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos, descrita em Grelman (2006, p. 22):

- ✓ Eficiência: é a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em um determinado período de tempo.
- ✓ Eficácia: é o grau de alcance das metas programadas em um determinado período de tempo, independente dos custos implicados.
- ✓ Efetividade: é a relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional. Em outras palavras, é a relação entre os impactos reais observados na população e os impactos que seriam esperados decorrentes da ação institucional.

Em relação à avaliação de efetividade, Sano e Montenegro-Filho (2013) ressaltam que ela procura identificar os efeitos produzidos em uma população-alvo de um programa. Segundo os autores, a avaliação da efetividade torna-se indispensável à medida que permite que caso o impacto não seja o esperado, a atuação da política seja replanejada.

³ O modelo da Cadeia de Valor e dos 6Es do desempenho, elaborado pelo Guia, constitui-se das dimensões de esforço e resultado do desempenho desdobradas em outras dimensões do desempenho. As dimensões de esforço são economicidade, execução e excelência; e as dimensões de resultado são eficiência, eficácia e efetividade.

Arretche (2001) exemplifica a importância da efetividade ao demonstrar que um programa de vacinação pode ser bem sucedido em termos de eficácia ao atingir a meta de vacinação em um prazo dado, mas pode não alcançar a efetividade, ou seja, erradicar a doença a que se propunha. A principal dificuldade, portanto, é garantir a vinculação entre as ações do programa e as mudanças percebidas na realidade.

A eficácia, por sua vez, permite que as instituições demonstrem sua transparência quanto aos resultados alcançados. Enquanto, a eficiência não deve ser olhada apenas para aspectos internos da organização, devendo-se comparar a eficiência alcançada com a de outras organizações que podem servir de *benchmarks*. De acordo com Ghelman (2006), uma instituição que busque apenas ser mais eficiente, reduzindo custos e aumentando a produtividade, pode comprometer a entrega do produto/serviço gerado. Osório (2003), por sua vez, defende que não se pode buscar eficiência sem associá-la à efetividade, pois otimizar os recursos públicos sem oferecer bons serviços ou sem resolver os problemas sociais é incompatível com os valores defendidos na democracia.

Nesse contexto, torna-se importante avaliar políticas e programas considerando os 3Es, uma vez que entregar um produto ou serviço com eficiência e eficácia não é garantia de alcançar efetividade.

3 Os 3Es nas avaliações dos Bancos de Desenvolvimento

Diante da importância da dimensão dos 3Es para avaliação, o BNDES e o Banco do Nordeste orientam suas avaliações segundo esses critérios. Como existem diversas definições, nem sempre homogêneas na literatura, é importante conhecer como esses critérios são definidos e utilizados por cada Instituição.

Os 3Es da dimensão de resultado são utilizados pelo BNDES no monitoramento e avaliação dos resultados de sua atuação, e podem ser resumidos no diagrama abaixo:

Figura 2 – Avaliação segundo os 3Es



Os resultados somam as entregas mais os efeitos. As entregas são constituídas pelos produtos e serviços mensuráveis e diretamente associados à finalidade do contrato de apoio financeiro, enquanto o efeito corresponde às mudanças em termos econômicos, sociais, ambientais e/ou institucionais sobre uma população-alvo. O impacto, por sua vez, corresponde à parcela do efeito cuja causa pode ser atribuída ao apoio financeiro, ou seja, os efeitos que não seriam observados caso não houvesse o apoio financeiro.

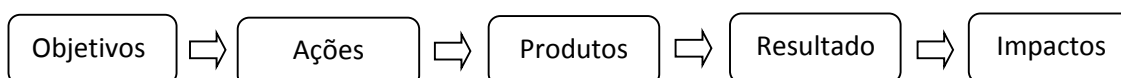
O BNDES divide a dimensão de resultado da seguinte forma: i) eficácia: quantidade e qualidade de produtos e serviços entregues ao usuário (beneficiário direto dos produtos e serviços da instituição); ii) eficiência: é a relação entre os produtos/serviços gerados (*outputs*) com os insumos utilizados, relacionando o que foi entregue e o que foi consumido de recursos, usualmente sob a forma de custos ou produtividade e iii) efetividade: são os impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos. A efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou ainda ao valor agregado, à transformação produzida no contexto em geral.

O Banco do Nordeste busca envolver, sistematicamente, a dimensão dos 3Es para avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento (FNE) desde 2005⁴. Em 2005, sob o título “Metodologia para Avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)”, o Banco do Nordeste elaborou a primeira versão da metodologia que definiu as bases conceituais e metodológicas que orientaram as primeiras avaliações do Fundo (BNB, 2012). Dentre os conceitos que dão suporte ao processo de avaliação por essa metodologia estão: monitoramento, resultados, impactos, **eficiência**, **eficácia**, **efetividade** e indicador.

⁴ Essas avaliações são realizadas pelo Escritório Técnico de Estudos do Nordeste (ETENE), no âmbito da Célula de Avaliação de Política e Programas (CAAP).

Esses conceitos foram usados para definir uma matriz de estrutura lógica⁵. A matriz de estrutura lógica é o instrumento que apresenta o relacionamento entre objetivos, ações, produtos, resultados e impactos, permitindo a visualização da lógica que foi estabelecida para viabilizar o alcance dos objetivos definidos.

Figura 3 – Matriz de Estrutura Lógica para Avaliação do FNE



Fonte: BNB (2012).

Atualmente, o principal canal de divulgação das avaliações do FNE, segundo os critérios dos 3Es de resultado, é o **Relatório de Resultados e Impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste**. O Relatório é um importante instrumento de transparência da execução das ações tomadas para o alcance dos objetivos do Fundo, bem como para o monitoramento e a avaliação sistemática do desempenho operacional, permitindo a partir dos resultados alcançados, o fornecimento de subsídios necessários para reformulações do processo de financiamento, sob a perspectiva da conjuntura socioeconômica do País e da Região.

Além das informações que visam dar transparência à execução do Fundo, o Relatório traz, periodicamente, avaliação sob a perspectiva da eficácia, à medida que apresenta o confronto entre o realizado e o programado para o Fundo no período, bem como as principais ações para o alcance desse resultado, e sob a perspectiva da efetividade⁶, seja por meio da avaliação das contratações, realizada utilizando a metodologia da Matriz de Insumo Produto (MIP)⁷, seja por meio de outras metodologias utilizadas no ano referência do Relatório.

A MIP é utilizada pelo Banco do Nordeste com um instrumento para estimativa *ex ante* dos impactos das aplicações do FNE, ou seja, a MIP permite que os impactos das

⁵ A definição dos 3Es de resultado (eficácia, eficiência e efetividade) usados na definição da matriz de estrutura lógica de avaliação do FNE do Banco do Nordeste segue a mesma abordagem do BNDES (BNB, 2012).

⁶ Portugal (2017), categorizou as avaliações dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) segundo os critérios dos 3Es, inserindo as avaliações que utilizaram o instrumento da MIP como avaliações de efetividade.

⁷ A Matriz de Insumo Produto (MIP) vem sendo utilizada pelas Superintendências Regionais desde os anos 1980. Conforme explicado por Guilhoto (2011) *apud* Portugal (2017), a MIP calcula o fluxo de consumos intermediários e finais de vários setores da economia, formula um valor adicionado total e identifica os setores-chave em determinada região. O objetivo é saber quais setores produzem maiores impactos na produção, geração de emprego, rendas e tributos.

contratações sejam conhecidos antes de sua realização. Nesse sentido, a MIP constitui uma avaliação de impacto *ex ante*, ao permitir que os impactos dos financiamentos concedidos no âmbito do FNE, no valor bruto da produção, no valor adicionado, na massa salarial, nos tributos e no número de empregos, nos Estados da área de atuação do FNE, além dos efeitos de transbordamento para outras regiões do País, sejam estimados antes de sua realização.

De acordo os resultados da MIP, a contratação do BNB em cada setor específico significa acréscimo indireto na produção ou demanda final de vários setores que fazem parte da cadeia produtiva do setor financiado. A hipótese por trás é que os recursos financiados são usados na formação bruta de capital fixo (construção e compra de máquinas e equipamentos) e para custeio. O impacto sob os empregos gerados requer um maior cuidado na análise, dada sua conotação social em termos de qualificação do trabalho, formalidade ou informalidade dentro das cadeias produtivas, sendo necessário considerar hipóteses adicionais.

As perspectivas de eficácia, eficiência e efetividade também são abordadas no Relatório por meio da inserção de estudos realizados no período, embora presentes em periodicidade variável. No Relatório de 2018, por exemplo, foram incluídos dois trabalhos: i) o primeiro, intitulado “Avaliação do FNE: uma revisão sistemática da literatura”, apresenta uma revisão da literatura em torno dos principais impactos do FNE em variáveis micro e macroeconômicas, ou seja, resume as principais avaliações pela perspectiva da efetividade da política nos últimos anos; e, ii) o segundo, intitulado “Análise dos determinantes da eficiência da aplicação do FNE pelos municípios beneficiados”, avalia o Fundo pela perspectiva da eficiência, procurando analisar os determinantes da eficiência na aplicação do FNE pelos municípios beneficiados.

O primeiro estudo mostra por meio de varredura nas avaliações do FNE, que a política, em termos gerais, produz efeitos positivos sobre as variáveis estudadas no nível microeconômico. Os resultados mostraram que as empresas beneficiadas pelos empréstimos do FNE apresentaram crescimento no emprego formal e na massa salarial, mas com pouco ou baixo efeito sobre o salário médio. Isso pode sugerir que as empresas beneficiadas podem estar usando os empréstimos para financiar seu crescimento, mas sem incorporar novas tecnologias que elevem a produtividade do trabalhador, ou que o salário médio não esteja sendo uma boa *proxy* para produtividade, ou que os municípios beneficiados pela política contam com mercado de trabalho pouco produtivo. Quando se avalia o impacto do Fundo sobre o crescimento do PIB *per capita* dos municípios nota-

se, em geral, um efeito positivo do FNE. Os trabalhos mostraram que regiões mais desenvolvidas e com menores taxas de crescimento, tendem a se beneficiar em maior proporção dos financiamentos do que aquelas de baixa renda.

O segundo trabalho estimou a eficiência dos municípios beneficiados pelo FNE em transformar os valores tomados pelo Fundo em crescimento econômico, buscando explicitar os fatores que explicam o nível de eficiência dos municípios. Os resultados permitem concluir que a inserção produtiva no comércio exterior pode ser um meio de elevar a eficiência do uso do FNE, portanto, medidas que facilitem e estimulem essa inserção podem elevar o efeito da política (BNB, 2018).

4 Considerações Finais

O artigo teve como objetivo principal colocar a importância da avaliação para a gestão pública, mostrando como as três funções atribuídas à avaliação – informação, realocação e legitimação – evoluíram nos últimos anos. Dentro dessa perspectiva, tem se fortalecido o caráter de legitimação das avaliações, em que essas são utilizadas para melhorar, diminuir ou eliminar programas (DERLIEN, 2001).

Nesse contexto, verificou-se que as avaliações passam a privilegiar os resultados dos programas em relação aos objetivos. Para essa finalidade, são definidos critérios relacionados à eficácia, eficiência e efetividade (3E's), que constituem as dimensões de resultado do desempenho. Observou-se, também, que as avaliações dos programas do BNDES e do Banco do Nordeste são orientadas pelo critério dos 3Es. Em relação às avaliações realizadas pelo Banco do Nordeste, destacam-se as do FNE que, desde 2005, sistematicamente têm procurado contemplar os 3Es do resultado.

Referências

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais**. São Paulo: IEE, 2001, p.29-39.

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p.5-59. 2000.

BNB. **Metodologia de Avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)**. 2012. In: Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB. Coordenação Técnica: SOUSA, J. M. P., NOTTINGHAN, P. T. GONÇALVES, M. F. Fortaleza: BNB, 2012.

BNB. **Relatório de Resultados e Impactos – Exercício 2018**. Fortaleza: BNB, 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão, e Controle para o gerenciamento dos Indicadores de eficiência, eficácia e de Resultados do Programa nacional de Gestão pública e desburocratização. **Produto 4: Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores.** Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/content/guia-referencial-para-medi%C3%A7%C3%A3o-de-desempenho-e-manual-para-constru%C3%A7%C3%A3o-de-indicadores>. Acesso em: 17 de julho de 2019.

BNDES. **Entenda os conceitos adotados pelo BNDES.** Disponível em:< <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/resultados-para-a-sociedade/entenda-os-conceitos-adotados-pelo-bndes>>. Acesso em: 17 de julho de 2019.

DERLIEN, Hans-Urich. Uma comparacion internacional en la evaluation de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 52, n.1, p. 105-122, 2001.

JANNUZZI, P. M.; PATARRA, N. L. **Manual para capacitação em indicadores sociais nas políticas públicas e em direitos humanos.** São Paulo: Oficina Editorial, 2006.

GHELMAN, S. **Adaptando o balanced scorecard aos preceitos da nova gestão pública.** 2006. 84f. Dissertação (Mestrado em Sistema de Gestão pela Qualidade Total)-Universidade Federal Fluminense. 2006.

GUILHOTO, J.J.M. **Input-outup analysis: theory and foundations.** MPRA (Munich Personal RePEc Archive) Paper nº3.566. Agosto de 2011. Disponível em:<https://mpra.ub.uni-muenchen.de/32566/2/MPRA_paper_32566.pdf>. Acesso em: 26 jun 2019.

OSÓRIO, V. L. T. **A utilização do balanced scorecard no aperfeiçoamento da administração pública gerencial:** estudo de caso de uma autarquia municipal. 2003. 226f. Dissertação (Mestrado profissional em Gerência de Serviços)-Curso de Pós Graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

PORTUGAL, R. O que dizem as avaliações da política de desenvolvimento regional no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 48, n.3, p. 157-170, 2017.

SANO, H.; MONTENEGRO-FILHO, M. J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, n. 22, 2013.

SILVA, P. L. B.; COSTA, N. do R. **A avaliação de programas públicos:** reflexões sobre a experiência brasileira. Brasília: Ipea, 2002.

SOUZA, W. J. **Responsabilidade social corporativa e terceiro setor.** Brasília: Universidade Aberta do Brasil, 2008.

SULBRANDT, J. La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales. In: KLIKBERG, B. **Pobreza:** un tema impostergable. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (BRASIL). **Técnica de auditoria:** indicadores de desempenho e mapa de produtos. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2000.

TREVISAN, A. P.; van Bellen, M. H. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2018.