

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**ANDREI PITTOL TREVISAN**

**ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO PROJETO**  
**MICROBACIAS 1**

**FLORIANÓPOLIS**

**2008**

**Andrei Pittol Trevisan**

**ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO PROJETO MICROBACIAS 1**

Dissertação apresentada como requisito parcial à  
obtenção do grau de Mestre em Administração.  
Universidade Federal de Santa Catarina.  
Curso de Pós-Graduação em Administração.  
Área de concentração em Administração e  
Políticas Públicas.

Orientador: Hans Michael van Bellen, Dr.

**FLORIANÓPOLIS**

**2008**

T814a Trevisan, Andrei Pittol

Análise de políticas públicas : o caso do Projeto Microbacias 1 / Andrei Pittol Trevisan; orientador Hans Michael van Bellen. – Florianópolis, 2008.

195 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Curso de Pós-Graduação em Administração, 2008.

Inclui bibliografia

1. Políticas públicas. 2. Políticas públicas – Análise. 3. Projeto Microbacias 1 (SC) – Avaliação. I. Bellen, Hans Michael van. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Curso de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDU: 65

**Andrei Pittol Trevisan**

**ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO PROJETO  
MICROBACIAS 1**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Grau de Mestre em Administração na área de concentração em Administração Pública do Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina e aprovada, em sua forma final, em 22 de fevereiro de 2008.

---

Prof. Dr. Rolf Hermann Erdmann  
Coordenador do Curso

Apresentada à Comissão Examinadora composta pelos professores:

---

Prof. Dr. Hans Michael van Bellen  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Dr. Marcelo Milano Falcão Vieira  
Fundação Getúlio Vargas/Rio de Janeiro

---

Prof. Dra. Rosimeri Carvalho da Silva  
Universidade Federal de Santa Catarina

## RESUMO

TREVISAN, Andrei Pittol. **Análise de políticas públicas**: o caso do Projeto Microbacias 1. 2008. 192 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

Orientador: Hans Michael van Bellen, Dr.

Defesa: 22/02/2008.

O objetivo geral deste trabalho foi realizar uma análise do processo avaliativo do Projeto Microbacias 1. A metodologia empregada foi de natureza predominantemente qualitativa, caracterizando-se por ser *ex-post facto*. A estratégia de pesquisa adotada foi o estudo de caso, a unidade de análise foi o Projeto Microbacias 1 e as unidades de observação foram definidas como os documentos oficiais norteadores do projeto. Na apresentação dos resultados, procedeu-se a uma descrição do contexto, da justificativa e dos objetivos do projeto, para em seguida analisar e verificar o encadeamento entre eles. Em seguida, foi feita uma análise das avaliações do projeto em termos de *timing*, posição do avaliador e transparência dos métodos utilizados. Por fim, examinou-se o relacionamento direto entre os temas destacados no contexto, na justificativa e os objetivos traçados com as medições das avaliações. Dentre os resultados obtidos destacam-se: existe um encadeamento lógico entre o contexto, a justificativa e os objetivos; existem problemas na formulação dos objetivos geral e específicos; a teoria de intervenção é explícita e devidamente embasada; as avaliações foram efetuadas em três momentos, atendendo ao exposto na literatura do campo; a avaliação foi feita por um avaliador interno, o que pôde trazer problemas quanto à neutralidade do processo; os métodos para aplicação das avaliações foram devidamente explicitados; as medições das avaliações apontaram para uma preocupação maior com a temática ambiental, aproximando-se mais dos objetivos específicos ao invés do objetivo geral.

Palavras-chave: políticas públicas; análise de políticas públicas; Projeto Microbacias 1.

## ABSTRACT

TREVISAN, Andrei Pittol. **Public policy analysis:** the Projeto Microbacias 1 case. 2008. 192 f. Dissertation (Master in Administration) – Post Graduate Course in Administration, Federal University of Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

Advisor: Hans Michael van Bellen, Dr.

Presentation: 22/02/2008.

The general aim of this research was to analyze the evaluative process of Projeto Microbacias 1. The methodology utilized was mainly qualitative, characterized as *ex-post facto*. The research strategy adopted was the study case, the unit of analysis was the Projeto Microbacias 1 and the units of observation were defined as the official guiding documents of the project. In the presentation of results, it was proceeded a description of the context, of the justification and the objectives of this project, followed by an analysis and checking of their linkage. After that, it was made an analysis of the project evaluation in terms of timing, evaluator's positioning and transparency of methods. At last, it was examined the direct relationship between the highlighted themes of the context, justification and objectives with the measures from the evaluations. Some of the results from this research were: there is a logic linkage between the context, the justification and the objectives; there are problems in the formulation of the general and specific objectives; the theory of intervention is explicit and properly based; the evaluations were conducted in three opportunities, attending to the field's recommendations; the evaluation was conducted by an internal evaluator, which could bring problems for the neutrality of the process; the methods applied in the evaluation were properly explicated; the measures from the evaluations pointed out a higher concern with the environmental theme, closer to the specific objectives instead of the general objective.

Key-words: public policy; public policy analysis; Projeto Microbacias 1.

## LISTA DE FIGURAS

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1: Seletividade do Estado em relação às demandas e interesses da sociedade. ....  | 59  |
| Figura 2: Bacias e sub-bacias hidrográficas de Santa Catarina .....  | 126 |
| Figura 3: Relacionamento direto entre os temas do Contexto e as medições da avaliação<br>prévia, em termos percentuais .....             | 159 |
| Figura 4: Relacionamento direto entre os temas da Justificativa e as medições da avaliação<br>prévia, em termos percentuais .....        | 160 |
| Figura 5: Relacionamento direto entre os Objetivos e as medições da avaliação prévia, em<br>termos percentuais .....                     | 161 |
| Figura 6: Relacionamento direto entre os temas do Contexto e as medições da avaliação de<br>meio prazo, em termos percentuais .....      | 165 |
| Figura 7: Relacionamento direto entre os temas da Justificativa e as medições da avaliação de<br>meio prazo, em termos percentuais ..... | 166 |
| Figura 8: Relacionamento direto entre os Objetivos e as medições da avaliação de meio prazo,<br>em termos percentuais .....              | 167 |
| Figura 9: Relacionamento direto entre os temas do Contexto e as medições da avaliação final,<br>em termos percentuais .....              | 172 |
| Figura 10: Relacionamento direto entre os temas da Justificativa e as medições da avaliação<br>final, em termos percentuais .....        | 173 |
| Figura 11: Relacionamento direto entre os Objetivos e as medições da avaliação final, em<br>termos percentuais .....                     | 174 |

## LISTA DE QUADROS

|  |     |
|--|-----|
| Quadro 1: Seqüência de agregação de compromissos.....  | 94  |
| Quadro 2: Seqüência encadeada de compromissos .....  | 95  |
| Quadro 3: Relacionamento entre contexto, justificativa e objetivos.....                                | 177 |
| Quadro 4: Relacionamento direto entre o contexto, justificativa e objetivos com as avaliações<br>..... | 177 |

## LISTA DE TABELAS

|   |     |
|---|-----|
| Tabela 1: Evolução da agenda pública brasileira .....   | 71  |
| Tabela 2: Exemplo parcial da primeira etapa do modelo lógico .....  | 96  |
| Tabela 3: Exemplo da segunda etapa do modelo lógico em projetos de agricultura irrigada ..                      | 96  |
| Tabela 4: Exemplo de proposta de avaliação de uma política ambiental através de critérios ecológicos .....      | 99  |
| Tabela 5: Categorias de análise definidas e seus detalhamentos.....   | 108 |
| Tabela 6: Critérios de seleção das bacias e sub-bacias hidrográficas.....                                       | 127 |
| Tabela 7: Metas físicas do componente Pesquisa Agropecuária e Planejamento Conservacionista.....                | 135 |
| Tabela 8: Metas anuais do subcomponente Produção Florestal e Reflorestamento Conservacionista, em hectares..... | 136 |
| Tabela 9: Metas do componente PROSOLO.....  | 139 |
| Tabela 10: Metas físicas do componente Crédito Rural/FUNDEPROR.....   | 140 |
| Tabela 11: Síntese das características do contexto, justificativa e os objetivos do Projeto Microbacias 1 ..... | 145 |
| Tabela 12: Dados coletados na Avaliação Prévia do Projeto Microbacias 1 – tabelas .....                         | 156 |
| Tabela 13: Relacionamento das medições da Avaliação Prévia com os temas-chave identificados .....               | 158 |
| Tabela 14: Dados coletados na Avaliação de Meio Termo do Projeto Microbacias 1 – tabelas .....                  | 161 |
| Tabela 15: Relacionamento das medições da Avaliação de Meio Prazo com os temas-chave identificados .....        | 164 |
| Tabela 16: Dados coletados na Avaliação Final do Projeto Microbacias 1 – tabelas .....                          | 167 |
| Tabela 17: Relacionamento das medições da Avaliação Final com os temas-chave identificados .....                | 170 |

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>RESUMO.....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>ABSTRACT .....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>LISTA DE FIGURAS.....</b>   | <b>7</b>  |
| <b>LISTA DE QUADROS.....</b>   | <b>8</b>  |
| <b>LISTA DE TABELAS.....</b>   | <b>9</b>  |
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>12</b> |
| <b>1.1 Contextualização do tema e problema de pesquisa.....</b>  | <b>12</b> |
| <b>1.2 Objetivos.....</b>  | <b>14</b> |
| <i>1.2.1 Objetivo geral.....</i>   | <i>14</i> |
| <i>1.2.2 Objetivos específicos .....</i>   | <i>15</i> |
| <i>1.2.3 Justificativa teórico-empírica.....</i>   | <i>15</i> |
| <i>1.2.4 Estrutura da dissertação .....</i>  | <i>16</i> |
| <b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA .....</b>  | <b>17</b> |
| <b>2.1 O Estado e a Administração Pública no Brasil.....</b>   | <b>17</b> |
| <i>2.1.1 Precedentes da Administração Pública brasileira: formação e herança do Estado Português .....</i> | <i>19</i> |
| <i>2.1.2 A Administração Pública no Brasil.....</i>  | <i>22</i> |
| 2.1.2.1 De 1500 a 1930: Administração patrimonialista.....   | 22        |
| 2.1.2.2 De 1930 a 1995: Administração burocrática .....  | 28        |
| 2.1.2.3 De 1995 aos dias atuais: A Nova Administração Pública .....  | 40        |
| <b>2.2 Políticas públicas .....</b>  | <b>53</b> |
| <i>2.2.1 Dimensões conceituais .....</i>   | <i>54</i> |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| 2.2.2    | <i>Políticas públicas como campo disciplinar</i> .....                               | 68         |
| 2.2.3    | <i>Políticas públicas no Brasil</i> .....  | 70         |
| 2.2.3.1  | Breves comentários sobre a descentralização de políticas públicas .....              | 78         |
| 2.2.4    | <i>Avaliação de políticas públicas</i> .....   | 81         |
| 2.2.4.1  | Breve histórico sobre a avaliação de políticas públicas .....                        | 83         |
| 2.2.4.2  | Do “estado do campo” de avaliação de políticas públicas .....                        | 85         |
| 2.2.4.3  | Metodologia de avaliação de políticas públicas .....                                 | 90         |
| <b>3</b> | <b>METODOLOGIA</b> .....   | <b>104</b> |
| 3.1      | <b>Delineamento da pesquisa</b> .....  | <b>104</b> |
| 3.2      | <b>Questões da pesquisa</b> .....  | <b>106</b> |
| 3.3      | <b>Definição dos termos</b> .....  | <b>106</b> |
| 3.4      | <b>Categorias de análise</b> .....   | <b>107</b> |
| 3.5      | <b>Coleta, análise e interpretação dos dados</b> .....                               | <b>108</b> |
| 3.5.1    | <i>Lista de documentos</i> .....   | 110        |
| 3.6      | <b>Limitações metodológicas</b> .....  | <b>112</b> |
| <b>4</b> | <b>APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS</b> .....   | <b>114</b> |
| 4.1      | <b>Antecedentes e o contexto do Projeto Microbacias 1</b> .....                      | <b>114</b> |
| 4.2      | <b>A justificativa e o discurso do Projeto Microbacias/BIRD</b> .....                | <b>120</b> |
| 4.2.1    | <i>Critérios de seleção das bacias e sub-bacias hidrográficas prioritárias</i> ..... | 125        |
| 4.3      | <b>Objetivos do Projeto</b> .....  | <b>128</b> |
| 4.3.1    | <i>Metas globais do Projeto</i> .....  | 132        |
| 4.3.2    | <i>Componentes do Projeto</i> .....  | 133        |
| 4.3.3    | <i>Da teoria de intervenção do Projeto</i> .....                                     | 141        |
| 4.4      | <b>Da relação entre contexto, justificativa e objetivos do Projeto</b> .....         | <b>143</b> |
| 4.5      | <b>Das avaliações do Projeto Microbacias 1</b> .....                                 | <b>146</b> |
| 4.5.1    | <i>Timing e objetivos das avaliações</i> .....                                       | 146        |
| 4.5.2    | <i>Da posição do avaliador</i> .....   | 148        |

|                          |  |            |
|--------------------------|--|------------|
| 4.5.3                    | <i>Dos métodos para aplicação das avaliações .....</i> | <i>150</i> |
| 4.5.4                    | <i>Das medições nas avaliações .....</i>               | <i>155</i> |
| <b>CONCLUSÕES.....</b>   |  | <b>176</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b> |  | <b>183</b> |

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização do tema e problema de pesquisa

O Estado sempre esteve em pauta nas discussões das civilizações, fossem elas da Antigüidade ou do tempo hodierno. No século XX não foi diferente. Com efeito, inúmeros fatos fazem deste século uma era peculiar, observando-se, por exemplo, duas guerras mundiais, crescimento e declínio de ideologias, revoluções, avanços vertiginosos da tecnologia, “alargamento” das fronteiras entre nações, nascimento de movimentos sociais importantes, mudanças socioeconômicas em escala global.

Todos esses fatos, dentre muitos outros, contribuem para a compreensão deste “breve século XX” (HOBSBAWN, 1995). Suas últimas décadas marcaram o declínio do chamado *Welfare State* (Estado do Bem-Estar), idéia norteadora dominante sobre o papel do Estado perante a sociedade desde o pós-Segunda Guerra Mundial. A partir do fim da década de 1970 e início de 1980, diante do quadro de crise econômica enfrentado pelos Estados, voltam à tona correntes teóricas liberais (GOMES, 2006).

Nessa época, agravam-se os problemas econômicos, sociais e políticos, os quais deram ensejo a um forte questionamento sobre as funções e os papéis exercidos pelo Estado. Movimentos como “reinventando o governo” e “Nova Administração Pública” foram sinais de resposta da corrente liberal (neoliberal) frente ao desempenho dos governos e administrações. No caso brasileiro, esses sinais foram percebidos com maior intensidade no início da década de 1990.

Destes movimentos e alterações, mudaram também as formas de se conceber e planejar as próprias políticas públicas. Temas como eficiência, eficácia e desempenho tornaram-se palavras-chave no tocante aos projetos públicos. O campo de políticas públicas, no Brasil, recebeu maior atenção a partir da década de 1980, estimulado pela transição democrática e pela difusão internacional da idéia de reforma do Estado e do aparelho do Estado.

Não só a forma de intervenção do Estado na realidade social se alterou, mas os conteúdos foram reformulados. Até o final da década de 1980, os padrões socioeconômicos

dos países eram explicados tão-somente pelas condições internas destes mesmos países. As políticas desenvolvimentistas, de acordo com a corrente dominante, eram direcionadas para o alcance de objetivos nacionais. Porém, tal como na visão de administração pública e políticas públicas, o colapso econômico e social dos países em desenvolvimento ofereceu argumentos contra a postura dominante quanto a práticas de desenvolvimento. Argumentos pró-mercado passam a atrair grande atenção, firmando-se no final da década de 1980 o Consenso de Washington.

Na década de 1990, após um período de extremo fundamentalismo de mercado, as abordagens de desenvolvimento baseadas no livre mercado se amenizam, e o Estado é reconhecido como o ente legítimo de intervenção nos casos de falha do mercado. No entanto, estava claro que os países que não seguissem as recomendações do Consenso de Washington para reformas econômicas (reformas estruturais) e práticas de desenvolvimento seriam excluídos dos fluxos globais (GORE, 2000).

No que diz respeito ao *desenvolvimento*, a literatura não se restringiu apenas à preocupação econômica. A concepção de desenvolvimento foi tema de constantes debates, principalmente a partir da segunda metade do século XX. A ênfase econômica abriu espaço para questionamentos sobre a qualidade de vida *lato sensu* das populações, o papel da globalização e seu impacto sobre as comunidades.

Da mesma forma, cientistas e movimentos ambientalistas se encarregaram de trazer a temática ambiental para a pauta de discussões do desenvolvimento. O entendimento de que o meio ambiente se constitui em fator primordial (e pré-requisito) para a produção econômica, aliado ao fato da profunda dependência humana da base biofísica para sua sobrevivência, fizeram com que considerações de ordem ambiental vigorassem nos projetos desenvolvimentistas.

Nessa linha, voltando-se para o caso brasileiro, especificamente no estado de Santa Catarina, iniciou-se em 1991 um projeto de cunho desenvolvimentista, financiado por organismos financeiros multilaterais, chamado Projeto de Recuperação, Conservação e Manejo dos Recursos Naturais em Microbacias Hidrográficas. O Projeto Microbacias 1, como ficou conhecido, foi inicialmente planejado para um horizonte de sete anos (até 1997), entretanto foi posteriormente prorrogado até 1999.

Com efeito, essa política pública, iniciada na década de 1990 e com duração de aproximadamente nove anos, passou por momentos históricos decisivos na discussão do Estado, da administração pública, de políticas públicas e do desenvolvimento. Especialmente no que tange às discussões atuais do campo de políticas públicas, as avaliações têm ganhado

crescente ênfase, haja vista as novas formas de gestão adotadas pelos governos. A academia, por sua vez, tem acompanhado essa escalada dos estudos e usos da avaliação também com interesse progressivo – apesar de ainda estar longe do ideal –, razão pela qual, identificada esta lacuna por parte da literatura da área, esta pesquisa se insere e traz sua contribuição.

Ao longo do período compreendido desde a preparação e diagnósticos iniciais até o seu término, o Projeto Microbacias 1 passou por algumas avaliações em diferentes momentos. No entanto, pode-se perguntar: qual o valor de uma avaliação? (HENRY, 2001). Uma nova vertente teórico-empírica visa buscar este *valor* através da pesquisa de meta-avaliação, ou seja, a avaliação da avaliação.

As pesquisas de avaliação e análise de processos avaliativos são importantes na medida em que podem trazer à tona problemas, inconsistências, pontos fracos de um processo, o qual, posteriormente, poderá ser julgado não efetivo ou confiável. Por outro lado, essas análises podem indicar que o processo foi bem conduzido, levando a resultados fidedignos. A partir destes mesmos resultados, e do aprendizado ao longo do processo, o Poder Público poderá intervir com melhor qualidade na sociedade.

Nesse sentido, tendo em vista a condição apresentada pelo projeto, qual seja, a concretização de diversas avaliações do projeto e a lacuna teórico-empírica no campo, volta-se a “curiosidade epistemológica” (FREIRE, 1996) para o seguinte problema de pesquisa: **como se deu o processo de avaliação do Projeto Microbacias 1?**

Para tanto, as categorias de análise definidas para a abordagem do problema de pesquisa são: os objetivos do Projeto Microbacias 1; as avaliações globais do Projeto; o *timing* das avaliações; e a posição do avaliador frente ao Projeto.

## 1.2 Objetivos

### 1.2.1 Objetivo geral

Realizar uma análise do processo de avaliação do Projeto Microbacias 1.

### *1.2.2 Objetivos específicos*

- a) descrever o contexto e a justificativa do Projeto Microbacias 1;
- b) verificar os objetivos e metas do Projeto;
- c) descrever o processo de avaliação;
- d) analisar o processo de avaliação.

### *1.2.3 Justificativa teórico-empírica*

Melhor compreender a realidade social que nos cerca é a tarefa do cientista social. Nesse espírito, o campo de conhecimento de políticas públicas, no Brasil, é relativamente recente. A literatura da área reconhece que o campo é ainda incipiente, acometido de grande fragmentação organizacional e temática, apresentando, ainda, uma institucionalização precária. Em vista disso, percebe-se um crescimento dos estudos nessa área com o aumento do número de dissertações e teses sobre temas relacionados às políticas governamentais; criação de disciplinas de políticas públicas em cursos de graduação e pós-graduação; criação de linhas de pesquisa voltadas para a área; agências de fomento à pesquisa e linhas especiais de financiamento (ARRETCHE, 2003; SOUZA, 2003).

Não obstante essa maior atenção às políticas públicas, assim como o aumento quantitativo dos estudos, o campo se caracteriza eminentemente por uma baixa capacidade de acumulação de conhecimento, principalmente pela falta de pesquisa (MELO, 1999; ARRETCHE, 2003). Nesse sentido, este trabalho visa contribuir para o campo de conhecimento de políticas públicas, de modo especial no que diz respeito a políticas públicas estaduais. De acordo com Souza (2003), sabe-se muito pouco sobre as dinâmicas das políticas locais (regionalizadas), vez que a quantidade de estudos é baixa.

Do ponto de vista empírico, a política pública não pode se furtar ao imperativo da utilidade social (REIS, 2003), ou seja, ela é um instrumento de intervenção social planejado pelo Estado. Portanto, a análise de políticas públicas é pré-condição para a melhoria da

própria forma de intervenção do Estado. A avaliação de políticas públicas constitui uma temática recente nos estudos de políticas, expondo, ainda mais, a carência de estudos teórico-empíricos da área. No entanto, alguns avanços na qualificação de metodologias de avaliação têm ocupado espaço nos meios acadêmicos, especialmente com a ascensão dos estudos de meta-avaliação. Tais estudos visam trazer nova luz ao papel das próprias avaliações, seu verdadeiro valor e utilidade. Além disso, podem ajudar no avanço das discussões trazendo à tona novos aspectos e explicações de resultados observados; esses estudos podem ser úteis, por conseguinte, no processo de aprendizado que contribuirá para melhorar as escolhas e a implementação das políticas.

Com base na literatura sobre avaliação de políticas públicas, pode-se dizer que ainda existe muito a ser feito no campo, desde o aprimoramento de metodologias de avaliação até a elaboração de metodologias próprias para meta-avaliações. Esta pesquisa vem trazer sua contribuição no sentido de se realizar um estudo dos processos avaliativos de uma política pública estadual, diminuindo a lacuna (1) teórica em estudos sobre políticas públicas regionalizadas, e (2) prática com relação a avaliações e análise de avaliações.

#### *1.2.4 Estrutura da dissertação*

Em termos estruturais o trabalho está dividido da seguinte forma. O presente capítulo contextualiza e aborda de forma geral o tema. O segundo capítulo trata do referencial teórico-empírico que embasa todo o trabalho. O capítulo seguinte apresenta a metodologia empregada para a construção e análise dos resultados. A partir do quarto capítulo são descritos e comentados os resultados desta pesquisa. A última seção apresenta as considerações finais e sugestões para futuras pesquisas.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

A base teórico-empírica que ampara a construção desta dissertação versa sobre o Estado e sua gestão, através da Administração Pública e sobre a atuação do Estado na sociedade, através de programas e políticas públicas.

### 2.1 O Estado e a Administração Pública no Brasil

O estudo do *Estado* pode ser remontado até a antigüidade greco-romana, com escritos de Platão<sup>1</sup>, Aristóteles<sup>2</sup> e Cícero<sup>3</sup>. Entretanto, nesses escritos não há uma separação nítida entre a realidade observada e a realidade idealizada, havendo preocupação acentuada pela indicação da melhor forma de convivência social (DALLARI, 1985). Exemplo claro deste posicionamento é *A Política*, de Aristóteles. A Cidade, ou *polis*, tem como fim o *eu Zên*, o que significa “Viver como convém que um homem viva”. Para Aristóteles, somente na *polis* é que o homem pode realizar sua virtude (capacidade) inscrita em sua essência (CHÂTELET, DUHAMEL, PISIER-KOUCHNER, 2000, p. 14-15).

Esse pensamento de Aristóteles é radicado na idéia de que o homem encontra-se em um meio-termo entre besta e Deus, dando origem a sua famosa afirmação de que o homem é um animal político (*zoon politikon*). Neste sentido, a Cidade – como comunidade consciente – é precisamente a forma política que permite a explicitação da “virtude” do homem. Somente a *polis* permite à coletividade instaurar uma ordem justa, e, ao indivíduo, viver de tal modo que atinja a satisfação legítima (CHÂTELET, DUHAMEL, PISIER-KOUCHNER, 2000).

---

<sup>1</sup> Platão (428/27 a.C. – 347 a.C.) foi um filósofo grego. Discípulo de Sócrates, fundador da Academia e mestre de Aristóteles. Entre seus escritos destacam-se *Górgias*, *Fédon*, *A República*, *Leis*.

<sup>2</sup> Aristóteles (384 a.C. – 322 a.C.) foi um filósofo grego nascido em Estagira. Entre seus escritos destacam-se *Ética à Nicômaco*, *A Política*.

<sup>3</sup> Marco Túlio Cícero (*Marcus Tullius Cícero* em latim) (3 de janeiro de 106 a.C. – 7 de dezembro de 43 a.C.) foi um filósofo, orador, escritor, advogado e político romano.

Tal como na Antigüidade, durante a Idade Média muitos dos escritos de Santo Agostinho<sup>4</sup> e Santo Tomás de Aquino<sup>5</sup> têm em comum a preocupação de justificar a ordem existente, a partir de considerações de natureza teológica (embora fundamentalmente opostos sob muitos aspectos). Por outro lado, a Idade Média foi marcada fortemente por conflitos em torno do poder (ou poderes) entre os reis e a Igreja: o poder espiritual e o poder temporal (*auctoritas/potestas*). Neste ambiente e já no fim da Idade Média começam a surgir os primeiros sinais de resistência e reação a esse irrealismo, como se verifica na obra *Defensor Pacis* (Defensor da Paz), de Marsílio de Pádua<sup>6</sup>, publicada em 1324. (CHÂTELET, DUHAMEL, PISIER-KOUCHNER, 2000; DALLARI, 1985).

O mérito de Marsílio de Pádua consistiu em definir o que viria a ser o Estado laico no sentido do cristianismo, ou seja, preconizava a separação, com independência recíproca, da Igreja e do Estado. Para ele, o objetivo da política é a boa organização da existência profana, ao mesmo tempo em que recusa a autoridade papal: “a Igreja não é mais do que um *nome* para designar o conjunto de crentes; não poderia ter um chefe; e os padres, encarregados de preparar os cidadãos para a salvação, dependem do Príncipe, tanto quanto os demais cidadãos” (CHÂTELET, DUHAMEL, PISIER-KOUCHNER, 2000, p. 35, grifo dos autores).

Mas a grande revolução nos estudos políticos, com o abandono dos fundamentos teológicos e a busca de generalizações a partir da própria realidade, ocorre com Nicolau Maquiavel<sup>7</sup>, no início do século XVI. O “secretário florentino”<sup>8</sup> encabeçou uma ruptura decisiva: contra as teorias da sociabilidade natural, contra os ensinamentos da Revelação e os da teologia, afirmava que, no que se refere às atividades coletivas, “o que é é o Estado” (CHÂTELET, DUHAMEL, PISIER-KOUCHNER, 2000).

Segundo Châtelet, Duhamel, Pisier-Kouchner (2000), foi Maquiavel quem deu ao termo *Estado* sua significação de *poder central soberano* legislador e capaz de decidir, sem compartilhar esse poder com ninguém, sobre as questões tanto externas quanto internas de uma coletividade. Dotado de vasta cultura histórica, Maquiavel procede a comparações no tempo de forma concomitante a que observa e vive a intimidade dos fenômenos políticos. Dessa

---

<sup>4</sup> Aurélio Agostinho (do latim, *Aurelius Augustinus*), Agostinho de Hipona ou Santo Agostinho (354 d.C. – 430) foi um bispo católico, teólogo e filósofo. É considerado pelos católicos santo e doutor da doutrina da Igreja. Dentre seus escritos destaca-se *A Cidade de Deus*.

<sup>5</sup> Tomás de Aquino ou ainda São Tomás de Aquino (1227 d.C. – 1274) foi um frade dominicano e teólogo italiano.

<sup>6</sup> *Marsiglio da Padova* (1270 d.C. – 1342) foi um erudito acadêmico italiano. Sua obra mais comentada é *Defensor da Paz*.

<sup>7</sup> Nicolau Bernardo Maquiavel (em italiano *Niccolò di Bernardo Machiavelli*) (1469 d.C. – 1527) foi um historiador, poeta, diplomata e músico italiano do Renascimento. Sua obra mais comentada é *O Príncipe*.

<sup>8</sup> Alusão feita a Maquiavel por ter exercido o cargo de Secretário da República de Florença (hoje cidade italiana).

forma, conjugando fatos de épocas diversas, chega a generalizações universais, abrindo, assim, a possibilidade de uma ciência política (DALLARI, 1985).

De fato, o marco inicial da ciência política é a obra *O Príncipe* (composta em 1513, mas publicada posteriormente), de Maquiavel. Para Albieri (2004), Nicolau Maquiavel é considerado o primeiro cientista político moderno e destaca duas razões para tanto: 1) pela recusa da dimensão utópica dos escritos sobre política anteriores a ele; trata das coisas como *são* e não do como *devem ser*; 2) pelo afastamento dos imperativos da moral corrente. Ao tratar essencialmente dos fatos, primeira razão, afasta-se de ser um filósofo político para ser um cientista político. Quanto à segunda, ao contornar a moral renuncia à idéia de fundar o poder em alguma base legítima (ALBIERI, 2004).

Com Maquiavel, e posteriormente com outros pensadores, tais como Jean Bodin<sup>9</sup>, Thomas Hobbes<sup>10</sup>, John Locke<sup>11</sup>, Charles de Montesquieu<sup>12</sup>, Jean-Jacques Rousseau<sup>13</sup>, tem-se o fundamento teórico para a edificação do Estado Moderno.

### 2.1.1 *Precedentes da Administração Pública brasileira: formação e herança do Estado Português*

É difícil, senão arriscado, entender o desenvolvimento do Estado brasileiro e sua Administração Pública sem remeter-se à gênese do Estado Português. A herança portuguesa se faz presente imensamente na cultura brasileira, com reflexos profundos na forma de organização política, econômica, social e administrativa. Desta forma, esta seção perpassa sucintamente essa trajetória chegando à discussão da Administração Pública brasileira.

Conforme Dallari (1985), a denominação *Estado* (do latim *status* = estar firme), significando situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, surge pela

---

<sup>9</sup> Jean Bodin (1530 d.C. – 1596) foi um jurista francês, membro do Parlamento de Paris e professor de Direito em Toulouse. Dentre suas obras destaca-se *Os Seis Livros da República*.

<sup>10</sup> Thomas Hobbes (1588 d.C. – 1679) foi um matemático, teórico político e filósofo inglês. Dentre suas obras destacam-se *O Leviatã* e *Do Cidadão*.

<sup>11</sup> John Locke (1632 d.C. – 1704) foi um filósofo inglês do predecessor Iluminismo. Dentre suas obras destaca-se *O Tratado do Governo Civil*.

<sup>12</sup> Charles de Montesquieu (Charles-Louis de Secondat) (1689 d.C. – 1755) foi político, filósofo e escritor francês. Dentre suas obras destaca-se *O Espírito das Leis*.

<sup>13</sup> Jean-Jacques Rousseau (1712 d.C.- 1778) foi um filósofo suíço, escritor, teórico político e compositor musical autodidata. Figura marcante do Iluminismo francês, dentre suas obras destaca-se *Do Contrato Social*.

primeira vez em *O Príncipe* de Maquiavel, passando a ser usada pelos italianos sempre ligada ao nome de uma cidade independente. No entanto, o autor indica que o ano oficial do nascimento do Estado é 1648, data em que foi assinada a paz de Westfália<sup>14</sup>.

Por outro lado, no que concerne à formação do Estado português, Nóbrega (2005) reconhece que este é um tópico espinhoso, muito estudado e debatido. Com efeito, diversos historicistas divergem sobre a data exata da formação deste Estado, registrando seu marco muito anteriormente a 1648. Para Faoro (2001), a formação do Estado português inicia-se com base em guerras<sup>15</sup> (a Reconquista) e constitui-se após a vitória contra os mouros, quando Dom Afonso Henriques foi proclamado Dom Afonso I e o Condado Portucalense tornou-se independente com a denominação Reino de Portugal, em 1139<sup>16</sup>, a qual:

dará fisionomia definitiva aos elementos ainda dispersos, vagos, em crescimento. Um fato quantitativo, o rei como o maior proprietário, ditará, em consonância com a chefia da guerra, a índole qualitativa, ainda mais colorida, da transformação do domínio na soberania – do *dominare* ao *regnare* (FAORO, 2001, p. 19).

Nesta linha, a centralização (precoce) dos poderes no rei é fruto de uma história que não teria conhecido o feudalismo (FAORO, 2001). Com efeito, a monarquia conduzida pelo rei coibia quaisquer pretensões autonomistas da nobreza e do clero. Na Europa, e especial em Portugal, ainda não havia Parlamento – com membros eleitos, estrutura administrativa e funcionamento permanente – nem orçamento público contemplando as receitas e despesas do Estado e aprovado por um corpo legislativo. Estas seriam conquistas que começariam a aparecer na Inglaterra a partir do fim do século XVII (NÓBREGA, 2005).

Por conseguinte, pode-se falar em Estado patrimonial, encarando o Estado como patrimônio do rei. Não existia distinção entre público e privado; suas terras e tesouros se confundiam entre esses aspectos. Por não haver uma parcelarização do poder público, para Faoro (2001), Portugal já na Idade Média se caracterizava pelo Estado patrimonial, e não

---

<sup>14</sup> “A paz de Westfália [que muitos autores consideram o ponto de separação entre o Estado Medieval e o Estado Moderno] foi consubstanciada em dois tratados, assinados nas cidades westfalianas de Munster e Onsbruck. Pelos tratados resultantes das guerras religiosas, principalmente da Guerra dos Trinta Anos, movida pela França e seus aliados contra a Alemanha. A França, governada então pelo Rei Luiz XIV, consolidou por aqueles tratados inúmeras aquisições territoriais, inclusive a Alsácia. A Alemanha, territorialmente prejudicada, beneficiou-se, entretanto, como todos os demais Estados, pelo reconhecimento de limites dentro dos quais teria poder soberano” (DALLARI, 1985, p. 47).

<sup>15</sup> Nas palavras de Faoro (2001), a guerra é o fundamento da ascendência dos reis.

<sup>16</sup> Em 1249 houve a conquista do Algarve e os limites "definitivos" foram estabelecidos, unificando a população em torno da figura real de forma centralizada e forte contribuindo para a constituição do Estado Nacional. A centralização política e a formação da Monarquia Nacional portuguesa se consolidaram a partir de 1383, com a Revolução da Avis (1383-1385), quando o Estado Nacional, apoiado pela burguesia e nobreza comandou a expansão comercial.

feudal<sup>17</sup>. Desta forma, o Estado patrimonial é o prelúdio do Estado moderno de Portugal: “De uma e de outra fonte correrão as águas para se encontrar no Estado moderno: o Estado que consagra a supremacia do príncipe, a unidade do reino e a submissão dos súditos a um poder mais alto e coordenador das vontades” (FAORO, 2001, p. 27).

A atividade econômica era monopólio da Coroa e as terras lhe pertenciam de direito e de fato. Deste exclusivo domínio sobre as descobertas e conquistas decorria o monopólio do comércio. A estrutura patrimonial instalada permitiu a expansão do comércio e fez do Estado uma enorme empresa, cuja maior realização foi a expansão marítima e a colonização (NÓBREGA, 2005). Sobre os tributos, diz Faoro (2001, p. 25): “Dos privilégios concedidos – para exportar e para importar – não se esquecia o príncipe de arrecadar sua parte, numa apropriação de renda que só analogicamente se compara aos modernos tributos”.

De acordo com Faoro (2001), o Estado português por volta do século XIV seria: a) centralizado nas mãos da monarquia; b) patrimonial, isto é, visto como patrimônio dela; c) administrado por um estamento burocrático diretamente subordinado ao rei. Para este autor, o estamento é uma corporação de poder estruturada na comunidade. Sua origem primeira é como camada social, e não econômica, embora possa repousar, em união não necessária real e conceitualmente, sobre uma classe. “Ao contrário da classe, no estamento não vinga a igualdade das pessoas – o estamento é, na realidade, um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social” (FAORO, 2001, p. 61).

Segundo Nóbrega (2005) e Faoro (2001), a importância do estamento é típica das sociedades nas quais o mercado não domina a economia e foi característica do feudalismo e do capitalismo comercial<sup>18</sup>. No caso de Portugal, destacavam-se no estamento os peritos em leis, os quais constituíam o grupo que supria pessoal qualificado para o serviço jurídico e para a organização político-administrativa do reino. De acordo com Nóbrega (2005, p. 225), os cargos ocupados pelo estamento burocrático eram exercidos por famílias mais ou menos ligadas entre si por laços de parentesco. “O estamento era, pois, a ossatura do Estado português. O estamento era a própria aristocracia”.

---

<sup>17</sup> O rei, como senhor do reino, não impunha ao povo as relações de suserania e vassalagem, típicas do feudalismo. O rei era tido como o soberano, e toda a terra a ele pertencia. A relação que se estabelecia era de posse das terras pelo rei e concessão de uso para o povo (cuja atividade principal torna-se o comércio) (FAORO, 2001). Com efeito, conforme Sweezy *et al* (1977, p. 35, grifo do autor), “A característica básica do feudalismo, neste sentido, é tratar-se de um sistema de *produção para uso*”.

<sup>18</sup> “Não obstante, na sociedade capitalista, os estamentos permanecem, residualmente, em virtude de certa distinção econômica mundial, sobretudo nas nações não integralmente assimiladas ao processo de vanguarda” (FAORO, 2001, p. 62).

De fato, o direito português (com base no direito romano) foi um dos primeiros a se consolidar na Europa, no entanto servia mais à organização política do que ao comércio e à economia. As comunicações do rei com seus vassallos eram feitas por meio de ordenações. Estas codificavam as leis em vigor e tratavam da estrutura político-administrativa do reino (FAORO, 2001; NÓBREGA, 2005). Contudo, as ordenações não conseguiram efetivamente a centralização administrativa e “acabaram por favorecer o domínio do estamento, que se apropriava do mecanismo de Estado – daí a idéia de patrimonialismo – de acordo com seus próprios interesses, concedendo ou negando favores para a população de acordo com relações pessoais” (NÓBREGA, 2005, p. 226). O que antes era tido como patrimonialismo por parte do rei, configura-se agora patrimonialismo do estamento – o Estado como patrimônio do estamento burocrático.

### 2.1.2 A Administração Pública no Brasil

A compreensão do atual contexto da administração pública brasileira só é possível se for considerada, concomitantemente, a evolução da história política e econômica do Brasil. Desta forma, diversos autores apresentam a história da administração pública brasileira dividida em três fases. Estas fases não são estanques e/ou delimitadas a um único período de tempo, estando assim divididas para cumprir uma função didática (TORRES, 2004).

A primeira fase é chamada de *Patrimonialista*, e é assim descrita desde o “descobrimento” do Brasil, em 1500, e estende-se até o ano de 1930. Em seguida, apresenta-se a fase *Burocrática*, que se estende até o início da década de 1990. A terceira e atual fase, impulsionada pelo resgate de práticas liberais (neoliberalismo), é chamada de *Nova Administração Pública* (NAP). Reforça-se que as características das três fases se cruzam mutuamente tanto na teoria quanto na prática da administração pública brasileira.

#### 2.1.2.1 De 1500 a 1930: Administração patrimonialista

Para Torres (2004), da “descoberta” do Brasil, em 22 de abril de 1500, até a Revolução de 1930, o Estado brasileiro pode ser descrito como a grande instituição garantidora dos privilégios sociais e econômicos de uma elite rural, aristocrática e parasitária. A fase patrimonialista da administração pública brasileira está umbilicalmente ligada à forma político-administrativa vinda de Portugal, sucintamente descrita acima.

Diferentemente das colônias de povoamento na América do Norte, o Brasil, desde o início, caracterizou-se por ser uma colônia de exploração de Portugal, fato que produziu um conjunto de relações sociais, políticas e econômicas legadas até nossos dias. Desta forma, a colonização se realizou de forma predatória, como ressalta Holanda (1995, p. 43): “Essa exploração dos trópicos não se processou, em verdade, por um empreendimento metódico e racional, não emanou de uma vontade construtora e enérgica: fez-se antes com desleixo e certo abandono”.

A exploração da América portuguesa se deu, inicialmente, pelo sistema de feitorias<sup>19</sup>, uma organização já adotada com razoável sucesso na África. Conforme Nóbrega (2005), o Brasil foi arrendado por três anos a um consórcio de comerciantes de Lisboa, e este período se poderia denominar pré-colonial, pois antecede a colonização propriamente dita. Já no final da década de 1520, a necessidade de evitar o risco de perda de novas terras para outras potências europeias persuadiu o rei de que deveria ocupar o Brasil. Inicialmente, tentou-se um sistema denominado de “exclusividade régia”, com cujo objetivo enviou Martim Afonso de Souza às novas terras em 1531-1532. Entretanto, devido a fatores econômicos, pressões militares em outras colônias, crescentes exigências de patrulhamento naval, elevados encargos para as debilitadas finanças régias, esta estratégia falhou (NÓBREGA, 2005).

Uma segunda fase de colonização foi feita por meio do sistema das Capitânicas Hereditárias – como forma de delegar o ônus, e também os benefícios da colonização para particulares. Este sistema, também chamado de “modelo de exclusividade particular”, proporcionou as bases de um sistema produtivo calcado no escravismo e na grande propriedade. Por meio da linha estabelecida pelo Tratado de Tordesilhas<sup>20</sup>, o Brasil foi dividido em treze quinhões, por uma série de linhas paralelas ao Equador, sendo entregues aos chamados capitães-donatários. Eles constituíam um grupo diversificado onde havia gente da pequena nobreza, burocratas e comerciantes, tendo em comum as ligações com a Coroa.

---

<sup>19</sup> “(...) uma espécie de entreposto comercial, de onde se negociava com os nativos e se recolhiam e se armazenavam os produtos que deviam ser transportados até a metrópole” (NÓBREGA, 2005, p. 229).

<sup>20</sup> Tordesilhas era uma linha imaginária localizada a 370 léguas a oeste das ilhas de Cabo Verde. No Brasil esta linha cortava do Pará até o sul do país, passando por Laguna (hoje município de Santa Catarina).

Desta forma, as Capitânicas eram entregues de acordo com os interesses da Coroa portuguesa que buscava doar terras a pessoas com elevada posição social, considerável volume de posses e, ainda, a partir de avaliações de ordem pessoal (NÓBREGA, 2005; PRADO JÚNIOR, 1977 *apud* FILIPPIM, 2005).

As Capitânicas eram hereditárias, inalienáveis e estavam sujeitas a regras especiais de sucessão dentro da mesma família. Aos donatários cabiam importantes competências, estando habilitados a conceder terras em regime de sesmarias, a recolher tributos, etc. Todavia, o sistema de exclusividade particular também não prosperou, enfrentando diversos problemas, desde o desprezo de alguns donatários pelas terras até ataques indígenas e, acima de tudo, grandes dificuldades para financiar a empresa por conta própria, devido à marcante imensidão do território a ser ocupado (FAORO, 2001; NÓBREGA, 2005).

Num terceiro momento, como resposta ao novo quadro geopolítico e econômico da década de 1540, a Coroa decide implementar uma nova estratégia de colonização, o chamado “modelo misto”. Diz Nóbrega (2005, p. 230): “Criou-se, ao lado das capitânicas hereditárias, o Governo-Geral, uma estrutura político-administrativa, judicial, fiscal e militar diretamente subordinada a Lisboa”. Este modelo vingou, resultado de uma parceria entre o Estado e agentes privados.

Entretanto, a relação da Coroa portuguesa com sua colônia implicou no transplante para o Brasil de paradigmas de administração pública muito caros à metrópole. Portugal tinha uma atuação estatal calcada na intervenção direta do Estado na economia. Desta forma, o poder estatal exercia o controle através de um grande aparato, utilizando um corpo bastante volumoso de funcionários. Em vista do novo esforço de colonização, o interesse dos colonizadores ao virem para a América, era melhorar sua posição no estamento português, galgar os postos da administração e cumular-se à sua família de honrarias (NÓBREGA, 2005).

A burguesia também fazia parte deste grupo, a qual buscava, por meio da riqueza, ter acesso à honraria: ingressar no estamento significava transformar o capital material em capital simbólico. Nas palavras de Nóbrega (2005, p. 230), “Como galgar os degraus no complexo mundo hierárquico do estamento português acabava conduzindo à metrópole, onde se localizavam os cargos mais importantes e prestigiados, o objetivo dos colonizadores não era, naturalmente, permanecer na América”. Ao Estado personificado no estamento convergem todas as esperanças, e dele se devem obter os privilégios para galgar a escala social – de preferência sem trabalhar muito (NÓBREGA, 2005).

Esta configuração político-administrativa assim permaneceu até a vinda da corte portuguesa para o Brasil, em 1808. A transferência da corte (por força da ameaça Napoleônica na Europa) provocou a abertura dos portos às nações amigas (entenda-se: Inglaterra) – favorecendo o aumento das atividades comerciais. Com o retorno de Dom João VI e sua corte para Portugal, e a permanência de Pedro I, a Coroa tenta um processo de re-colonização do Brasil. Esta tentativa provoca a revolta de grupos que haviam conquistado certa autonomia durante a permanência da corte que, aliados ao descontentamento do príncipe regente, resultaram na Independência do Brasil, em 1822.

Porém, a principal característica política da independência foi a negociação entre a elite nacional, a Coroa portuguesa e a Inglaterra, tendo como figura mediadora o príncipe D. Pedro I. No que diz respeito ao governo central estabelecido no Rio de Janeiro e às elites políticas associadas a esse governo, a separação foi um processo pacífico. Não obstante, a independência não representou um avanço na administração pública do país (NÓBREGA, 2005).

De fato, não houve mudança na forma de governo, já que foi mantida a monarquia e a mesma família real. A emancipação brasileira representou, por conseguinte, uma transição tranqüila da condição de colônia para a de nação autônoma. Para Nóbrega (2005, p. 233), a principal consequência da transição pacífica no Brasil foi “a manutenção da estrutura econômica, social e política”. É outorgada, em 1824, a primeira Constituição do império, que cria a separação dos poderes, estabelecendo os ramos clássicos de governo das democracias modernas: Executivo, Legislativo, e o Judiciário. No entanto, foi criado, ainda, um quarto poder, o Moderador, privativo do imperador: “Apropriado pelo imperador, esse poder lhe permitia comandar a administração e a política” (NÓBREGA, 2005, p. 233).

Em 1847, com a criação do cargo de presidente do Conselho de Ministros, instaurou-se o parlamentarismo no Brasil. Neste regime de governo, o rei pode dissolver o Parlamento a pedido do primeiro-ministro ou quando o Gabinete perde um voto de confiança no Parlamento. Ambos os casos conduzem à convocação de eleições gerais. Conforme Nóbrega (2005, p. 234), “Verifica-se, assim, no Estado imperial brasileiro, uma tentativa de centralização política, malsucedida até 1850, mas orquestrada então e que durou cerca de vinte anos, ainda que não se eliminasse a força do poder e do mandonismo locais, especialmente no Brasil rural”. Este período marcou o “canto do cisne” da dominação estamental, ocasião em que o pertencimento ao Estado parece ter sido a forma mais garantida de obter benefícios pessoais (NÓBREGA, 2005).

Ao longo do Império, o patrimonialismo se constituiu na maneira predominante de atuação da administração pública. A distinção entre público e privado não era facilmente compreendida pelos detentores das posições públicas. Segundo Holanda (1995, p. 146), “Para o funcionário ‘patrimonial’, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos” da coletividade.

Tais padrões foram se enraizando e produzindo constâncias na administração pública brasileira a tal ponto que se transformaram na maneira usual de tratar a coisa pública. A face da administração pública que viveu durante todo o Período Colonial, passou pelo Período Imperial e entrou na República pode ser descrito, portanto, pelo seu forte caráter patrimonialista. Nesse sentido, Bresser-Pereira (1998, p. 47) assevera que na “administração patrimonialista, o patrimônio público e o privado eram confundidos; o Estado era entendido como propriedade do rei. Os cargos públicos eram com frequência propriedade de uma nobreza burocrática e prebendaria (...)”.

Analisando do ponto de vista sociológico, Ramos (1983, p. 344) afirma que o Brasil, nesta época, nem mesmo era uma verdadeira nação:

pois carecia de elementos imprescindíveis, isto é, um mercado interno, sem o qual não se processa a livre circulação de pessoas e coisas no espaço nacional. Até 1930, o País era arquipélago de mercados regionais, justapostos, mal articulados. Em tais condições, as atividades administrativas tinham de ser muito singelas, não exigindo o seu exercício preparo muito especial do servidor. Dir-se-á que, para cumprir os seus deveres, bastava-lhe o conhecimento das leis, regulamentos e praxes. Eis por que se pode afirmar que, no primeiro período, predominava no trabalho administrativo o espírito jurídico-legal.

Para este autor, o caráter rudimentar da sociedade na época se refletiu na administração pública. Ainda, do ponto de vista político-administrativo, conforme Bresser-Pereira (1998), a administração patrimonialista é do Estado, mas não é pública, na medida em que não visa ao interesse público.

A Primeira República, que vai do fim da monarquia, em 1889, com a Proclamação da República, à Revolução de 1930<sup>21</sup>, foi um período em que amadureceu a idéia de

---

<sup>21</sup> A Revolução de 30 foi fruto da crise de sucessão presidencial. Através da famosa “política do café com leite” estabeleceu-se um acordo entre as oligarquias paulistas (café) e mineiras (leite) pelo qual haveria uma alternância entre seus representantes na chefia do governo federal. Por essa razão, o presidente do quadriênio 1926-1930, o paulista Washington Luís, deveria apoiar a campanha de um mineiro. Entretanto, Washington Luís mudou de idéia e decidiu apoiar a candidatura do governador paulista Júlio Prestes. Descontente com a situação, a oligarquia mineira aliou-se às dissidências oligárquicas, de modo especial à Paraíba e ao Rio Grande do Sul, formando a chamada “Aliança Liberal”, tendo como candidato o gaúcho Getúlio Dornelles Vargas. A Aliança

industrialização e de provimento de crédito oficial para desenvolver a economia, mas não mudou de imediato o panorama político e econômico.

Com a primeira Constituição republicana (1891) criou-se um governo federal forte, porém o centralismo não foi extremado, garantindo-se a cada estado autonomia para contrair empréstimos no exterior sem consultar a União, manter Forças Armadas próprias, além de grande autonomia jurídica, administrativa e mesmo fiscal. A Primeira República contribuiu para formar o ambiente que desaguaria no nacional-desenvolvimentismo nos anos 1950, mas grande parte das mudanças dependeu de fatores surgidos no final da monarquia: a abolição da escravatura, os movimentos em favor da industrialização, o surgimento da economia cafeeira e a imigração (NÓBREGA, 2005).

No que concerne aos aspectos econômicos, a industrialização foi indiretamente beneficiada pela abolição da escravatura. Com o fim do escravismo, os capitais empregados na escravatura iam sendo liberados para utilização em outras atividades. Por outro lado, o capitalismo propriamente dito não existia, já que estava privado de “força de trabalho em mercadoria” (CATANI, 1984). Para as empresas, os escravos não representavam nenhuma rentabilidade, uma vez que por não serem assalariados, não poderiam consumir. A imigração europeia adquiria então maior impulso depois da proclamação da República, e foi patrocinada, em grande parte, pelo governo (CATANI, 1984; NÓBREGA, 2005).

Para Nóbrega (2005, p. 241), com “a adoção do trabalho livre e assalariado, criou-se no Brasil um mercado interno que será importante pressão para o desenvolvimento da indústria nacional”.

Cabe ressaltar que em 1914, portanto quinze anos depois da Proclamação da República no Brasil, começa a Primeira Guerra Mundial. Durante quatro anos as principais nações industriais europeias (Inglaterra, França, Itália e Alemanha) se enfrentaram em uma guerra sem tréguas, da qual participaram também Estados Unidos e Japão. Dentre os resultados da guerra destacam-se: a desorganização do comércio internacional; destruições sem precedentes na Europa; o deslocamento da área central do sistema capitalista da Europa para os Estados Unidos; o colapso dos Impérios Russo, Austro-Húngaro e Otomano (REZENDE FILHO, 2005).

Países periféricos, por ocasião da Primeira Guerra Mundial “viram-se obrigados a encetar uma incipiente industrialização (como o Brasil, por exemplo, com ênfase nos têxteis)

---

Liberal perdeu em eleições extremamente fraudulentas, fato que mobilizou a Aliança para uma revolução, usando como pretexto o assassinato do vice de Vargas, João Pessoa, por um político local, caso amplamente explorado – que contou com grande apoio dos tenentes (TORRES, 2004).

substitutiva das importações que não mais se podia realizar no ritmo anterior à guerra” (REZENDE FILHO, 2005, p. 193). Com efeito, a guerra promoveu a expansão industrial brasileira, na medida em que interrompeu a concorrência de produtos manufaturados importados (NÓBREGA, 2005).

Tendo em vista o quadro histórico-econômico-político-administrativo resumidamente descrito, a síntese desta fase patrimonialista da administração pública (com reflexos atualmente) é dada por Torres (2004, p. 145) ao constatar que:

a sociedade brasileira foi criada e desenvolvida sob o controle atento de um Estado centralizador, onipotente e espoliado por uma elite patrimonial que persiste por séculos. Por essa herança ibérica forte e pesada, a administração pública brasileira é caracterizada por um viés patrimonial profundo, que tem resistido, com intensidade variável, até nossos dias.

Aliada à prática patrimonialista, a prática do clientelismo foi se arraigando também. Conforme Ferreira (1999), clientelismo é um “tipo de relação política em que uma pessoa (o patrão) dá proteção a outra (o cliente) em troca de apoio, estabelecendo-se um laço de submissão pessoal que, por um lado, não depende de relações de parentesco e, por outro, não tem conotação jurídica”. Os bens públicos eram distribuídos, tanto em sua posse quanto em seu uso, de acordo com os interesses da coroa e de seus representantes – criou-se uma rede de favoritismos (HOLANDA, 1995).

#### 2.1.2.2 De 1930 a 1995: Administração burocrática

A década de 1930 assinala uma transformação de envergadura nas condições objetivas do País. Até a Revolução de 30, o Estado brasileiro vivia capturado pelos interesses de uma elite agrária composta de aristocráticos proprietários rurais. Conforme Torres (2004), em função do processo de urbanização e industrialização, há um rearranjo político do Estado no sentido de atender às pressões modernizantes de uma incipiente burguesia nacional.

Nesta mesma época, em 1929, em decorrência de uma crise de superprodução e subconsumo – capitaneada pelos Estados Unidos, em primeiro lugar, e por alguns países europeus que se recuperaram após a Primeira Guerra Mundial –, Nova Iorque é palco da mais devastadora crise que o sistema capitalista passou, através dos desdobramentos do que se

chamou *crack* de *Wall Street*. Em termos de evolução da economia mundial, os efeitos da crise estenderam-se ao restante da economia-mundo, mergulhando-a em mais de uma década de depressão econômica, da qual ela só se recuperará plenamente no período de reconstrução que se segue à Segunda Guerra Mundial (REZENDE FILHO, 2005).

No *front* econômico, a depressão mundial determina a deteriorização dos preços de produtos de exportação do Brasil. Assim, grande parte dos suprimentos de mercadorias provenientes do exterior teve de ser assegurada pelo setor interno da economia nacional. Para Ramos (1983, p. 345), a “economia nacional reagiu positivamente à crise externa por intenso processo de substituição de importações, que se tornou decisivo fator de formação de um mercado interno, inexistente no Brasil até a década de 20”.

Com a tomada de poder de Getúlio Vargas<sup>22</sup>, emerge também o autoritarismo e a intervenção estatal na economia, agora em novos moldes. A partir de 1930 teve início uma primeira tentativa de transformar a administração pública brasileira que era, até então, notadamente patrimonialista (BRESSER-PEREIRA, 1998; NÓBREGA, 2005). A administração pública é compelida a exercer funções que, ou eram residuais ou inexistiam em épocas anteriores. Segundo Ramos (1983), são criados três ministérios na década de 30: o do Trabalho, Indústria e Comércio, o da Educação e Saúde e o da Aeronáutica. Porém, o que permite realmente perceber a complexidade da administração pública, no período, são os múltiplos serviços, principalmente autarquias e sociedades de economia mista.

A percepção da necessidade de alterações na administração pública conduziu o governo Vargas a propor uma reforma do aparelho do Estado. A proposta pode ser enquadrada nos moldes da burocracia weberiana. Para Max Weber, segundo Bresser-Pereira (1998), a administração pública é descrita como um tipo de dominação racional-legal e foi adotada no Brasil para substituir a administração patrimonialista. Este foi um grande esforço de Vargas no sentido de normatizar e padronizar os principais procedimentos da administração pública (TORRES, 2004). O imperativo deste período, para Ramos (1983), é a *eficiência*.

Aqui se abre um parêntese. Em primeiro lugar, urge destacar que, na acepção weberiana do termo, não há nenhuma conotação pejorativa no conceito de burocracia, comum no entendimento mais corriqueiro do conceito. Para Weber (1978, 1982), a burocracia moderna compreende uma série de características específicas: a) regras rígidas e

---

<sup>22</sup> Getúlio Dornelles Vargas, governou de 03/11/1930 a 20/07/1934, de 20/07/1934 a 10/11/1937, de 10/11/1937 a 29/10/1945, e de 31/01/1951 a 24/08/1954.

impessoalidade; b) hierarquia; c) documentação e registro; d) especialização e divisão do trabalho; e) continuidade e controle.

De fato, essas características citadas funcionam como “categorias fundamentais da autoridade racional-legal”. Weber (1982, p. 243) assim recomendava, portanto, a aplicação da burocracia ao Estado: “No campo da política, o grande Estado e o partido de massa constituem o terreno clássico para a burocratização”.

A concepção burocrática iria ao encontro das aspirações por reforma administrativa do Estado, chocando-se com o patrimonialismo (estamento) na busca pela impessoalidade, eficiência e delineamento da propriedade pública e privada. Para Weber (1978, p. 18):

é questão de princípio que os membros do quadro administrativo devam estar completamente separados da propriedade dos meios de produção e administração. (...) Além disso, existe, em princípio, completa separação entre a propriedade da organização, que é controlada dentro da esfera do cargo, e a propriedade pessoal do funcionário, acessível ao seu uso privado.

Feitas estas ponderações, cabe assinalar que no entender de Torres (2004), o aumento da burocracia nos Estados é causa direta dos avanços democráticos, de maneira intensa, a partir do início do século XX<sup>23</sup>. Para Bresser-Pereira (1998), a Reforma Burocrática foi um grande avanço ao romper com o patrimonialismo e estabelecer as bases para o surgimento da administração profissional, da mesma forma que criou as instituições necessárias à racionalização burocrática.

A título de ilustração da situação econômico-militar na época, durante a implantação da Reforma Burocrática no Brasil, como resposta à crise econômica em escala mundial (Grande Depressão), diversos Estados nacionais passam a atuar mais efetivamente no controle econômico e social, fazendo surgir o Estado do Bem-Estar (*Welfare State*) ou Estado Desenvolvimentista (TORRES, 2004). Este pensamento (ou paradigma) econômico é fruto dos trabalhos de John M. Keynes<sup>24</sup> que defendia a intervenção estatal para contornar as ineficiências geradas pelo capitalismo. Keynes apresenta uma visão reformista, questionadora do pensamento liberal, calcada em políticas monetárias e políticas macroeconômicas. O alargamento das funções estatais teve, por consequência, aumento da máquina estatal (ou dito de forma ampla, da burocracia).

---

<sup>23</sup> A título de ilustração, a Reforma Burocrática foi implantada na Europa no século XIX e nos Estados Unidos no início do século XX (BRESSER-PEREIRA, 1998).

<sup>24</sup> John Maynard Keynes (1883 - 1946) foi um dos mais influentes economistas do século XX. Nasceu na Inglaterra e foi um dos idealizadores do programa *New Deal* americano, para recuperação econômica.

A guinada burocratizante representava um grande avanço para a administração pública brasileira, na qual o acesso, até então, ocorria por critérios políticos de favoritismo, clientelismo, nepotismo.

Em 1931 é criada a Comissão Central de Compras, como primeira tentativa de eliminar o desperdício dos recursos públicos, e assim de centralizar e racionalizar a aquisição de material para uso das repartições. Nesta década são criadas, ainda, a Comissão Permanente de Padronização, com a competência de padronizar o material a ser usado no serviço público federal, estatutos e normas para as áreas mais fundamentais da administração pública, especialmente quanto à gestão de pessoas (1936) e execução financeira (1940). Outro passo foi a criação, em 1936<sup>25</sup> (Lei n° 284, de 28 de outubro), do Conselho Federal do Serviço Público Civil e das Comissões de Eficiência nos Ministérios, articuladas com o Conselho, órgão aos quais incumbia estudar a organização dos serviços públicos e principalmente implantar normas técnicas de administração de pessoal (RAMOS, 1983; TORRES, 2004).

O Conselho teve curta duração, apesar de sua útil contribuição (primeira classificação de carreiras), e foi absorvido pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), previsto na Carta Constitucional de 1937 e organizado pelo Decreto-lei n° 579, de 30 de julho de 1938, com sua competência ampliada (RAMOS, 1983). Para Bresser-Pereira (1998, p. 164), “A criação do DASP representou a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica”. De acordo com este autor, ainda, as principais áreas foco da reforma burocrática foram:

a administração de pessoal (com o sistema de mérito fundamentando a reforma); o orçamento e a administração orçamentária (concepção do orçamento como um plano de administração); a administração de material (especialmente sua simplificação e padronização); e a revisão de estruturas e racionalização de métodos (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 165).

Torres (2004) destaca que neste primeiro movimento modernizador da administração pública se inicia o estabelecimento de um padrão duplo, que marca a ação do Estado brasileiro até os dias de hoje. Segundo este autor, os altos escalões passam a ser organizados e estruturados de acordo com os bons princípios do modelo burocrático weberiano, recebendo treinamento, formação profissional, bons salários e garantias legais. Por outro lado, “a burocracia interna, que cuidava das políticas públicas das áreas de saúde,

---

<sup>25</sup> Apesar do marco da administração burocrática no Brasil ser considerado a Revolução de 1930 (com o início da implantação do modelo racional-legal), o ano de 1936 assinala uma série de iniciativas do governo Vargas no sentido de normatizar, padronizar e aumentar a eficiência da administração pública, especialmente com a criação do DASP.

educação e segurança pública, sofria com as mais deletérias e ineficientes práticas clientelistas e patrimonialistas” (TORRES, 2004, p. 148).

No período entre 1930 e 1945, na concepção de Ramos (1983), o Brasil viveu uma verdadeira revolução administrativa, tamanho o porte das modificações de estrutura e de funcionamento que se verificaram no serviço público federal. Neste mesmo período, para Torres (2004), com o fortalecimento do DASP, a administração pública passou a desempenhar um papel relevante na organização e suporte do regime ditatorial. Neste sentido, sem considerar a repressão policial dura e autoritária, Vargas tinha ainda dois pilares importantes de sustentação política: o controle da administração pública e a nomeação dos dirigentes das províncias (TORRES, 2004).

Com efeito, na atuação do DASP destacaram-se, principalmente, o esforço modernizador e a realização de investimentos para o aperfeiçoamento de servidores públicos. Entretanto, o DASP encontrou pressão dos políticos que mantinham uma extensa rede sustentada pela manipulação e pela distribuição de cargos e benefícios, o que trouxe muitas dificuldades para superar o modelo patrimonialista (FILIPPIM, 2005).

Graham (1968, p. 6 *apud* Bresser-Pereira, 1998, p. 166) observou que “a tentativa de formar o serviço público brasileiro através do uso de uma política de pessoal baseada no sistema americano levou à criação de um sistema administrativo caracterizado por um alto grau de formalismo, no qual há considerável discrepância entre as normas e a realidade”. O formalismo é assunto fortemente contemplado por Ramos (1983), com base nos trabalhos de Fred. W. Riggs. Para Riggs, conforme Ramos (1983, p. 252), o formalismo é “a discrepância entre a conduta concreta e a norma prescrita que se supõe regulá-la. Registra-se ali onde o comportamento efetivo das pessoas não observa as normas estabelecidas que lhe correspondem, sem que disso advenham sanções para os infratores”.

De modo textual, Riggs explica que o formalismo “corresponde ao grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas, e os fatos e práticas reais do governo e sociedade” (RIGGS, 1964, p. 123 *apud* RAMOS, 1983, p. 252). Desta forma, quanto maior a discrepância verificada entre o formal e o efetivo, mais formalístico é o sistema.

Para Ramos (1983), o formalismo possui diversos significados, pois é usual em filosofia, em literatura e em sociologia. Este autor ressalta, primeiramente, que o formalismo pode ser considerado como ingrediente normal de toda condição elitista. “Toda elite, seja religiosa, literária, política, econômica, é relativamente cética quanto às regras e normas

observadas em massa” (RAMOS, 1983, p. 255). Isto ocorre tanto nas sociedades tradicionais quanto nas sociedades modernas, embora varie em escalas distintas.

Outra modalidade de formalismo decorre do chamado *deslocamento de objetivos*. O deslocamento de objetivos se traduz na imposição de normas e regras aos funcionários como sendo preceitos sagrados. “À certa altura da existência de tais normas e regras, os funcionários perdem de vista os objetivos para que foram criadas e as aplicam de modo funcionalmente irracional” (RAMOS, 1983, p. 258).

No entanto, a tese defendida por Ramos (1983) é a de que o formalismo é um fato regular, que reflete a estratégia global de sociedades no sentido de superar a fase em que se encontra. Trata-se, portanto, de uma estratégia de mudança social imposta pelo caráter de sua formação histórica e do modo particular como se articula com o resto do mundo. Todavia, para este autor, o formalismo na sociedade brasileira tende a recuar ou assumir feições mais sutis, na proporção que avança em desenvolvimento: “O desenvolvimento econômico, em última análise, por seus múltiplos efeitos, induzirá a administração pública a superar as marcas de formalismo, patrimonialismo e familismo que ainda se registram nela” (RAMOS, 1983, p. 287).

Para contornar as barreiras impostas pelo patrimonialismo e as disfunções burocráticas, a maneira encontrada foi a prática do *jeito* (ou *jeitinho*). Nóbrega (2005, p. 227) lembra que suas origens são bastante antigas e arraigadas na sociedade brasileira: “Esse modo de lidar com o sistema legal, driblando-o ou fazendo-o adaptar-se a situações específicas, constitui uma característica marcante”. Afirma Ramos (1983) que o formalismo acarreta na prática do “jeito”. Para este sociólogo brasileiro, a industrialização tende a anular a eficácia da prática do “jeito”, logo, esta prática é “tanto mais eficaz quanto mais o exercício do poder público se acha submetido a interesses de famílias ou de *clãs*, no sentido lato do termo” (RAMOS, 1983, p. 289, grifo do autor). A figura caricata do “jeitinho” é o despachante<sup>26</sup> (RAMOS, 1983; NÓBREGA, 2005).

Com a deposição de Getúlio Vargas em 1945, “a reforma administrativa seria conduzida como uma ação governamental rotineira e sem importância, enquanto práticas clientelistas ganhavam novo alento dentro do Estado brasileiro” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 166). Vargas deixou um grande legado. Consolidou o país, criando o verdadeiro Estado

---

<sup>26</sup> “cidadão prestimonioso, de *status* mal definido, que se encarrega, em troca de gratificação proporcional à importância de seus serviços, de tratar de interesses de terceiros junto às repartições oficiais, livrando-os de muitas caminhadas e de aborrecimentos a que se exporiam, se diretamente procurassem entender-se com os agentes do Estado” (RAMOS, 1983, p. 291).

nacional. Deu uma virada definitiva rumo à intervenção estatal, inaugurando a era das grandes empresas estatais, e no campo administrativo estabeleceu o DASP (NÓBREGA, 2005).

No turbulento período democrático que se segue (1945-1964), pode-se constatar que houve poucas ações no sentido de modernizar a administração pública. Os esforços envidados para a realização da reforma administrativa não alcançaram aprovação formal. Não obstante, diversos estudos foram desenvolvidos nesse período, resultando mais tarde em medidas concretas em termos da organização e do funcionamento governamentais. No governo de Juscelino Kubitschek<sup>27</sup> (JK) foram instaladas a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), a Comissão para Simplificação Burocrática (COSB) (através do Decreto-lei n° 39.510), junto ao DASP, em 1956, e alguns esforços de planejamento estratégico de ação estatal, como o Plano de Metas de JK. No entanto, a administração pública permaneceu sem um salto maior no sentido de aumentar seus níveis de eficácia, eficiência e profissionalismo (BRESSER-PEREIRA, 1998; TORRES, 2004; NÓBREGA, 2005).

O sucessor de Vargas, General Gaspar Dutra<sup>28</sup>, marcou sua administração pela implementação do Plano Salte, a primeira experiência brasileira de planejamento governamental para o desenvolvimento. Este plano não somente se constituiu na primeira tentativa de corrigir a descoordenação entre as atividades do Estado nos setores de saúde, alimentação, transporte e energia, como também programar melhor os gastos do governo (RAMOS, 1983; NÓBREGA, 2005). Entretanto, por falta de financiamento, o Plano Salte não durou mais do que um ano, embora sua extinção formal tenha acontecido somente no governo Café Filho<sup>29</sup>. Conforme Nóbrega (2005, p. 259), “seu mérito foi chamar a atenção para defasagens de infra-estrutura que poderiam inibir o desenvolvimento do país”.

No governo JK, o Plano de Metas representou o primeiro intento de submeter o desenvolvimento global do País à supervisão sistemática do Poder Público. Nas palavras de Ramos (1983, p. 348), “com o Programa de Metas a administração brasileira sofreu modificação de caráter estilístico, atingiu nível qualitativamente novo. O Estado, no Brasil, ia-se tornando Estado-Planificador e esta inovação passou a requerer alterações institucionais (...)”. Para Nóbrega (2005), o nacionalismo assumia uma nova expressão, a do desenvolvimentismo.

Sobre o governo de Kubitschek, Nóbrega (2005, p. 263) comenta que “o objetivo de ‘aumentar o padrão de vida do povo, abrindo oportunidades para um futuro melhor’, havia

---

<sup>27</sup> Juscelino Kubitschek de Oliveira, governou de 31/01/1956 a 31/01/1961.

<sup>28</sup> Eurico Gaspar Dutra, marechal, governou de 31/01/1946 a 31/01/1951.

<sup>29</sup> João Fernandes Campos Café Filho, governou de 24/08/1954 a 11/11/1955.

sido cumprido, mas JK deixava para seus sucessores um enorme déficit público, que dobrara em termos reais e já correspondia a um terço da arrecadação”. A construção de Brasília foi responsável por uma grande contribuição para o déficit.

Na visão de Torres (2004) sobre a administração pública, JK administrou o Estado seguindo uma tradição inaugurada por Vargas e exaustivamente reproduzida pelo regime militar, ou seja, desacreditou a burocracia disponível e não investiu em sua profissionalização.

Ele preferiu, sempre que novos desafios e atribuições surgiam para a administração pública, trilhar o atalho fácil de criar novas estruturas alheias à administração direta, resolvendo o problema imediato e adiando indefinidamente a difícil tarefa de reformulação e profissionalização da burocracia pública existente (TORRES, 2004, p. 151).

Kubitschek contornava a burocracia, mas não resolvia o problema em seus fundamentos.

Ainda durante o período democrático, o governo de João Goulart<sup>30</sup> revelou uma certa preocupação com a administração pública, encomendando um diagnóstico elaborado pela Comissão Amaral Peixoto, em 1962. Mesmo frustrado com o golpe militar de 1964, a iniciativa foi positiva, uma vez que serviu de subsídio para vários estudos, que posteriormente culminou com o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (TORRES, 2004). Para Ramos (1983), este período enceta uma fase de reforma administrativa, com o DL nº 200/67 sendo o marco formal do processo. Nas palavras deste autor (1983, p. 350), “O enfoque básico da reforma administrativa foi a substituição da prioridade concentrada nos meios de execução, própria das simples alterações de estrutura e regulamentos, pelas finalidades de governo”.

Pode-se dizer, de forma geral, que no Brasil, a cada vez que a intervenção estatal aumenta no sentido de induzir o desenvolvimento industrial, a administração pública passa por um rearranjo ou modernização para acompanhar este processo. Destarte, o padrão da reforma de 1936 se repete em 1967 em três pontos-chave, conforme Torres (2004): (a) o papel crescente atribuído ao Estado quanto ao desenvolvimento econômico; (b) a natureza autoritária do regime político, que facilita a implantação da reforma; e (c) o aprofundamento da divisão da administração pública em duas seções distintas e desiguais.

Entretanto, a falta de interação entre a esfera burocrática e um regime político aberto e democrático, tanto nas reformas de 1936 e 1967, contribuiu para retirar a

---

<sup>30</sup> João Belchior Marques Goulart, governou de 08/09/1961 a 01/04/1964.

legitimidade e efetividade às propostas e esforços de modernização, implicando processos tecnocráticos, inconclusos e parciais (TORRES, 2004).

Além de normatizar e padronizar procedimentos nas áreas de pessoal, compras governamentais e execução orçamentária, a reforma administrativa trouxe, novamente, a discriminação de critérios normativos em cinco princípios fundamentais (RAMOS, 1983; TORRES, 2004):

a) planejamento: determina que sejam elaborados o plano geral de governo, programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, o orçamento-programa anual e, por fim, a programação financeira;

b) coordenação: abrange vários níveis e áreas de atuação e prevê a coordenação no âmbito dos ministérios;

c) descentralização<sup>31</sup>: estendida em três planos principais, a saber: dentro da administração direta, pela clara separação entre os níveis de direção e execução; da administração federal para as unidades federadas, quando estejam aparelhadas e mediante convênios; da administração federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões;

d) delegação de competências: aproximar os tomadores de decisão das situações que ensejam uma deliberação do poder público, liberando a direção para atividades mais gerenciais e estratégicas;

e) controle: exercido em todos os níveis e repartições da administração pública, facilitado pela simplificação dos processos e abandono de controles puramente formais.

Mediante o amplo processo de descentralização administrativa, diversas funções importantes e políticas públicas cruciais foram repassadas à administração indireta (progressivamente autônoma), que desfrutava de instrumentos de gestão mais modernos, tais como a liberdade de contratação e demissão pelo regime celetista. No entanto, o Decreto-lei nº 200/67 “abria uma brecha, vastamente utilizada por dirigentes e burocratas, de contratação sem concurso público, para as áreas de pesquisa e órgãos especializados da administração pública, ou seja, a maior parte da administração indireta” (TORRES, 2004, p. 155).

De fato, o crescimento da administração indireta foi intenso na época do regime militar, em especial na primeira década. Por outro lado, “a administração direta, responsável pelas políticas públicas mais fundamentais na área social, era sucateada, desmotivada, mal remunerada e desaparelhada” (TORRES, 2004, p. 157). A administração direta foi sendo

---

<sup>31</sup> Pelo Decreto-lei nº 200/67 fica segmentada a administração pública em direta e indireta. A administração direta é composta pelos órgãos do Executivo, tais como as secretarias, e a administração indireta pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista (TORRES, 2004).

relegada e experimentou um verdadeiro processo de depreciação, ficando ainda mais marcada por uma cultura patrimonialista.

Tamanha foi a disparidade visualizada na administração pública que, nas palavras de Torres (2004, p. 159, grifos meus):

As dificuldades maiores aparecem pela constatação de que a administração foi isolada não apenas dos políticos, mas também de qualquer tipo de controle da sociedade organizada, não abrindo espaços para questionamentos quanto à *necessidade, efetividade* ou *economicidade* dessas políticas públicas que determinavam o rumo e as prioridades do Estado. Nesse contexto, nem o Congresso Nacional nem a sociedade organizada exerciam qualquer tipo de controle ou influência sobre a administração indireta, que garantia para seus administradores níveis elevados ou quase ditatoriais de autonomia gerencial.

Neste sentido, a administração indireta sentirá menos com a herança patrimonialista, clientelista e nepotista, alcançando níveis mais elevados de produtividade e eficiência.

Analisando-se as duas reformas tentadas sob regimes ditatoriais no Brasil, a burocrática de 1936, e outra representando o primeiro momento de administração gerencial, em 1967, observa-se em comum a marca patrimonialista desde o princípio. Para Torres (2004), esta marca ofuscou e neutralizou a maior parte dos avanços conseguidos com a adoção de modelos mais impessoais e gerenciais na burocracia do Estado. Assim, a reforma intentada não conseguiu lograr pleno êxito no âmbito da administração pública central, razão pela qual, em meados de 70, houve uma nova iniciativa modernizadora com a criação da Secretaria da Modernização – SEMOR. Esse órgão estabeleceu novas técnicas de gestão pública, sobretudo de gestão de pessoas, não se alterando, entretanto, o cenário de emperramento burocrático da administração pública brasileira.

Na década de 1970 o modelo de *Welfare State* (Estado do Bem-Estar Social) começa a perder campo em alguns países, iniciando pela Inglaterra e logo após pelos Estados Unidos. O Estado grande, forte, intervencionista, que vigorava desde o pós-Segunda Guerra Mundial, passa a ser visto nesses países como altamente burocrático, gastador, e acima de tudo ineficiente. Alguns fatores levaram estes países a repensarem a função do Estado e o tamanho de seus aparelhos, tais como: a) o fenômeno da “estagflação” (estagnação junto com inflação) mundial; b) a crise do petróleo em 1973; c) o retorno da crítica liberal (neoliberalismo).

Ainda durante o período militar, segundo Torres (2004, p. 161, grifo meu):

um único movimento de modernização foi direcionado também para a administração direta: a criação do Ministério da Desburocratização em 1979. A importância da criação do ministério é grande na medida em que as idéias de Hélio Beltrão, que o dirigiu de 1979 até 1983, foram inovadoras no sentido de ressaltar que o contribuinte não é um súdito do Estado, mas um *cliente* com direito a uma boa prestação de serviços públicos.

Os governos de Geisel<sup>32</sup> e Figueiredo<sup>33</sup> são considerados de transição para a redemocratização. A estratégia adotada por Geisel foi de mudança lenta, segura e gradual, com alguns retrocessos, como o fechamento do Congresso. Sufocou movimentos radicais das Forças Armadas que objetavam à abertura política. Ao término de seu mandato revogou o Ato Institucional nº5<sup>34</sup>. O presidente Figueiredo terminaria o trabalho com a reorganização dos partidos políticos e leis de anistia (NÓBREGA, 2005).

Em 1986 o então Ministério da Desburocratização foi transformado no Ministério da Administração. Nesse mesmo ano, o DASP (criado no governo de Getúlio Vargas) é extinto, e no seu lugar o presidente José Sarney<sup>35</sup> criou a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP), diretamente ligada ao presidente e que tinha como incumbência a modernização e racionalização da administração pública federal (TORRES, 2004; FILIPPIM, 2005). Dentre os pequenos progressos alcançados pela SEDAP destacam-se: o fortalecimento institucional da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), a criação do Cadastro Nacional do Pessoal Civil, extinção de 45 órgãos e comissões especiais e a criação da carreira de gestor governamental, vista como de essencial importância para a modernização da administração pública (TORRES, 2004).

A administração pública, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), em 5 de outubro de 1988, recebeu uma atenção especial, ficando contemplada nos artigos 37<sup>36</sup> a 43. A administração direta foi fortalecida pela extensão das mesmas regras previstas e estipuladas pela CF/88 para todos os ramos da administração, inclusive e essencialmente para a indireta. No *front* econômico e social, a CF/88 marcaria a consolidação do *Welfare State* no Brasil, abarcando diversos mecanismos de proteção social, com destaque para o Sistema Único de Saúde – SUS.

---

<sup>32</sup> Ernesto Geisel, general, governou de 15/03/1974 a 15/03/1979.

<sup>33</sup> João Baptista de Oliveira Figueiredo, general, governou de 15/03/1979 a 15/03/1985.

<sup>34</sup> O AI-5 previa, entre outras coisas: o fechamento do Legislativo pelo chefe do Executivo, concedendo a este o poder de legislar durante o recesso daquele; a intervenção federal em Estados e municípios; a suspensão dos direitos políticos e das garantias constitucionais dos cidadãos, inclusive o *habeas corpus*; a possibilidade de o Executivo decretar estado de sítio sem prévia autorização do Legislativo.

<sup>35</sup> José Ribamar Ferreira de Araújo Costa, governou de 15/03/1985 a 15/03/1990.

<sup>36</sup> O artigo 37 da CF/88 declara que o acesso ao emprego público depende da aprovação prévia em concurso. Além disso, estabelece os princípios norteadores da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Mesmo seguida da transição democrática, a Constituição Federal de 1988 não trouxe consigo uma verdadeira reforma administrativa. Na visão de Bresser-Pereira (1998) o que ocorreu foi o contrário, ou seja, no plano administrativo houve uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30, e no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50. Para este autor, nos primeiros anos da chamada Nova República (a partir de 1989) a crise fiscal e a necessidade de rever a forma de intervir na economia foram ignoradas.

Bresser-Pereira (1998) afirma que a parte referente ao capítulo da Administração Pública constante na Constituição de 1988 foi o resultado de inúmeras forças contraditórias, no qual a ideologia de esquerda teve papel dominante. De fato, desde a década de 70 o espectro centro-esquerdista da política mundial estava em crise, abrindo assim espaço para o ressurgimento da crítica liberal no que tange o papel e tamanho do Estado. Para Nogueira (2005, p. 30), “a década de 1990 irá privilegiar a idéia de que seria preciso eliminar o “mal” que o Estado estava causando à sociedade, ao mercado e à liberdade”.

Em 1990, um ano depois de promulgada a Constituição, o Brasil se depara novamente em crise democrática. Durante as campanhas presidenciais de 1990, Fernando Collor<sup>37</sup>, então candidato, apresenta-se como um *outsider*, ressaltando que não era do meio político e que, de certa forma, era contra a própria política, produzindo severas críticas ao aparato institucional do Estado. Com um discurso pretensamente modernizador, Collor venceu as eleições, preconizando um receituário em consonância com a agenda internacional do “Consenso de Washington”: abertura comercial, superávit fiscal, privatização de estatais, enxugamento das máquinas públicas e desregulamentação (TORRES, 2004).

Como era esperado, esse clima temerário se abateu de maneira intensa na administração pública, levando ao chão a auto-estima e o senso de relevância dos servidores públicos. Para piorar a situação, nas palavras de Torres (2004, p. 169):

Toda essa intensa e profunda mudança institucional foi feita sem nenhum planejamento, estudo detalhado ou critério técnico. Como agravante, nenhuma negociação foi empreendida com a sociedade ou com os servidores. Não bastassem esses atropelos e a maneira afogada e amadora, nenhum estudo do impacto ou da viabilidade jurídica desses atos foi feito, deixando toda essa enorme transformação absolutamente vulnerável do ponto de vista legal.

Nesta época, como resposta ao intenso processo de demissão, os servidores públicos acionaram a Justiça e acabaram reintegrados à administração pública federal, devido às anomalias jurídicas presentes nos processos de demissão. Segundo Bresser-Pereira (1998),

---

<sup>37</sup> Fernando Affonso Collor de Mello, governou de 15/03/1990 a 02/10/1992.

a preocupação premente do governo Collor em relação à administração pública era cortar custos, reduzir o tamanho da máquina do Estado, demitir. No entanto, a inquietação principal foi com a redução do número de servidores públicos. “Ora, embora houvesse excessos localizados de pessoal na Administração Pública Federal, o problema fundamental não era de tamanho excessivo, mas de ineficiência generalizada” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 179).

Em 1992 assume a presidência o vice-presidente de Fernando Collor, Itamar Franco<sup>38</sup>, o qual concedeu anistia, trazendo de volta a quase totalidade dos servidores ilegalmente demitidos. Neste cenário de desarticulação, generalização da corrupção no centro do poder, abuso de práticas ilegais, comportamento imperial e alterações institucionais profundas sem viabilidade técnica, o ambiente cultural da administração pública tornou-se insuportável. “O resultado de tudo isso foi a completa desarticulação e desagregação da administração pública, que intensificou e aprofundou o processo de perda da capacidade gerencial para formulação, planejamento, execução e fiscalização de políticas públicas”(TORRES, 2004, p. 170). Ainda sob o governo Itamar Franco, entra em vigor a Lei 8.666/93, que, ao sistematizar e formalizar o processo de licitações na seara da administração pública “a um nível inimaginável, encarecerá extraordinariamente o processo de compra, sem por isso reduzir a corrupção” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 182).

Nesta linha, o ideário neoliberal começa a penetrar no Brasil com mais força justamente a partir do início da década de 90. Este movimento trouxe consigo uma nova maneira de ver o papel do Estado e de conceber seu aparelho – isso culminaria no início do desmantelamento do *Welfare State*, não obstante a CF/88, haja vista as reformas e emendas constitucionais que vieram. Na administração pública o reflexo foi a adoção de técnicas advindas do mercado, consubstanciando-se a fase gerencialista, chamada atualmente de Nova Administração Pública (NAP)<sup>39</sup>.

### 2.1.2.3 De 1995 aos dias atuais: A Nova Administração Pública

---

<sup>38</sup> Itamar Augusto Cautiero Franco, governou de 02/10/1992 a 01/01/1995.

<sup>39</sup> Também chamada de Novo Gerencialismo Público ou Nova Gestão Pública. No exterior a nomenclatura amplamente utilizada é *New Public Management* (NPM).

Com a vitória de Fernando Henrique Cardoso<sup>40</sup> – FHC na eleição presidencial de 1994, o Estado brasileiro entra definitivamente em uma etapa de redefinição de seu papel e tamanho, tal como vinha ocorrendo em boa parte do mundo desde meados da década de 1970. A origem desta vertente de concepção da administração pública está ligada ao intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado, principalmente na América Latina, durante as décadas de 1980 e 1990 (PAULA, 2005). Desta forma, para os países latino-americanos, a década de 1990 transcorreu sob o signo da reforma e da inovação (NOGUEIRA, 2005).

Destarte, seguindo uma tendência internacional, o governo FHC começou a trabalhar a agenda nacional procurando discutir e implantar os fundamentos da nova gestão pública. O tema da reforma administrativa foi sendo posto na agenda devido à habilidade do ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, que liderava o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) (TORRES, 2004).

Para Bresser-Pereira (1998), o grande problema da máquina estatal brasileira, quando pensada no nível federal, não era somente o tamanho excessivo, mas sua ineficiência e ineficácia, assim como os gritantes desequilíbrios salariais existentes. Nesta linha, a ineficiência deriva diretamente do burocratismo combinado, ainda que de maneira decrescente, com o clientelismo. Percebe-se, logo, que “o inimigo fundamental continuava a ser o patrimonialismo e não a própria administração burocrática, racional-legal e portanto legalista, baseada no controle rígido de processos” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 182).

Assim, em função da concepção dominante sobre a burocracia, mais propriamente suas disfunções, aliadas ao patrimonialismo, clientelismo ainda arraigados na estrutura estatal, foi criado o MARE. Este Ministério foi incumbido institucionalmente de empreender todos os esforços necessários para a superação do estado atual do “gerenciamento do Estado”. Sob a orientação do ministro Bresser-Pereira, o MARE elaborou um documento de enorme importância que serviu de subsídio para discussão e guia de esforços no sentido de modernizar a administração pública, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE*, em 1995 (TORRES, 2004).

Os problemas apontados por Bresser-Pereira (1998) quanto à burocracia podem ser resumidos nas seguintes características: papelada, rigidez regulamentar, falta de iniciativa, segredo, alto custo, ineficiência, lentidão organizacional, baixa qualidade dos serviços oferecidos.

---

<sup>40</sup> Fernando Henrique Cardoso, governou, por dois mandatos consecutivos, de 01/01/1995 a 01/01/1999 e de 01/01/1999 a 01/01/2003.

Dentre algumas disfunções burocráticas percebidas por Bresser-Pereira (1998, p. 175-176), em conjunto com os atrasos estabelecidos com a Constituição de 1988, estão: a instauração de um “regime jurídico único” para todos os servidores públicos civis da administração pública direta e das autarquias e fundações (tratamento igual entre, por exemplo, faxineiros, agentes de portaria, professores e médicos)<sup>41</sup>; estabilidade rígida<sup>42</sup>; sistema de concursos rígidos demais<sup>43</sup>; extensão das novas regras da CF/88 para toda a administração pública, o que eliminou toda a autonomia das autarquias e fundações públicas; sistema de aposentadoria com remuneração integral, sem nenhuma relação com o tempo de serviço prestado diretamente ao Estado<sup>44</sup>.

No que diz respeito à questão fundamental levantada por Bresser-Pereira (1998, p. 196), qual seja, a *eficiência* no desempenho das atividades no serviço público, lamenta o autor: “No Brasil, os planos para se estabelecer um sistema de avaliação que garanta promoções por mérito são recorrentes e sempre falham, na medida em que ninguém quer avaliar ninguém, nem ser avaliado por ninguém no país”.

Neste ponto cabe retomar o norte desta abordagem de administração pública, traçando uma distinção entre o que seja “reforma do Estado” e “reforma do aparelho do Estado”. Enquanto a reforma do Estado pretende uma ampla transformação na concepção, na política e nas relações com a sociedade, a “reforma do aparelho do Estado” é mais focada na gestão e nos seus instrumentos, podendo ser entendida como uma reforma administrativa.

Assim, a reforma administrativa pretendida está inserida num contexto global de redefinição dos papéis do Estado, frente ao questionamento liberal (neoliberal) sobre a atuação do Estado, suas funções e formas de intervenção na sociedade e economia. Como reflexo deste “novo” pensamento hegemônico, para Nogueira (2005), generalizou-se uma concepção reformadora fortemente centrada na diminuição do Estado e na valorização do mercado.

---

<sup>41</sup> “(...) levou à eliminação dos funcionários celetistas na administração descentralizada” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 192)

<sup>42</sup> “A estabilidade dos funcionários é uma característica das administrações burocráticas. Foi uma forma adequada de proteger os funcionários e o próprio Estado contra as práticas patrimonialistas que eram dominantes nos regimes pré-capitalistas. No Brasil, por exemplo, havia, durante o Império, a prática da “derrubada”. Quando caía o governo, eram demitidos não apenas os portadores de cargos de direção, mas também muitos dos funcionários comuns” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 192).

<sup>43</sup> “(...) fim do mecanismo de ascensão funcional (promoção via concurso interno para outro cargo, que estimulava o servidor a buscar o seu desenvolvimento profissional)” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 192). No entanto, para este mesmo autor, a Constituição de 1988 teve o grande mérito de instituir o concurso público obrigatório para admissão de todo e qualquer funcionário.

<sup>44</sup> O que, segundo o autor, veio contribuir sobremaneira na crise da previdência no Brasil.

O impulso gerencialista e reformador da administração pública veio fundamentalmente dos Estados Unidos e Inglaterra, que, com a ascensão de Ronald Reagan em 1980 e Margareth Thatcher em 1979, começaram a implementar políticas de reformulação e modernização da administração pública (PAULA, 2005; TORRES, 2004).

Algumas expressões foram incorporadas ao léxico brasileiro, tais como mercado, *empowerment* (empoderamento) e administração gerencial. Spicer (2004) destaca outros termos: foco no cliente<sup>45</sup>, *empowerment* do funcionário, administração por resultados, terceirização, administração por desempenho, empreendedorismo público, “navegar” em oposição a “remar” (quanto ao papel do Estado perante a sociedade e, principalmente, o mercado).

A idéia mesma de que se fazia necessária uma reforma inadiável cristalizou-se na opinião pública balizada pelo argumento de que seria preciso preparar o país e ajustar sua economia para a nova competitividade internacional, recuperando o tempo perdido nas décadas anteriores, em que se teria vivido sob as asas de um Estado gigantesco, ineficiente e perdulário. Em nome da necessidade de acertar as contas com o legado da “era de Vargas”, pôs-se em curso um ciclo reformador voltado para a dimensão fiscal, financeira e patrimonial do Estado (NOGUEIRA, 2005, p. 38)

No entanto, conforme a bibliografia especializada<sup>46</sup>, não se pode dizer que o surgimento e ascensão da NAP mundialmente tenha sido homogênea.

Segundo Hood (1995), durante a década de 1980 um número de países da OCDE<sup>47</sup> começou um movimento em direção à NAP. No centro deste movimento estava uma mudança em torno do *accountability*<sup>48</sup>. No lugar da *progressive public administration* (PPA)<sup>49</sup> surge o modelo chamado Nova Administração Pública, a qual envolvia uma concepção diferente de *accountability* pública, com diferentes padrões de confiança (*trust*) e desconfiança (*distrust*), e portanto, um diferente estilo de responsabilização.

De acordo com Box *et al* (2001), enquanto as idéias que permeiam a NAP vieram da tradição intelectual dos Estados Unidos, a sua implementação ocorreu primariamente em

---

<sup>45</sup> “Cidadão-clientizado”.

<sup>46</sup> Paula (2005); Torres (2004); Hood (1995); Hood e Peters (2004); Box *et al* (2001), entre outros.

<sup>47</sup> *Organization for Economic Cooperation and Development - OECD*. Em português, “Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE”.

<sup>48</sup> Debates em torno deste termo são freqüentes, porém uma palavra que melhor se aproxima de seu significado seria “responsabilização”.

<sup>49</sup> Administração Pública Progressiva. Modelo de administração pública que emergiu durante a “era progressista” no final do século XIX e início do século XX, principalmente nos Estados Unidos.

outros países<sup>50</sup>. A Nova Zelândia é a mais frequentemente citada, “liderando o caminho” na implantação da NAP com início em 1984. No entanto, nota-se que a Inglaterra iniciou a implementação de reformas em meados da década de 1970 (BOX *et al*, 2001).

No caso dos Estados Unidos, os passos antecedentes à introdução da NAP ocorreram por volta de 1978, durante o governo Carter; porém, a partir do governo Reagan diversos programas foram cortados ou severamente reduzidos, ao mesmo tempo em que toda ênfase era dada ao *downsizing*. Na década de 1990, o livro *Reinventing government*, de David Osborne e Ted Gaebler, forneceu idéias e modelos para o novo governo Clinton. Fato distintivo entre os países que adotaram esta abordagem de administração pública é que, enquanto nos EUA iniciou-se no nível local, em outros países deu-se a partir do nível federal (BOX *et al*, 2001; OSBOURNE e GAEBLER, 1995).

Hood (1995) explica que a essência da NAP reside em duas doutrinas cardinais, quais sejam: a) amenizar ou remover as diferenças entre o setor público e privado; e b) mudar a ênfase da responsabilização por processos para responsabilização em termos de resultados. A responsabilização, conforme este mesmo autor, foi considerada essencial nessa nova concepção, uma vez que refletia alta confiança no mercado e nos métodos vindos das empresas privadas, e baixa confiança nos servidores públicos e profissionais. Desta forma, as atividades precisavam ser custeadas mais de perto e avaliadas por técnicas de responsabilização. As idéias da NAP eram expressas na linguagem do racionalismo econômico e promoveu uma nova geração de “econocratas” na alta hierarquia pública (HOOD, 1995).

Com efeito, a NAP exacerba características que já estavam presentes na ortodoxia burocrática da administração pública, notadamente a separação entre política e administração (enquanto o primeiro elabora, formula as políticas públicas, o segundo é o responsável “neutro” pela sua execução e implementação) (BOX *et al*, 2001). De acordo com Mizoczky (2004, p. 7), “na medida em que a eficiência se torna a referência central para a ação organizacional, ocorre um deslocamento das questões essencialmente políticas para fora do foco”.

Conforme exposição de Hood (1995), não existe uma adoção homogênea dos pressupostos da NAP<sup>51</sup>, porém identifica alguns temas comuns nas variações entre países, por

---

<sup>50</sup> Contudo, “No general theoretical treatise emerged from the academic world as the “bible” of a new approach to public sector managerialism (...). Descriptive mapping of those ideas and practices was largely based on fairly casual empiricism, particularly in the form of observations of development” em diversos países (HOOD e PETERS, 2004, p. 268).

exemplo: a idéia de mudança da ênfase em formulação de políticas para habilidades gerenciais; de uma preocupação com processos para uma preocupação com *outputs*<sup>52</sup>; de hierarquias ordenadas para uma base intencionalmente mais competitiva para o provimento de serviços públicos; de salários fixos para salários variáveis; e de serviços públicos uniformes para estruturas variáveis com ênfase na provisão por contratação (contratos de gestão<sup>53</sup>).

Ainda de acordo com Hood (1995, p. 96) e Hernes (2005), a maioria dos comentaristas da doutrina da NAP observa mudanças em sete dimensões da administração pública: a) desmembramento do serviço público em unidades organizadas por produto; b) mais competitividade baseada em contratos de gestão com mercados internos; c) ênfase no estilo de gestão do setor privado; d) mais ênfase na disciplina e uso frugal dos recursos; e) mais ênfase na atuação visível dos administradores; f) padrões mensuráveis, explícitos, formais e medidas de desempenho e sucesso; e g) maior ênfase nos controles de *output*.

Box *et al* (2001) afirma que este modelo de mercado aplicado à administração pública inclui elementos familiares ao “encolhimento do Estado” e propõe tornar a administração mais eficiente através do uso de técnicas de administração por desempenho advindas do setor privado, assim como técnicas motivacionais. De fato, no campo da administração pública, ao longo das últimas décadas, a teoria econômica<sup>54</sup> tornou-se uma importante influência normativa na administração de organizações públicas e seu relacionamento com a sociedade.

It [nova administração pública] advocates treating citizens like customers, separating public administrators from the public policy process, and convincing both that government is nothing more than a business within the public sector. The assumption is that people are rational self-maximizers who compete with others and respond primarily to economic incentives (BOX *et al*, 2001, p. 611).

Entretanto, a implantação da reforma gerencial no caso brasileiro foi desenvolvida durante os primeiros seis meses do governo FHC, e assumiu a forma de dois documentos

---

<sup>51</sup> Em Bresser-Pereira (1998, p. 51-75) encontram-se maiores detalhes quanto a implantação da reforma gerencial em outros países.

<sup>52</sup> Medidas de quantidade do serviço provido ou a quantidade do serviço que atende certo requerimento de qualidade (Melkers e Willoughby, 2005).

<sup>53</sup> Propõe-se como veículo de implantação de uma gestão pública por objetivos (tal como o movimento Administração Por Objetivos – APO). Os contratos de gestão surgiram na França, com os nomes de contrato por programa, contrato de plano e contrato de serviços. Na Espanha os contratos de gestão vêm sendo utilizados desde a década de 1970. Posteriormente, órgãos multilaterais, como o Banco Mundial, passaram a apoiar a implantação deste instrumento em 10 países e em mais de 50 empresas, “inclusive condicionando a concessão de apoio financeiro a empresas à vigência de tais contratos” (ANDRÉ, 1999, p. 43).

<sup>54</sup> “Em termos abstratos, a *new public management* situa-se numa linha bem próxima das formulações da teoria da escolha pública, lidada ao racionalismo da escola de James Buchanan” (NOGUEIRA, 2005, p. 39).

básicos: a proposta de emenda constitucional do capítulo da administração pública e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado<sup>55</sup> (BRESSER-PEREIRA, 1998).

O diagnóstico da administração pública brasileira (e de certa forma do Estado também) constante do Plano Diretor foi muito influenciado pelo debate mundial e pelas redefinições nos padrões de intervenção estatal em curso nos países cênicos<sup>56</sup>, apontando uma série de fatores que inviabilizavam a administração pública no final do século XX (TORRES, 2004).

Com efeito, a crise que assolava o Brasil neste período pode ser desdobrada em três (BRESSER-PEREIRA, 1998; NOGUEIRA, 2005; TORRES, 2004):

- a) crise fiscal (progressiva perda de crédito por parte do Estado, restrições fiscais caracterizadas pela crise desencadeada pelas elevações nos preços do petróleo em 1974 e 1979);
- b) crise do modo de intervenção estatal;
- c) crise de gestão (dado o fracasso do padrão burocrático de organização e gestão, responsável maior pelos altos custos das operações estatais e pela baixa qualidade dos serviços públicos).

Em resposta às crises apontadas, o Estado, sob pressão da sociedade, e embasado no Plano Diretor delineou sua área de atuação em três setores:

- a) atividades exclusivas do Estado: podem ser distinguidas ainda em duas áreas, o núcleo estratégico (no qual as políticas públicas são definidas), e as unidades descentralizadas (executam políticas públicas que pressupõem o uso do poder de Estado);
- b) serviços não-exclusivos: atividades que não demandam poder de Estado, como as áreas da educação, saúde e meio ambiente;
- c) produção de bens e serviços para o mercado: atividades que podem ser melhor desempenhadas pelo setor privado.

Segundo Paula (2005), para as atividades de caráter competitivo, realizadas pelo setor público ou privado, surgiu um novo formato institucional: as organizações sociais.

Com a nova lei, as associações sem fins lucrativos e engajadas nos serviços sociais e científicos podem se candidatar à posição de organizações sociais. Se o Estado aprovar a conversão da entidade, estabelece-se um contrato de gestão em que esta passa a receber uma dotação orçamentária pública total ou parcial para a prestação de serviços (PAULA, 2005, p. 42).

---

<sup>55</sup> Segundo Bresser-Pereira (2004), o Brasil foi o primeiro país em desenvolvimento do mundo a começar sua reforma da gestão pública.

<sup>56</sup> Conforme Furtado (1996).

Além da delimitação das áreas do Estado, constavam do Plano Diretor inúmeros projetos prioritários, dentre eles: reforma da Constituição no capítulo da administração pública, elaboração de projetos de leis complementares à reforma constitucional, programa de reestruturação e qualidade nos ministérios, programa de agências executivas, fortalecimento do núcleo estratégico por meio de política de carreiras, programa de redução dos custos de pessoal e eliminação de privilégios, integração dos sistemas administrativos informatizados do Governo Federal, projeto de lei sobre processo administrativo (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 205-206).

De acordo com Bresser-Pereira (2004), a reforma da gestão pública estabeleceu dois princípios para a organização do Estado brasileiro, e um novo preceito para sua administração. O primeiro princípio organizacional é a terceirização, ou, como se tem dito, “publicizar” as atividades exclusivas de Estado: terceirizar para empresas privadas os serviços auxiliares do Estado, tais como obras públicas, limpeza, serviços de alimentação, etc.; e publicizar os serviços sociais, contratando organizações públicas não-estatais para realizá-los por contratos de gestão.

O segundo princípio organizacional é tornar as agências executivas e reguladoras mais descentralizadas, garantindo maior autonomia para seus gestores e exigindo deles maior *accountability* pública. O novo preceito de gestão é substituir em parte os controles burocráticos clássicos (supervisão, regulamentação detalhada, auditoria) pelos sistemas gerenciais de responsabilização: controle por resultados, competição administrada, controle social por organizações da sociedade e pelos meios de comunicação (BRESSER-PEREIRA, 2004).

Para Nogueira (2005), a reforma foi projetada para promover um incremento significativo do desempenho do Estado mediante a introdução de formas inovadoras de gestão e de iniciativas destinadas a romper as correntes do modelo burocrático, a descentralizar os controles gerenciais, a flexibilizar normas, estruturas e procedimentos. Além disso, promoveria uma redução do tamanho do Estado mediante ações de privatização, terceirização e parceria público-privado, almejando o objetivo de um Estado mais ágil, menor e mais barato.

Durante seu segundo mandato, Fernando Henrique extinguiu o MARE, e suas atribuições foram absorvidas pela Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Conforme Paula (2005, p. 42), ainda não existe uma massa crítica de estudos sobre a reforma intencionada, porém “é possível perceber que,

mesmo tendo um projeto bem definido, a reforma causou uma fragmentação do aparelho do Estado, pois os novos formatos organizacionais não substituíram os antigos, havendo uma convivência entre ambos”.

Torres (2004) acredita que o conflito que existiu entre o Ministério da Fazenda e o MARE, e posteriormente com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi altamente prejudicial à reforma da administração pública. Se por um lado o urgente e estratégico combate à inflação e a busca dos fundamentos macroeconômicos sugaram as mais importantes energias do governo FHC, por outro, a necessidade do ajuste fiscal inviabilizou a reforma administrativa, na medida em que ela demandava intensos investimentos públicos.

Com efeito, a prioridade do governo FHC sempre foi o ajuste fiscal e o controle da inflação. Este fato fez com que a reforma gerencial, apesar de já nascer com pouco prestígio, fosse sendo vagarosamente abandonada à medida que as crises econômicas e financeiras iam se sucedendo (BRESSER-PEREIRA, 2004; TORRES, 2004).

Assim, as vicissitudes e dificuldades da área econômica se não inviabilizaram, pelo menos dificultaram muito o naturalmente lento e tortuoso caminho da reforma administrativa no Brasil. Não restam dúvidas de que, ao elencar suas prioridades, o governo Fernando Henrique Cardoso foi impelido a preservar e prestigiar outras áreas que não as voltadas especificamente para a reforma administrativa (TORRES, 2004, p. 212).

Em tom de crítica, Paula (2005) afirma que o projeto das agências executivas e das organizações sociais não alcançou a extensão esperada, impossibilitando a união do aparelho do Estado a uma diretriz mais definida de organização e gestão dos órgãos. De outro norte, as agências reguladoras não conseguiram atingir níveis satisfatórios de eficiência e atendimento do interesse público.

Nogueira (2005) inflexiona ainda mais o tom da crítica ao dizer que os avanços em termos de eficiência e de racionalização se estabeleceram bem mais em função de critérios fiscais e quantitativos (menor custo das operações estatais) do que em virtude de critérios sociopolíticos (resultados sociais, fortalecimento da democracia, revigoração da vida pública).

Além disso, o eixo do processo foi mais “destruidor” que “construtor”, mais “negativo” que “positivo”, se é que se pode falar nesses termos. Não trouxe consigo nenhuma fantasia política, mas apenas a dissolução das fantasias existentes. Ao promover a desconstrução do Estado realmente existente – mediante a utilização intensiva de mecanismos de privatização, descentralização, cortes e redução funcional –, o processo desorganizou o aparelho estatal e diminuiu a força e a organicidade dos sistemas de desenvolvimento (NOGUEIRA, 2005, p. 42).

Na visão de Torres (2004), prevaleceu o entendimento do núcleo forte do governo de que a reforma administrativa, tal como apresentada no Plano Diretor, estava sujeitada ao fracasso pelas propostas extremamente ambiciosas, inexequíveis e desencadeadoras de um forte impacto em toda estrutura estatal. Como resultado, no entender de Nogueira (2005), presenciou-se nos anos 1990 a desvalorização do Estado aos olhos do cidadão além da desorganização de seu aparato técnico e administrativo.

Desta explanação vem a conclusão de Paula (2005, p. 45) ao atestar que “Por ser demasiado rígido para capacitar o Estado na expansão dos meios de interlocução com a sociedade e por enfatizar predominantemente a eficiência administrativa, esse modelo de gestão não vem se mostrando apto para lidar com a complexidade da vida política”.

Hood e Peters (2004) identificam três fases da NAP mundialmente, mas concentram-se na fase atual, destacando os progressos, retrocessos e paradoxos desta abordagem de administração pública. Em seu artigo, os autores ressaltam principalmente alguns paradoxos: diversos observadores da NAP nos Estados Unidos e Reino Unido notaram que os controles de processos nas burocracias foram em muitos casos mantidos, e que houve acréscimo de formalidade e regulação durante o “período NAP”; em estudos comparativos entre nações notaram que a avaliação e auditoria das burocracias públicas em todos os casos permaneceram largamente processualistas e condescendentes, não obstante o discurso retórico de “julgamento por resultados”.

Em comentário às agências descentralizadas (compreendendo as executivas e reguladoras), Hood e Peters (2004, p. 276) explicam que:

An early analysis of unintended effects of system complexity in NPM was (...) [showed] that chucking bureaucratic structures into multiple agencies in an attempt to solve public policy problems unintendedly has the opposite effect. (...) this effect comes about because fragmenting the bureaucracy makes it harder for citizens at large to understand the bureaucratic structure and thus weakens one vital ingredient for solutions to public policy problems—informed citizen understanding of the system.

Provavelmente alguns problemas que advieram quando da implantação da NAP poderiam ter sido evitados se o modelo proposto tivesse sido mais amplamente discutido na sociedade, e até mesmo pela Academia brasileira. Misoczky (2004) aponta esta característica

de ausência da discussão da NAP tomando como referência os anais dos EnANPAD<sup>57</sup>. Segundo a autora, fica a sensação de que a discussão sobre a adequação do ideário gerencialista para o campo das organizações públicas está superado: “Trata-se, segundo a característica dominante dos artigos, meramente de implementar os preceitos gerencialistas e de estudar sua implementação, sempre seguindo os passos da metodologia positivista” (MISOCZKY, 2004, p. 1).

Page (2005, p. 714) reconhece que existe uma aura em torno da NAP, garantindo-lhe uma sensação de obrigatoriedade de implantação, dada sua “inevitabilidade”: “this sense of inevitability, in turn, has led the champions to argue that governments around the world have converged on the principles of the New Public Management because they are useful in virtually any political setting, geographic region, or policy area”.

Da situação exposta acima, fica o questionamento de até que ponto está se observando um fenômeno de estrangeirismo (MISOCZKY, 2004) incompleto, e/ou a área de administração pública brasileira aceita para si um “caráter subsidiário” (RAMOS, 1996).

Nesta linha, Misoczky (2004, p. 2) chama a atenção para uma possível “colonização do campo da administração pública por valores e práticas da gestão empresarial”. Da mesma forma, afirma que devido à escassez de reflexões teórico-críticas no contexto brasileiro, deve-se voltar para a literatura internacional para análises.

Box (1999) verifica que sob os auspícios da NAP pouca atenção tem sido dada aos problemas associados ao funcionamento do mercado, tais como desigualdade econômica ou oportunidades reduzidas para decisão coletiva de cidadãos através do discurso. Dessa forma, valores familiares ao setor privado são considerados primários, ao passo que deliberação coletiva entre cidadãos e interesse público são considerados valores secundários (BOX, 1999).

Conforme apontado, a NAP busca a separação da política (no sentido de tomada de decisão pelas pessoas ou seus representantes) da administração, permitindo (ou fazendo) os administradores gerenciarem de acordo com a racionalidade econômica do custo-benefício, amplamente livres do controle democrático diário. O objetivo, segundo Box (1999), é não mais proteger a sociedade das demandas do mercado, mas proteger o mercado das demandas da sociedade.

Existe uma visão de governança teleocrática e administração muito evidente nos discursos dos defensores da NAP, a qual se apresenta freqüentemente quando líderes políticos

---

<sup>57</sup> Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (<http://www.anpad.org.br>).

pedem aos administradores que alcancem objetivos que são ora inconsistentes ou em conflito com outros. Para esses defensores, se uma organização não tem objetivos claros sobre seu propósito, ou recebeu múltiplos e conflitantes objetivos, não poderá alcançar alto desempenho. Todavia, oponentes da NAP advogam que o campo da administração pública é umbilicalmente ligado à política, sendo assim, por natureza, permeada por conflitos, demandas urgentes e variadas, correlações de força. Desta forma, ao invés de ver os conflitos como patologias a serem tratadas, deve-se buscar meios para sua superação através de práticas coletivas (SPICER, 2004; DELEON e DENHARDT, 2000; MISOCZKY, 2004).

As implicações da adoção desta abordagem de administração pública vão além:

(...) running government like a business means that public managers increasingly regard the public as customer to be served rather than as citizens who govern themselves through collective discourse processes. They keep the public at a distance by conducting surveys and focus groups to identify existing opinions rather than engaging citizens face-to-face in exchanges of information, ideas and values that result in informed governance (BOX, 1999, p. 22).

De acordo com deLeon e Denhardt (2000), a recomendação de abordagens que defendem que o governo deveria funcionar como um negócio propõe que agências governamentais adotem práticas de mercado, indo desde a administração científica até instrumentos da *total quality management*. No entanto, o movimento da reinvenção vai um passo além, argumentando que o governo deveria não apenas adotar as *técnicas* da administração de empresas, mas também os *valores* empresariais (DELEON e DENHARDT, 2000; MISOCZKY, 2004).

Para Ramos (1989, p. 1), a própria teoria das organizações, “tal como tem prevalecido, é ingênua. Assume esse caráter porque se baseia na racionalidade instrumental inerente à ciência social dominante no Ocidente. Na realidade, até agora esse ingenuidade tem sido o fator fundamental de seu sucesso prático”. Em sua crítica, afirma que o modelo atual centrado no mercado, e que tem dominado as empresas privadas e a administração pública, não é aplicável a todos os tipos de atividades. Com efeito, Cruz Júnior (1998) e Misoczky (2004) concordam com Ramos (1989) ao dizer que o caráter acrítico do mercado tem profundas interpenetrações na forma de ordenação da sociedade, uma vez que desfiguraria a própria vida humana.

(...) é necessário compreender o caráter precário de seus principais pressupostos [da moderna ciência social], a saber, que o ser humano não é senão uma criatura capaz do cálculo utilitário de conseqüências e o mercado o modelo de acordo com o qual sua vida associada deveria organizar-se (RAMOS, 1989, p. 22).

Autores críticos à adoção dos valores de mercado à seara governamental vêm um modelo fundado na fé do auto-interesse como força motriz para o bem social, o que de fato vai contra o ideal de cidadania (DELEON e DENHARDT, 2000). Esta concepção de administração, efetivamente, tem pouca vinculação com democracia e valores democráticos (SPICER, 2004; DELEON e DENHARDT, 2000; BOX *et al*, 2001). Nem mesmo a eficiência, pedra de toque da NAP, foi capaz de sustentar-se, pois, apoiando-se em Goñi (2001, p. 10), a eficiência na gestão do gasto público tem sido relativamente débil.

À luz da proposta da NAP e suas recomendações, em especial a desregulamentação de mercados, terceirizações, privatizações, Haque (2001) traz à baila, de forma inversa, a reflexão feita pelos propositores da reforma burocrática frente o patrimonialismo no Brasil. No entender deste autor, se antes o patrimonialismo (confusão entre público-privado) era do governante (rei, príncipe, monarca), hoje, talvez, haja uma inversão em termos: o privado se apossa do público na medida em que o governo adota padrões de mercado na sua condução. A distinção público-privado tem erodido devido ao *ethos* atual de reformas dirigidas pelo mercado (HAQUE, 2001). Desta forma, pela seqüência de argumentos expostos, Haque (2001) assevera que é essencial expandir os estudos críticos dada a imensa força ideológica e a abrangência global das atuais reformas do setor público.

Para Nogueira (2005), no caso brasileiro, se a reforma do aparelho do Estado for pensada em critérios políticos e práticos consistentes, ela só pode ter como meta *reconstruir a burocracia*, reforçá-la, atualizá-la perante a sociedade e liberá-la dos entraves que lhe minaram as capacidades operacionais e a deformaram em termos organizacionais – não havia, e nem há hoje, qualquer motivo justificável para que a reforma seja “orientada pelo mercado” em vez de se concentrar na recuperação e na atualização das capacidades burocráticas.

A crítica às reformas do aparelho do Estado, calcadas no gerencialismo e na adoção de práticas de mercado na forma de gestão pública, delineiam uma superação deste modelo em busca de uma administração pública comprometida com a sociedade e em estreita relação com a política. Este novo modelo, ainda em formação teórica, já é chamado de *New Public Service* (Novo Serviço Público) (DENHARDT e DENHARDT, 2003; DELEON e DENHARDT, 2001) na literatura americana, ou Administração Pública Societal (PAULA, 2005) na literatura brasileira.

Independentemente do nome que receba, a congruência teórica reside na busca de maior participação social e na estrutura de um projeto político, valorizando a dimensão sociopolítica. A teoria democrática se sobrepõe à teoria econômica, assim como a

compreensão da população como *clientes* passa (volta) a ser *cidadãos*. Não obstante a crítica à NAP, a eficiência ainda é muito importante na provisão de serviços públicos, porém os fatores de sucesso da administração tornam-se a consecução de objetivos difusos da comunidade, o qual é resultado de diálogos sobre valores compartilhados<sup>58</sup> (DENHARDT e DENHARDT, 2003; PAULA, 2005; BOX *et al*, 2001; BOX, 1999; SPICER, 2004; KELLY, 2005; MISOCZKY, 2004; MISOCZKY, 2002).

Quanto às formulações teóricas para a administração pública, de modo especial em direção à participação pública, Spicer (2004, p. 360) reforça a importância existente nas edificações da teoria política:

This would require public administration writers and educators to explore and to draw upon the ideas of political philosophy much more than they have. Examining political philosophy cannot, of course, provide us with a “correct” model of administration. It cannot tell us what public administrators should or should not do. However, consulting political philosophy can clarify the political and moral implications of the administrative ideas we espouse and the administrative practices we choose to follow.

## 2.2 Políticas públicas

No final do século XX, com o aprofundamento da crise do *Welfare State*, com as convulsões econômicas, sociais e políticas enfrentadas, principalmente a partir do final da década de 1970, juntamente com a ascensão da Nova Administração Pública, o Estado é fortemente questionado tanto em suas funções quanto na real eficácia de suas ações interventoras na realidade social. Aceitando-se que a compreensão do sucesso e fracasso das políticas públicas é fundamental para o melhor desempenho da administração pública, este subcapítulo trata do “Estado em ação<sup>59</sup>”.

---

<sup>58</sup> Goodsell (2006) trata de comparar a visão sobre a administração pública das três maiores instituições da sociedade: o Estado, o mercado e a sociedade civil. No que diz respeito à visão do mercado, acredita que a administração pública não é de um domínio político de ação unificada, mas quase o inverso, um conjunto de atividades não comerciais passíveis de direção e coordenação do livre-mercado: “Although public policy and administration are not quite reduced to a market of exchange, they emulate market values as comprehensively as possible” (GOODSELL, 2006, p. 625). Em contraste, a visão da sociedade civil sobre a administração pública também é focada no controle e reforma, todavia, sua maior preocupação é na abertura à participação pública direta.

<sup>59</sup> Termo cunhado por Bruno Jobert e Pierre Muller: JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L`etat en action*. Paris: PUF, 1987

### 2.2.1 Dimensões conceituais

Em primeiro lugar, cabe assinalar que o campo das políticas públicas é eminentemente multidisciplinar. Diversas áreas do conhecimento, tais como ciência política, filosofia, psicologia, sociologia, administração, economia, serviço social, possuem interfaces com as políticas públicas (SOUZA, 2006), de modo que é difícil, se não arriscado, designar a área por excelência.

Na área de ciência política, podem-se distinguir três abordagens diversas de acordo com os problemas de inquirição levantados. A primeira salienta o questionamento clássico da ciência política que se refere ao sistema político como tal e pergunta pela ordem política certa ou verdadeira, ou seja, o que é um bom governo e qual é a melhor forma de Estado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou da sociedade<sup>60</sup>. Na segunda abordagem, tem-se o questionamento *político*, precisamente dito, que se refere à análise das forças políticas determinantes no processo decisório. Por fim, as investigações podem estar voltadas aos resultados que um dado sistema político vem produzindo. Neste último caso, o interesse principal consiste na avaliação das contribuições que certas escolhas podem trazer para a solução de determinados problemas (FREY, 2000).

O último questionamento refere-se à análise de campos específicos de políticas públicas, como por exemplo: econômicas, financeiras, administrativas, sociais, ambientais. Além de buscar conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados, a abordagem da *policy analysis*<sup>61</sup> pretende analisar também a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos da política com os questionamentos tradicionais da ciência política (FREY, 2000).

De acordo com Faria (2003), em seus primórdios, as políticas públicas eram consideradas quase exclusivamente como *outputs* do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos investigadores ter se concentrado inicialmente nos *inputs*, isto é, nas

---

<sup>60</sup> Este posicionamento é ligado às preocupações de primeira ordem dos teóricos clássicos, por exemplo: Platão e Aristóteles.

<sup>61</sup> H. D. Laswell foi o introdutor do termo "*policy analysis*" ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo (SOUZA, 2006).

demandas e articulações de interesse (EASTON, 1968; FARIA, 2003). Alinhado a esta posição, Easton (1968, p. 171, grifo do autor) afirma que “As políticas públicas podem sem muito rigor ser consideradas como um tipo de *outputs* de um sistema” – neste caso, o sistema político.

Desta forma, antes que a análise de políticas públicas fosse reconhecida como uma subárea da ciência política, a entonação dos estudos recaía nos processos de formação de políticas públicas, “o que parece refletir o *status* privilegiado que os processos decisórios sempre desfrutaram junto aos profissionais da área” (FARIA, 2003, p. 21).

Nos Estados Unidos, segundo Frey (2000), pesquisas em políticas públicas começaram a se estabelecer no início dos anos 1950, sob a designação de *policy science*, enquanto que na Europa, de modo especial na Alemanha, a preocupação com campos específicos de políticas somente toma força a partir do início dos anos 1970. Neste período a unidade de análise torna-se a própria definição das políticas públicas, o que gradualmente conferiu destaque aos aspectos dinâmicos do *policy process* e aos distintos atores, estatais e não estatais, geralmente envolvidos (FARIA, 2003). No caso do Brasil, os estudos sobre políticas públicas são bem recentes. Nesses estudos dispersos, a ênfase recaiu ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas.

Conforme Frey (2000), a literatura sobre *policy analysis* diferencia três dimensões da política, as quais, para fins ilustrativos, tem-se adotado o emprego de conceitos em inglês:

a) *polity*: para denominar as instituições políticas. Esta dimensão institucional se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;

b) *politics*: para os processos políticos. Nesta dimensão processual tem-se em vista o processo político, com frequência conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;

c) *policy*: para os conteúdos da política. Esta dimensão material se refere aos conteúdos concretos, ou seja, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Para Faria (2003), há atualmente uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar significação à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas, considerando um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões. Entretanto, este autor distingue, sumariamente, cinco grandes vertentes analíticas na

subárea das políticas públicas: a) a institucional; b) a interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; c) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; d) a teoria da escolha racional; e e) as abordagens que destacam o papel das idéias e do conhecimento.

Para que se possa entender melhor a análise das políticas, Frey (2000) apresenta algumas categorias que têm ganhado relevância na literatura, quais sejam: *policy networks*, *policy arena* e *policy cycle*.

As *policy networks* são, numa tradução livre, redes da política. Adotando a definição de Hecló (1978, p. 102 *apud* FREY, 2000, p. 221), *policy networks* são “as interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada ‘policy’”.

Apesar do uso da concepção de redes variar entre e dentro das disciplinas, Börzel (1997, p. 1) percebe um entendimento comum entre elas e apresenta sua definição de *policy network*:

[...] as a set of relatively stable relationships which are of non-hierarchical and interdependent nature linking a variety of actors, who share common interests with regard to a policy and who exchange resources to pursue these shared interests acknowledging that co-operation is the best way to achieve common goals.

As *policy networks* se revelam redes de relações sociais que se repetem periodicamente, mas que se mostram menos formais e delineadas do que relações sociais institucionalizadas, nas quais é antecipada uma distribuição de papéis organizacionais. Contudo, essas redes sociais são suficientemente regulares para que possa formar confiança entre seus integrantes e se estabelecer opiniões e valores comuns (FREY, 2000).

Segundo Frey (2000), as *policy networks* ganham importância crescente nos processos decisórios dos sistemas político-administrativos nas democracias modernas, enquanto que os processos e procedimentos formais e prescritos pelas constituições perdem a influência sobre a determinação real dos conteúdos.

A concepção da *policy arena* foi inicialmente concebida por Theodore J. Lowi<sup>62</sup>. Esta concepção, de acordo com Frey (2000), parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas interessadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o

---

<sup>62</sup> Theodore J. Lowi (1931 – hoje) é professor de ciência política na Cornell University nos Estados Unidos.

processo político de decisão e de implementação. A percepção entre os ganhos ou perdas que as pessoas esperam de tais medidas torna-se crítica para a configuração do processo político<sup>63</sup>.

O modelo da *arena política* (em uma tradução livre), reporta-se aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser diferenciadas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo (FREY, 2000, p. 223-224):

a) *políticas distributivas*: caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos (pelo menos diretamente percebíveis) para outros grupos. Essas *policy arenas* são configuradas por consenso<sup>64</sup> e “indiferença amigável”. Em geral, essas políticas beneficiam um grande número de destinatários, contudo em escala relativamente pequena; os potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios;

b) *políticas redistributivas*: ao contrário das distributivas, estas são orientadas para o conflito. A meta é o desvio e o deslocamento deliberado de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas e grupos da sociedade. O processo político costuma ser polarizado e repleto de conflitos;

c) *políticas regulatórias*: são essencialmente ordens e proibições, decretos, resoluções e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão. Estes custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares restritos. O grau de conflito e consenso é muito variável e pode se modificar conforme a configuração específica das políticas;

d) *políticas constitutivas* ou *políticas estruturantes*: determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

A política estruturadora, segundo Frey (2000), diz respeito à própria esfera da política e suas instituições condicionantes (*polity*): alude à criação e modelação de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores

---

<sup>63</sup> Para Marques (1997) os três mais importantes atores influenciadores das políticas são os capitalistas, os atores estatais e as corporações profissionais. O resultado das políticas é contingente e depende da luta e da própria estratégia adotada pelos diferentes atores. O estudo das articulações e estratégias dos atores, em cada caso, pode permitir compreender seus papéis no processo de produção das políticas.

<sup>64</sup> Consenso com a possibilidade de dissenso, e não apenas da simples maioria concordante.

políticos. A distinção entre as políticas estruturantes e sócio-regulatórias é singularmente importante em relação aos efeitos nos processos de conflito e de consenso.

Enquanto políticas sócio-regulatórias versam sobre questões morais e vêm sendo discutidas de forma bastante controversa dentro da sociedade, as políticas estruturadoras ou constitutivas costumam provocar muito menos impacto na esfera pública. (...). O interesse da opinião pública é sempre mais dirigido aos conteúdos da política e bem menos aos aspectos processuais e estruturais (FREY, 2000, p. 224-225).

Outro elemento importante da *policy analysis* é o chamado *policy cycle* (ciclo político). Dado que as redes e as arenas das políticas setoriais podem sofrer modificações no decorrer dos processos de elaboração e implementação das políticas, é de extrema importância compreender o caráter dinâmico dos processos político-administrativos. Nesta linha, o agir público pode ser dividido em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, as quais correspondem a uma seqüência de elementos do processo. Comum a todas as propostas de divisões do ciclo político são as fases da *formulação*, da *implementação* e do *controle* dos impactos das políticas. No entanto, Frey (2000) oferece uma subdivisão mais sofisticada, do ponto de vista analítico, para essas fases: a) percepção e definição de problemas; b) *agenda setting*; c) elaboração de programas e decisão; d) implementação de políticas; e e) avaliação de políticas e correção da ação.

Na fase da *percepção e definição de problemas*, o que importa ao analista de políticas públicas é a forma como, em um número infinito de possíveis campos de ação política, algumas questões (*issues*) vêm se mostrando adequadas para um tratamento político, e conseqüentemente geram um ciclo político. De acordo com Frey (2000), a mídia e outras formas da comunicação política e social contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar. Assim, problemas do ponto de vista analítico só se transformam em problemas de *policy* quando surge a convicção de que um problema social precisa ser dominado política e administrativamente.

Para Claus Offe<sup>65</sup>, é imprescindível analisar os procedimentos formais que geram as ações estatais, pois a relação entre forma e conteúdo das políticas é biunívoca e simétrica: “as regras formais que estruturam e dão continuidade à operação do aparato estatal não são meramente procedimentos instrumentais criados para executar ou implementar objetivos políticos ou para resolver problemas sociais” (OFFE, 1975, p. 135 *apud* MARQUES, 1997, p.

---

<sup>65</sup> Claus Offe (1940 – hoje) é sociólogo político alemão. Foi aluno de Jürgen Habermas e é considerado um dos autores da segunda geração da Escola de Frankfurt.

74). Ainda segundo Offe, as estruturas estatais são dotadas de *seletividade*, o que filtraria as questões apresentadas ao Estado (MARQUES, 1997).

Deste modo, a figura 1, abaixo, mostra como se dá o fluxo de demandas e interesses da sociedade civil para o Estado. Existe uma “membrana seletiva” que efetivamente filtra e seleciona as demandas para as quais o Estado “reconhecerá” e não poderá deixar de agir, sob pena de incorrer em custos políticos.

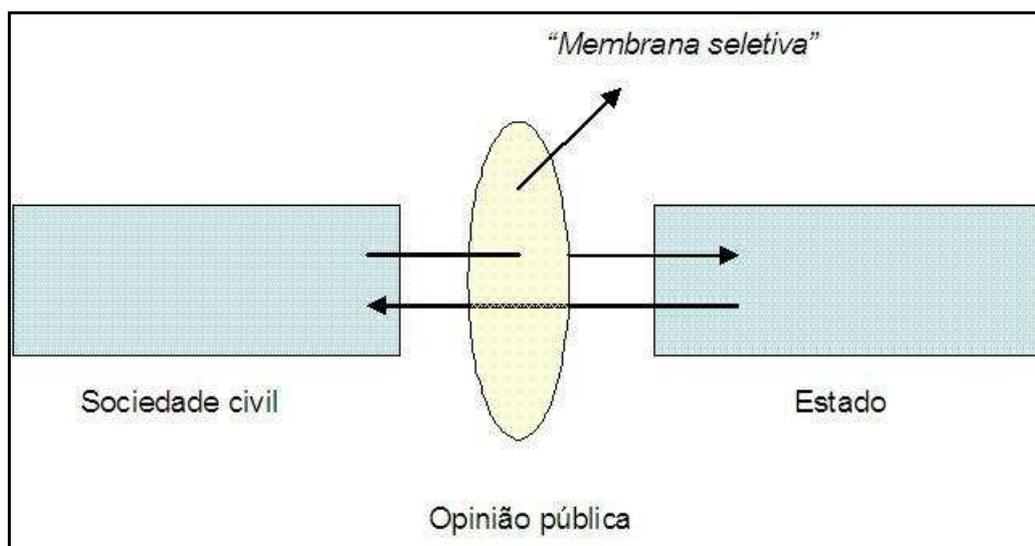


Figura 1: Seletividade do Estado em relação às demandas e interesses da sociedade.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Após a passagem de questões e demandas da sociedade ao Estado, chega-se à fase de *agenda setting*, na qual se decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser postergado para uma data posterior, não obstante a relevância de ação. Nesta fase existe igualmente uma avaliação preliminar sobre os custos e benefícios dos vários cursos de ação, assim como uma avaliação das oportunidades do tema (ou projeto) de se impor na arena política (FREY, 2000).

Na fase seguinte, de *elaboração de programas e de decisão*, é escolhido o curso de ação mais apropriado dentre as várias alternativas. De acordo com Frey (2000), precedem ao ato de decisão processos de conflito e acordo envolvendo ao menos os atores mais influentes na política e administração. No que diz respeito ao processo de decisão política, Lindblom (1981) observa que, em primeiro lugar, é preciso entender as características dos atores, os papéis que exercem, a autoridade e os outros poderes que detêm, como lidam uns com os outros e se controlam reciprocamente. De acordo com este autor, em análise a

diversos processos de decisão política, certos fatores sócio-econômicos (riqueza do estado, nível de industrialização) são mais importantes (ou seja, provocam diretamente maiores diferenças nos resultados das políticas) do que, por exemplo, o grau de competição entre partidos, sistemas de representação, poder do governador, e comparecimento eleitoral.

Lindblom (1981) assinala a existência de um conflito concernente ao processo de decisão política. De um lado, as pessoas querem que o processo seja democrático, e portanto, político. De outro, as pessoas querem que a política se baseie em ampla informação e seja bem analisada. Dito de outra forma, o conflito se apresenta como um *continuum* da política entre ser mais “científica” ou mais “política”. Assim, ao mesmo tempo em que o autor percebe que, se uma sociedade deseja aumentar o nível da razão e da análise na decisão política talvez precise abandonar alguns aspectos da democracia, reconhece que existe a possibilidade de que as duas, pelo menos em parte, complementem-se mutuamente.

As duas posições, científica e estratégica, são representadas na história por alguns pensadores: a) do primeiro grupo incluem-se Platão, Rousseau, Marx e alguns defensores do planejamento e de outras modalidades de abordagem formal aos problemas, como a análise de sistemas; b) os preconizadores da visão estratégica incluem os pensadores democráticos e liberais, em particular John Stuart Mill, e diversos intelectuais contemporâneos, os quais acentuam a diversidade, o conflito, a abertura e a improvisação, como principais recursos da sociedade no campo da solução de problemas (LINDBLOM, 1981).

Conciliatória e complementarmente, Lindblom (1981, p. 26-27) afirma que

A análise não constitui normalmente uma “alternativa” para a “política”, mas funciona, via de regra, como um elemento indispensável na formulação política. É um método de controle atendendo às necessidades que têm as pessoas, especialmente as autoridades governamentais, de controlar outras pessoas no processo de interação, de modo a evitar a abordagem frontal.

Nesta linha, diz Souza (2006, p. 27):

Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada. Visões menos ideologizadas defendem que, apesar da existência de limitações e constrangimentos, esses não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade (Peters, 1998: 409), apesar de tornar a atividade de governar e de formular políticas públicas mais complexa.

De acordo com Souza (2006), a contribuição de Charles Lindblom à área de políticas públicas consolida-se na incorporação de outras variáveis, além do racionalismo, à formulação e análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório. Dentre os outros elementos estão: o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Já a contribuição de David Easton é a definição da área como um sistema, ou seja, o estabelecimento de uma relação entre formulação, resultados e ambiente. Para este autor, as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, os quais influenciam seus resultados e efeitos.

A literatura de políticas públicas reconhece diversos modelos teóricos de explicação dos processos de formulação de políticas. Souza (2006) descreve os principais:

a) modelo incrementalista: modelo baseado em pesquisas empíricas, o argumento é o de que os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero, e sim de decisões marginais e incrementais, sem considerações sobre inovações políticas ou mudanças substantivas nos programas: “é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais” (SOUZA, 2006, p. 29). Os autores de relevo neste modelo são Charles Lindblom, Aaron Wildavsky, N. Caiden;

b) modelo “*garbage can*” ou “lata de lixo”: desenvolvido por Michael Cohen, James March e Johan Olsen, o argumento do modelo é que as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”, ou seja, existem vários problemas e poucas soluções. As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores têm no momento. “Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas. As escolhas compõem um *garbage can* no qual vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes na medida que [*sic*] eles aparecem” (SOUZA, 2006, p. 31);

c) modelo da coalizão de defesa ou *advocacy coalition*: para este modelo, desenvolvido por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith, a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas que são relativamente estáveis e se articulam com os acontecimentos externos, os quais fixam os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública. Assim, contrariando o modelo anterior, cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças, idéias e recursos que dispõem;

d) modelo do “equilíbrio interrompido”: concebido por Frank Baumgartner e Bryan Jones, este modelo é baseado em noções de biologia e computação. Da biologia veio a noção de “equilíbrio interrompido”, isto é, a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade, que geram mudanças nas políticas anteriores. Já da computação e dos trabalhos de Herbert Simon, vem a noção de que os seres humanos possuem capacidade limitada de processar informação, daí porque as questões se processam paralelamente e não de forma serial. “Este modelo, segundo os autores, permite entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental, isto é, mantendo o *status quo*, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas” (SOUZA, 2006, p. 33).

e) modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal: com a influência da NAP e da alteração da agenda dos governos para a política fiscal, novas questões foram introduzidas no estudo das políticas públicas, em especial a busca da eficiência (novo principal objetivo da política pública), credibilidade e delegação. Este modelo sofreu influência de diversos autores contemporâneos, entre eles Mancur Olson, que afirma que interesses comuns, os quais, em princípio, guiarão o processo decisório sobre políticas que afetam os indivíduos, não resultam necessariamente em ação coletiva, senão em *free riding*, pois os interesses de poucos têm mais chances de se organizarem do que os interesses difusos de muitos.

Assim, a “boa” política pública não poderia resultar da disputa entre grupos, mas de uma análise racional. Como consequência, embora indireta, do influente trabalho de Olson, passou-se a enfatizar a questão da eficiência/racionalidade das políticas públicas, que seria alcançada por novas políticas voltadas, por exemplo, para a desregulamentação, privatização e para reformas no sistema social, as quais, afirma-se, poderiam diminuir os riscos da ação coletiva (SOUZA, 2006, p. 34-35).

Na fase de *implementação de políticas* o interesse da análise de políticas se refere ao fato de que, muitas vezes, os resultados e impactos reais das políticas não correspondem aos impactos projetados quando da sua formulação. Podem-se discernir duas abordagens durante esta fase de análise dos processos de implementação, cujo objetivo precípua é a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas, daquelas cuja análise é direcionada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores. Na primeira abordagem, observa-se, sobretudo, o conteúdo dos programas e planos. Comparam-se os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados alcançados, e examina-se até que ponto a ação “contratada” foi cumprida e quais as causas de eventuais “déficits”. No segundo

caso, o que está em jogo é o processo de implementação, ou seja, a descrição do “como” e da explicação do “porquê” (FREY, 2000).

A última fase do ciclo político é a *avaliação de políticas e da correção de ação (evaluation)*, na qual se apreciam os programas já implementados no que diz respeito aos seus impactos efetivos. Investigam-se os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder extrair conseqüências para ações e programas futuros. Nesta etapa, caso os objetivos do programa tenham sido atendidos, o ciclo político pode ser suspenso ou chegar ao fim, senão à iniciação de um novo ciclo, isto é, a uma nova fase de percepção e definição de problemas. “Com isso, a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública” (FREY, 2000, p. 229).

Na concepção apresentada do modelo de *policy cycle* o processo de resolução de um problema consiste de uma seqüência de fases. No entanto, na prática, segundo Frey (2000), os atores político-administrativos dificilmente se fixam a este contínuo, especialmente para programas políticos mais complexos que se baseiam em processos interativos, cuja dinâmica é movida por reações mútuas dos atores envolvidos. O processo decisório político é, com efeito, “algo extremamente complexo, sem princípio nem fim, cujos limites são incertos” (LINDBLOM, 1981, p. 10). Desta forma, o *policy cycle* pode servir como um quadro de referência para a análise processual.

Ao se questionar sobre o porquê de os planejamentos, em especial de políticas públicas, apresentarem tantos problemas, Oliveira (2006) assinala que, na verdade, o que existe é um deslocamento do sentido de planejamento para um produto técnico somente, ao invés de vê-lo como um processo. Assim, o autor explica que muitas pessoas vêem o planejamento com uma questão de fazer planos, delegar responsabilidades e, se necessário, passar leis e determinar o orçamento. No caso brasileiro, de modo especial na esfera federal, o planejamento é visto como um produto quase que estritamente tecnicista dominado por economistas e burocratas.

Se por um lado a asserção de que o planejamento é visto apenas como um produto, outro motivo que leva a falhas nos resultados de políticas públicas é a dissociação que se faz entre elaboração e implementação no processo de planejamento, variável conforme algumas visões da prática ou escolas de pensamento, das quais Oliveira (2006) identifica quatro visões típicas.

A primeira escola entende o processo de planejamento de políticas públicas associado a atividades de elaboração de planos, com isso abarcando tomada de decisões políticas, reuniões de discussão, mapas detalhados, modelos matemáticos e cenários, criação

de legislação e atribuição de responsabilidades, e ao final chega-se a um plano. Uma vez terminadas as etapas, ostenta-se que automaticamente as ações planejadas serão implementadas e atingirão os resultados esperados, isso se o planejamento foi bem feito e tiver o orçamento aprovado. Nesta escola o processo de planejamento é avaliado primordialmente sob a ótica de confeccionar planos. Se o plano desenhado inicialmente é bom, o resultado será bom, caso contrário, o resultado será ruim (OLIVEIRA, 2006).

Uma segunda escola reconhece o papel da implementação, porém ainda enfatiza a elaboração de planos como ponto chave para o sucesso de políticas públicas. Consoante com esta visão, muitos dos planos falham porque houve problemas técnicos na implementação, foram sabotados ou não foram implementados exatamente de acordo com o que estava indicado no plano. Oliveira (2006) diz que exemplos deste tipo de visão incluem alguns planos elaborados na época da ditadura militar no Brasil, como a colonização da Amazônia com a construção de estradas (Transamazônica) e assentamentos (Polonoroeste).

Uma terceira visão intenciona adicionar um componente de implementação no plano. Ganham prioridade, portanto, alguns mecanismos de gestão da implementação dos planos para garantir que aquilo indicado no plano será implementado. Alguns dos mecanismos são: monitoramento, auditorias e reuniões técnicas de acompanhamento. Todavia, os resultados muitas vezes são insatisfatórios porque houve diversos tipos de problemas institucionais, o planejado não era executável ou as condições mudaram com o tempo (OLIVEIRA, 2006).

A quarta visão típica é a popular, a qual propõe o planejamento com total ênfase na participação da população ou sociedade civil na implementação dos planos. Aqui os beneficiários têm que participar ativamente: monitorar o projeto, denunciar, participar de assembleias, etc. Por vezes criam-se conselhos populares para discutir, decidir e acompanhar, ou chamam a sociedade e empresas para ajudar (OLIVEIRA, 2006).

Oliveira (2006) realiza, ainda, um levantamento da literatura internacional sobre planejamento e implementação de políticas públicas. A literatura de implementação nos países desenvolvidos pode ser dividida em três gerações.

A primeira geração destaca-se pela falta de debate sobre implementação, porém criou-se uma agenda de pesquisa para seu melhor entendimento, de maneira a direcionar o campo das políticas públicas na teoria e prática. Nesta linha, os estudos foram apontados como muito específicos em determinados casos, predominava uma visão pessimista, não tinham um embasamento teórico adequado nem se preocupavam com a construção de conhecimento na área. Uma segunda geração da literatura tentou construir teorias usando um

número maior de pesquisas multicasos, com o objetivo de criar uma análise através da construção de modelos para determinar variáveis relevantes e explicar relações de causalidade no processo de implementação. Já a terceira geração combinou trabalhos conceituais e empíricos, ao invés de criar modelos. Esta geração tentava identificar as variáveis-chave para explicar por que a implementação tem bons resultados em alguns casos e não em outros.

Além das orientações vistas acima, Oliveira (2006) ressalta que outras discussões importantes no âmbito do planejamento de políticas públicas têm surgido, sobressaindo-se o *fluxo das decisões*. Segundo o mesmo autor, um grupo acredita que o processo de planejamento pode ser controlado de cima para baixo (*top-down*), isto é, as decisões são tomadas do alto da hierarquia e repassadas aos níveis inferiores. A idéia principal deste grupo é a coordenação do processo de planejamento de políticas públicas. Uma visão antagônica enfatiza a importância de se levar em consideração no fluxo de decisões aqueles que estão mais próximos às ações das políticas, ou seja, vêm o processo de baixo para cima (*bottom-up*). Os defensores desta visão justificam-na por questões de efetividade e eficiência, uma vez que esses atores sabem exatamente o que acontece e o que seria melhor para se alcançar os resultados da política – além de ser mais democrático.

De fato, Frey (2004, p. 119) reconhece que a literatura sobre gestão pública vem gradativamente enfatizando o tema de participação pública ativa e “governança” (*governance*), ressaltando novas tendências de administração pública e de gestão de políticas públicas, “particularmente a necessidade de mobilizar todo conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da *performance* administrativa e da democratização dos processos decisórios locais”. Tamanha a importância que o tema *governance* vem recebendo que a literatura sobre o assunto se avoluma diariamente<sup>66</sup>.

É interessante notar, conforme Oliveira (2006, p. 279), que “Na mesma época da emergência da escola *bottom-up* acontecia um crescimento da literatura sobre descentralização, que justificava da mesma forma sua necessidade em políticas públicas”. Posteriormente, houve uma convergência nos estudos entre as posições apresentadas em se aceitar a importância de ambos os fluxos para se entender políticas públicas e seu processo de planejamento. Segundo Souza (2003), as pesquisas *bottom-up*, sem desprezar o uso de modelos *top-down* de análise, partem de três premissas: a) analisar a política a partir da ação dos seus implementadores; b) concentrar a análise na natureza do problema que a política pública busca responder; e c) descrever e analisar as redes de implementação.

---

<sup>66</sup> Para algumas distinções não exaustivas sobre os conceitos comentados, ver Frey (2004), Borges (2003), Grün (2003), Boyte (2005).

O debate sobre o planejamento e implementação de políticas públicas nos países em desenvolvimento é visto quase que separado na literatura internacional. A divisão países desenvolvidos/em desenvolvimento tem em suas raízes a premissa de que as condições e o processo de planejamento nos dois tipos de países são substancialmente diferentes. Desta forma, a literatura nos países em desenvolvimento tem sido diferente em três aspectos (OLIVEIRA, 2006, p. 279-281):

a) ela é baseada em estudos de caso e utiliza menos os modelos devido à grande diversidade nos contextos social, cultural e político;

b) ela tende a enfatizar as influências de cima para baixo no processo de planejamento;

c) a literatura internacional assume que os países em desenvolvimento têm maiores dificuldades técnicas, financeiras e culturais no processo de planejamento e implementação de políticas públicas.

À luz deste último ponto, Oliveira (2006) esclarece que, quanto aos aspectos político-institucionais, cabe observar que muitos Estados em países em desenvolvimento foram criados recentemente, alguns saíram há poucas décadas do colonialismo, outros foram criados por divisões internas. A articulação da sociedade e Estado também foi prejudicada nos países que tiveram longos períodos de ditadura, o que impediu o bom funcionamento do sistema político. A capacidade financeira é a razão mais imediata para explicar as falhas de planejamento, já que os países em desenvolvimento dispõem de menos recursos para serem aplicados nas diversas áreas (a crise fiscal se impõe fortemente nesses países). De maneira geral, a capacidade técnica de gestionar o planejamento de políticas públicas também é fator limitante nos países em desenvolvimento. A precariedade de recursos humanos capacitados e motivados, equipamentos, experiência, contribuem para uma centralização exagerada do processo de planejamento, acarretando problemas de articulação entre as agências responsáveis pelo andamento das políticas, ou até mesmo conflitos entre os órgãos no mesmo nível ou diferentes níveis de governo.

Não obstante as dificuldades financeiras do Brasil, existe capacidade técnica para a gestão de políticas públicas, assim como equipamentos e organizações capacitadas, no entanto, “ainda falta uma melhor articulação entre as várias organizações envolvidas no planejamento das diversas políticas públicas. Este talvez seja o aspecto mais limitador do planejamento nos países em desenvolvimento, em particular o Brasil” (OLIVEIRA, 2006, p. 281).

De fato, Oliveira (2006) aponta que o planejamento no Brasil sempre esteve ligado à elaboração de planos e a controle. O Brasil possui uma cultura de planos com a idéia de prever e organizar o futuro, como se isso fosse possível de maneira racional e previsível. Segundo este mesmo autor, a própria literatura brasileira clássica na área de planejamento o percebe de forma simplista, visto como processo de elaborar planos, controlar o futuro, dividido em etapas sequenciais, além de um viés economicista.

O histórico sobre o que vem a ser planejamento começou há aproximadamente cem anos com o objetivo de tentar controlar de alguma forma o planejamento com documentos chamados planos. O planejamento surgiu, de forma concreta, como planejamento espacial, no campo do planejamento urbano no final do século XIX e início do século XX na Inglaterra. Na época, o planejamento foi uma resposta ao desregulado crescimento das cidades européias, ocasionando poluição, congestionamento e má qualidade de vida. Nesta altura, o planejamento era uma função estritamente técnica do urbanista, que seria uma espécie de visionário (OLIVEIRA, 2006).

Num segundo momento, por volta de 1910, surge o planejamento econômico centralizado, vertente fundada com a criação da União Européia. Nesta vertente, o Estado teria irrestrito controle sobre os recursos e os distribuiria conforme planos e metas determinados. Identifica-se neste momento o perfil de planejamento controlador, dominado por políticos e burocratas, além do caráter governamental e econômico (OLIVEIRA, 2006).

A partir dos anos 1930-50, a vertente de planejamento ganha outros contornos com a crise econômica que abalou o mundo de modo geral, e os Estados Unidos, especificamente. O planejamento encampou uma forma mais abrangente englobando as esferas social e econômica. Nessa época vigorou o pensamento keynesiano de forte intervenção estatal nas economias do mundo capitalista, que culminou com a criação de agências de desenvolvimento. A idéia de planejamento nesta época ainda é de fazer planos para controlar o futuro, com um forte papel governamental nas decisões.

Até esse ponto o planejamento era dividido em fases sequenciais. A partir dos anos 1950 inicia-se uma discussão mais acalorada sobre a racionalidade controlada do planejamento. Foram reconhecidas as limitações do planejamento em ter informações para prever e via-se no planejamento um caráter de avanço paulatino nas decisões e ações, para com isso lidar com situações imprevistas. Renunciava-se a idéia de controle e previsão completa, porém o planejamento continuava sendo visto como instrumento técnico. No interior do movimento dos direitos civis nos EUA, surgiu a idéia de que o planejamento não deveria ser um instrumento apenas técnico, mas sim político. “O planejamento deveria servir

como instrumento de mudança social e de ‘advocacia’, principalmente em favor dos interesses dos menos favorecidos social e politicamente, o chamado *advocacy planning* pelos proponentes do movimento” (OLIVEIRA, 2006, p. 284).

De 1970 em diante o planejamento passa a ser visto, além de um instrumento técnico-político, como forma de moldar e articular os diversos interesses no processo de intervenção das políticas públicas. O planejador deveria ser o mediador dos interesses da sociedade no processo, e o resultado final deveria ser tomado preferivelmente em consenso. Posteriormente, com o crescimento das organizações envolvidas no processo de planejamento e as interações entre elas, o planejamento passou a ser um processo acoplado à qualidade das interações entre os diversos atores envolvidos. Nesse momento, surge o conceito de planejamento colaborativo, que buscava um processo de construção de confiança nas decisões do planejamento de políticas públicas – a idéia do aprendizado nas interações passa a ser cada vez mais relevante para se pensar o planejamento.

Logo, segundo Oliveira (2006, p. 284),

o processo de planejamento é um processo de decisão político que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntamente que sejam aceitáveis para toda a sociedade e principalmente para as partes envolvidas.

### 2.2.2 *Políticas públicas como campo disciplinar*

A história do pensamento político brasileiro, no século XX, confunde-se, em larga medida, com a história de uma reflexão sobre o Estado nacional. Esta reflexão, tratada de forma generalista como uma entidade íntegra, deu lugar, pouco a pouco, a uma produção mais empiricamente referida e que se recusa a restringir-se ao papel do Estado somente, mas discute uma política ou áreas de política (MELO, 1999).

A análise de políticas públicas, como um campo disciplinar, e entendida *lato senso* como a análise do Estado em ação, constitui-se em uma tradição intelectual de forte identidade anglo-saxônica, em especial da norte-americana. De acordo com Nelson (1996, p. 552 *apud* MELO, 1999, p. 61-62), “esse americanismo pode ser melhor compreendido como uma visão sobre as políticas que assume a existência de democracia estável e a persistência de plataformas fora do governo de onde especialistas podem analisar e criticar a condução de

ações públicas”. Para Melo (1999), a relação de exterioridade da produção analítica funda-se, da mesma forma, com o antiestatismo liberal americano e na idéia enraizada na cultura política de *limited government* (governo limitado).

A institucionalização do campo de políticas públicas, mesmo nos EUA, é problemática e recente<sup>67</sup>. Isso se explica essencialmente pelo caráter interdisciplinar da produção intelectual, que é fator de fragmentação organizacional da comunidade científica. Na ausência de um “aparato material característico de um campo intelectual”, o problema da institucionalização de um campo disciplinar é duplo:

a relativa indistinção entre os cientistas sociais e os especialistas setoriais em políticas públicas debilita o esforço de demarcação da especificidade da análise ancorada disciplinarmente (nas ciências sociais) em relação à análise dos especialistas setoriais em uma área de política pública (MELO, 1999, p. 63-64).

A própria expressão *política pública* é de recente difusão e popularização em escala internacional, e pode ser vista como um concomitante de processos de democratização e institucionalização liberal. Theodore Lowi observou que a expressão política pública é um termo que retrata a interpenetração entre governo liberal e sociedade, pretendendo a existência de uma flexibilidade e reciprocidades maiores do que permitem outros sinônimos, tais como leis, estatutos, e semelhantes. Essa difusão da expressão incide novos valores na cultura política relativos à publicização de decisões e à noção da esfera pública como separada da esfera estatal (MELO, 1999).

No Brasil, o campo de estudo de políticas públicas é bastante incipiente, acometido de grande fragmentação organizacional e temática, e tendo uma institucionalização precária (MELO, 1999; FARIA, 2003). Observam-se aspectos semelhantes à trajetória européia na prática brasileira, quais sejam: as ciências sociais distanciaram-se da gestão de governo e a análise de políticas esteve associada a entidades governamentais – muitos trabalhos da área, sobretudo os de avaliação, continuam sendo realizados por instituições governamentais<sup>68</sup>. Um marco importante na institucionalização da subárea de políticas públicas no Brasil foi a criação, em 1984, da primeira instituição universitária voltada para a análise de políticas públicas, o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Universidade Estadual de Campinas (MELO, 1999).

---

<sup>67</sup> Somente em 1983 foi criado o grupo de trabalhos Políticas Públicas na *American Political Science Association* (MELO, 1999).

<sup>68</sup> Tais como a Fundação para o Desenvolvimento Administrativo (FUNDAPE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Segundo Melo (1999, p. 67-69), a área temática de análise de políticas públicas abrange um conjunto muito heterogêneo de contribuições, as quais podem ser divididas em três subconjuntos: a) o primeiro toma como objeto o regime político, instituições políticas ou o Estado brasileiro em termos de seus traços constitutivos, como o patrimonialismo, o clientelismo ou o autoritarismo (a produção em torno da reforma do Estado se inscreve nesse estilo de análise); b) o segundo subconjunto engloba trabalhos sobre políticas setoriais que combinam a análise do processo político com a análise de problemáticas internas às próprias áreas setoriais. Aqui as contribuições se referem ao padrão de intervenção do Estado, em que questões institucionais ou mais especificamente políticas são pouco exploradas. Os autores deste subconjunto são investidos de uma dupla personalidade: especialistas setoriais e cientistas políticos (haja vista o diálogo mais estreito com disciplinas consolidadas, como a economia e sociologia); c) o terceiro subconjunto de estudos consiste nas análises de avaliação de políticas: apresenta uma débil ou inexistente vinculação com a tradição da ciência política e está associado, essencialmente, à contribuição dos especialistas setoriais, muitos dos quais oriundos da burocracia pública. Esses estudos mantêm uma vinculação mais estreita com as áreas da administração pública, economia e sociologia.

(...) os estudos de avaliação de políticas podem ser entendidos também como um teste de hipóteses que são assumidas como verdadeiras pelos formuladores de uma política pública, e nesse sentido a análise pode não corroborar tais hipóteses ou ainda revelar efeitos não antecipados no processo de implementação (MELO, 1999, p. 69).

Faria (2003) pondera que a notória carência de estudos dedicados aos processos e aos métodos de avaliação de políticas deve ser tributada, também, à escassa utilização da avaliação, como instrumento de gestão, pelo setor público do país em todas as esferas de governo. Para este autor, esse campo de análise permanece ainda dominado pelos processos decisórios.

### *2.2.3 Políticas públicas no Brasil*

De acordo com Melo (1998), a construção histórica da agenda de políticas públicas no Brasil pode ser identificada e dividida em etapas, conforme a tabela abaixo.

Tabela 1: Evolução da agenda pública brasileira

|                                       | <b>Princípio organizador das políticas públicas</b>   | <b>Efeito esperado das políticas</b>   |
|---------------------------------------|---|--|
| Primeira Era Vargas (1930-1945)       | Integração social e <i>nation-building</i>  | Incorporação tutelada das massas urbanas à sociedade oligárquica; a construção de uma ordem institucional que permitisse a incorporação dos novos atores à arena política.   |
| Populismo (1945-1960)                 | Ampliação da participação   | Submeter as políticas à lógica do mercado político; políticas como moeda de troca política.  |
| Crise do populismo (1960-1964)        | Redistribuição  | Expansão organizacional do aparato público das políticas; reformas de base permitem superar o desenvolvimento social e a estagnação; “socialismo ou subdesenvolvimento”.   |
| Autoritarismo burocrático (1964-1967) | Modernização Conservadora   | Submeter as políticas públicas à lógica da acumulação; reformismo conservador; expansão dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais; desenvolvimento social como <i>trickle down</i> do crescimento. |
| 1967-1973                             | Crescimento sem redistribuição  | Expansão acelerada dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais, com opção moderadamente redistributiva.  |
| Distensão e transição (1974-1984)     | Redistributivismo conservador: “Redistribution with Growth” (Banco Mundial); primado da desigualdade sobre a pobreza absoluta no debate público                       | Redesenhar políticas tornando-as mais eficientes, democráticas e redistributivas; ênfase no <i>modus operandi</i> das políticas; eliminação do <i>mistargeting</i> .   |
| Nova República                        | Reformismo social-democrata: universalismo, descentralização, transparência   | Reestruturação <i>ad hoc</i> e pouco consistente das políticas: focalização, seletividade e redefinição do <i>mix</i> público-privado das políticas.   |
| Collor                                | Cesarismo reformista; reformas como imperativos de “governabilidade”  | Focalização, seletividade e redefinição do <i>mix</i> público-privado das políticas; políticas compensatórias dos custos sociais da estabilização.   |
| Governo FHC                           | Instituir a boa governança; ação pública como fixação de regras do jogo estáveis e universalistas; primado da pobreza absoluta sobre a desigualdade no debate público |  |

Fonte: Melo (1998, p. 12-13).

No entanto, não se pretende um aprofundamento detalhado em cada etapa, senão uma descrição mais atenta aos últimos anos e seus destaques.

Melo (1998) observa que houve uma paralisia decisória durante a Nova República, resultante da saturação da agenda governamental devido não só ao acúmulo de demandas oriundas da crítica ao regime autoritário, mas também às novas demandas potencializadas pela própria mudança de regime. Nesta linha, no quadro de crise fiscal e de fragmentação da coalizão que viabilizou a Nova República, delinea-se um realinhamento dos atores coletivos. Percebe-se, aqui, que o eixo da problematização das políticas públicas se desloca no sentido da redefinição do papel do Estado e da legitimidade desse papel, e não mais no sentido da forma e conteúdo da intervenção.

A discussão sobre ingovernabilidade no Brasil, tema reverberado recentemente, pode ser desagregada em um conjunto simples de cinco argumentos: a) saturação da agenda pública devido aos excessos de direitos sociais contidos na Constituição de 1988 (a universalização da cobertura e a equalização de benefícios são citadas como fontes de desequilíbrio fiscal de grandes proporções); b) excessos de participação e baixa institucionalização dos conflitos do Brasil da Nova República; c) a questão do pacto federativo e do federalismo fiscal e os excessos de descentralização (a fragmentação organizacional e territorial do aparelho do Estado solaparia a capacidade fiscal e regulatória do governo federal); d) a conversão do Judiciário em ator político e em *locus* de incertezas no processo de gestão setorial e global da economia brasileira (insegurança jurídica); e) crise de autoridade governamental (refletida, entre outras, na incapacidade de *enforcement* das decisões públicas).

A análise de políticas públicas experimentou um *boom* na década de 1980, impulsionada pela transição democrática. São três os motivos da expansão (MELO, 1999). Em primeiro lugar, pelo deslocamento na agenda pública. Durante os anos 1970, a agenda pública se estruturou em torno de questões relativas ao modelo brasileiro de desenvolvimento, nas quais a discussão limitava-se aos impactos redistributivos da ação governamental e ao tipo de racionalidade que conduzia o projeto de modernização conservadora do regime ditatorial. Eram centrais para essa agenda as questões de arranjo institucional: descentralização, participação, transparência e redefinição do *mix* público-privado nas políticas. A esta transformação da agenda seguiu-se de perto uma redescoberta na agenda de pesquisas das políticas municipais e descentralização.

Em segundo lugar, não obstante o fim do período autoritário, constatou-se que os obstáculos à consecução de políticas sociais efetivas continuaram existindo, fato que serviu para fortalecer os estudos sobre políticas. Esta perplexidade e desencantamento em relação ao Estado levaram a um maior interesse sobre as condições de efetividade da ação pública.

Em terceiro lugar, a difusão internacional da idéia de reforma do Estado e reforma do aparelho do Estado passou a ser o princípio organizador da agenda pública dos anos 1980-90 – em assim sendo, provocou uma proliferação de estudos de políticas públicas. As questões de arranjo institucional ganharam grande centralidade na agenda: “(...) ao tomar-se o modo e a qualidade da intervenção pública na economia e na sociedade como objeto de estudo, cria-se por extensão um programa de pesquisa de caráter empírico sobre questões relativas à eficiência de políticas e programas” (MELO, 1999, p. 81). Por outro lado, se antes o encantamento da imaginação social brasileira era o Estado, nos anos 1990, esse “apego” passa a ser direcionado, paulatinamente, para a sociedade civil.

A temática da reforma do Estado, embalada pela literatura internacional, influenciou fortemente o programa de pesquisas brasileiro, que se expandiu rapidamente na década de 1980. A difusão internacional das reformas neoliberais, que objetivavam reduzir o escopo da intervenção pública, inflexionou a literatura brasileira sobre Estado, autonomia e capacidade do Estado para um novo conjunto de questões, formuladas para explicar as reformas neoliberais (MELO, 1999).

Conforme Melo (1999), podem-se discernir duas gerações de estudos sobre a reforma do Estado. A primeira geração teve como foco o impacto diferencial da transição democrática sobre a condução das políticas de reforma de mercado. Já a segunda geração deslocou o eixo de análise do regime político para a discussão do impacto das instituições formais sobre as políticas.

Na primeira geração de estudos, a capacidade de insulamento das elites burocráticas foi posta em evidência. O pressuposto principal dessa linha de argumentação é que o ambiente democrático coloca em risco a racionalidade econômica. Duas razões são enumeradas pela literatura:

A primeira delas é que os constrangimentos da “conexão eleitoral” ou da competição política levariam à irresponsabilidade fiscal e a uma “política macroeconômica populista” (...). A segunda dessas razões é que, com a democracia, as elites burocráticas correm o risco de se “contaminarem” pelas paixões políticas e de se deixarem capturar por interesses de grupo, setores ou, no limite, firmas individuais (MELO, 1999, p. 84).

Para os defensores do insulamento burocrático, este seria pré-requisito para o sucesso na condução da política econômica. No entanto, críticos insurgem-se contra o padrão tecnocrático de formação de políticas, ou seja, o insulamento burocrático é ele próprio alimentador da ingovernabilidade. A taxa de sucesso na implementação de políticas

econômicas estaria inversamente correlacionada com o grau de insulamento, pois este engendra um déficit democrático e de responsabilização. Apesar das críticas, nesse período multiplicaram-se os planos econômicos, as políticas salariais e os padrões monetários, experimentos reformistas, tanto no campo econômico quanto no das políticas sociais (MELO, 1999).

A segunda geração de estudos impulsionada pela reforma do Estado é fortemente institucionalista<sup>69</sup>: privilegia-se o impacto de variáveis explicitamente político-institucionais na explicação dos padrões diferenciados de reforma do Estado. A corrente neo-institucionalista no estudo da reforma do Estado foi abastecida por três desenvolvimentos: a) pela emergência do neo-institucionalismo na ciência política; b) pela experiência malsucedida dos programas de reforma do Estado no Leste Europeu e parte da América Latina, cujas razões foram localizadas no arcabouço institucional desses países; c) sobretudo porque a reforma do Estado implica uma robusta construção institucional (agências executivas e regulatórias) (MELO, 1999).

Nos últimos anos tem-se visto um crescimento dos estudos da área de políticas públicas no Brasil (ARRETICHE, 2003; SOUZA, 2003). Conforme Arretche (2003), multiplicaram-se as dissertações e teses sobre temas relacionados às políticas governamentais; disciplinas de políticas públicas foram criadas ou inseridas nos programas de graduação e pós-graduação; criaram-se linhas de pesquisa especialmente voltadas para essa área; agências de fomento à pesquisa, assim como linhas especiais de financiamento para a área.

Para Souza (2003), apesar de a área ainda apresentar problemas do ponto de vista acadêmico, ela tem crescido em qualidade e volume de produção. Nas palavras de Arretche (2003), “Não há dúvidas, portanto, quanto à institucionalização e expansão dessa subdisciplina no Brasil” (ARRETICHE, 2003, p. 7).

O interesse crescente pela temática de políticas públicas está diretamente relacionado às mudanças recentes da sociedade brasileira, visualizado pelo intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais, assim como a maiores oportunidades à participação nas mais diversas políticas setoriais. Esses fatos despertaram uma grande curiosidade sobre as micro dinâmicas do Estado brasileiro, da mesma forma que revelaram o enorme desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo (ARRETICHE, 2003).

---

<sup>69</sup> Para uma passagem por sobre o institucionalismo e neo-institucionalismo, ver Hall e Taylor (2003); Théret (2003); Carvalho e Vieira (2003); Selznick (1996); Caldas e Fachin (2005); DiMaggio e Powell (2005).

Entretanto, Arretche (2003) adverte que, embora positivas e promissoras, a institucionalização e expansão do campo são ainda insuficientes para que os trabalhos em determinada área temática se constituam em efetiva contribuição ao conhecimento. Neste sentido, a pesquisa pressupõe um relativo consenso entre a comunidade de pesquisadores quanto às fronteiras de um campo de conhecimento, especificamente das entidades relevantes do universo de análise, das questões legítimas e dos métodos adequados de investigação.

Apoiando-se em Melo (1999), Arretche (2003) confirma que a área de políticas públicas no Brasil se caracteriza por uma baixa capacidade de acumulação de conhecimento, em função da proliferação horizontal de estudos de caso e da falta de pesquisa. Com efeito, Souza (2003) diz que este é o primeiro problema a ser superado pela área. A solução, felizmente, tem avançado com a criação de fóruns específicos sobre políticas públicas em espaços acadêmicos, assim como com o advento da informatização de periódicos nacionais e internacionais<sup>70</sup>. “Esses fóruns e instrumentos permitem-nos conhecer melhor e mais rapidamente a produção de nossos pares, embora não exista um periódico específico que abrigue exclusivamente a produção da área” (SOUZA, 2003, p. 16).

Reis (2003) assinala que a política pública não se furta ao imperativo da utilidade social, ou seja, mesmo quando adota uma postura crítica, ela o faz apostando na possibilidade de cursos de ação alternativos. Portanto, há poucas dúvidas quanto ao objeto de análise de políticas públicas. A análise do “Estado em ação” tem como objeto específico o estudo de programas governamentais, suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica (ARRETCHE, 2003).

Por se tratar de uma subárea muito ampla, decorre outro problema, ressaltado por Souza (2003) e anteriormente comentado por Melo (1999), qual seja, a abundância de estudos setoriais, dotando a área de uma diversificação de objetos empíricos que se expandem horizontalmente, sem um fortalecimento vertical da produção. Conforme a autora, isto acontece porque a disciplina envolve, no mínimo, análises sobre a identificação do problema que vai ou não se transformar em uma política (*agenda setting*), a formulação, a legitimação, gestão, implementação e avaliação da política. É da essência da área a multidisciplinariedade, razão pela qual estudos setoriais transitam em diversas áreas do conhecimento, logo, “Em síntese, o problema do crescimento horizontal excessivo *versus* a falta de fortalecimento vertical decorre do crescimento da própria disciplina no Brasil, pois ela assumiu uma

---

<sup>70</sup> Ver: <http://www.scielo.org> e <http://www.periodicos.capes.gov.br>.

formação que mais gira em torno de áreas temáticas do que grupo de pesquisa” (SOUZA, 2003, p. 16).

Souza (2003), sustenta-se em Melo (1999) novamente para apontar um terceiro problema, que diz respeito à proximidade da área de políticas públicas com a burocracia governamental, o que tanto pode resultar em trabalhos normativos e prescritivos, como a possibilidade desses mesmos órgãos governamentais ditarem a agenda de pesquisa acadêmica. Este ponto é válido também para organismos multilaterais. Arretche (2003, p. 8-9) afirma, quanto a isto, que o programa de pesquisa brasileiro tem estado fortemente subordinado à agenda política do país:

(...) o conteúdo da produção acadêmica (teses, artigos e pesquisas) tem sido, em boa medida, a avaliação dos resultados alcançados pelas políticas em voga ou a atualização da informação existente sobre programas já consolidados. Na verdade, a subordinação da agenda de pesquisa à agenda política é potencialmente maior na área de políticas públicas do que em outras áreas do conhecimento (...).

Além da baixa capacidade de acumulação de conhecimento (MELO, 1999), Arretche (2003) e Souza (2003) destacam que os métodos de investigação têm recebido escassa atenção no debate dessa área de pesquisa. Nas palavras de Souza (2003, p. 17), “a área ainda apresenta um uso excessivo de narrativas pouco pautadas por modelos ou tipologias de políticas públicas, por teorias próximas do objeto de análise e que mantêm uma leveza metodológica exagerada”.

No caso da América Latina<sup>71</sup>, onde a situação econômica e social não é das mais animadoras, percebe-se claramente que o eclipse do Estado desenvolvimentista deixou uma lacuna ideológica que introduz novas incertezas políticas. Neste contexto diferenciado, a análise e a discussão de políticas públicas pode ser vítima de um tecnicismo exacerbado, o que muitas vezes se critica sobre as análises econômicas (REIS, 2003).

Com relação às pesquisas brasileiras, Souza (2003, p. 17) diz que urge superar a atual geração de estudos,

excessivamente concentrada nos fracassos, pouco preocupada com as questões políticas e fortemente assentada no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos.

---

<sup>71</sup> Para alguns comentários sobre os desafios das políticas públicas na América Latina, ver Cohen (2005).

Esse tipo de análise está presente e é influenciado, conforme descrito noutro capítulo, pelas prescrições da Reforma Burocrática e do movimento da Nova Administração Pública quanto à tentativa de se separar o mundo do governo e da administração pública do mundo da política.

No entender de Carvalho (2003), se se considera que o sistema das políticas públicas é um processo em fluxo, por associação, uma dada política pública não pode estruturar-se como seqüência linear de fases:

a abordagem que melhor expressa o quadro real das políticas públicas é a que a considera como um processo contínuo de decisões que, se de um lado pode contribuir para ajustar e melhor adequar as ações ao seu objeto, de outro, pode alterar substancialmente uma política pública (CARVALHO, 2003, p. 186).

Desta forma, Souza (2003) insiste na necessidade de se avançar para uma próxima geração de estudos, a qual deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar-se na identificação das variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas. Isto implica na superação da dicotomia dos estudos em se analisar sucessos ou fracassos para um estágio onde se enfatize o melhor entendimento dos próprios resultados.

Segundo Souza (2003), muitos dos estudos no Brasil são ainda muito influenciados por uma visão “pouco lisonjeira” sobre o país, o qual é, por excelência, o reino do clientelismo, paroquialismo, patrimonialismo e outros tantos “ismos”. A autora defende que, não obstante muitas análises serem norteadas por essas interpretações, não existem respostas empírica e teoricamente embasadas sobre como esses rótulos se manifestam e quais suas conseqüências para as políticas públicas. Dito de outra forma, Souza (2003, p. 18) manifesta-se no sentido de incluir esses rótulos na pauta de pesquisas da área: “Acredito que devemos urgentemente incorporar na nossa agenda de pesquisa o papel desses fenômenos nas políticas públicas”.

Ao final de seu balanço sobre o estágio atual da disciplina de políticas públicas no Brasil, Souza (2003) comenta que já existe uma quantidade relevante de estudos sobre políticas públicas nacionais e sobre políticas locais, mas sabe-se muito pouco sobre questões cruciais na esfera estadual, como por exemplo, as diferenças tão marcantes nas políticas formuladas e/ou implantadas pelos governos estaduais.

Sobre a federalização e a descentralização de políticas, inseridas neste último ponto levantado, comenta-se sumariamente a seguir.

### 2.2.3.1 Breves comentários sobre a descentralização de políticas públicas

Ainda sob o governo do general Geisel e uma vez desencadeado o processo de transição democrática, os estados e municípios passaram a reivindicar maior participação no processo de concepção, execução, gestão e, sobretudo, de alocação de recursos (SANTOS e RIBEIRO, 2004). Com a democratização e a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil passa a experimentar uma guinada em direção à descentralização, com profundas alterações na natureza das relações intergovernamentais, haja vista o caráter federativo que o país assumiu desde então (ARRETCHE, 1999). Por conta disso, os governos subnacionais, de modo especial os estaduais, aumentaram sobremaneira sua importância. Segundo Abrucio (2005), as pessoas têm nos poderes locais sua maior referência estatal, uma vez que boa parte das políticas sociais e funções básicas do Estado são desempenhadas por estados e/ou municípios, quando não formuladas e financiadas por eles.

Porém, do ponto de vista administrativo, de acordo com Santos e Ribeiro (2004), instalou-se o caos no país, pois, de um lado, não foram definidas as competências e, de outro, o governo federal se desobrigou de políticas públicas estruturantes. As maiores consequências desta desobrigação, ainda segundo os autores, são a redução do alcance e do nível de qualidade das políticas públicas no Brasil.

De outro norte, Abrucio (2005) destaca que existe pouca literatura sobre a modernização dos governos estaduais, e que a maioria parte da hipótese de que os governos subnacionais são estigmatizados por um atraso histórico neste processo. Ainda conforme o autor, mesmo com o advento da Reforma Burocrática de 1930 e com o Decreto-Lei nº 200/1967, não houve real preocupação em se criar ou melhorar as administrações públicas estaduais, mesmo porque não havia um projeto de repasse de funções aos estados e municípios naquela época.

Alguns trabalhos sobre participação política popular cresceram, com destaque para o orçamento participativo, “No entanto, não existe nenhum texto amplo sobre modificações na gestão pública estadual” (ABRUCIO, 2005, p. 406).

Com base nos dados do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE), Abrucio (2005) nota que ocorreram algumas mudanças na administração pública estadual nos últimos anos. Estas

mudanças são decorrentes das inovações de governos específicos ou a programas patrocinados pelo governo federal, dos quais destacam-se as áreas previdenciária e financeira. Todavia, esses avanços não contemplam a gestão pública e suas inter-relações com o orçamento, o planejamento, as políticas públicas e as avaliações de desempenho.

À luz da federalização, não obstante os poucos avanços modernizadores, os governos estaduais vêm procurando aprofundar suas estratégias de regionalização, com maior descentralização das políticas públicas, aumento das parcerias e criação de instrumentos que melhorem a ação em seus territórios (ABRUCIO, 2005).

Por outro lado, consoante Santos e Ribeiro (2004), com a ascensão neoliberal nos ditames político-administrativos do Brasil, mais fortemente a partir da década de 1990, uma força desestruturadora passa pelas políticas públicas. Fato marcante, conforme apontado em outro momento<sup>72</sup>, foi a criação de agências executivas e regulatórias para gestão de certas áreas<sup>73</sup>. Dentre as agências com maior visibilidade, citam-se a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional do Petróleo (ANP), Agência Nacional das Águas (ANA).

De qualquer modo, segundo Arretche (1999), com exceção da área de previdência, as demais áreas da política social vêm sendo passadas, paulatinamente e em conjunto com um número significativo de atribuições de gestão, para os níveis estaduais e municipais de governo. No Estado federativo pós-1988, os estados e municípios tornaram-se politicamente autônomos, o que não significa que, automaticamente, os governos subnacionais assumam para si todas as atribuições de gestão de políticas públicas.

(...) a redefinição de competências e atribuições da gestão das políticas sociais tem-se realizado sob as bases institucionais de um Estado federativo, o que significa dizer que o modo pelo qual os governos locais assumem funções de gestão de políticas públicas é inteiramente distinto daquele sob o qual elas foram assumidas no regime militar (ARRETCHE, 1999, p. 114).

Arretche (1999) observa que a descentralização das políticas sociais não é simplesmente um produto da descentralização fiscal, nem das disposições constantes na Carta de 1988, mas, sim, decorrente de ação política deliberada e conduzida de modo eficiente. Diante disso, a assunção de atribuições de gestão de políticas públicas passa por estratégias de indução do governo federal, ou seja, estados e municípios assumem essas funções ou por

---

<sup>72</sup> Vide 2.1.2.3., sobre a Nova Administração Pública.

<sup>73</sup> Sobre instituições, agências executivas e regulatórias, ver: Melo (2001), Moraes (2003), Marcelino (2003), Pacheco (2006), Pó e Abrucio (2006).

iniciativa própria, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional.

Com a recuperação das bases federativas do Estado brasileiro, Arretche (1999) verifica que, sob a prerrogativa da adesão, estados e municípios precisam ser incentivados para assumir a gestão de políticas públicas. Percebe-se, portanto, que as dificuldades para que a União (ou um governo estadual) delegue funções a um nível de governo menos abrangente são maiores hoje do que sob o regime militar.

Isto posto, estabelecem-se verdadeiras barganhas federativas, pelas quais cada nível de governo pretende transferir a uma outra administração a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão das políticas, e reservar para si a maior parte dos benefícios dela decorrentes. No caso brasileiro, dada a ampla dimensão da pobreza e, logo, da população-alvo dos programas sociais, “a gestão de políticas sociais em nosso país *tende* a ser simultaneamente cara e inefetiva, na medida em que tende a consumir um elevado volume de recursos e apresentar baixos níveis de proteção efetiva” (ARRETCHE, 1999, p. 115, grifo da autora).

Nesta linha de argumentação, a descentralização de políticas sociais no Brasil só pode ser efetiva se as administrações locais avaliarem positivamente os ganhos obtidos a partir da assunção de atribuições de gestão, ou considerarem que os custos com os quais deveriam arcar poderiam ser diminuídos pela ação dos outros níveis de governo. Arretche (1999, p. 115, grifos da autora) assim descreve as condições brasileiras atuais:

*(...) a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa.*

Segue-se do exposto que a descentralização fiscal não é condição suficiente para que uma dada administração decida aplicar o acréscimo de receitas dela derivada na implementação de programas em uma dada área pública. O sucesso de um programa de descentralização está intimamente relacionado com a decisão pela implantação de regras que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem. Dentre alguns dos fatores, analisam-se: os custos financeiros envolvidos na execução das funções de gestão; os custos de instalação da infra-estrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas; o volume da receita disponível; a escala da transferência de recursos; as

condições adversas derivadas da natureza das políticas; do legado das políticas prévias; dos atributos estruturais de estados e municípios (ARRETCHE, 1999).

Outro ponto de fundamental importância reside na percepção de elevados custos políticos. Arretche (1999) exemplifica com o caso do Sistema Único de Saúde (SUS), o qual preza pela universalidade do acesso por força constitucional. Por conta disso, implicam-se às administrações municipais custos políticos de não oferecer serviços em uma dada quantidade e qualidade – este fato representa um poderoso incentivo à municipalização. Com efeito, em 1997 o SUS alcançou taxas de adesão em cerca de 60% dos municípios brasileiros, que, por sua vez, foram responsáveis por mais da metade das consultas médicas no Brasil.

Arretche (1999) conclui, por fim, que o sucesso de um programa amplo de reforma do Estado que implique o (re)desenho do modelo nacional de prestação de serviços depende, indispensavelmente, da implementação de estratégias deliberadas e adequadas de incentivo à adesão dos governos locais.

*A existência de uma estratégia de indução eficientemente desenhada e implementada (...) é um elemento central desta estrutura de incentivos, na medida em que, associada a requisitos ou exigências postos pela engenharia operacional de cada política, pelas regras constitucionais que normatizam sua oferta e pelo legado das políticas prévias (...) constituem elementos importantes da decisão local pela assunção de competências de gestão de políticas públicas (ARRETCHE, 1999, p. 122, grifos da autora).*

#### 2.2.4 Avaliação de políticas públicas

Avaliar significa determinar a valia de algo, atribuir um valor (FERREIRA, 1999) e em outras línguas, a exemplo do espanhol e o inglês, coincidem na associação de “avaliação” como atribuição de valor (MOKATE, 2002; GARCIA, 2001). No entanto, Al-Harja e Helgason (2000) advertem, de início, que não existe consenso quanto ao que seja avaliação de políticas públicas, pois o conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias. Este fato se explica justamente porque a área de políticas públicas é perpassada por uma variedade de disciplinas, instituições e executores, abrangendo diversas questões, necessidades e pessoas.

Para Garcia (2001), compete à avaliação analisar o valor de algo em relação a algum anseio ou a um objetivo, porém, faz-se necessário ter um quadro referencial

razoavelmente preciso para comparação. O referencial deverá explicitar as normas (valores, imagem-objetivo, situações desejadas, necessidades satisfeitas) que orientarão a seleção de métodos e técnicas que permitam averiguar a presença do valor e medir o quanto do valor se realizou.

Ala-Harja e Helgason (2000, p. 8) definem avaliação em termos simples, dizendo que “o termo compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos”. Segundo Silva e Costa (2002), as políticas públicas tornam-se programas quando, por ação de um autoridade, as condições iniciais para sua implementação se concretizam. Combinando contribuições de diversos autores, Garcia (2001, p. 31, grifos do autor) define avaliação:

*Avaliação é uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definidos. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos.*

Por sua vez, o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE assinala que o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. Neste entendimento, a avaliação deve proporcionar informação que seja crível e útil para permitir a incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão. Desta forma, a avaliação deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas (ALA-HARJA e HELGASON, 2000). Thoenig (2000) declara que o uso da avaliação é orientado para ação, assim, a prioridade da avaliação é fornecer informação. Contudo, Mokate (2002) acautela que diversas definições, inclusive a do Comitê, falham em resgatar explicitamente o conceito de “valor” ou de “mérito”, pois se centram na verificação do cumprimento de um plano e análise do cumprimento de objetivos, supondo que o plano e os objetivos correspondentes têm um valor já reconhecido e aceito em si.

De acordo com Mokate (2002, p. 93), uma definição de avaliação melhor construída pode ser assim descrita: uma análise cuidadosa e retrospectiva do mérito e valor da administração, produtos e impactos de intervenções governamentais, que tem por objeto julgar um papel em situações futuras de ação prática.

Thoenig (2000) afirma que a avaliação deve ser um meio, e não um fim em si mesma, portanto, para que ela seja crível, deve atender a três condições: a) ser patrocinada por indivíduos e grupos que são reconhecidos como tendo experiência prática com avaliação, bem como acesso direto aos formuladores de políticas, ou até mesmo um papel de elaboração de políticas; b) estar baseada em uma necessidade ou problema concreto enfrentado pelos formuladores de políticas e do qual eles obterão valor adicionado ao seu nível; e c) acontecer em tempo oportuno.

Não obstante a grande utilidade das informações providas da avaliação, ela é muito pouco utilizada. No caso das reformas do setor público, Thoenig (2000, p. 55) observa que nenhuma iniciativa foi lançada para avaliar as reformas; pelo contrário, “pode-se encontrar um relativo ceticismo para com a avaliação, particularmente, entre praticantes bem-informados e experientes em reforma da gestão pública, alguns até mesmo expressam uma resistência à avaliação que parece predominar no seu próprio governo”. Algumas das causas apontadas pelo autor são: relutância dos formuladores de políticas de se sentirem desafiados pelos especialistas, os quais não participam do processo; a arrogância dos avaliadores em definir as metas e o conteúdo das reformas; o fato de que as avaliações exigem muito tempo para serem feitas.

De fato, as avaliações podem ser um “problema” para os governantes, executores, gerentes de projetos porque os resultados podem causar constrangimentos públicos. As informações e resultados das avaliações podem ser usados pelo público e pela imprensa para criticar os governos, da mesma forma que, em caso de “boas notícias”, os governos podem usá-las para legitimar as próprias políticas, como ganho político, etc.

#### 2.2.4.1 Breve histórico sobre a avaliação de políticas públicas

Os esforços e estudos de avaliação de políticas públicas se desenvolveram em diversas fases. Observando a literatura sobre o assunto, Faria (2005) afirma que existe uma diversidade de maneiras de se pensar a evolução do papel atribuído à pesquisa avaliativa, desde o *boom* da avaliação de políticas públicas nos Estados Unidos, principalmente após a década de 1960.

Tomando como foco os Estados Unidos, detecta-se a emergência de quatro gerações de pesquisas avaliativas, partindo-se da década de 1930: a) um início com viés mais técnico, durante o período do *New Deal*; b) uma segunda geração mais “descritiva”, predominante desde a Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1960; c) na terceira geração, prevalecente entre meados dos anos 1960 até meados da década seguinte, a pesquisa avaliativa era encarada principalmente como ferramenta de planejamento destinada aos formuladores de políticas e aos gerentes dos maiores escalões. A característica marcante das avaliações era o seu desenho *top-down* (a expectativa era garantir racionalidade dos processos decisórios e a legitimação das políticas e dos programas). Na década de 1970 o paradigma *top-down* foi progressivamente revertido, abrindo-se espaço para metodologias *bottom-up*; d) a quarta geração é chamada “reativa”, característica dos anos Reagan (FARIA, 2005).

Uma outra classificação é fornecida por Derlien (2001). Este autor parte da distinção das três funções básicas atribuídas à avaliação – informação, realocação e legitimação – para dividir em três as fases evolutivas das pesquisas de avaliação, dos anos 1960 aos anos de 1990.

Nos anos 1960, a ênfase política sobre a avaliação de políticas públicas preponderou sobre a função de informação. Esta etapa estava amplamente ligada aos governos sócio-liberais engajados em programas, visando a solução de problemas sociais. O foco era a melhoria dos programas, e os gerentes tinham interesse em usar a avaliação como mecanismo de *feedback* (DERLIEN, 2001; ALA-HARJA e HELGASON, 2000).

A função (re)alocação foi predominante nos anos 1980, durante a segunda etapa de institucionalização, a qual estava claramente destinada a promover uma alocação racional de recursos no processo orçamentário. Nestes anos, as questões sobre os motivos da alocação de recursos tendiam a pôr mais ênfase na quantidade ao invés da qualidade (DERLIEN, 2001; ALA-HARJA e HELGASON, 2000).

Durante a década de 1990, a tônica política na avaliação de políticas passa a ser a função de legitimação. Este deslocamento, segundo Derlien (2001) e Faria (2005), teria sido causado por fatores políticos-econômicos específicos, havendo também uma mudança dos atores dominantes. A influência da Nova Administração Pública é percebida na década de 1990, quando os avaliadores se convertem em auditores que privilegiam a medição dos resultados. Neste sentido, a avaliação é substituída (novos mercados internos surgem como avaliadores intrínsecos), complementada (a regulamentação de monopólios privatizados cria uma enorme demanda por avaliações) e aplicada a novas questões (novas ferramentas de avaliação, como os contratos) (FARIA, 2005; ALA-HARJA e HELGASON, 2000).

De fato, a partir dos anos 1990, na América Latina, houve um questionamento sobre o tamanho e a eficiência do setor público. Deste questionamento surgiram novas iniciativas para desenhar e pôr em marcha processos de avaliação (MOKATE, 2002). Para Faria (2005), nas décadas de 1980 e 1990 a avaliação das políticas públicas foi posta a serviço da reforma do setor público, entretanto, a avaliação não se circunscreve a um tipo específico de Estado ou cultura administrativa.

Faria (2005, p. 99) assinala que o desenho das reformas do setor público privilegiou dois supostos básicos:

(...) a adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, de busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos, bem como de maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, em um processo no qual o “consumidor” dos bens e serviços públicos estaria, supostamente, em primeiro plano. O segundo propósito ou expectativa é de que tais reformas pudessem contribuir para uma reavaliação da pertinência das organizações governamentais preservarem todo o seu leque tradicional de atribuições, prevalecendo um contexto de valorização da provisão privada de bens e serviços.

No bojo das reformas do setor público, a avaliação contínua das políticas implementadas é tida como indicador de bom funcionamento para o setor público, de acordo com o Comitê de Gestão Pública da OCDE (ALA-HARJA e HELGASON, 2000). Assim, a avaliação ganha centralidade porque se esperava que garantisse a credibilidade do processo de reforma e sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação e de diminuição do tamanho do governo, seja pelo deslocamento das funções e dos serviços para as esferas subnacionais, quer pela via da privatização (FARIA, 2005).

#### 2.2.4.2 Do “estado do campo” de avaliação de políticas públicas

Como apresentado acima, a avaliação tem um papel de destaque nas reformas do setor público, assim como tem estado cada vez mais presente nos processos de análise das políticas públicas. Cabe destacar, contudo, que tal como no caso do movimento da Nova Administração Pública, as avaliações de políticas passam atualmente por uma fase de críticas ao “gerencialismo” de suas concepções.

Wiesner Duran (*apud* MOKATE, 2002, p. 90) chama a avaliação de “*proxy* do mercado na administração pública”. Tal como apontado por Misoczky (2004), Faria (2005) reconhece a “hegemonia incontestada da perspectiva ‘gerencialista’” nas discussões sobre políticas públicas (no geral) e avaliação de políticas (em específico). De acordo com este autor, a nova ênfase dada à avaliação de políticas públicas passa quase que despercebida (pelo menos sem interesse acadêmico equivalente) pelas áreas de sociologia e ciência política, no sentido de se abrirem novas searas de pesquisa. Por outro lado, no campo da administração pública o tema é freqüente e pode ser consultado, por exemplo, em periódicos nacionais como a *Revista do Serviço Público* e *Revista de Administração Pública*<sup>74</sup>.

Nestes periódicos, entretanto, Faria (2005, p. 100) destaca a presença acentuada de viés normativo (prescritivo) nos trabalhos, em especial o fato da *Revista do Serviço Público* “republicar trabalhos de consultores internacionais muitas vezes produzidos a partir de demandas dos organismos multilaterais, o que evidencia o forte caráter de indução externa a vincar o processo de institucionalização dos sistemas de avaliação na América Latina”.

A escassez de estudos “pós-decisão” (FARIA, 2003, 2005) pode ser explicada tanto pela frágil institucionalização da área no Brasil (o que faz com que a análise de políticas públicas continue imersa nas questões analíticas tradicionalmente valorizadas pela ciência política), quanto pela “debilidade do campo de estudos da administração pública no país” (FARIA, 2003, p. 22).

Desta forma, une-se à crítica esposada a notória carência de estudos dedicados aos processos e às metodologias de avaliação, a qual é atribuída por Faria (2003) à rara utilização da avaliação, como instrumento de gestão, pelo setor público do Brasil nas três esferas de governo. Nesta linha, se a própria avaliação tem sido relegada, o papel das idéias e do conhecimento no processo das políticas públicas tem passado praticamente em branco no país (FARIA, 2003).

Se, como reverbera na literatura em políticas públicas, a avaliação tem o condão de aumentar a eficiência e eficácia do setor público, é relevante mencionar que a avaliação “ainda não logrou um papel significativo ou estratégico dentro do trabalho de desenhar e implementar estratégias, programas ou projetos” (MOKATE, 2002, p. 90). Em outras palavras, apesar do reconhecimento da avaliação como importante ferramenta, ela não se converteu em um processo indispensável que tome parte do processo de gestão (COTTA, 2001; GARCIA, 2001; MOKATE, 2002; FARIA, 2005).

---

<sup>74</sup> Outras instituições também têm encampado a temática, tais como o Ipea, a Fundação Seade, a Fundação Carlos Chagas.

Conforme Ala-Harja e Helgason (2000), as avaliações são mal vistas, também, porque representam um universo de muitas promessas e poucas realizações. Para alguns setores, a avaliação corresponde a um novo modismo, gerador de burocracia e poucos resultados.

Outros a vêem como algo essencialmente teórico, de pouca aplicação prática e incapaz de gerar resultados com relação às políticas de maior alcance, tendo seu efeito limitado a questões marginais. Há, ainda, quem receie que possam levar a um controle excessivo, ou aqueles que simplesmente não queiram se responsabilizar. Por último, podem-se levantar questões a respeito do valor da avaliação em um ambiente onde o desempenho é continuamente mensurado e tomado como base contratual (ALA-HARJA e HELGASON, 2000, p. 6).

Cotta (2001) reconhece que o simples fato de realizar uma avaliação não significa, automaticamente, que as informações produzidas serão utilizadas. A autora expõe dois motivos: a) falta de consenso entre os atores envolvidos: reluta-se em reconhecer a legitimidade e a utilidade da avaliação, seja porque se sentem ameaçados por seus resultados, seja porque não foram envolvidos na definição das regras do jogo; b) probabilidade: os casos em que a avaliação é sumariamente ignorada são muito mais comuns do que aqueles em que a avaliação cumpre seu objetivo.

Desta forma, para esta autora, uma resposta à posição apresentada por Ala-Harja e Helgason (2000), é que o principal motivo pelo qual a avaliação geralmente não atende às expectativas que cria é a presunção de que as condições para o aproveitamento deste tipo de informação estão dadas. “Ocorre justamente o contrário: a avaliação é uma atividade que, por suas próprias características, exige que estas condições sejam intencional e meticulosamente criadas, sob pena de comprometer todo o esforço despendido” (COTTA, 2001, p. 94)

Para Garcia (2001), a não utilização da avaliação como ferramenta gerencial pode ser enumerada em diversas “deficiências”:

a) deficiências na demanda: quando o desconhecimento sobre os resultados das ações atinge um elevado patamar de desconforto, ou quando os indícios de que não são os esperados, ou ainda quando surgem demandas superiores, críticas de setores da sociedade sobre o desempenho, o andamento, os resultados das ações. Neste caso, por pressão, os dirigentes optam por desencadear o processo de avaliação, não planejado *a priori*, o que pode causar inúmeros problemas de formulação e execução;

As avaliações conduzidas dessa forma têm em comum o fato de quase nunca (e o quase é apenas uma cautela, pois o universo dessas não é conhecido ou publicado) alterarem as condições operacionais e o ambiente decisório sobre os quais dissertam.

Não são utilizadas para o aprendizado institucional por não terem sido demandadas para servirem como instrumento de governo e de aperfeiçoamento. São encaradas como desvios de uma rotina impensada, de condutas repetitivas e acríticas, de processos conduzidos pelas circunstâncias, nos quais os dirigentes apenas administram aspectos formais ou secundários. São estorvos (GARCIA, 2001, p. 10, grifo do autor).

b) deficiência dos enfoques predominantes: dependendo de quem estiver realizando a pesquisa avaliativa, o enfoque pode centrar-se na avaliação dos *processos* ou nos *impactos*, fugindo aos anseios dos dirigentes dos projetos. Por outro lado, a maioria dos relatórios finais de avaliação de políticas, programas ou projetos são vagos, inconclusos e não apresentam recomendações para melhorar as ações governamentais;

c) deficiências cognitivas: de acordo com Garcia (2001), avaliações sobre políticas que não foram desenhadas para serem avaliadas são necessariamente precárias e inconclusas, por mais competentes e dedicados que sejam os avaliadores. Por outro lado, as exigências teóricas, metodológicas e técnicas adequadas à avaliação de problemas complexos e das intervenções, igualmente complexas, com as quais devem ser atacados não são supridas pelas disciplinas acadêmicas e nem pelas técnicas de pesquisas convencionais;

d) deficientes tentativas de respostas sistêmicas: por conta do avolumar de ineficiências, de desperdícios, de equívocos na condução das ações governamentais, o crescimento de críticas à Administração Pública, o interminável ajuste fiscal (GARCIA, 2001), a insegurança que preside os processos decisórios produz um verdadeiro clamor por avaliações, pela busca de respostas aos inúmeros problemas;

e) outras deficiências: alguns sinais das causas de fracasso em avaliações são: mais provoca ansiedade e atitudes defensivas do que receptividade; os órgãos responsáveis pela condução da avaliação não são capazes de especificar critérios justos e objetivos para fazê-la; falta uma teoria de avaliação adequada; faltam conhecimentos sobre os processos reais de decisão; há insuficiente clareza sobre os critérios a serem utilizados na avaliação.

Faria (2005, p. 102) aponta outros possíveis fatores que podem interferir na utilização dos resultados da avaliação: existência de crenças e interesses conflitantes na organização que gerencia o programa; ocorrência de conflitos de interesses entre as distintas unidades do programa; mudanças no pessoal encarregado (exemplo: novatos têm prioridades diferentes daquelas vigentes no início da avaliação); eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização, que pode impedir a adoção das recomendações feitas quando da avaliação; mudanças nas condições externas, tais como cortes orçamentários e alterações no ambiente político.

Uma vez superados os fatores impeditivos da utilização da avaliação, Faria (2005) distingue quatro tipos de uso da avaliação:

a) instrumental: depende não apenas da qualidade da avaliação, mas também da adequada divulgação de seus resultados, de sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações propostas. O uso instrumental é comum em pelo menos quatro situações: 1) quando as implicações das descobertas da avaliação não são muito controvertidas; 2) quando as mudanças derivadas ou sugeridas não são de grande monta e/ou fazem parte do repertório do programa em questão ou de sua organização implementadora; 3) quando o ambiente do programa é relativamente estável no que diz respeito a suas lideranças, orçamento, tipos de beneficiários; 4) quando o programa está em crise e não se sabe bem o que deve ser feito;

b) conceitual: usualmente circunscrito aos técnicos locais do programa, a quem não é com frequência atribuído um maior poder de decisão. As descobertas da avaliação podem alterar a maneira como esses técnicos entendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam – nenhuma decisão ou ação é esperada, pelo menos não imediatamente;

c) instrumento de persuasão: quando a avaliação é utilizada para mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa. Busca-se legitimar uma posição e ganhar novos defensores para as mudanças desejadas;

d) “esclarecimento”: “acarreta, pela via do acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações, impacto sobre as redes de profissionais, sobre os formadores de opinião e sobre as *advocacy coalitions*, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições” (FARIA, 2005, p. 103), orientando, assim, a agenda governamental.

Referente aos usos da avaliação, além dos diretamente envolvidos nos programas, diversos outros usuários podem se valer das descobertas da avaliação, quais sejam: gerentes de programas similares e/ou de diferentes níveis governamentais; agentes do governo e representantes de fundações, interessados em conhecer projetos exitosos que mereçam financiamento ou preocupados em melhorar os programas dos quais são responsáveis; membros do legislativo interessados na melhoria de programas existentes ou na elaboração de novas propostas; cientistas sociais e outros avaliadores que buscam aprender com as descobertas e com as metodologias empregadas (FARIA, 2005).

Por fim, o interessado final é o público em geral ou a sociedade civil, a qual o governo deve ser *accountable for*. Desta forma, os relatórios das avaliações podem servir

tanto para divulgação, quanto para fomento do debate público em torno das alternativas de intervenção governamental em uma dada realidade social.

#### 2.2.4.3 Metodologia de avaliação de políticas públicas

De acordo com Faria (2005), parte significativa dos estudos sobre os processos de avaliação de políticas públicas desde a década de 1960 refere-se às questões de ordem metodológica e/ou às distintas maneiras de se classificar a avaliação. Para Cotta (2001, p. 91), a avaliação tem sido classificada “em função do seu *timing* (antes, durante ou depois da implementação da política ou programa), da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente) e da natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processo e resultados)”.

Sem ordem de principalidade, uma das primeiras observações remete à diferenciação entre o *timing* da avaliação. A avaliação antes (*ex-ante*) sempre foi muito estimulada e induzida nos programas financiados pelos organismos multilaterais de financiamento, especialmente aqueles voltados à infra-estrutura econômica e ao desenvolvimento urbano. Essas avaliações consistem em análises de custo-benefício, de custo-efetividade, das taxas de retorno econômico dos investimentos previstos (LOBO, 1998).

A avaliação intermediária, também chamada de avaliação formativa, é conduzida durante a implementação de um programa como meio de se adquirir mais conhecimento quanto a um processo de aprendizagem para o qual se deseja contribuir. O objetivo é dar suporte e melhorar a gestão, a implementação e o desenvolvimento do programa. A ênfase é dada à aplicabilidade direta dos resultados (ALA-HARJA e HELGASON, 2000).

As avaliações posteriores à implementação do programa são chamadas *ex-post* ou avaliações somativas. Esta avaliação visa trabalhar com impactos e processos, portanto, estuda-se a eficácia e o julgamento do valor geral do programa. A objetividade e a credibilidade dos achados são mais importantes que a aplicabilidade direta dos resultados (LOBO, 1998; ALA-HARJA e HELGASON, 2000).

Silva e Costa (2002) destacam que ambas as avaliações – formativa e somativa – são essenciais, pois as várias etapas de desenvolvimento de uma política pública necessitam de aperfeiçoamento. Esta ressalva vai de encontro à demanda por avaliação excessivamente

concentrada na avaliação somativa, que pode ser muito incompleta e ineficiente se não for precedida por uma avaliação formativa.

De forma conciliadora, Silva e Costa (2002, p. 20) afirmam que a “diferenciação é útil para fins metodológicos, visto que os dois tipos de avaliação podem ser combinados quando se pretende, por exemplo, estabelecer nexos causais entre determinada intervenção, as características de sua implantação e seus impactos por meio de indicadores”.

No que diz respeito à posição do avaliador frente ao objeto avaliado, Cotta (2001) verifica haver uma tensão entre a busca de rigor metodológico e a produção de informações prontamente utilizáveis. Os avaliadores vivenciam, freqüentemente, um dilema: por um lado eles têm a responsabilidade de garantir a qualidade dos dados da avaliação, o que só é possível quando se utiliza um delineamento de investigação rigoroso; por outro lado, eles precisam produzir, a partir dos dados coletados, informações relevantes e compreensíveis, em tempo oportuno e a um custo razoável.

À luz do exposto, Arretche (1998) defende que, porque destinadas a exercer controle sobre as intervenções públicas, seja dos cidadãos sobre o governo, seja do governo sobre si mesmo, as avaliações precisam ser conduzidas por órgãos independentes. O ponto em questão é a *neutralidade* da avaliação. Para a autora, é muito difícil que avaliações feitas pelas próprias equipes governamentais encarregadas da execução de uma dada política sejam críveis e isentas (embora a neutralidade absoluta seja impossível).

Há uma série de incentivos para que tais avaliações concluam pelo sucesso do programa ou, pelo menos, que tendam a minimizar seus elementos de fracasso. Estas razões vão desde a manutenção dos próprios empregos até o interesse das burocracias em aumentar suas margens de poder e de gasto. Por tais razões, é mais difícil que tais “avaliações” tenham em geral valor avaliativo, ainda que possam ser bons instrumentos de pesquisa para estudos de avaliação, mais particularmente avaliações de eficácia (ARRETCHÉ, 1998, p. 37-38).

É impossível prevenir erros em julgamentos ou tendências na forma como o homem pensa ou age. Em vista disto, Henry (2002) defende que o ideal é tornar as decisões transparentes e identificar os participantes nas decisões e suas afiliações ideológicas. Com essas informações em mãos as tendências podem ser confrontadas. O mesmo deve valer para os resultados de avaliações, os quais, além da transparência, devem ser amplamente disponíveis, com descrição do desenho do estudo e os processos.

Henry (2002) dá pelo menos duas razões para transparência dos processos de avaliação de políticas públicas. O primeiro motivo é o aprendizado decorrente do trabalho de outros pesquisadores, substantiva e metodologicamente. De acordo com o autor (2002, p.

424), “Evaluation reports should make the methods for systematic inquiry transparent, as the best reports do currently”. A segunda razão apontada é demonstrar mais sistematicamente os benefícios de processos específicos que podem ser usados para selecionar indicadores de sucesso, como diálogos deliberativos, negociações com os usuários ou *stakeholders*.

Nas palavras de Henry (2002, p. 421), “To stand up in the contentious environs of modern democracies, evaluation must be perceived as producing credible information that is not unduly biased by its sponsor or by bad decisions of the evaluator (...)”.

Without making evaluations transparent, we are forced into arguments that can gain no traction because of information asymmetry; that is, those who have used the approaches have complete control over what information is available to those who are considering the use or adaptation of the approaches (HENRY, 2002, p. 425).

Desta forma, as avaliações podem ser discutidas em uma arena pública, onde os cidadãos têm pleno acesso às informações, à metodologia empregada e aos resultados alcançados. A avaliação torna-se, assim, um verdadeiro instrumento democrático de controle sobre a ação dos governos (ARRETICHE, 1998).

Arretche (1998) assevera que a literatura de avaliação de políticas públicas costuma distingui-la em termos de sua eficácia, eficiência e efetividade, recurso analítico destinado a separar aspectos distintos dos objetivos, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação. Nesta outra forma de classificação, a avaliação de eficácia supõe a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos. Grosso modo, o avaliador estabelece uma equação entre as metas anunciadas por um programa e, deste modo, conclui pelo sucesso ou fracasso da política.

Na avaliação de eficiência entende-se a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados. Nos últimos anos tem havido um grande esforço de sofisticação dos métodos nesta avaliação, especialmente por causa da escassez de recursos públicos – exigência de maior racionalização dos gastos.

Já na avaliação de efetividade busca-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, ou seja, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias das pessoas atingidas pelo programa sob avaliação. Conforme Arretche (1998), existem poucos estudos de avaliação de efetividade no Brasil. A maior dificuldade metodológica neste tipo de avaliação não consiste em distinguir produtos de resultados, senão em demonstrar que os resultados

encontrados estão causalmente relacionados aos produtos oferecidos por uma dada política sob análise. “Por esta razão, estudos confiáveis sobre efetividade dos programas são muito difíceis, e mesmo raros” (ARRETCHE, 1998, p. 32).

De forma não exaustiva, Tripodi, Fellin e Epstein (1975) apresentam diversas técnicas de avaliação, agrupadas em três categorias:

a) técnicas de controle: incluem os métodos utilizados na análise direta das operações do programa, tais como auditoria contábil, auditoria administrativa, estudos de tempos e movimentos;

b) técnicas de pesquisa social: referem-se aos métodos utilizados para o desenvolvimento, modificação e expansão do conhecimento sobre o programa. Entram neste rol: experimento, *survey* (levantamento) e estudo de caso;

c) técnicas de análise de custo: utilizados para estimar o valor relativo de um programa face a seus custos. Nesta categoria encontram-se: contabilidade de custo, análise de custo-benefício, análise de custo-resultado<sup>75</sup>, pesquisa operacional.

Uma postura mais abrangente sobre a metodologia de avaliação de políticas públicas é exposta por Costa e Castanhar (2003). Os autores partem do pressuposto que se avaliação é uma forma de mensuração, de julgamento de valor, é preciso estabelecer, antes de tudo, os critérios de avaliação, e neste ponto não há consenso sobre aspectos metodológicos e conceituais. O que existe é um autêntico “emaranhado conceitual”.

A lista de critérios é longa e a escolha de um, ou vários deles, depende dos aspectos que se deseja privilegiar na avaliação. Com fulcro no manual da Unicef<sup>76</sup>, Costa e Castanhar (2003, p. 973) listam os mais comuns:

a) eficiência: menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa;

b) eficácia: medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas;

c) impacto (efetividade): indica os efeitos no ambiente alvo da intervenção, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais;

d) sustentabilidade: mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa, após o seu término;

e) análise custo-efetividade: comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, para ser escolhida aquela atividade/projeto que atenda os objetivos com o menor custo;

---

<sup>75</sup> Ver Carvalho (2005).

<sup>76</sup> *The United Nations Children's Fund* (em português, Fundo das Nações Unidas para a Infância).

f) satisfação do beneficiário: avalia a atitude do usuário em relação à qualidade da intervenção do programa;

g) equidade: avalia o grau em que os benefícios de um programa são distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário.

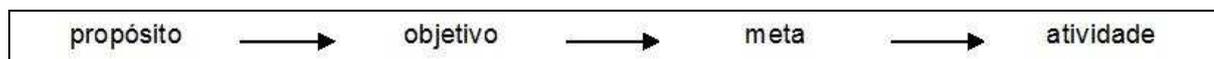
No entanto, a aplicação dos critérios depende de operacionalização para identificação e quantificação dos resultados obtidos. A operacionalização pode ser feita, segundo Costa e Castanhar (2003), por meio de indicadores. O termo indicador é derivado da palavra latina *indicare*, que significa “tornar patente; demonstrar, revelar, denotar; expor” (FERREIRA, 1999). Para a OCDE, um indicador deve ser compreendido como um parâmetro, ou valor derivado de parâmetros que forneçam informações sobre o estado de um fenômeno, com uma extensão significativa (VAN BELLEN, 2005).

Costa e Castanhar (2003) apresentam, do ponto de vista metodológico, três categorias de indicadores sociais: a) indicadores de resultado (refletem os níveis de satisfação de necessidades alcançadas); b) indicadores de insumo (referem-se aos meios disponíveis para se obter um determinado padrão); e c) indicadores de acesso (apontam os determinantes que permitem tornar efetiva a utilização de recursos para atender necessidades estabelecidas).

Tendo em mente os critérios e indicadores a serem utilizados, resta fazer as comparações com o referencial, tal como aludido por Garcia (2001). Os padrões de referência para guiar a avaliação podem ser classificados em: absolutos (as metas estabelecidas são consideradas como o padrão a ser alcançado), históricos (comparação dos resultados ao longo do tempo), normativos (comparação do desempenho com programas similares ou semelhantes), teóricos (estabelecidos na própria elaboração do programa, sob a hipótese da obtenção dos resultados planejados), negociados ou de compromisso (baseiam-se em algum procedimento específico para sua fixação, normalmente decorrente de consensos entre as partes envolvidas na gestão e os formuladores) (COSTA e CASTANHAR, 2003).

O desenho de um programa público pode ser sintetizado em uma seqüência de definições correspondentes a graus sucessivos de agregação de objetivos. A tradição brasileira costuma organizar, de maneira hierarquizada, a seqüência de compromissos de um programa público da seguinte forma (COSTA e CASTANHAR, 2003):

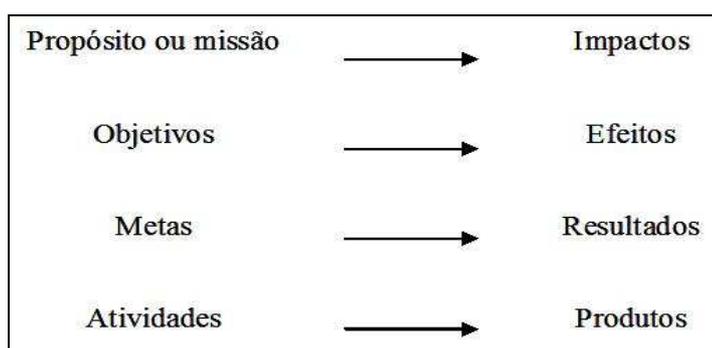
Quadro 1: Seqüência de agregação de compromissos



Fonte: adaptado de Costa e Castanhar (2003).

Um planejamento consistente terá encadeado, para cada passo da seqüência, um correspondente, tal como mostrado na tabela abaixo.

Quadro 2: Seqüência encadeada de compromissos



Fonte: adaptado de Costa e Castanhar (2003).

Atualmente maior atenção tem sido dada a uma metodologia de estruturação de políticas públicas chamada *metodologia do marco lógico*<sup>77</sup>. Esta metodologia parte da concepção de políticas públicas como processos articulados e estabelece os recursos que articulam a política pública, seus programas e projetos, e encadeiam as etapas de um mesmo programa, desde o diagnóstico da população-alvo até a definição de critérios para intervenção (CARVALHO, 2003).

A ferramenta de base se estrutura em forma de uma matriz de organização: de um lado ficam os objetivos, indicadores, meios de aferição e fatores externos a influenciar os resultados do programa; de outro, a especificação dos objetivos geral e específicos, componentes e atividades (CARVALHO, 2003).

Segundo Mokate (2002), o marco lógico de uma iniciativa parte da definição de uma *transformação desejada*, definida a partir do conhecimento e análise da situação existente. A comparação da situação existente com a situação desejada define a *transformação esperada*, que por sua vez pode-se chamar de objetivo final.

Outra forma de se estruturar a matriz lógica é dada por Costa e Castanhar (2003): começa-se pela identificação dos objetivos gerais e específicos do programa e dos indicadores

<sup>77</sup> Também chamada de *matriz lógica* (Costa e Castanhar, 2003) e *marco conceitual* (MOKATE, 2002).

pelos quais o programa será avaliado, assim como a identificação das fontes de dados que serão usadas para as mensurações, comparações e análises. Num segundo momento volta-se para a identificação dos recursos (financeiros, humanos, infra-estrutura) alocados ao programa, as atividades previstas, os resultados esperados e as relações causais que a teoria por trás do programa pressupõe que podem ser atingidas.

Um exemplo de modelo lógico, para primeira etapa descrita por Costa e Castanhar (2003), relacionando objetivo do projeto, variáveis operacionais, indicadores, informação necessária e forma de obtenção dos dados é apresentado na tabela abaixo.

Tabela 2: Exemplo parcial da primeira etapa do modelo lógico

| <b>Objetivo</b>   | <b>Variável</b>             | <b>Indicador</b>                 | <b>Informação Necessária</b>   | <b>Método de coleta De dados</b>                                |
|---|-----------------------------|----------------------------------|--------------------------------|---|
| Aumentar a produção agrícola dos beneficiários do projeto | Volume da produção agrícola | Quantidade produzida por cultura | Dados sobre produção           | Pesquisa secundária (anúários de produção)<br>Pesquisa de campo |
|   | Valor da produção agrícola  |                                  | Dados sobre receita financeira |   |

Fonte: Costa e Castanhar (2003, p. 978).

A identificação de recursos do programa, as atividades e os resultados esperados (imediatos, médio e longo prazo) pode ser vista no exemplo da tabela abaixo.

Tabela 3: Exemplo da segunda etapa do modelo lógico em projetos de agricultura irrigada

| <b>Inputs do programa</b>   | <b>Atividades do programa</b> | <b>Resultados imediatos</b>     | <b>Resultados (impactos) de médio prazo</b>            | <b>Resultados (impactos) de longo prazo</b>                    |
|-----------------------------|-------------------------------|---------------------------------|--|--|
|                             |                               | <i>Fatores contextuais</i>      |  |  |
| Recursos financeiros        | Financiamento à produção      | Mudança nos sistemas produtivos | Instalação de agroindústrias e serviços correlatos     | Mudança nos padrões de vida das populações beneficiadas        |
|                             | Apoio à comercialização       | Melhoria de volume de produção  | Mudanças nos sistemas de comercialização da produção   | Redução da ingerência do setor público na operação do programa |
| Pessoal alocado ao programa | Treinamento                   | Melhoria de renda               | Aumento nos níveis de associação e integração entre os |  |
|                             | Assistência técnica           |                                 |  |  |

|   | Apoio à comercialização                                    | usuários   |
|---|--|--|
| Recursos de treinamento (material instrucional) | Treinamento  | Manutenção de níveis adequados de                                  |
| Infra-estrutura                                 | Assistência técnica  | endividamento  |
| Equipamentos                                    | Realização de obras de irrigação                           |  |
|   | Aquisição e distribuição de equipamentos para irrigação    | Manutenção de níveis adequados de arrecadação x custos de operação |
| Produtores rurais elegíveis para o projeto      | Cadastramento e identificação dos perfis dos beneficiários | Manutenção de níveis mínimos de inadimplência                      |
|   |  | Manutenção de níveis mínimos de transferência de lotes             |

Fonte: Costa e Castanhar (2003, p. 977-978).

Os fatores contextuais dizem respeito aos aspectos que estão fora do controle da equipe de planejamento e gestão do programa, porém podem exercer impacto positivo ou negativo sobre os resultados, tais como: características empreendedoras dos beneficiários, perfis de gerentes envolvidos na execução do projeto, características e atuação dos líderes comunitários.

Conforme Carvalho (2003, p. 193), a metodologia do marco lógico se destaca pela clareza na distinção dos conceitos de avaliação e das atividades necessárias para seu desenvolvimento, bem como na proposição de dimensões para avaliação, “possibilitando resultados analíticos baseados em uma interpretação integrada do comportamento dos agentes, das atribuições das instâncias de implementação e da interação com as populações potencial e beneficiária”.

Diante dos diversos objetivos de uma avaliação de política pública, podem-se distinguir três modalidades de avaliação: *avaliação de metas*, *avaliação de processos* e *avaliação de impacto* (GARCIA, 2001; CARVALHO, 2003; COSTA e CASTANHAR, 2003).

A avaliação de metas tem como propósito mensurar o grau de êxito que um programa alcança as metas previamente estabelecidas. As metas de um programa são os resultados mais imediatos que dele decorrem (número de pessoas atendidas em centros de saúde, número de horas de aula; número de leitos hospitalares). Trata-se, pois, de uma avaliação *ex-post facto*, visto que pressupõe a atribuição de valores a um conjunto de metas, definindo-se o êxito do programa em função de que tais metas tenham sido cumpridas.

Algumas limitações desse tipo de avaliação são: dificuldade de especificar as metas de forma precisa, seleção de metas a serem incluídas no processo de avaliação, mudanças nas metas ao longo da própria execução do programa (COSTA e CASTANHAR, 2003).

A avaliação de processo visa detectar defeitos na elaboração dos procedimentos, acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados para sua reprogramação, através do registro de intercorrências e de atividades. Esta avaliação se realiza concomitantemente ao desenvolvimento do programa, logo, o uso adequado das informações produzidas permite incorporar mudanças ao seu conteúdo (CARVALHO, 2003; COSTA e CASTANHAR, 2003). “Sua aplicação requer, todavia, que se possa desenhar os fluxos e processos de programa. Além disso, pressupõe a existência de um adequado sistema de informações gerenciais, que servirão de base ao trabalho dos gestores e dos avaliadores na época oportuna” (COSTA e CASTANHAR, 2003, p. 980).

Já a avaliação de impacto, conforme Carvalho (2003, p. 186), “é aquela que focaliza os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública, avaliando-se sua efetividade social”. Busca-se nesta avaliação detectar as mudanças que efetivamente ocorreram e em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada. De acordo com a autora, dois pressupostos orientam a avaliação de impacto: a) o primeiro reconhece propósitos de mudança social na política em análise e, desta forma, faz sentido configurar a investigação para mensurar seus impactos; b) o segundo pressuposto é o que estrutura a análise com base em uma relação causal entre o programa e a mudança social provocada.

Destarte, não basta constatar a ocorrência de mudança, é preciso estabelecer a relação causa-efeito entre as ações de um programa e o resultado final obtido; entre essas e a ação pública realizada por meio da política (GARCIA, 2001; CARVALHO, 2003; COSTA e CASTANHAR, 2003). Por sua natureza avaliativa ela é considerada *ex-post facto*.

Tendo em vista a natureza da pesquisa que ora se apresenta, cabe fazer algumas breves ponderações concernentes à avaliação de políticas ambientais. De acordo com Mickwitz (2003), a avaliação chegou tardiamente no campo das políticas ambientais em comparação com outras áreas. Não obstante este fato, ainda segundo o autor, a história das avaliações de políticas ambientais é curta e os conceitos são fragmentados.

Por conta disso, conseqüentemente as metodologias de avaliação de políticas ambientais também são incipientes, a despeito do crescente interesse no campo (MICKWITZ, 2003; HUGHEY e HICKLING, 2006). Segundo Mickwitz (2003), os critérios para avaliação

de políticas ambientais podem ser agrupados em três grupos: a) critérios gerais (relevância, impacto, efetividade, persistência, flexibilidade, previsibilidade); b) critérios econômicos (eficiência com relação ao custo-benefício e eficiência com relação ao custo-efetividade); e c) critérios relacionados à democracia (legitimidade, transparência, equidade).

Uma outra forma de se estruturar avaliações de programas ambientais é descrita por Hughey e Hickling (2006) através de uma tabela com escores, dividida em quatro áreas temáticas e nove critérios ao todo. Cada critério recebe um escore que varia de um a cinco, os quais são somados e mostram a nota geral do programa, conforme a tabela abaixo.

Tabela 4: Exemplo de proposta de avaliação de uma política ambiental através de critérios ecológicos

| Criterion   | Rationale   | Score   |
|---|---|---|
| <i>Ecological principles</i>  |   |   |
| Explicit references to ecological processes and principles  | Environmental policy not based on ecological principles is unlikely to meet long term conservation goals  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No ecological processes referred to</li> <li>2. A few general ecological processes referred to</li> <li>3. A few key ecological processes considered</li> <li>4. Most key ecological processes considered</li> <li>5. Reference made to all key ecological processes</li> </ol>   |
| Environmental impacts attributable  | Establishing clear policy direction and objectives is not possible if the problem is not framed within an appropriate context   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inappropriate or no relevant research findings used</li> <li>2. Very few relevant research findings used</li> <li>3. Some relevant research findings used</li> <li>4. Relevant research findings used appropriately, but the studies cited are largely qualitative</li> <li>5. Quantitative research findings used within an appropriate context</li> </ol> |
| Multispecies interactions are considered  | Undue focus on particular pest species without the considering the implications of other impacts may lead to inappropriate management and failed management interventions<br>Requires research to have considered multispecies interactions and effects | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No understanding of the multispecies context</li> <li>2. Some understanding of the impacts of some of the wildlife species</li> <li>3. Impacts of all key species are understood</li> <li>4. Impacts of most species are understood</li> <li>5. Full understanding of multispecies impacts, including interactions between species</li> </ol>               |
| <i>Objectives and outcomes</i>  |   |   |
| Objectives are prioritized based on the likely ecological benefits that will accrue from the planned management | Ecological requirements are given primacy over other criteria in terms of meeting environmental outcomes  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No discussion of ecological benefits</li> <li>2. Some implied ecological benefits, but these are not stated</li> </ol>  |

---

|  |   |  |
|--|---|--|
| <p>Outcomes are assessed in terms of measured ecological responses, rather than in terms of number of pests killed</p>   | <p>A focus on killing pests, unless associated with an eradication plan, diverts attention from the desired outcome</p>   | <p>explicitly</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Some objectives linked to specific ecological criteria</li> <li>4. Most objectives linked to specific ecological criteria</li> <li>5. All conservation objectives clearly linked ecological criteria, with a priori forecasting of the extent of the expected benefit</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Outcomes unmeasurable</li> <li>2. Outcomes measurable in terms of number of pests killed</li> <li>3. Some outcomes measured in terms of ecological responses, but responses hard to quantify</li> <li>4. Majority of outcomes based on ecological responses, with some quantification possible</li> <li>5. All outcomes explicitly based on directly measurable ecological responses</li> </ol> |
| <p>There is a commitment to monitoring using proven methods</p>  | <p style="text-align: center;"><i>Adaptative management</i></p> <p>A policy or plan that lacks a sound monitoring regime cannot be successfully implemented or refined (as there is no way to measure performance against desired objectives)</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No monitoring</li> <li>2. Inadequate monitoring</li> <li>3. Some commitment to monitoring ecological benefits</li> <li>4. Good commitment to ecological monitoring, including broad details on implementation</li> <li>5. A detailed ecological monitoring package, with periodic evaluations timetabled in the plan</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No reviews and no expectations of change over time</li> <li>2. Some commitment to review, but no commitment to change</li> <li>3. Some commitment to review, but changes difficult to make</li> <li>4. Full commitment to periodic review, but changes difficult to make</li> <li>5. Full commitment to reviews and facilitation of necessary changes</li> </ol>   |
| <p>The policy or plan is flexible, so that the results of periodic evaluations can be used to improve management</p>   | <p>Good management has feedback loops that allow managers to learn from their successes and failures</p>  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inappropriate and out-of-context information used</li> <li>2. Little or no relevant information or peer reviewed information used</li> <li>3. Some of the available and peer reviewed information used</li> <li>4. Most of the available and peer reviewed information used</li> <li>5. All available information used within a peer review framework</li> </ol>   |
| <p>The best available information is used in designing policy and implementing management – where possible this is peer-reviewed scientific literature</p>                               | <p style="text-align: center;"><i>Use of science information</i></p> <p>Biased or unreliable information provides a shaky foundation for policy and plan development and subsequent implementation</p>  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No commitment to identifying and addressing research needs</li> <li>2. Little commitment to identify and address some research needs</li> <li>3. Partial commitment to identify and address some research needs</li> </ol>   |
| <p>Where there is inadequate information to address key information requirements for plan development and implementation management agencies should commit themselves to appropriate</p> | <p>Designing policy and plans in ignorance is dangerous</p>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No commitment to identifying and addressing research needs</li> <li>2. Little commitment to identify and address some research needs</li> <li>3. Partial commitment to identify and address some research needs</li> </ol>   |

---

|                     |  |
|---------------------|--|
| research investment | 4. Commitment to identify and address some research needs<br>5. Full commitment to identifying and addressing research needs |
|---------------------|--|

Fonte: adaptado de Hughey e Hickling (2006, p. 644-645).

Enquanto a estruturação de metodologias próprias para avaliação não se aprimora, outro fato marcante para a área é o alarme, por parte dos cientistas, da pouca utilização de informação científica na tomada de decisão em projetos ambientais (MICKWITZ, 2003; HUGHEY e HICKLING, 2006; STEEL *et al*, 2004). Isso acontece, de acordo com Mickwitz (2003, p. 432), por diversos fatores, dentre eles: a) os problemas ambientais são complexos e inter-relacionados; b) os problemas têm um enquadramento temporal longo, ao contrário dos fenômenos sociais e econômicos; c) eles geralmente envolvem regiões geográficas que ultrapassam limites territoriais formalmente definidos; d) acarretam distribuições desiguais de impacto em diferentes setores da sociedade; e) envolvem uma quantidade enorme de incertezas; f) envolvem interesses difusos dos *stakeholders* com diferentes objetivos e valores.

Nesse sentido, percebe-se que existem diferentes interesses na formulação de políticas ambientais (da mesma forma que em outras políticas), bloqueando ou filtrando o potencial de uso de informações e pesquisas científicas nessas mesmas políticas (HUGHEY e HICKLING, 2006). Para Steel *et al* (2004), as pesquisas científicas poderiam melhorar a qualidade das decisões complexas da política, não excluindo, entretanto, as outras fontes de *expertise*<sup>78</sup>. Corroborando com Steel *et al* (2004), Hughey e Hickling (2006, p. 649) afirmam categoricamente: “Scientific research is crucial in informing such values and then in implementing any particular policy approach that is chosen”.

Quanto à avaliação de políticas ambientais, conclusivamente, Mickwitz (2004) reconhece a necessidade do campo em absorver experiências de avaliação de políticas de outras áreas, de forma que conceitos utilizados e descartados em décadas passadas não sejam reinventados e, novamente postos de lado no contexto das políticas ambientais.

A avaliação, no sentido lato e como instrumental de análise, pode-se valer também dos métodos próprios da pesquisa social. A sua escolha, entretanto, não é casual nem mesmo predeterminada, pois o pressuposto é que seja conforme os objetivos (explícitos ou implícitos) estabelecidos pela política. O mais importante na discussão da escolha do método

---

<sup>78</sup> “The assumption is that scientists can and should facilitate the resolution of public environmental decisions by providing objective scientific information to policymakers and the public and by becoming more involved in policy arenas” (STEEL *et al*, 2004, p. 1).

é o estabelecimento das conexões lógicas entre os objetivos da avaliação, os critérios de avaliação e os modelos analíticos capazes de responder à pergunta básica de toda pesquisa avaliativa: a política ou programa sob análise foi um sucesso ou fracasso? (CARVALHO, 2003).

Um último comentário merece ser prestado aos estudos de avaliação de avaliações, ou meta-avaliações. Segundo Henry (2001), em algum momento os avaliadores também serão responsabilizados (*accountable*) pelas suas decisões. Mais provavelmente, os avaliadores serão responsabilizados não apenas em adotar procedimentos padrão, mas pelos seus resultados e pelos impactos de *seus* achados. Para este autor, o futuro da meta-avaliação passará a focar com mais intensidade as avaliações individuais – durante o processo, os critérios para definir o que é certo nas avaliações individuais serão melhorados, criticados, revisados e, talvez, aceitos.

De acordo com Stufflebeam (2001), as meta-avaliações são necessárias em todos os tipos de avaliação, tais como avaliações de programas, projetos, produtos, sistemas, instituições, teorias, modelos, estudantes, pessoal. Para o autor, muitos problemas podem ocorrer nas avaliações, os quais, se não detectados e sanados, conduzirão os avaliadores a apresentar achados errôneos e serviços excessivamente caros, ineficazes e/ou injustos. Os principais problemas apontados são: foco inadequado; critérios inapropriados, erros técnicos, custos excessivos, abuso de autoridade, implementação descuidada, relatórios tardios, achados tendenciosos, conclusões injustificadas, interpretações inadequadas ou erradas para os usuários, recomendações não confiáveis e interferência contraproducente nos programas avaliados.

Conforme Henry (2001), o interesse em meta-avaliações pode produzir duas linhas importantes de trabalhos para o campo. Em primeiro lugar, um resultado muito positivo poderia ser um conjunto de estudos empíricos que examinam os impactos verdadeiros das avaliações. Esses estudos podem aumentar o conhecimento existente sobre os impactos da avaliação. Ademais, são chamados de meta-avaliações no sentido em que empregam critérios para embasar uma justificção para ação ou persuadir um grupo para mudar suas opiniões para avaliar as avaliações.

A segunda contribuição das meta-avaliações são as revisões de avaliações individuais. Henry (2001) assinala que os métodos para avaliar avaliações específicas devem trazer à luz preconceitos e inclinações quando elas ocorrerem e devem fazer com que estes achados sejam acessíveis. Além disso, “Eventually, to engender confidence in the independence of these reviews, the methods must not only be capable of a determination of

bias, they must actually determine some instances in which it has actually occurred” (HENRY, 2001, p. 426).

### 3 METODOLOGIA

Nesta seção, apresentam-se o tipo da pesquisa, a abordagem utilizada, suas características, a estratégia adotada, as definições de termos, as técnicas de coleta, análise e interpretação dos dados.

#### 3.1 Delineamento da pesquisa

A ciência é fruto da busca de respostas e soluções às dúvidas e problemas com os quais se deparam os homens. Dessa inquietação surge a vontade de compreensão de si mesmos e do mundo em que vivem (KÖCHE, 1997). No entanto, a ciência não existe sem o emprego de métodos científicos<sup>79</sup> (LAKATOS e MARCONI, 1992). De acordo com Richardson (1999, p. 70), o “método em pesquisa significa a escolha de procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação de fenômenos”. Por sua vez, os métodos não se diferenciam somente pela sistemática, mas sobretudo pela forma de abordagem do problema. Dito isto, é fundamental que o método esteja apropriado ao tipo de estudo, porém, é a natureza do problema ou seu nível de aprofundamento que determina a escolha do método (RICHARDSON, 1999).

Como visto na parte introdutória deste trabalho, o objetivo geral da pesquisa visa **realizar uma análise do processo de avaliação do Projeto Microbacias 1**. Portanto, conforme atenta Richardson (1999), a abordagem metodológica deve ser adequada ao problema e objetivos da pesquisa.

Para os propósitos desta pesquisa, adota-se o tipo de *pesquisa não-experimental*, também chamada de *ex post facto*, pois não é possível manipular variáveis e/ou designar sujeitos ou condições aleatoriamente. Conforme Kerlinger (1980, p. 131), “na pesquisa *ex post facto*, a manipulação de variáveis independentes não é possível. Esta é a característica

---

<sup>79</sup> “Em resumo o objetivo da metodologia é o de ajudar-nos a compreender, nos mais amplos termos, não os produtos da pesquisa, mas o próprio processo” (CASTRO, 1978, p. 33).

fundamental da pesquisa não-experimental: variáveis independentes chegam ao pesquisador como estavam, já feitas”.

A abordagem definida é *predominantemente qualitativa*<sup>80</sup>, vez que se caracteriza pela não-utilização de instrumental estatístico como base do processo de análise do problema (RICHARDSON, 1999; VIEIRA, 2004).

A estratégia de pesquisa adotada é o *estudo de caso*. De acordo com Yin (2005), o estudo de caso é utilizado em diversas situações, para contribuir com o conhecimento que se tem sobre fenômenos individuais, organizacionais, sociais, políticos, e outros relacionados. De fato, o autor afirma que o estudo de caso tem se constituído como uma estratégia de pesquisa comum nas áreas de ciência política, administração e planejamento social.

A definição de *estudo de caso* é dada por Yin (2005, p. 32): “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. Assim, segundo Triviños (1994), nesta categoria de pesquisa, o objeto é uma *unidade* que se analisa profundamente, e seu enfoque pode ser descritivo, explicativo e comparativo (método de caso comparativo ou de casos múltiplos), por justaposição, de fenômenos.

(...) os estudos de caso têm um lugar de destaque na pesquisa de avaliação (veja Cronbach *et al.*, 1980, Guba & Lincoln, 1981; Patton, 1980; U.S. General Accounting Office, 1990). Há, no mínimo, cinco aplicações diferentes. A mais importante é *explicar* os supostos vínculos causais em intervenções da vida real que são complexos demais para as estratégias experimentais ou aquelas utilizadas em levantamentos. Na linguagem da avaliação, as explicações uniriam a implementação do programa com os efeitos do programa (U.S. General Accounting Office, 1990). Uma segunda aplicação é *descrever* uma intervenção e o contexto na vida real em que ela ocorre. Em terceiro lugar, os estudos de caso podem *ilustrar* certos tópicos dentro de uma avaliação, outra vez de um modo descritivo. A quarta aplicação é que a estratégia de estudo de caso pode ser utilizada para *explorar* aquelas situações nas quais a intervenção que está sendo avaliada não apresenta um conjunto simples e claro de resultados. Em quinto lugar, o estudo de caso pode ser uma “*meta-avaliação*” – o estudo de um estudo de avaliação (Smith, 1990; Stake, 1986) (YIN, 2005, p. 34-35, grifos do autor).

O *nível de análise* desta pesquisa é mais abstrato (YIN, 2005), porquanto reside em *projetos*. Em razão disso, esta pesquisa apresenta um corte *seccional com perspectiva longitudinal*, ou seja, “a coleta é feita em um determinado momento, mas resgata dados e

---

<sup>80</sup> “a pesquisa moderna deve rejeitar como uma falsa dicotomia a separação entre estudos ‘qualitativos’ e ‘quantitativos’, ou entre ponto de vista ‘estatístico’ e ‘não estatístico’. Além disso, não importa quão precisas sejam as medidas, o que é medido continua a ser uma qualidade” (GOODE e HATT, 1973, p. 398 *apud* RICHARDSON, 1999, p. 79).

informações de outros períodos passados; o foco está no fenômeno e na forma como se caracteriza no momento da coleta” (VIEIRA, 2004, p. 21). Conforme este autor, os dados resgatados do passado são, geralmente, utilizados também para explicar a configuração atual do fenômeno.

Para que se pudesse fazer esta aproximação do objeto de análise, definiu-se como a *unidade de análise* o Projeto Microbacias 1, e as *unidades de observação* os documentos oficiais norteadores do projeto, tais como documentos preparatórios, relatórios. “Units of analysis, then, are those things we examine in order to create summary descriptions of all such units and to explain differences among them” (BABBIE, 1998, p. 93).

Por se tratar da análise de uma política pública, a especificação do plano de pesquisa é de *caráter descritivo-interpretativo*, mais adequado quando se deseja descrever as características de um fenômeno (RICHARDSON, 1999).

### 3.2 Questões da pesquisa

A partir dos objetivos traçados no início deste trabalho, duas questões foram formuladas para guiar a pesquisa quanto à análise do processo de avaliação do Projeto Microbacias 1:

- a) Como se deu o processo de avaliação em termos de sua natureza, transparência, *timing* e posição do avaliador frente ao objeto avaliado?
- b) Quais as relações entre o contexto, a justificativa, os objetivos e a avaliação do Projeto?

### 3.3 Definição dos termos

Definem-se aqui alguns termos-chave da presente pesquisa. Existem dois tipos de definição: constitutiva (DC) e operacional (DO). Para Kerlinger (1980, p. 46), uma definição

constitutiva “define palavras com outras palavras”, ou seja, são “definições de dicionário”. A definição constitutiva (ou conceitual) é considerada geral e ampla, enquanto que a definição operacional é restrita, voltada para os aspectos do objeto, possibilitando desta forma a observação e/ou mensuração das variáveis envolvidas no fenômeno (RICHARDSON, 1999). “Uma *definição operacional* atribui significado a um constructo ou variável especificando as atividades ou ‘operações’ necessárias para medi-lo ou manipulá-lo” (KERLINGER, 1980, p. 46).

Os termos definidos são os seguintes:

a) Política pública

DC: processo articulado e contínuo de decisões tomadas pelo Poder Público (materializado no Estado), com o objetivo de intervir e alterar uma dada realidade social, a partir de etapas estruturadas, definição de atividades e impactos esperados.

b) Avaliação de política pública

DC: processo no qual é julgado o valor e o mérito de uma política pública, por meio de metas, processos e/ou impactos, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definidos (GARCIA, 2001; MOKATE, 2002; COSTA e CASTANHAR, 2003; CARVALHO, 2003).

c) Meta-avaliação de política pública

DC: processo de delinear, obter e aplicar informação descritiva e valorativa – sobre a utilidade, factibilidade, propriedade e precisão de uma avaliação de política pública e sua natureza sistemática, condução competente, integridade/honestidade, respeitabilidade e responsabilidade social – para guiar a avaliação e/ou relatar seus pontos fortes e fracos<sup>81</sup> (STUFFLEBEAM, 2001; HENRY, 2001).

### 3.4 Categorias de análise

---

<sup>81</sup> Tradução do original: “as the process of delineating, obtaining, and applying descriptive information and judgmental information – about the utility, feasibility, propriety, and accuracy of an evaluation and its systematic nature, competent conduct, integrity/honesty, respectfulness, and social responsibility – to guide the evaluation and/or report its strengths and weaknesses.” (STUFFLEBEAM, 2001, p. 185).

As categorias de análise definidas para realizar esta análise do processo de avaliação são apresentadas na tabela abaixo, juntamente com a indicação dos autores utilizados.

Tabela 5: Categorias de análise definidas e seus detalhamentos

| <b>Categoria</b>             | <b>Detalhamento</b>   | <b>Autores</b>  |
|------------------------------|---|---|
| <i>Objetivos do Projeto</i>  | Há consistência e relação entre o contexto, a justificativa e os objetivos do Projeto?<br>As metas foram definidas de forma mensurável?<br>Há uma teoria de intervenção explícita?  | (GARCIA, 2001; COSTA e CASTANHAR, 2003; CARVALHO, 2003; HUGHEY e HICKLING, 2006; STEEL <i>et al</i> , 2004)               |
| <i>Avaliações</i>            | Verificação dos objetivos de cada avaliação geral.<br>Verificação dos critérios de avaliação a partir do que foi medido.<br>Identificação entre o que foi medido e os objetivos/metras definidos no Projeto.<br>Transparência dos métodos empregados. | (GARCIA, 2001; ALA-HARJA e HELGASON, 2000; HENRY, 2002; COSTA e CASTANHAR, 2003; CARVALHO, 2003; HUGHEY e HICKLING, 2006) |
| <i>Timing das avaliações</i> | Verificação de quantas avaliações globais foram feitas.<br>Verificação de quando as avaliações foram feitas.  | (COTTA, 2001; LOBO, 1998; ALA-HARJA e HELGASON, 2000)   |
| <i>Posição do avaliador</i>  | Verificação de quem realizou as avaliações.<br>Verificação de qual a relação de proximidade entre o avaliador e o objeto (Projeto).   | (COTTA, 2001; ARRETICHE, 1998)  |

Fonte: elaborado pelo autor.

### 3.5 Coleta, análise e interpretação dos dados

No tocante aos tipos de dados utilizados, Lakatos e Marconi (1990) distinguem duas categorias: dados primários e dados secundários. Dados primários são aqueles que não

foram antes coletados, estando ainda em posse dos pesquisados, ao passo que os dados secundários são aqueles já coletados, tabulados e por vezes até analisados, com propósitos outros que não o da pesquisa em execução.

Para os fins desta pesquisa, a coleta dos dados foi feita eminentemente sobre dados secundários, ou seja, na consulta e utilização de documentos anteriormente elaborados. Diversas fontes foram utilizadas, das quais se destacam: documentos oficiais (relatórios), publicações parlamentares (leis), documentos particulares institucionais (relatórios, avaliações, manuais) (LAKATOS e MARCONI, 1990).

No que diz respeito à técnica para análise e interpretação, adota-se a *análise de conteúdo*. Para Bardin (1994, p. 38 *apud* DELLAGNELO e SILVA, 2004, p. 100), análise de conteúdo é:

(...) um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens.

A análise de conteúdo compreende três etapas: a) pré-análise; b) exploração e análise do material; c) tratamento dos dados e interpretação. A pré-análise é a etapa na qual se seleciona o material e se definem os procedimentos a serem seguidos (VERGARA, 2005). Procede-se à “leitura flutuante, escolha dos documentos, a formulação de hipóteses e objetivos, a referenciação dos índices, a elaboração de indicadores e a preparação do material” (DELLAGNELO e SILVA, 2004, p. 105).

Na etapa de exploração e análise do material, explicitam-se e implementam-se os procedimentos utilizados. É nesta etapa que se realiza a *categorização*. Atinente às categorias, elas devem ser: a) exaustivas (devem permitir a inclusão de praticamente todos os elementos); b) mutuamente exclusivas (cada elemento só pode ser incluído em uma única categoria); c) objetivas (definidas de maneira precisa); d) pertinentes (adequadas ao objetivo da pesquisa). Na pesquisa em tela, dos objetivos específicos definidos em conjunto com o embasamento teórico são construídas as categorias, no entanto, elas não são necessariamente fixas, pois, conforme Richardson (1999, p. 240):

(...) elaboram-se as categorias com base na teoria, em seguida revisam-se estas categorias à luz dos dados, volta-se à teoria para análise da sua adequação com a teoria confrontada novamente com os dados. Assim se procede até que se obtenham categorias adequadas tanto para a teoria, quanto para os dados.

A última etapa, tratamento dos dados e interpretação, refere-se à geração de inferências e dos resultados da investigação. No entender de Patton (1990, p. 383 *apud* DELLAGNELO e SILVA, 2004, p. 113) esta etapa “envolve explicar os achados, responder questões, anexar significância a resultados particulares e colocar padrões num quadro analítico”.

Outra técnica selecionada para tratar os dados secundários é a *análise documental*. De acordo com Richardson (1999, p. 230), ela compõe-se em:

(...) uma série de operações que visam estudar e analisar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados. O método mais conhecido de análise documental é o método histórico que consiste em estudar os documentos visando investigar os fatos sociais e suas relações com o tempo sócio-cultural-cronológico.

De uma forma geral, a análise documental apresenta a mesma estrutura de etapas que a análise de conteúdo (RICHARDSON, 1999). Assim, os documentos passam pelas etapas de pré-análise, exploração e análise do material e, por fim, pelo tratamento dos dados e interpretação. Ressalta-se, entretanto, que a análise documental busca as informações explicitadas no texto, configurando-se essencialmente temática. Por outro lado, a análise de conteúdo trabalha sobre as mensagens, manipulando-as para testar indicadores que permitam inferir sobre uma realidade diferente daquela da mensagem (RICHARDSON, 1999; DELLAGNELO e SILVA, 2004).

Para a descrição de como foi feita a análise de conteúdo e documental, ver o item 4.4.

### 3.5.1 *Lista de documentos*

Os documentos utilizados na coleta e análise dos resultados são:

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Avaliação de projetos**: a experiência do Projeto Microbacias – Santa Catarina – Brasil. Florianópolis: ICEPA, 1996.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Avaliação socioeconômica do Projeto Microbacias**: Relatório de Avaliação Final. Florianópolis: ICEPA, 1999.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto de recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais em microbacias hidrográficas**: Anexos. v. 5. Florianópolis: ICEPA, 1988a. 5 v.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto de recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais em microbacias hidrográficas**: Estratégia Técnica. v. 2. Florianópolis: ICEPA, 1988b. 5 v.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto de recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais em microbacias hidrográficas**: Manual Operativo. v. 4. Florianópolis: ICEPA, 1988c. 5 v.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto de recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais em microbacias hidrográficas**: Perfis dos Componentes. v. 3. Florianópolis: ICEPA, 1988d. 5 v.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto de recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais em microbacias hidrográficas**: Relatório Geral. v. 1. Florianópolis: ICEPA, 1988e. 5 v.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto de recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais em microbacias hidrográficas**: Termo de Referência das Avaliações (1ª Parte). Florianópolis: ICEPA, 1990a.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto de recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais em microbacias hidrográficas**: Termo de Referência das Avaliações (2ª Parte). Florianópolis: ICEPA, 1990b.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto de recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais em microbacias hidrográficas**. Avaliação Prévia (ex-ante). Análise Descritiva. v. 1. Florianópolis: ICEPA, 1991a. 3 v.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto de recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais em microbacias hidrográficas**. Avaliação Prévia (ex-ante). Tabelas. v. 2. Florianópolis: ICEPA, 1991b. 3 v.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto de recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais em microbacias hidrográficas**. Avaliação Prévia (ex-ante). Anexos. v. 3. Florianópolis: ICEPA, 1991c. 3 v.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto Microbacias**: Avaliação de Meio Prazo: 1ª Parte. Florianópolis: ICEPA, 1995a.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto Microbacias**: Avaliação de Meio Prazo: 2ª Parte. Florianópolis: ICEPA, 1995b.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto Microbacias**: Termos de Referência da Avaliação de Meio-Prazo. Florianópolis: ICEPA, 1995c.

SANTA CATARINA. Secretaria da Agricultura, do Abastecimento e da Irrigação. **Projeto de Conservação do Solo II**: Relatório de avaliação técnica – Projeto Microbacias/BIRD. Florianópolis, 1989.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura. **Relatório final de implementação preparado pelo mutuário**: Projeto Microbacias. Florianópolis: SDA, s.d.a.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura. **Relatório final de implementação preparado pelo mutuário por componente**: Projeto Microbacias. Florianópolis: SDA, s.d.b.

### 3.6 Limitações metodológicas

As limitações quanto aos métodos empregados nesta pesquisa residem em dois pontos: a) na impossibilidade de generalização dos resultados encontrados; e b) na relativa subjetividade de interpretação do pesquisador.

O primeiro ponto diz respeito à validade externa. De fato, por se tratar de um estudo de caso específico sobre um projeto, não se pode (nem se pretende) generalizar os resultados encontrados a outros projetos ou políticas públicas.

O segundo ponto diz respeito à confiabilidade dos achados. Utilizando-se dos mesmos métodos empregados por um pesquisador, outro pesquisador deverá chegar às mesmas constatações e conclusões ao conduzir a mesma pesquisa. Por se tratar de um estudo de caso qualitativo, é impossível afastar um certo grau de subjetividade na análise do pesquisador, portanto, os achados podem variar um pouco. De forma a contornar isto, as interpretações e análises foram descritas baseadas em trechos literais dos documentos, os quais foram devidamente registrados e referenciados na pesquisa.

## **4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS**

Nesta seção discorre-se sobre os dados coletados e a análise feita para os fins desta pesquisa.

### **4.1 Antecedentes e o contexto do Projeto Microbacias 1**

Pode-se traçar uma linha histórica entre a criação do Projeto Microbacias 1 e uma série de eventos e impulsos governamentais no sentido da modernização do setor agroindustrial, desde meados da década de 1950.

No ano de 1949, uma comissão técnica mista entre o Brasil e Estados Unidos produziu um diagnóstico sobre a agricultura brasileira, caracterizando-a como atrasada. Os principais problemas indicados à época eram a falta de capital na agricultura, a falta de conhecimentos e mecanismos financeiros para empregar modernas técnicas de produção e o completo analfabetismo dos agricultores.

O relatório ressaltava, ainda, a importância da pesquisa, considerada como a base da modernização do setor e que deveria dar mais ênfase às técnicas de combate às pragas e doenças, a inseminação artificial e a produção de sementes híbridas (que em tese produziriam o dobro das outras variedades). Destaca-se que as diretrizes de ação propostas eram impactantes em termos ambientais e não adequadas às condições gerais de produção (Fontana, 1998). De acordo com Fontana (1998, p. 22), “As práticas tradicionais de produção e o conhecimento local, além de não terem sido considerados, nem mesmo como subsídio na formulação do novo modelo agrícola mais adaptado, eram tomados como sendo um dos motivos do atraso do desenvolvimento tecnológico”.

Esse processo de modernização foi mais intenso dos anos 50 aos anos 70, quando a pesquisa agropecuária, o serviço de extensão rural e assistência técnica seguiram os rumos ditados pelos interesses dos setores agroindustriais, subordinando a produção familiar ao complexo agroindustrial. “Desta forma, o País teve, ou tem tido, seus técnicos e cientistas

rurais a serviço dos interesses da indústria com o propósito de promover, induzir ou reforçar a modernização da agricultura” (FONTANA, 1998, p. 23).

No entanto, problemas de degradação ambiental surgem em consequência das intenções modernizantes e da transformação da base técnica da agricultura tradicional. Segundo Fontana (1998), estes problemas foram decorrentes da concentração de renda, da posse da terra e da produção em escala intensiva, os quais seguiram a doutrina da indústria. Nesse sentido, observou-se o avanço de uma agricultura dependente de recursos externos com o aumento tanto da mecanização, como da produção em escala comercial. Fato curioso ocorre no período entre 1938 e 1952, quando os preços internos quase quintuplicaram, enquanto a política cambial manteve a taxa de câmbio praticamente fixa para a importação de insumos, bens de capital e outros produtos ditos como essenciais.

A institucionalização do sistema nacional de crédito rural entre 1965-67 constituiu-se no principal mecanismo de articulação pelo Estado dos interesses agroindustriais. Por intermédio de leis, decretos e portarias, adotaram-se medidas de subsídio às exportações sob a forma de isenções, créditos fiscais e taxas de juros favorecidas. Para Fontana (1998, p. 24), “Tais condições, agregadas às promessas de melhoria de produtividade das novas técnicas, mascaravam os efeitos ambientais negativos e completavam um quadro ideal para o estabelecimento de uma situação determinada” por paradigmas técnicos e econômicos.

A modernização da base técnica da agricultura, ao mesmo tempo em que ampliou a produção, desenvolveu uma série de efeitos colaterais que começaram a aparecer logo no início da década de 70, tais como: erosão dos solos, assoreamento dos mananciais hídricos, má drenagem pelo excesso de mecanização dos solos, redução das fontes de água, perdas de recursos genéticos provocados pela redução da biodiversidade através do monocultivo subsidiado em larga escala, salinização, desertificação, desmatamentos e poluição ambiental (CARVALHO, 1995 *apud* FONTANA, 1998).

O próprio estado de Santa Catarina, através da Secretaria da Agricultura, do Abastecimento e da Irrigação reconheceu, na década de 1980, que o esgotamento da fronteira agrícola pôde ser observado na redução da cobertura de florestas nativas, que representava 30% da área agrícola do estado na década de 50, e que foi reduzida pela metade (SANTA CATARINA, 1989).

De acordo com Fontana (1998), a busca de uma produção agrícola em escala comercial, orientada pela lógica do capital e das agroindústrias, induziu o produtor catarinense a explorar os recursos naturais além da sua capacidade de suporte. Esta

modificada relação “produtor-meio ambiente” provocou profundas mudanças nos sistemas naturais existentes, principalmente através da substituição de áreas de florestas por lavouras e pela “artificialização<sup>82</sup>” dos meios de produção agrícola. Com efeito, para este autor, ao mecanizar a atividade e cultivar áreas cada vez maiores ou mais intensivamente, o produtor rural produz maiores danos ambientais, sendo a erosão do solo a principal delas.

Somente na década de 1970, no estado do Paraná, é que surgem ações que levam em consideração a microbacia como unidade de planejamento. Cabe destacar que, apesar da realidade do Paraná ser diferente de Santa Catarina, ainda assim esse Estado sofria índices alarmantes de degradação dos recursos naturais, manifestados principalmente pela poluição das águas, erosão do solo e perda da produtividade agrícola.

Em Santa Catarina, tendo em vista a intensificação do processo erosivo do solo, é lançado o Projeto Catarinense de Conservação do Solo (PROCAS), em 1975. Este projeto tinha como objetivos: aumentar a produtividade e a produção da agricultura catarinense através da conservação e melhoramento do solo. Contudo, conforme Fontana (1998), os pressupostos técnico-econômicos continuavam delineando as iniciativas. “As ações técnicas previstas eram centradas somente no conhecimento técnico-científico, desqualificando ou desconsiderando o conhecimento e as iniciativas dos produtores, suas práticas e costumes locais” (FONTANA, 1998, p. 36). Em seis meses o projeto foi desativado por falta de recursos.

Em 1978, a então Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina (ACARESC), a Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC) e a Secretaria da Agricultura elaboraram o Programa Estadual de Conservação do Solo e Água. Neste programa, observa-se pela primeira vez uma iniciativa que exprime preocupação com o fator água na unidade de planejamento e de trabalho agrícola. O objetivo do programa era o aproveitamento dos recursos hídricos disponíveis nas propriedades, o reflorestamento, a conservação do solo e a piscicultura de água doce. Embora em menor escala, este programa apresentava um caráter produtivista, ao propor práticas para uma nova piscicultura nas propriedades, mais intensiva e produtiva.

No ano de 1979, fortes chuvas caíram no Oeste e Vale do Rio do Peixe provocando grandes perdas de solo fértil. Os aparatos mecânicos, como os terraços, não suportaram as enxurradas. Seu rompimento acentuou os problemas, chegando até à formação

---

<sup>82</sup> “(...) uso intensivo da mecanização nas atividades de preparo e cultivo do solo e pela utilização indiscriminada dos agrotóxicos e outros insumos químicos externos” (FONTANA, 1998, p. 27).

de voçorocas<sup>83</sup> em uma única chuva. No entanto, de todas as enchentes registradas em Santa Catarina, a de maior repercussão foi a de julho de 1983 devido à sua abrangência espacial e temporal, bem como pelos danos causados à economia e o elevado número de flagelados e mortos.

A enchente de julho/83 deixou marcas indeléveis. Propriedades agrícolas construídas ao longo do tempo foram danificadas e/ou totalmente destruídas. Os investimentos em adubação de correção foram carreados e perdidos. Reprodutores e matrizes pereceram, vítimas da inundação, ou foram descartados pela falta de alimentos (estimou-se entre 800/900 mil toneladas o déficit de milho); estábulos, pocilgas, galpões, paióis e aviários foram destruídos ou seriamente danificados; cercas, pontes, estradas e instalações elétricas ficaram comprometidas; pequenas máquinas, ferramentas, microtratores e carroças foram danificados; animais de trabalho morreram afogados; muitas das residências que resistiram à fúria das águas necessitaram de reparos para voltarem a ser habitadas (SANTA CATARINA, 1998b, p. 28).

Em novembro do mesmo ano é lançado o Programa Estadual de Melhoramento e Conservação do Solo (PEMCS). Além da integração e do envolvimento das instituições ligadas à agricultura, o programa ressaltava a necessidade de participação dos próprios agricultores no processo de implementação de atividades, que tinha como fim a diversificação das técnicas agrícolas aplicadas até então.

As várias experiências anteriores, menos abrangentes e pouco frutíferas no manejo e conservação dos recursos naturais, aliadas aos acontecimentos decorrentes das cheias evidenciaram a necessidade de uma visão mais ampla quando se tratava de preservação ambiental. Foi criado, assim, o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEMH). À época ainda não se chegava a um entendimento de que o meio ambiente é o resultado de um processo de ação coletiva, contudo, a expressão “conservação do solo” passa a ser substituída por “conservação dos recursos naturais” e a microbacia hidrográfica começa a ser tomada como unidade de planejamento (FONTANA, 1998).

Por determinação da Secretaria da Agricultura, um grupo de técnicos foi deslocado até o estado do Paraná para observar as experiências lá existentes em conservação dos recursos naturais em microbacias hidrográficas. O relatório conclusivo indicou que o trabalho em microbacias propiciava um controle mais eficaz da erosão e, conseqüentemente, melhoria gradativa do problema do assoreamento dos rios (o que diminuiria a possibilidade de novas enchentes). “Por outro lado, destacava que o programa de trabalho concentrado em

---

<sup>83</sup> “Desmoronamento oriundo de erosão subterrânea causada por águas pluviais que facilmente se infiltram em terrenos muito permeáveis, ao atingirem regiões de menor permeabilidade” (FERREIRA, 1999).

microbacias deveria se propor a dar os meios necessários à adoção das referidas práticas aos agricultores, através da assistência técnica e dos subsídios necessários” (FONTANA, 1998, p. 43).

Conforme Fontana (1998), tal como nos projetos anteriores, a visão dos planejadores continua não levando em conta, adequadamente, a lógica do produtor familiar rural, considerando-se suficientes os critérios técnicos, físicos ou produtivistas.

Somente em 1986 o enfoque de microbacias se consolidou. A extensão rural passou a embasar suas ações no trinômio “solo, cobertura vegetal e água”. Essa consolidação aconteceu após uma série de reuniões internas e a realização de treinamentos para técnicos e agricultores, além de seminários para reunir sugestões para o Programa de Conservação e Manejo Integrado do Solo e Água (PCMISA/1986). O documento do programa acentuou o enfoque ecológico e previu a necessidade de desenvolver os trabalhos de forma mais interativa, tendendo a ser um plano de desenvolvimento regional, e não um plano isolado.

O PCMISA elaborou também um diagnóstico dos principais entraves que impediram que os projetos anteriores obtivessem sucesso. Criticou, por exemplo, a crença de que a conservação dos recursos naturais se constitui em um problema específico e não em um processo que incide sobre todos os setores (...). A visão de que os problemas ambientais vão além da propriedade rural não era, porém, unânime. Ou, pelo menos, não dispunha de uma base sólida e suficiente para se mudar a proposta metodológica de trabalho a campo (FONTANA, 1998, p. 44).

Nesse sentido, prevaleceram, ainda, os pressupostos técnicos e financeiros na definição de recomendação e na perspectiva de adoção de práticas conservacionistas nas propriedades. Desconsideravam-se as complexas interações e a necessidade de participação de um número muito maior de atores envolvidos no processo – a despeito dos diagnósticos realizados. O Programa foi parcialmente executado, centrando-se quase que exclusivamente na extensão rural, não obstante o próprio diagnóstico que apontava a necessidade da inclusão de novos atores (FONTANA, 1998).

Em 1987, a Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina (ACARESC) elaborou dois documentos. O primeiro tinha como objetivo direcionar os trabalhos de extensão rural em manejo integrado de solos e águas em bacias hidrográficas para 1987/1991. Esta proposta ressaltava a necessidade de integração de esforços das instituições governamentais e a participação do agricultor em todas as fases do processo.

O segundo documento, de ordem interna, visava proporcionar mais renda e qualidade de vida às famílias rurais através do uso racional do solo e da água. Concentrava-se,

basicamente, em dois objetivos específicos: (a) recuperar e conservar a fertilidade do solo e (b) preservar e melhorar a qualidade da água para utilização na propriedade.

Ainda em 1987, a Secretaria da Agricultura, Abastecimento e Irrigação (SAAI) elaborou o Plano Agropecuário Catarinense (PLANAC) com vigência no período 1988/91. A elaboração do PLANAC resultou de reuniões em 199 municípios do estado, 17 seminários regionais e 1 estadual, onde as propostas foram apresentadas e aprovadas com a participação de 9 mil pessoas ligadas ao setor primário catarinense. De acordo com o Plano, os problemas de maior relevância apontados foram: desmatamento, falta de tratamento dos dejetos, a poluição e contaminação da água, a erosão do solo e o uso incorreto dos agrotóxicos (SANTA CATARINA, 1988e).

O PLANAC incluiu o Programa de Recuperação, Conservação e Manejo dos Recursos Naturais em Microbacias Hidrográficas. Este programa seria executado em 15 anos e tinha como objetivo fazer frente aos problemas de degradação ambiental e de baixa produtividade. O Governo do Estado, vislumbrando a possibilidade de obter recursos externos para a execução deste Programa, constituiu uma equipe técnica formada por representantes da CIDASC, da Empresa de Pesquisa Agropecuária de Santa Catarina (EMPASC), da ACARESC e do Departamento de Estradas e Rodagens (DER). Sob a coordenação do Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina (Instituto CEPA), a equipe tinha a tarefa de elaborar um projeto que atendessem aos objetivos do PLANAC, para ser apresentado ao Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, também conhecido como Banco Mundial).

Em novembro de 1987, o governador do Estado recebeu uma comissão conjunta do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO<sup>84</sup>). Naquela oportunidade foi garantida a participação de Santa Catarina no projeto, concordando com as exigências dos financiadores de uma contrapartida de 50% dos custos totais do projeto. Deste momento em diante, a equipe técnica começou a elaborar o projeto – isto foi feito sob a orientação de duas missões da FAO, uma em março e outra em agosto de 1988. Em setembro de 1989, o então Ministro do Planejamento, João Batista de Abreu, assinou a liberação do projeto para ser executado num período de sete anos. Tem origem,

---

<sup>84</sup> Food and Agriculture Organization.

assim, o Projeto Microbacias/BIRD (Projeto Microbacias 1), sob o empréstimo<sup>85</sup> 3160-BR do Banco Mundial (FONTANA, 1998).

#### **4.2 A justificativa e o discurso do Projeto Microbacias/BIRD**

O Projeto Microbacias 1 é composto por, basicamente, 5 (cinco) documentos: Relatório Geral (SANTA CATARINA, 1988e), Estratégia Técnica (SANTA CATARINA, 1988b), Perfis dos Componentes (SANTA CATARINA, 1988d), Manual Operativo (SANTA CATARINA, 1988c) e Anexos (SANTA CATARINA, 1988a). Nestes documentos estão descritos: a caracterização físico-socioeconômica de Santa Catarina; alguns programas de cunho agropecuário realizados no Estado; os problemas ambientais urgentes (à época) e o delineamento do Projeto Microbacias 1, com a base conceitual, definição de objetivos, critérios, técnicas de intervenção.

Conforme se observa no Relatório Geral (SANTA CATARINA, 1988e), o contexto e a introdução feita aos objetivos e delineamentos do Projeto é amparada em dados de degradação ambiental no Estado. Neste relatório são enumeradas quatro causas dos problemas de degradação das terras e erosão do solo, quais sejam: a) o desmatamento; b) a inadequação das práticas de manejo dos solos; c) a contaminação do meio ambiente; e d) falta de capacitação gerencial dos produtores rurais.

Ao comentar sobre o desmatamento, o relatório aponta que a cobertura florestal de Santa Catarina era de 31% na década de 1950, porém com os dados do Censo de 1980 (o mais recente na época), verificou-se que a área de matas nativas foi reduzida ao equivalente a 16% da área total. Este fato é explicado pela expansão da fronteira agrícola, que se fez às custas do desmatamento, ao mesmo tempo em que o consumo anual de florestas nativas e plantadas para fins de uso energético agrícola e industrial estava acima de sua taxa de reposição. “Das florestas nativas latifoliadas, estima-se existir uma reserva de apenas 256,7 milhões de metros cúbicos, o que representa, aos atuais níveis de consumo, a derrubada anual de cerca de 70.000 hectares, que não estão sendo repostos” (SANTA CATARINA, 1988e, p. 27).

---

<sup>85</sup> “O empréstimo foi aprovado em 22 de julho de 1991; sua efetivação ocorreu em 18 de outubro de 1991. O encerramento ocorreu em 30 de junho de 1999, após duas prorrogações, respectivamente de 15 e 6 meses” (SANTA CATARINA, s.d.a.).

Quanto à inadequação das práticas de manejo dos solos, o relatório destaca que:

Nas bacias ou sub-bacias do Canoas, Itajaí e Araranguá, respectivamente 32%, 25% e 24% da área é cultivada com base em práticas de baixo nível tecnológico. Praticamente não há aplicação de capital para manejo, melhoramento e conservação das condições do solo. (...). As áreas assim manejadas são expostas à erosão pela derrubada da mata nativa, pelo cultivo da parcela até o esgotamento da fertilidade natural, pelo pousio por alguns anos e novo cultivo. Este processo determina a degradação progressiva dos solos (SANTA CATARINA, 1988e, p. 28).

Práticas agrícolas de nível tecnológico médio são empregadas em 80% da área na sub-bacia do Jacutinga/Peixe, 77% na bacia do Tubarão/D'uma e 66% na sub-bacia do Chapecó/Irani/Antas/Peperi-Guaçu. (...). Estas bacias e sub-bacias apresentam topografia muito acidentada, sendo os cultivos realizados, com muita frequência, em áreas com mais de 20% de declividade, com sinais evidentes de prejuízos causados pela erosão (SANTA CATARINA, 1988e, p. 28).

Nas bacias ou sub-bacias do Canoas/Pelotas, Tijucas/Cubatão/Madre e Cubatão/Itapocu, respectivamente 30%, 29% e 22% da área é cultivada com base em práticas agrícolas que refletem um alto nível tecnológico, caracterizando-se pela aplicação intensiva de capital. Os principais prejuízos para o solo, decorrentes do mau uso dos implementos agrícolas, são a pulverização do solo e a impermeabilização do sub-solo (SANTA CATARINA, 1988e, p. 28).

A contaminação do meio ambiente tem origem nos efluentes das minas de carvão, das indústrias de fécula<sup>86</sup>, das indústrias de pastas de celulose e das indústrias de processamento de carnes. “De 3.473 exames bacteriológicos em amostras de água consumida por famílias rurais em 125 municípios, 80% das amostras foram consideradas contaminadas” (SANTA CATARINA, 1988e, p. 29).

Outro ponto, segundo o relatório (SANTA CATARINA, 1988e), é a visão que o agricultor tem sobre a produção, ou seja, ele procura retirar o máximo de produção de suas terras, sem uma visão de longo prazo, o que acaba por degradar o solo.

Em função dos problemas elencados, o impacto mais claro é a queda na produtividade agrícola:

Analisando-se as séries históricas dos rendimentos das principais culturas da agricultura catarinense (a maioria delas com 40 anos de dados estatísticos), verifica-se, de imediato, que a regra geral é mostrar tendência decrescente de produtividade (como vem ocorrendo, por exemplo, com a cultura do feijão, apresentada no Gráfico 1) ou, então, de estabilidade ao longo do período (SANTA CATARINA, 1988e, p. 30).

Entre as causas, além do que havia sido descrito, está a erosão dos solos.

---

<sup>86</sup> “Substância pulverulenta, farinácea, extraída de tubérculos e raízes e us. como alimento” (FERREIRA, 1999).

Outras causas, evidentemente, também vêm influenciando, como condições climáticas, cultivares excessivamente dependentes do uso intensivo de insumos e práticas de cultivos inadequadas, entre outras. Porém, a maior parte delas convergiria para a diminuição da fertilidade natural dos solos, que, em última instância, é causada pela erosão dos solos (SANTA CATARINA, 1988e, p. 32).

No entanto, ainda conforme o relatório, não se dispunha à época de dados de pesquisa que permitissem relacionar diretamente a perda da produtividade com a erosão dos solos em Santa Catarina. Como medida de aproximação, foi possível estimar os custos da perda de solos, com base no estado do Paraná, em termos de perdas de macronutrientes (N, P, K, Ca e Mg).

Em suma, por conta dos problemas apresentados e da forma como os agricultores gerenciam suas propriedades, o relatório conduz à recomendação de práticas “modernas” de controle da erosão. Entre as tecnologias disponíveis para os produtores rurais estão (SANTA CATARINA, 1988e):

- a) cobertura morta: aproveitamento da resteva, cultivo mínimo com viça e mucuna acamada pela geadas;
- b) cobertura viva: adubação verde e pastagens;
- c) plantio direto: em áreas de soja e trigo ou plantio de milho sobre a mucuna acamada pela geadas;
- d) reflorestamento e delimitação de áreas de preservação permanente;
- e) substituição de arados pesados por maquinaria mais leve e menos prejudicial à estrutura do solo;
- f) cultivo mínimo em áreas mecanizadas;
- g) cultivo mínimo com leguminosas e gramíneas de inverno nas áreas de cultura das propriedades menores;
- h) rompimento da camada compacta no subsolo, caso exista, através da aração profunda ou subsolagem (mecânica ou vegetativa);
- i) plantio e sulcamento em contorno;
- j) plantio em faixa;
- k) adubação orgânica (verde e estrumes);
- l) construção de terraços e cordões de contorno com pedras e com vegetais, quando absolutamente necessário para conter o escoamento superficial.

No segundo volume do Projeto Microbacias 1, intitulado “Estratégia Técnica” (SANTA CATARINA, 1988b), a descrição dos problemas ambientais enfrentados pelo estado

de Santa Catarina é mais completa e está dividida em quatro temas: a) erosão e degradação do solo; b) poluição dos mananciais; c) redução na produtividade agrícola; e d) enchentes.

No que diz respeito à erosão e degradação do solo, desdobram-se sete quesitos:

a) erosividade das chuvas: os agentes erosivos dinâmicos, no caso da erosão hídrica, são a chuva e o escoamento superficial de água. Apesar do relatório ressaltar a gravidade do fenômeno, “Em Santa Catarina existem poucos estudos sobre o índice de erosividade das chuvas” (SANTA CATARINA, 1988b, p. 11). O relatório limita-se a exemplificar os dados de chuva do município de Chapecó e indicar os períodos de maior chuva no Estado;

b) uso e manejo do solo: de maneira geral, os solos estão sendo cultivados de maneira inadequada, sem a observância de sua aptidão natural. “Nas principais regiões produtoras, os problemas de degradação física, química e biológica do solo já estão em estágio avançado” (SANTA CATARINA, 1988b, p. 11). Destaca, também, a ausência de trabalhos permanentes de recuperação da fertilidade e controle de erosão;

c) preparo do solo: com a mecanização acelerada na agricultura, passou-se a fazer o preparo dos solos com intensa mobilização da superfície, resultando no incremento do processo erosivo.

Solo completamente destorroado e com a mínima rugosidade superficial passou a ser sinônimo de solo bem preparado, trazendo como consequência a pulverização dos agregados da camada superficial pela ação mecânica. Além disto, as operações de aração e gradagem incorporaram os resíduos de culturas anteriores, deixando o solo descoberto, e, portanto, diretamente exposto à ação dos agentes erosivos. Esta situação, aliada ao declive acentuado das lavouras, resulta anualmente em elevadas perdas de solo e água (SANTA CATARINA, 1988b, p. 13).

d) desmatamento: o déficit anual é de 77.435 hectares de florestas. Por ser o consumo muito superior à reposição, o relatório previa que as florestas então existentes seriam exterminadas em duas décadas;

e) estrutura fundiária: mais de 90% das propriedades rurais possuíam menos de 50 hectares, no entanto, “Nas pequenas propriedades, ocorre freqüentemente a exploração obrigatória e muitas vezes indiscriminada de toda a sua área, sem respeito à capacidade de uso da terra, trazendo como consequência a degradação dos solos” (SANTA CATARINA, 1988b, p. 16);

f) estradas: o mau planejamento das estradas rurais pode ser um fator de contribuição para o agravamento do processo erosivo. “É freqüente no meio rural a localização inadequada das estradas que concentram um grande volume de enxurrada,

posteriormente descarregado em áreas agrícolas, provocando a formação de erosão em sulcos” (SANTA CATARINA, 1988b, p. 16);

g) uso inadequado de corretivos e fertilizantes: deve-se à pouca utilização da amostragem e análise do solo como instrumento de uma correta recomendação da calagem<sup>87</sup> e adubação.

A poluição dos mananciais, por sua vez, desdobra-se em quatro pontos:

a) dejetos de suínos: a concentração de grande número de animais em pequenas áreas traz, como resultado, uma produção muito grande em volume de dejetos no mesmo lugar. “Os resultados dos exames bacteriológicos realizados em 1.665 amostras (até Set/86) revelaram que 84% estão contaminadas por coliformes fecais (indicando contaminação de origem fecal), representando um grande perigo para a saúde pública, tanto no meio rural como urbano” (SANTA CATARINA, 1988b, p. 20);

b) dejetos de bovinos/aves: não há registros ou preocupação imediata com a produção de bovinos e aves, contudo, salienta que a criação em sistemas confinados produz maiores quantidades de fezes e, quando mal planejados, transformam-se em focos de poluição ambiental;

c) borrachudo: seu número vinha alcançando níveis muito altos, indicando um desequilíbrio ecológico. À medida que aumenta a poluição dos rios, dá-se maiores condições para a proliferação desse inseto;

d) fossa seca simples ou latrina: quando chove, as fossas secas se transformam em fossas negras, infiltrando as excretas humanas pelas veias de água. “Este quadro, que retrata a poluição e degradação ambiental em pleno curso, tem origem em sistemas exploratórios e em recomendações de educação sanitária (fossa seca) inadequados para o estado que devem ser mudados” (SANTA CATARINA, 1988b, p. 22).

A questão da redução da produtividade é tratada com o foco em apenas duas culturas: o feijão e a soja. O relatório (SANTA CATARINA, 1988b) aponta que as culturas do arroz e milho tinham tendência de crescimento (apesar de decrescente). Ao comentar sobre a queda na produtividade, o relatório Estratégia Técnica (SANTA CATARINA, 1988b, p. 22-25) reproduz o mesmo texto utilizado no embasamento do Projeto no Relatório Geral (SANTA CATARINA, 1988e, p. 30-33) *ipsis litteris*. Nesse sentido, parece que a preocupação quanto a queda na produtividade das culturas é algo do senso comum, porquanto

---

<sup>87</sup> “Operação de adubar ou corrigir o solo com cal” (FERREIRA, 1999).

não existem pesquisas embasando a afirmação contida no relatório, especialmente no que diz respeito a outras culturas.

Ressalta-se o reforço em indicar a queda da produtividade das culturas relacionando-a ao processo erosivo dos solos, a despeito do fato de que “Até o momento não se dispõe, para Santa Catarina, de dados de pesquisa que permitam relacionar diretamente a perda da produtividade com a erosão dos solos” (SANTA CATARINA, 1988b, p. 25).

Concernente às enchentes, o relatório (SANTA CATARINA, 1988b) resgata apenas os dados descritivos das áreas afetadas, os prejuízos sofridos e os efeitos sobre os pequenos agricultores rurais advindos das chuvas e cheias pelas quais passou o estado de Santa Catarina naqueles anos. “No que tange à quantificação e especificação dos produtores rurais atingidos pelo excesso de chuvas e/ou inundações, o número chegaria à casa de 160.000” (SANTA CATARINA, 1988b, p. 30).

Tendo em vista a problemática situação ambiental e os reflexos na agropecuária catarinense, a base conceitual do Projeto passa pela “recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais, através das práticas ‘modernas’ de conservação do solo e da água” (SANTA CATARINA, 1988e, p. 39). A aplicação de tais sistemas “modernos” em bacias e microbacias hidrográficas implicava também a adoção de medidas mecânicas complementares nas propriedades, tais como a construção de terraços e a adequação dos caminhos (estradas) rurais. Desta forma, além de superar os entraves à operação dos serviços de apoio técnico do Estado, o Relatório Geral (SANTA CATARINA, 1988e) aponta a necessidade de se fornecerem recursos aos agricultores para compensar os custos das estruturas físicas para os melhoramentos.

#### *4.2.1 Critérios de seleção das bacias e sub-bacias hidrográficas prioritárias*

Para que o Projeto Microbacias 1 fosse mais eficaz, foram estabelecidos critérios para seleção de bacias hidrográficas onde os trabalhos seriam priorizados. O critério de delimitação foi estritamente hidrológico (recursos hídricos), seguindo os divisores de água. Para tanto se utilizaram mapas de solos, fotografias e mapas topográficos. As bacias identificadas foram 9 (nove):

- a) Bacia Hidrográfica de Chapecó/Irani/Antas e Peperi-Guaçu;

- b) Bacia Hidrográfica do Araranguá/Mampituba/Urussanga;
- c) Bacia Hidrográfica do Itajaí;
- d) Bacia Hidrográfica do Jacutinga/Peixe;
- e) Bacia Hidrográfica do Tubarão/D'Una;
- f) Bacia Hidrográfica do Tijucas/Cubatão/da Madre;
- g) Bacia Hidrográfica do Cubatão/Itapocu;
- h) Bacia Hidrográfica do Iguaçu/Negro
- i) Bacia Hidrográfica do Canoas/Pelotas.

A figura abaixo mostra a divisão de Santa Catarina pelas 9 bacias hidrográficas identificadas para o Microbacias 1.

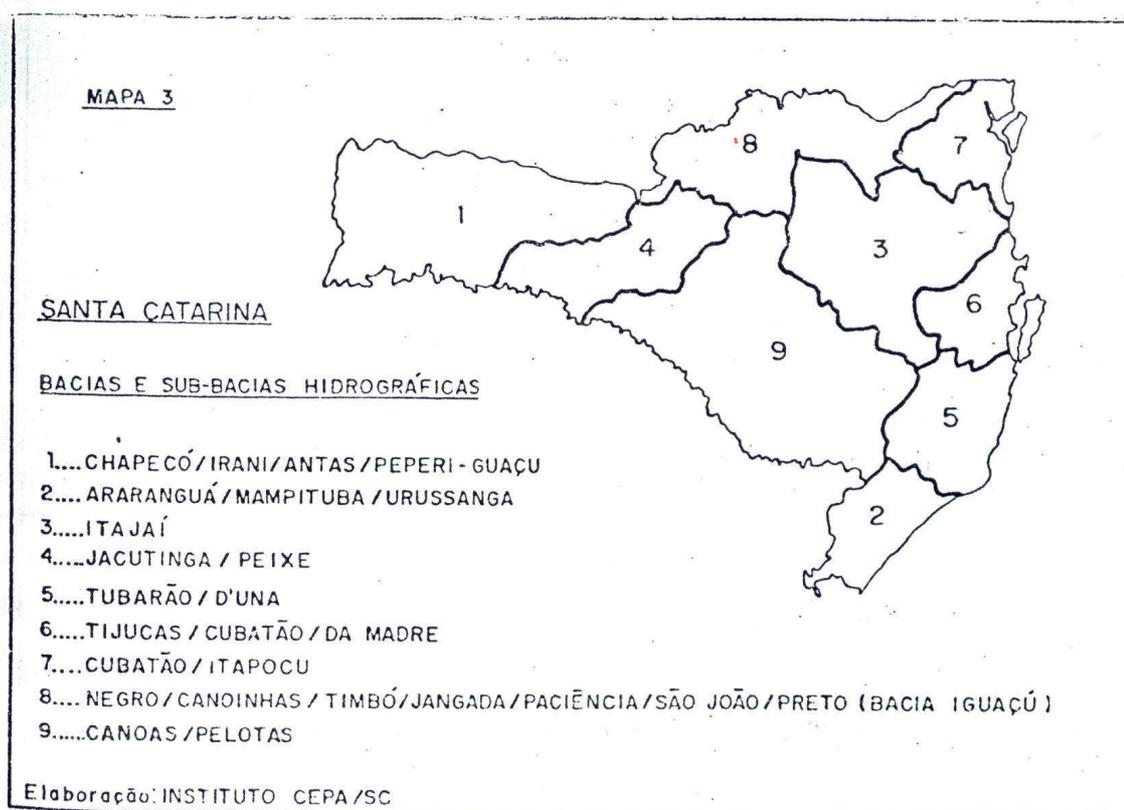


Figura 2: Bacias e sub-bacias hidrográficas de Santa Catarina

Fonte: Santa Catarina (1988e, p. 17).

A classificação das bacias seguiu um elenco de parâmetros, aos quais se atribuíram pontuações, conforme a tabela abaixo.

Tabela 6: Critérios de seleção das bacias e sub-bacias hidrográficas

| Critérios  | Pontuação |
|--|-----------|
| <i>Importância da bacia</i>                                    | 10 – 90   |
| a) Habitantes/km <sup>88</sup>                                 | 4 – 36    |
| b) Área cultivada com lavouras anuais                          | 4 – 36    |
| c) Área irrigada/área com lavouras (%) <sup>89</sup>           | 2 – 18    |
| <i>Erosão</i>  | 9 – 81    |
| a) Solo dominante (susceptibilidade à erosão) <sup>90</sup>    | 4 – 36    |
| b) Área de lavoura descoberta no inverno <sup>91</sup>         | 2 – 18    |
| c) Área de lavoura descoberta no verão <sup>92</sup>           | 1 – 9     |
| d) Precipitação pluviométrica anual <sup>93</sup>              | 1 – 9     |
| e) Número de tratores/1.000 ha <sup>94</sup>                   | 1 – 9     |
| <i>Intervenção da População Rural</i>                          | 8 – 72    |
| a) Cobertura florestal/área total da bacia (%) <sup>95</sup>   | 4 – 36    |
| b) População economicamente ativa rural/1.000 ha <sup>96</sup> | 4 – 36    |
| <i>Poluição</i>  | 6 – 54    |
| a) Rebanho suíno <sup>97</sup>                                 | 2 – 18    |
| b) Capacidade de abate dos frigoríficos                        | 2 – 18    |
| c) Indústrias de papel e celulose                              | 1 – 9     |
| d) Indústrias de mineração                                     | 1 – 9     |

Fonte: Santa Catarina (1988e, p. 40).

<sup>88</sup> “Este critério é um indicativo da importância da água para o abastecimento urbano das cidades e aglomerações contidas na bacia” (SANTA CATARINA, 1988c, p. 19).

<sup>89</sup> “Este critério dá um indicativo da demanda atual e potencial de água para a irrigação, demanda essa às vezes conflitante com a necessidade de água para o abastecimento urbano”(SANTA CATARINA, 1988c, p. 19-20).

<sup>90</sup> “Para este critério, procedeu-se a um estudo comparativo das 9 bacias hidrográficas em que se regionalizou o estado, para classificação quanto a declividade, tipo de rocha, tipo de solo (mais ou menos propício à erosão), problemas de erosão existentes” (SANTA CATARINA, 1988c, p. 20).

<sup>91</sup> “(...) dá um indicativo da importância de cada área que fica com o solo descoberto durante o período de inverno e sujeita, assim, à erosão pelas chuvas” (SANTA CATARINA, 1988c, p. 20).

<sup>92</sup> “(...) embora menores que as descobertas no inverno, ficam sujeitas, todavia, às enchurradas [sic] de verão, normalmente mais violentas que as de inverno e, portanto, com maior energia cinética” (SANTA CATARINA, 1988c, p. 20).

<sup>93</sup> “Classificou-se como a bacia de maior prioridade, para este critério, aquela com maior precipitação média, sob o entendimento de que a maiores precipitações anuais corresponde um maior efeito de erosão nos solos” (SANTA CATARINA, 1988c, p. 21).

<sup>94</sup> “(...) indica o possível grau de compactação dos solos por excesso de mecanização” (SANTA CATARINA, 1988c, p. 21, grifo meu).

<sup>95</sup> “Quanto menor a percentagem de área coberta com floresta, tanto maior a suscetibilidade à erosão” (SANTA CATARINA, 1988c, p. 21).

<sup>96</sup> “Quanto maior o índice, maior a intensidade de trabalho sobre os solos agrícolas e, portanto, provável maior exposição aos fenômenos de erosão” (SANTA CATARINA, 1988c, p. 21).

<sup>97</sup> “(...) este é, possivelmente, o principal foco de poluição no espaço rural catarinense” (SANTA CATARINA, 1988c, p. 22).

De acordo com o Manual Operativo (SANTA CATARINA, 1988c), foram feitos levantamentos a campo para, a partir deles, proceder a um estudo comparativo entre as 9 bacias hidrográficas. Posteriormente, as bacias foram setorizadas em sub-bacias utilizando-se os seguintes critérios (SANTA CATARINA, 1988c, p. 26-27):

a) divisor de água: o sistema de drenagem deverá ser setorizado por delimitação dos divisores de água, que passarão a constituir os limites da sub-bacia;

b) área do sistema de drenagem: as áreas definidas pela setorização deverão obedecer a intervalos pré-definidos, para permitir o planejamento e o manejo do espaço em estudo;

c) declividade do curso d'água: este critério deverá ser utilizado para setorizar bacias hidrográficas de cursos d'água muito extensos (sistemas de drenagem de formato alongado). O trecho correspondente a uma determinada faixa de declividade (ou altitude) definirá a área da sub-bacia;

d) divisão político-administrativa: este critério poderá ser adotado para proceder à setorização com vistas a facilitar as ações de gerenciamento previstas no projeto.

As microbacias foram definidas com área entre 3.000 e 12.000 hectares.

### **4.3 Objetivos do Projeto**

Os objetivos do Projeto Microbacias 1 foram explicitados de formas diferentes, conforme o relatório que se tenha em mãos. O Relatório Geral assim expõe o objetivo geral do Projeto: “O projeto tem por objetivo recuperar e conservar a capacidade produtiva dos solos e controlar a poluição no espaço rural. Através dessas medidas, pretende conduzir a um aumento sustentável da produtividade do trabalho e da renda líquida dos produtores rurais” (SANTA CATARINA, 1988e, p. 41).

De forma semelhante o objetivo geral é apresentado no Manual Operativo: “O projeto visa recuperar e conservar a capacidade produtiva dos solos e controlar a poluição ambiental, buscando alcançar o incremento sustentável da produtividade das culturas, da produtividade do trabalho do agricultor e, em consequência, de sua renda líquida” (SANTA CATARINA, 1988c, p. 9).

Apesar da forma semelhante que o objetivo geral do Projeto foi escrito em ambos os documentos, denota-se uma confusão no que diz respeito ao *cerne* do objetivo. Afinal, o objetivo final seria de cunho ambiental ou econômico? Pode-se entender, após um olhar mais atento, que a recuperação e conservação dos recursos naturais é apenas uma *medida* para que se alcancem (1) o *aumento sustentável da produtividade do trabalho* e (2) *aumento da renda líquida dos produtores rurais*.

Além disso, o Manual Operativo menciona, como um “item” do objetivo geral, o incremento sustentável da produtividade das culturas, enquanto que no Relatório Geral não se comenta isso. Cabe ainda destacar, por mais singelo que pareça, que há uma diferença nos trechos extraídos, mormente à passagem “controlar a poluição no espaço rural” (Relatório Geral) com “controlar a poluição ambiental” (Manual Operativo). Esta diferença é relevante, porquanto implica tacitamente em uma alteração da abrangência do projeto. Enquanto o Relatório Geral restringe o Projeto nos limites dos espaços rurais, o Manual Operativo deixa a abrangência “em aberto”, ou para uma delimitação posterior.

Se, por um lado, a interpretação de ambos os trechos colacionados acima leva a entender que o objetivo último do Projeto é o aumento sustentável da produtividade do trabalho e o aumento da renda líquida dos produtores rurais, por outro, ao se atentar para o documento “Perfis dos Componentes”, leva-se o leitor novamente à dúvida:

O principal objetivo do projeto é recuperar e conservar a capacidade produtiva dos solos e controlar a poluição no meio rural. O alcance desse objetivo depende diretamente da adoção de práticas adequadas de manejo do solo e da água, pelo maior número possível de produtores rurais, estabelecidos em cada uma das microbacias (SANTA CATARINA, 1988d, p. 11).

Neste documento, entretanto, a delimitação da abrangência geográfica do projeto corrobora com o Relatório Geral ao estabelecer o controle da poluição no meio rural.

Cabe ressaltar que a definição clara do objetivo geral é algo essencial em qualquer programa público. É a partir dele que todas as metas e atividades serão desdobradas e planejadas (COSTA e CASTANHAR, 2003). Da mesma forma, é a partir das expectativas de efeitos, resultados e produtos que as avaliações globais se embasarão para formulação de critérios (variáveis) de observação e comparação ao longo do tempo do Projeto.

No que diz respeito aos objetivos específicos, eles costumam ser os desdobramentos do objetivo geral, etapas que quando em conjunto, respondem plenamente ao que se propôs inicialmente num Projeto. Os objetivos específicos constam nos documentos Relatório Geral e Manual Operativo. Assim consta no Relatório Geral:

Toda a ação estará assentada prioritariamente na seguinte estratégia técnica:

- aumentar a cobertura vegetal dos solos;
- melhorar a estrutura dos solos;
- controlar o escoamento superficial da água (SANTA CATARINA, 1988e, p. 42).

De forma quase idêntica está no Manual Operativo:

Toda a ação será direcionada prioritariamente para três objetivos específicos:

- Aumentar a cobertura vegetal dos solos
- Melhorar a infiltração de água nos solos
- Controlar o escoamento da água superficial (SANTA CATARINA, 1988c, p. 9)

Percebe-se que um dos objetivos gerais acima examinados, qual seja, o “aumento da renda líquida dos produtores rurais”, não está claramente contemplado nos objetivos específicos. De fato, a *temática* dos objetivos específicos é claramente ambiental, refletindo, talvez, não especificamente *objetivos*, porém *meios* para o alcance dos objetivos finais. Se este for o caso, há, portanto, um erro de compreensão (ou confusão) entre os formuladores do Projeto, sobre o que sejam meios e fins. Por outro lado, o objetivo final de proporcionar o “aumento sustentável da produtividade do trabalho” está indiretamente contemplado pelos três objetivos específicos, independentemente do documento que se analise.

A única diferença encontrada entre as definições está no segundo objetivo específico. Enquanto no Relatório Geral lê-se “estrutura”, no Manual Operativo cita-se “infiltração de água”. De fato, ambos os termos não são a mesma coisa, como se lê no documento Estratégia Técnica (Santa Catarina, 1988b, p. 69, grifos meus), ao comentar algumas características que podem contribuir para a descompactação do solo:

Solos fisicamente degradados podem ser recuperados através do melhoramento de algumas de suas características físicas, como a **estrutura**, a distribuição do tamanho dos poros e agregados estáveis em água, a densidade, a condutividade hidráulica e a **infiltração de água no solo**.

Recorrendo-se a outros documentos, verifica-se que na Estratégia Técnica, por exemplo, constam três subcapítulos os quais se remetem diretamente aos objetivos específicos. Desta forma, o objetivo específico em questão deve ser entendido como “melhorar a infiltração da água no solo” (SANTA CATARINA, 1988b, p. 68).

De forma a enriquecer a análise dos objetivos, recorre-se aos documentos consolidados das avaliações do Projeto para verificação de consistência<sup>98</sup>. Segundo tanto o Termo de Referência da Avaliação de Meio-Prazo (SANTA CATARINA, 1995c, p. 1), quanto a Avaliação de Meio-Prazo (SANTA CATARINA, 1995a, p. 9), os objetivos geral e específicos constam de forma idêntica ao descrito no Manual Operativo do Projeto (SANTA CATARINA, 1988c).

Já no documento Avaliação de Projetos (SANTA CATARINA, 1996), confeccionado em momento posterior à avaliação intermediária, entretanto, o objetivo geral foi escrito de forma diversa aos documentos anteriormente comentados. Assim consta: “O Projeto Microbacias foi concebido para recuperar e conservar a capacidade produtiva dos solos, controlar a poluição ambiental e aumentar a renda líquida dos produtores rurais”. Neste documento, notam-se três *finalidades* no objetivo, duas das quais divergem nitidamente da interpretação feita dos objetivos tomando como base os documentos norteadores do Projeto. Enquanto “recuperar e conservar a capacidade dos solos” e “controlar a poluição ambiental” foram considerados *medidas* para o alcance de outros fins, no documento em tela têm-se os mesmos como objetivos propriamente ditos.

Por fim, ao se analisar o Relatório de Avaliação Final do Projeto, evidencia-se mais uma inconsistência na definição do objetivo geral. Assim consta no documento:

O Projeto de Recuperação, Conservação e Manejo dos Recursos Naturais em Microbacias Hidrográficas (Land Management II Project) foi concebido (...) para recuperar e conservar a capacidade produtiva dos solos e controlar a poluição ambiental **provocada pelos dejetos animais**, buscando o incremento sustentável da produtividade das culturas, da produtividade do trabalho do agricultor e de sua renda líquida (SANTA CATARINA, 1999, p. 7, grifos meus).

Em nenhum momento a poluição ambiental havia sido restrita a somente um tipo de poluição: por dejetos animais. Ora, a poluição ambiental causada por dejetos animais é apenas uma das incontáveis fontes de poluição existentes. O Relatório de Avaliação Final, ao assentar o objetivo geral dessa forma, faz entender que as ações desencadeadas para a solução do problema terão como foco as propriedades agrícolas que trabalham com a criação de animais, preterindo as outras causas da poluição ambiental. Ainda, tal como assinalado em comentário anterior, não há delimitação quanto à abrangência geográfica do Projeto, se nas propriedades agrícolas, se em todo o Estado, etc.

---

<sup>98</sup> Não há referência aos objetivos do Projeto nos documentos da Avaliação Prévia (ex ante) (Santa Catarina, 1991a, 1991b, 1991c).

No que diz respeito aos objetivos específicos, os mesmos estão descritos de forma igual aos do documento Manual Operativo (SANTA CATARINA, 1988c).

#### 4.3.1 *Metas globais do Projeto*

As metas globais foram definidas considerando o período de execução de 7 (sete) anos. São eles (SANTA CATARINA, 1988c, 1988e):

- a) atendimento de 520 microbacias hidrográficas, beneficiando cerca de 70.000 produtores rurais<sup>99</sup>;
- b) manejo integrado do solo e da água em cerca de 761.505 hectares;
- c) instalação de 520 novos viveiros florestais;
- d) reflorestamento e/ou manejo florestal em 402.659 hectares;
- e) adequação de 3.467 quilômetros de caminhos nas propriedades rurais<sup>100</sup>;
- f) calagem em 228.232 hectares;
- g) terraceamento em 59.120 hectares;
- h) subsolagem em 39.140 hectares
- i) construção de 520 abastecedores comunitários;
- j) construção de 520 depósitos de lixo tóxico;
- k) construção de 6.934 esterqueiras;
- l) construção de 130 biodigestores;
- m) construção de 5.000 açudes;
- n) construção de 260 poços artesianos.

Uma outra meta está posta de maneira diversa nos documentos consultados. No Relatório Geral (SANTA CATARINA, 1988e, p. 42, grifos meus) assim está escrito: “abaulamento, ensaibramento, colocação de caixas de drenagem e outras obras ou serviços de adequação em 10.080 km **de estradas municipais**”. Já o Manual Operativo (SANTA CATARINA, 1988c, p. 10, grifos meus) especifica “serviços de adequação de estradas em 10.080 km **de caminhos nas propriedades**”.

---

<sup>99</sup> No Relatório Geral (Santa Catarina, 1988e, p. 41) consta “cerca de 69.340 produtores rurais”.

<sup>100</sup> Esta meta consta somente no Relatório Geral (Santa Catarina, 1988e).

Há que se esclarecer este ponto, uma vez que no primeiro caso trata-se de propriedade pública, e no segundo de “intervenção” em propriedade privada. Mesmo consultando-se o documento Perfis dos Componentes (SANTA CATARINA, 1988d, p. 118, grifos meus) não se consegue afirmar com segurança qual o *alvo* desta meta: “O projeto pretende realizar, em 7 anos, serviços de adequação de traçado e perfil, drenagem superficial e revestimento primário em 10.080 km **de estradas rurais**”. Relega-se, por ora, esta meta, esperando-se que conste nos relatórios de avaliação do Projeto de forma inequívoca.

#### 4.3.2 Componentes do Projeto

Além dos objetivos específicos e metas globais, o Projeto foi desenhado em 8 (oito) componentes, os quais possuem objetivos e metas próprias, e seriam executados pela: Secretaria da Agricultura, Abastecimento e Irrigação, através de suas empresas vinculadas, ACARESC, EMPASC, CIDASC e Instituto CEPA/SC, bem como do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem (DER) e da Fundo de Amparo à Tecnologia e Meio Ambiente (FATMA).

Os componentes do Projeto e seus perfis são:

a) Extensão Rural e Assistência Técnica: tem por objetivo:

Difundir as tecnologias de manejo integrado do solo e da água junto aos produtores rurais residentes nas microbacias hidrográficas, contribuindo para o aumento sustentado da produtividade das culturas, da produtividade do trabalho do agricultor e, em consequência, de sua renda líquida (SANTA CATARINA, 1988d, p. 11).

As metas estabelecidas para esse componente são (SANTA CATARINA, 1988d):

- o número de municípios a serem trabalhados será de 143;
- atender, em 7 anos, 69.340 produtores rurais, o que corresponde a 26,5% dos agricultores do Estado.

b) Pesquisa Agropecuária e Planejamento Conservacionista:

Este componente tem como objetivo geral desenvolver tecnologias em manejo e conservação de solo e água adequadas às condições edafoclimáticas das bacias/sub-bacias hidrográficas, bem como às características sócio-econômicas [*sic*] do pequeno produtor, visando interromper, e posteriormente inverter, o processo de

integração degradação [*sic*] do solo e, como conseqüência, aumentar a renda líquida desse produtor (SANTA CATARINA, 1988d, p. 50).

Foram estabelecidos objetivos específicos para esse componente, quais sejam (SANTA CATARINA, 1988d, p. 50-51):

- i. efetuar levantamento conservacionista de solos, identificando tipo de rocha matriz, tipo de solo, declividade, erosão e cobertura vegetal, com vistas a orientar o uso e manejo sustentados dos recursos naturais;
- ii. desenvolver técnicas conservacionistas com base em práticas vegetativas, tais como aumento da cobertura vegetal dos solos, adubação verde, cultivo mínimo e/ou plantio direto;
- iii. introduzir, avaliar e selecionar espécies vegetais para adubação verde, cobertura e recuperação do solo;
- iv. identificar sistemas de cultivo e rotação de culturas técnica e economicamente viáveis, incluindo espécies para adubação verde, com o objetivo de manter a produtividade do solo;
- v. obter informações agrometeorológicas para servirem de suporte à pesquisa agropecuária, à assistência técnica e a estudos básicos nas áreas de meteorologia, agrometeorologia, bioclimatologia, hidrologia, conservação e manejo dos solos e recursos naturais, assim como à detecção [*sic*], ao monitoramento e à previsão de fenômenos atmosféricos extremos;
- vi. avaliar, desenvolver e introduzir máquinas e equipamentos para preparo conservacionista em pequenas propriedades;
- vii. reintroduzir e/ou introduzir espécies nativas e exóticas para recuperação de áreas degradadas.

As metas estabelecidas para esse componente são (SANTA CATARINA, 1988d, p. 51-52):

- executar levantamento conservacionista de solos nas 9 bacias hidrográficas do Projeto Microbacias/BIRD para identificação do tipo de rocha matriz, tipo de solo, declividade, erosão e cobertura vegetal;
- efetuar a atualização do levantamento de reconhecimento de solos em todo o estado [*sic*], como suporte para o levantamento conservacionista de solos;
- efetuar o levantamento semi-detalhado [*sic*] de solos em 6 bacias hidrográficas;

▪ editar, com base no levantamento conservacionista de solos e com base em imagens de satélite, aerofotos [sic] e outros recursos, mapas atualizados de erosão dos solos, cobertura vegetal e uso atual dos solos para as 9 bacias hidrográficas do Projeto.

As metas físicas, em números, encontram-se na tabela abaixo.

Tabela 7: Metas físicas do componente Pesquisa Agropecuária e Planejamento Conservacionista

| Serviços/Obra                                  | Unidade de medida | Ano 1 | Ano 2  | Ano 3  | Ano 4  | Ano 5  | Ano 6  | Ano 7 | Total  |
|--|-------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|
| Sementes adubo verde                           | t                 | 11,4  | 15,2   | 20,9   | 32,3   | 51,3   | 51,3   | 55,0  | 237,4  |
| Levantamentos físico-conservacionistas do solo | Km <sup>2</sup>   | 5.000 | 14.250 | 14.250 | 14.250 | 14.250 | 14.248 | 0     | 76.248 |
| Mapas de aptidão dos solos (bacias)            | No.               | 1     | 2      | 2      | 2      | 1      | 1      | 0     | 9      |
| Microbacias                                    | No.               | 70    | 60     | 130    | 70     | 60     | 130    | 0     | 520    |
| Pesq. florestal                                | Experim.          | 1     | 2      | 1      | 1      | 1      | 1      | 1     | 8      |
| Pesq. solos                                    | Experim.          | 6     | 6      | 7      | 7      | 7      | 7      | 7     | 47     |
| Pesq. Eng. Agríc.                              | Experim.          | 1     | 2      | 2      | 2      | 2      | 2      | 2     | 13     |
| Pesq. Agromet.                                 | Experim.          | 2     | 4      | 3      | 3      | 3      | 3      | 3     | 21     |
| Instalação Est. Agrometeorológica              | No.               | 4     | -      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0     | 4      |
| Reequipamento Est. Agromet.                    | No.               | 5     | -      | -      | 0      | 0      | 0      | 0     | 5      |

Fonte: adaptado de Santa Catarina (1988d, p. 52).

c) Desenvolvimento Florestal: este componente não apresenta um objetivo geral, todavia desdobra-se em outros 2 (dois) subcomponentes com objetivos específicos e metas.

i. Produção Florestal e Reflorestamento Conservacionista: os objetivos deste subcomponente são (Santa Catarina, 1988d, p. 66):

1. promover, nas pequenas propriedades rurais, com o apoio de um Fundo Florestal Estadual, a reposição devida pelas empresas consumidoras de produtos florestais, com vistas a assegurar o fornecimento de lenha, carvão, madeira e celulose;
2. promover o reflorestamento de encostas, de margens e cabeceiras de cursos d'água, com vistas a reduzir a erosão dos solos e a conter o assoreamento dos leitos dos rios;

3. preservar a vegetação nativa ainda existente em topos de morros, encostas e margens de rios, ordenando a exploração florestal com vistas a lograr o manejo sustentado dos recursos florestais.

As metas do subcomponente encontram-se, em números, na tabela abaixo.

Tabela 8: Metas anuais do subcomponente Produção Florestal e Reflorestamento Conservacionista, em hectares

| Especificação                       | Ano 1 | Ano 2  | Ano 3  | Ano 4  | Ano 5  | Ano 6  | Ano 7  | Total   |
|-------------------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 1. Florestas Homogêneas             |       |        |        |        |        |        |        |         |
| a. eucalyptus sp.                   | 7.744 | 12.390 | 18.584 | 24.779 | 29.425 | 30.974 | 30.974 | 154.870 |
| b. pinus sp.                        | 1.936 | 3.097  | 4.646  | 6.194  | 7.356  | 7.743  | 7.743  | 38.715  |
| 2. Manejo de matas nativas          | 1.936 | 3.097  | 4.646  | 6.195  | 7.357  | 7.744  | 7.744  | 38.719  |
| 3. Enriquecimento de capoeiras      | 7.744 | 12.390 | 18.584 | 24.779 | 29.425 | 30.974 | 30.974 | 154.870 |
| 4. Reflorestamento conservacionista | 774   | 1.239  | 1.858  | 2.478  | 2.942  | 3.097  | 3.097  | 15.485  |

Fonte: Santa Catarina (1988d, p. 68).

- ii. Fiscalização Ambiental: os objetivos deste subcomponente são (SANTA CATARINA, 1988d, p. 84-85):

1. reforçar a estrutura de fiscalização da FATMA, com vistas a obter um efetivo controle dos desmatamentos, das queimadas, do uso inadequado do solo, da poluição e de outras agressões ao meio ambiente;
2. reduzir a burla da legislação florestal por parte das empresas consumidoras de recursos florestais;
3. dotar a Polícia Militar de Santa Catarina de uma unidade especializada no serviço de policiamento florestal, com vistas a atuar nas reservas florestais do estado ou nas da União, dos municípios e particulares através de convênio, prevenindo e protegendo esses locais das ações destruidoras do homem, preservando a flora e a fauna.

As metas estabelecidas para este subcomponente são (SANTA CATARINA, 1988d, p. 85):

- apoiar a busca da auto-suficiência na produção de recursos florestais, através da fiscalização, por parte da FATMA, das empresas consumidoras destes recursos que estejam operando no território catarinense;

- lograr, a partir do 6º ano de execução do Projeto Microbacias/BIRD, o recolhimento de 15% do montante que se estima deveria estar sendo recolhido anualmente ao IBDF, a título de reposição florestal obrigatória (Portaria IBDF no242);

- constituir e instalar 11 Postos de Polícia Florestal.

d) Estradas Municipais: tem por objetivo:

(...) ações em duas frentes: primeiramente, na área de capacitação profissional, através da execução de treinamentos de operadores de máquinas rodoviárias, de pessoal encarregado do planejamento e manutenção de estradas (conforme detalhado no Componente Treinamento), e, em segundo lugar, através da adequação da malha viária municipal (abaulamento do leito, ensaibramento, realocação de traçados, alterações de perfis) e da execução de obras complementares, como pequenos pontilhões, canais escoadouros e sistema de drenagem de águas superficiais, de forma a proporcionar o seu perfeito escoamento, eliminando as possibilidades de erosão e assoreamento de cursos d'água e de solos agrícolas (SANTA CATARINA, 1988d, p. 118).

Cabe ressaltar que, estranhamente, uma das frentes idealizadas pelo objetivo deste componente é a “capacitação profissional”, algo que faria muito mais sentido constar no componente seguinte, “Treinamento e Marketing”.

A única meta estabelecida para o componente é “realizar, em 7 anos, serviços de adequação de traçado e perfil, drenagem superficial e revestimento primário em 10.080 km de estradas rurais” (SANTA CATARINA, 1988d, p. 118).

e) Treinamento e Marketing: tem por objetivo: “Promover a capacitação do pessoal técnico, de apoio, agricultores, lideranças rurais e urbanas, visando à adoção das práticas integradas de manejo do solo e da água, constantes da estratégia técnica do projeto” (SANTA CATARINA, 1988d, p. 125).

Não constam dos documentos do Projeto (Santa Catarina, 1988a, 1988b, 1988c, 1988d, 1988e) metas quantificadas, apenas descrições de necessidades de materiais para os cursos que se pretendiam ministrar.

f) Administração, Monitoramento e Avaliação do Projeto: tem por objetivos (SANTA CATARINA, 1988d, p. 160):

- i. aparelhar a Secretaria Executiva do Projeto com recursos humanos, materiais e financeiros para assegurar eficiência e efetividade no gerenciamento de sua execução;

- ii. viabilizar a execução de levantamentos, estudos e planos de uso dos solos agrícolas a nível de [*sic*] bacias e de microbacias hidrográficas;
- iii. proceder a avaliações periódicas da execução do projeto.

As metas estabelecidas para este componente são (SANTA CATARINA, 1988d, p. 160-162):

- implementar e equipar 9 unidades regionais de apoio técnico e monitoramento às bacias hidrográficas (anexas às Gerências Regionais do Projeto e compostas por técnicos recrutados da ACARESC e da EMPASC);
- contratar com a EMPASC a execução de levantamento conservacionista de solos nas 9 bacias hidrográficas da área do Projeto, para identificação do tipo de rocha matriz, tipo de solo, declividade, erosão e cobertura vegetal;
- contratar com a EMPASC a atualização do levantamento de reconhecimento de solos em todo o estado, como suporte para o levantamento conservacionista de solos;
- contratar com a EMPASC o levantamento semi-detalhado de solos em 6 bacias hidrográficas (para as quais este levantamento ainda não é disponível), em escala 1:25.000;
- contratar com o Instituto CEPA/SC – Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina, a execução de estudo, tomando como cenário de referência a bacia no1 (rios Chapecó, Irani, Peperi-Guaçu, Antas), com enfoque sócio-econômico [*sic*], para identificar as causas e razões que levam os produtores a adotar (no todo ou em parte) ou a rejeitar inovações tecnológicas, bem como para identificar a racionalidade do processo de tomada de decisões na gestão agrícola em pequenas propriedades;
- prestar apoio técnico às Comissões Municipais de Microbacias, com informações e estudos para o planejamento das respectivas microbacias hidrográficas;
- coordenar a edição de manuais de procedimentos administrativos e de manuais técnicos para capacitação de recursos humanos para o Projeto;
- organizar a programação de treinamento externo de pessoal (estágios e viagens de estudo ao exterior) e gerenciar o componente Treinamento do Projeto;
- manter articulação com organismos internacionais para conveniar atividades de cooperação técnica e consultoria;
- administrar o Fundo de Conservação do Solo – PROSOLO.

Com relação às metas estabelecidas neste componente, vale notar que algumas das metas parecem estar definidas não para um componente em si, mas para a Secretaria Executiva, órgão criado para gerir o projeto. Explicita-se: nas metas que se iniciam por “contratar”, fica claro que quem deve fazer a contratação é a Secretaria Executiva, um órgão

oficial criado pelo Estado, e não um componente. Por outro lado, consta numa das metas “gerenciar o componente Treinamento do Projeto”. Ora, um componente não pode, *per se*, gerenciar outro. Desta forma, entende-se que é a Secretaria Executiva quem gerencia. E assim pode-se entender quanto à meta de administrar o PROSOLO.

g) Fundo de Conservação do Solo – PROSOLO: tem por objetivos (SANTA CATARINA, 1988d, p. 172-173):

- i. promover a adequação do traçado e do leito dos caminhos nas propriedades e executar obras e serviços complementares para assegurar o controle do escoamento superficial das águas pluviais;
- ii. promover o controle do escoamento superficial de águas pluviais nas áreas de cultivo, através da construção de terraços e da execução de serviços de subsolagem;
- iii. promover o saneamento ambiental, através de incentivos à construção de abastecedores comunitários, depósitos de lixo tóxico, esterqueiras e biodigestores;
- iv. promover a construção de pequenos açudes para estocagem de água para irrigação e piscicultura.

As metas estabelecidas para este componente encontram-se, em números, na tabela abaixo.

Tabela 9: Metas do componente PROSOLO

| Obras/Serviços          | Unidade | Ano 1 | Ano 2 | Ano 3 | Ano 4  | Ano 5  | Ano 6  | Ano 7  | Total  |
|-------------------------|---------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Abastecedor Comunit.    | No      | 31    | 42    | 57    | 88     | 109    | 99     | 94     | 520    |
| Depósito Tóxico         | Lixo No | 31    | 42    | 57    | 88     | 109    | 99     | 94     | 520    |
| Poço Artesiano Comunit. | No      | 16    | 21    | 28    | 44     | 55     | 49     | 47     | 260    |
| Distribuidor Esterco    | No      | 31    | 41    | 57    | 88     | 109    | 98     | 93     | 518    |
| Rolo Faca               | No      | 193   | 257   | 354   | 547    | 675    | 611    | 579    | 3.215  |
| Subs/Esclarificador     | No      | 49    | 65    | 90    | 138    | 171    | 155    | 147    | 814    |
| Queixada                | No      | 3     | 4     | 6     | 9      | 11     | 10     | 9      | 50     |
| Capinadeira             | No      | 67    | 89    | 122   | 189    | 233    | 211    | 200    | 1.110  |
| Asub/TRAN               |         |       |       |       |        |        |        |        |        |
| Máq. Plantio Direto     | No      | 5     | 7     | 10    | 15     | 19     | 17     | 16     | 90     |
| Esterqueira             | No      | 416   | 555   | 763   | 1.179  | 1.456  | 1.317  | 1.248  | 6.934  |
| Biodigestor             | No      | 8     | 10    | 14    | 22     | 27     | 25     | 24     | 130    |
| Açudes                  | No      | 300   | 400   | 550   | 850    | 1.050  | 950    | 900    | 5.000  |
| Subsolagem              | ha      | 2.348 | 3.131 | 4.305 | 6.654  | 8.220  | 7.437  | 7.045  | 39.140 |
| Terraceamento           | ha      | 3.547 | 4.730 | 6.503 | 10.050 | 12.415 | 11.233 | 10.642 | 59.120 |

|                    |       |        |        |        |        |        |        |        |        |          |
|--------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------|
| Semente Verde      | Adubo | t      | 189,55 | 252,74 | 347,51 | 537,06 | 663,43 | 600,25 | 568,66 | 3.159,20 |
| Adequação Caminhos |       | Km nas | 208    | 277    | 381    | 590    | 728    | 659    | 624    | 3.467    |
| Propriedades       |       |        |        |        |        |        |        |        |        |          |

Fonte: Santa Catarina (1988d, p. 173).

#### h) Crédito Rural e FUNDEPROR: tem por objetivo:

(...) incentivar os produtores a tomarem o crédito bancário necessário à realização de obras/serviços ou à aquisição de insumos/máquinas/equipamentos/animais para os quais não possuam recursos próprios e que sejam considerados fundamentais ao desenvolvimento da microbacia (SANTA CATARINA, 1988d, p. 196).

As metas estabelecidas para este componente encontram-se, em números, na tabela abaixo.

Tabela 10: Metas físicas do componente Crédito Rural/FUNDEPROR

| Finalidade                | Unid.   | Ano 1  | Ano 2  | Ano 3   | Ano 4   | Ano 5   | Ano 6   | Ano 7   | Total     |       |
|---------------------------|---------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-------|
| Caminhos na propriedade   | Km      | 208    | 277    | 381     | 590     | 728     | 659     | 624     | 3.467     |       |
| Construção terraços       | ha      | 3.547  | 4.730  | 6.503   | 10.050  | 12.415  | 11.233  | 10.642  | 59.120    |       |
| Subsolagem                | ha      | 2.348  | 3.131  | 4.305   | 6.654   | 8.220   | 7.437   | 7.045   | 39.140    |       |
| Semente Adubo Verde       | t       | 189,55 | 253,74 | 347,51  | 537,06  | 663,43  | 600,25  | 568,66  | 3.160,20  |       |
| Abastecimento Comunitário | No      | 31     | 42     | 57      | 88      | 109     | 99      | 94      | 520       |       |
| Depósito Lixo Tóxico      | No      | 31     | 42     | 57      | 88      | 109     | 99      | 94      | 520       |       |
| Açudes                    | No      | 300    | 400    | 550     | 850     | 1.050   | 950     | 900     | 5.000     |       |
| Esterqueiras              | No      | 416    | 555    | 763     | 1.179   | 1.456   | 1.317   | 1.248   | 6.934     |       |
| Biodigestores             | No      | 8      | 10     | 14      | 22      | 27      | 25      | 24      | 130       |       |
| Poços Artes. Prof.        | No      | 16     | 21     | 28      | 44      | 55      | 49      | 47      | 260       |       |
| Distribuidor Esterco      | No      | 31     | 41     | 57      | 88      | 109     | 99      | 93      | 518       |       |
| Rolo Tração Animal        | Faca    | 193    | 257    | 354     | 547     | 675     | 611     | 579     | 3.216     |       |
| Máq. Dir. – Tr. Mec.      | Plantio | No     | 5      | 7       | 10      | 15      | 19      | 18      | 90        |       |
| Subsoladores              | No      | 49     | 65     | 90      | 138     | 171     | 155     | 147     | 815       |       |
| Distribuidor calcário     | t       | 31     | 42     | 57      | 89      | 171     | 155     | 147     | 815       |       |
| Calcário                  | t       | 74.903 | 99.871 | 137.323 | 212.226 | 262.161 | 237.194 | 224.710 | 1.248.388 |       |
| Queixada                  | No      | 3      | 4      | 6       | 8       | 10      | 10      | 9       | 50        |       |
| Cap. Animal               | Adubo   | No     | 67     | 89      | 122     | 189     | 232     | 211     | 200       | 1.110 |
| Armazén                   | No      | 54     | 72     | 99      | 153     | 189     | 171     | 162     | 900       |       |

#### 4.3.3 Da teoria de intervenção do Projeto

A teoria de intervenção do Projeto Microbacias 1 pode ser encontrada, basicamente, em 2 (dois) documentos: o “Manual Operativo” (SANTA CATARINA, 1988c) e no “Estratégia Técnica” (SANTA CATARINA, 1988b). Enquanto o Manual Operativo trata sobre as etapas de implantação dos trabalhos nas microbacias (descrição da forma de atuação, o planejamento, prescrição de visitas e reuniões com lideranças, etc), o documento Estratégia Técnica cuida do quê fazer, tendo em vista os objetivos traçados para o Projeto.

Se se considera que uma política pública é um processo articulado com o objetivo de intervir e alterar uma dada realidade social, pressupõe-se que exista uma teoria da intervenção, ou seja, uma expectativa de relações de causa-efeito, nas quais as ações levadas a cabo conduziriam à realidade desejada quando do planejamento dessa política.

Nesse sentido, conforme Hughey e Hickling (2006), recomenda-se fortemente que a teoria de intervenção seja explícita e esteja baseada em informação científica (*sound scientific information*).

O “Estratégia Técnica” (SANTA CATARINA, 1988b) foi concebido tendo em vista os objetivos específicos do Projeto. Desta forma, apresenta 3 (três) subcapítulos e algumas medidas preconizadas.

- a) aumento da cobertura vegetal;
  - i. reflorestamento;
  - ii. recuperação e manutenção da fertilidade do solo;
    1. aplicação de calcário e fertilizantes;
    2. recomendações de calagem;
    3. recomendações de adubação;
    4. adubação orgânica;
    5. adubação verde;
  - iii. aumento da produção vegetal;
  - iv. preparo do solo;
  - v. rotação de culturas;

- vi. consorciação de culturas;
  - vii. cultivo mínimo;
  - viii. plantio direto;
- b) aumento da infiltração da água no solo;
- i. recuperação dos solos fisicamente degradados;
  - ii. descompactação do solo;
- c) controle do escoamento superficial;
- i. plantio em nível;
  - ii. plantio em faixas;
  - iii. enleiramento dos restos de cultura;
  - iv. patamar de pedra e patamar vegetado;
  - v. terraceamento;
  - vi. canais escoadouros;
  - vii. divisão de pastagens;
  - viii. práticas complementares.

O documento ressalta, ao final, a necessidade de se desenvolverem novas pesquisas para a resolução de alguns problemas e/ou complementação de lacunas tecnológicas nas áreas: a) manejo do solo; b) levantamento e classificação do solo; c) fertilidade do solo; d) biologia do solo.

Atentando-se ao propugnado por Hughey e Hickling (2006), o documento apresenta as medidas preconizadas embasadas em levantamentos, pesquisas, artigos nacionais e internacionais, livros, etc.

Uma ressalva merece ser feita. Em comparação dos objetivos específicos com as medidas preconizadas pelo “Estratégia Técnica”, observa-se que eles foram claramente tratados. Contudo, ao se ter em mente o objetivo geral (aumento da produtividade do trabalho e aumento da renda líquida dos produtores rurais), não se vislumbram medidas diretamente relacionadas à renda líquida dos produtores.

Novamente, e tal como assinalado em momento anterior, parece ser o “aumento da renda líquida dos produtores rurais” o resultado natural do alcance dos objetivos específicos, já que não existem medidas diretas e pontuais planejadas nesse sentido.

#### 4.4 Da relação entre contexto, justificativa e objetivos do Projeto

De forma sucinta e complementar ao que já foi exposto, comparam-se nesta seção, o contexto, a justificativa e os objetivos do Projeto Microbacias 1 para verificar sua consistência.

O contexto apresentado traz informações referentes à área da agricultura em Santa Catarina desde o início dos anos 1950. Com base nos relatórios e projetos desenvolvidos no Estado desde essa década até o início das atividades do Microbacias 1, destacam-se as características da área e os problemas enfrentados pelos produtores rurais.

Entre as décadas de 1950 e 1970, problemas de degradação ambiental surgem como decorrência da concentração de renda, posse da terra e da produção em escala intensiva. A partir da década de 70, por conta da modernização da agricultura, os efeitos colaterais no meio ambiente se fizeram presentes: erosão dos solos, assoreamento dos mananciais hídricos, má drenagem pelo excesso de mecanização dos solos, redução das fontes de água, perdas de recursos genéticos, salinização, desertificação, desmatamentos e poluição ambiental (*lato sensu*).

Em 1975, em função do intenso processo de erosão dos solos, é lançado o PROCAS com o objetivo de aumentar a produtividade e a produção da agricultura, através de medidas de conservação e melhoramento do solo. Em 1978 é lançado o Programa Estadual de Conservação do Solo e da Água, com o objetivo de melhor aproveitar os recursos hídricos nas propriedades, reflorestar, conservar o solo e desenvolver a piscicultura de água doce. Com as chuvas e enxurradas pelas quais passou Santa Catarina por volta de 1983, os problemas ambientais foram acentuados, razão pela qual, de 1983 até 1986 terem sido iniciados os respectivos programas: Programa Estadual de Melhoramento e Conservação do Solo; Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas; Programa de Conservação e Manejo Integrado do Solo e da Água.

No ano de 1987 foi elaborado o Plano Agropecuário Catarinense, o qual destacou como os problemas de maior relevância: desmatamento, falta de tratamento de dejetos, a poluição e contaminação da água, a erosão do solo e o uso incorreto dos agrotóxicos. O objetivo do PLANAC era fazer frente aos problemas de deterioração ambiental e de baixa produtividade.

A justificativa do Microbacias 1 está amparada em dados de degradação ambiental do Estado. Os problemas ressaltados são inter-relacionados e concentram-se, com base no

Relatório Geral (SANTA CATARINA, 1988e) em: desmatamento, inadequação das práticas de manejo dos solos, contaminação do meio ambiente e falta de capacitação gerencial dos produtores rurais.

Com efeito, ao longo dos documentos do Projeto percebe-se que a preocupação central é quanto ao solo. Desde o uso intensivo de máquinas até o mau uso de implementos agrícolas são responsáveis pela erosão e pauperização dos solos.

Já no relatório Estratégia Técnica (SANTA CATARINA, 1988b) são salientados os seguintes temas (problemas ambientais): a) erosão e degradação do solo (chuvas, manejo do solo, desmatamento, estrutura fundiária, estradas, uso de produtos químicos); b) poluição dos mananciais (dejetos animais, condições sanitárias); c) redução da produtividade; d) enchentes.

Concernente à queda da produtividade das culturas, é importante comentar que apesar de os relatórios frisarem este ponto, o próprio relatório Estratégia Técnica deixa muito claro: “Até o momento **não se dispõe**, para Santa Catarina, **de dados de pesquisa que permitam relacionar diretamente a perda da produtividade** com a erosão dos solos” (SANTA CATARINA, 1988b, p. 25, grifos meus).

Torna-se necessário apresentar novamente os objetivos, porém com as observações tomadas em consideração. O objetivo geral ficou assim entendido: **promover o aumento sustentável da produtividade do trabalho e aumento da renda líquida dos produtores rurais.**

Os objetivos específicos ficaram entendidos como:

- a) aumentar a cobertura vegetal dos solos;
- b) melhorar a infiltração de água nos solos;
- c) controlar o escoamento da água superficial.

A tabela abaixo representa uma síntese dos temas abordados no que diz respeito ao contexto, à justificativa e aos objetivos do Projeto Microbacias 1. A tabela foi construída a partir de uma releitura dos documentos norteadores e comentários aduzidos na primeira parte deste capítulo. Da releitura foram destacados os temas-chave através da identificação e contagem de termos, os quais formaram 10 temas no contexto e 10 temas na justificativa. Os objetivos estão apresentados conforme os comentários tecidos quando de sua explicitação<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> Vide item 4.3.

Tabela 11: Síntese das características do contexto, justificativa e os objetivos do Projeto Microbacias 1

|                      |                           |   |
|----------------------|---------------------------|---|
| <b>Contexto</b>      | Características/problemas | Erosão dos solos<br>Redução das fontes de água<br>Perdas de biodiversidade<br>Salinização<br>Desertificação<br>Desmatamentos<br>Falta de tratamento de dejetos<br>Uso incorreto de agrotóxicos<br>Poluição e contaminação da água<br>Poluição ambiental (geral)   |
| <b>Justificativa</b> | Características/problemas | Desmatamentos<br>Inadequação das práticas de manejo dos solos<br>Falta de capacitação gerencial dos produtores rurais<br>Erosão e degradação dos solos<br>Poluição dos mananciais<br>Redução da produtividade das culturas<br>Enchentes<br>Mau uso dos produtos químicos<br>Falta de tratamento dos dejetos animais<br>Más condições sanitárias |
| <b>Objetivos</b>     | Geral                     | Aumento sustentável da produtividade do trabalho e aumento da renda líquida dos produtores rurais   |
|                      | Específicos               | Aumentar a cobertura vegetal dos solos<br>Melhorar a infiltração de água nos solos<br>Controlar o escoamento da água superficial  |

Fonte: o autor.

Atentando-se ao objetivo geral e comparando-o ao contexto e justificativa, percebe-se que há uma relação indireta entre o aumento da produtividade do trabalho com os problemas ambientais destacados. Contudo, há que se ter em mente a *construção* do objetivo geral, pois é nele que está a base do objetivo, ou seja, as medidas para sua consecução. Pretende-se, a partir de medidas conservacionistas no solo, aumentar a produtividade do trabalho. Com solos mais férteis, controle da poluição e melhor uso de produtos químicos, a produtividade tende a aumentar.

Quanto ao segundo item do objetivo geral, aumento da renda líquida dos produtores rurais, novamente a ligação com o contexto e justificativa do Projeto é indireta. A conclusão seria a mesma: a partir dos melhoramentos feitos no solo, com a capacitação gerencial dos produtores, eles alcançariam aumento de sua renda líquida.

Todos os objetivos específicos têm relação clara com o contexto e justificativa, visto que dizem respeito ao aspecto ambiental amplamente comentado. No entanto, tal como analisado anteriormente, os objetivos específicos não são desdobramentos do objetivo geral. De fato, parecem medidas que conduziriam indiretamente ao objetivo geral.

## 4.5 Das avaliações do Projeto Microbacias 1

### 4.5.1 *Timing e objetivos das avaliações*

Não há, nos documentos preparatórios do Projeto Microbacias 1, menção quanto à forma de avaliação nem quantas avaliações globais seriam previstas para o projeto. Somente a partir do documento Termo de Referência das Avaliações (1ª parte) (SANTA CATARINA, 1990a) é que se encontram informações sobre quantas e quando as avaliações globais seriam realizadas.

Segundo este documento seriam realizadas três pesquisas avaliativas distintas: “a primeira antes de iniciar o programa (ex-ante), a segunda na metade dos trabalhos (meio prazo) e a terceira ao fim do projeto (ex-post)” (SANTA CATARINA, 1990a, p. 3). Ressalta-se, contudo, que a opção pelo número de três avaliações é uma imposição do órgão cofinanciador do projeto, o Banco Mundial: “O processo de avaliação, face as **exigências** do Banco Mundial, será desenvolvido em três etapas (...)” (SANTA CATARINA, 1990a, p. 8, grifo meu).

De fato, foram realizadas três avaliações globais, em momentos diferentes de execução do projeto. A previsão de realização das avaliações era: para a avaliação inicial, no ano zero; para a intermediária, no quarto ano de execução; e a final, no sétimo ano de atividades (SANTA CATARINA, 1991a).

A avaliação prévia, também chamada de inicial ou *ex ante*, tinha como objetivos:

- Obter dados, informações e indicadores que permitam uma visão integral da situação técnica, econômica, social e conservacionista das diversas microbacias hidrográficas, em diferentes momentos, propiciando condições para o redirecionamento das ações do Programa em função das diretrizes, objetivos e metas pré-fixados.
- Fornecer aos Organismos Financiadores e Gestores do Programa informações suficientes e necessárias à tomada de decisões, visando ao real cumprimento dos objetivos e metas (SANTA CATARINA, 1991a, p. 16).

Esta avaliação inicial é requisito do projeto para futuras comparações frente às outras avaliações globais, portanto, visava a “descrição dos estabelecimentos agropecuários

antes do início do programa”, com levantamento das características socioeconômicas, o nível de renda, tecnologias utilizadas, bem como as práticas conservacionistas de solo e água adotadas (SANTA CATARINA, 1991a, p. 17).

A avaliação prévia foi realizada em julho de 1991, antes do início do Projeto:

Esta primeira etapa do processo já foi cumprida em julho de 1991. Fatores alheios ao processo levaram a efetuar correções e/ou modificações (sempre sinalizadas toda vez que isso ocorreu), de modo a permitir a obtenção dos resultados. Os dados, coletados em documento específico, referem-se somente a quantidades físicas; os valores monetários têm como época referencial o mês de julho de 1991. Já as quantificações físicas relativas às explorações de origem vegetal têm como referência o período de 1º de julho de 1989 a 30 de junho de 1990, e as de origem animal o ano civil de 1990, haja vista que a safra agrícola 1990/91 se tornou atípica pela forte estiagem, não permitindo comparações com safras normais (SANTA CATARINA, 1991a, p. 17).

A avaliação intermediária (de meio prazo) tinha como objetivos:

- verificar em que grau as diretrizes e metas estabelecidas estão sendo atingidas;
- verificar o nível de adoção das tecnologias preconizadas pelo projeto;
- identificar razões da adoção ou não-adoção de tecnologias conservacionistas;
- identificar aumentos de produtividade nas culturas trabalhadas;
- inferir possível elevação de renda e de qualidade de vida e
- verificar o grau de satisfação dos produtores com o projeto (SANTA CATARINA, 1995c, p. 2; SANTA CATARINA, 1995a, p. 10).

Com a avaliação de meio prazo, a Secretaria Executiva do Projeto poderia verificar em que grau os objetivos traçados estavam sendo atingidos, proceder a uma reavaliação da estratégia técnica, corrigir eventuais falhas de execução e, eventualmente, “propor a realocação de recursos com vistas a otimizar a relação custo-benefício” (SANTA CATARINA, 1995c, p. 3). Assim como apontado por Ala-Harja e Helgason (2000), o objetivo da avaliação formativa costuma ser de suporte à gestão e desenvolvimento do programa.

O levantamento de campo para esta pesquisa foi feito no mês de julho de 1995, e as informações, em sua maioria, são referentes à última safra.

A pesquisa de campo para a avaliação *ex post* foi realizada nos meses de agosto e setembro de 1998, e as informações, referentes à safra agrícola 97/98, coletadas no período de julho de 1997 a junho de 1998 (SANTA CATARINA, 1999). Os objetivos traçados para a avaliação final foram:

- verificar em que grau as diretrizes e metas estabelecidas foram atingidas;
- verificar o nível de adoção das tecnologias preconizadas pelo projeto;

- identificar aumentos de produtividade nas culturas trabalhadas e
- aferir a elevação de renda e de qualidade de vida possibilitadas pelo projeto (SANTA CATARINA, 1999, p. 8).

Além disso, o Relatório de Avaliação Final busca verificar em que grau os objetivos foram atingidos, tirar lições das dificuldades encontradas e aproveitar as experiências adquiridas ao longo da execução do projeto. O aprendizado poderá servir para o aperfeiçoamento de novos planos e projetos desenvolvidos pela Administração Pública (SANTA CATARINA, 1999). Ao focar na comparação, em tese, dos objetivos traçados com os resultados alcançados, esta avaliação se coaduna com o apregoado pela literatura em avaliação de políticas públicas.

#### 4.5.2 *Da posição do avaliador*

Quando se menciona sobre a posição do avaliador frente ao objeto que se deseja avaliar, pretende-se verificar qual o grau de relacionamento, de proximidade, que existe entre eles. Nesse sentido, a literatura em avaliação de políticas públicas costuma dividir os avaliadores em “externos” e “internos” dependendo deste grau de proximidade, primando, sempre que possível, pelo uso de avaliadores externos.

Arretche (1998) sublinha a importância de se utilizarem avaliadores externos, tais como órgãos independentes de pesquisa. Para a autora, é muito difícil que avaliações feitas pelas próprias equipes governamentais sejam neutras e imparciais, haja vista o conflito de interesse entre o governo e suas agências.

No caso do Projeto Microbacias 1, a instituição responsável pelas três avaliações globais do Projeto (prévia, de meio termo e final) foi o Instituto CEPA/SC, conforme se depreende abaixo:

O Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina – Instituto CEPA/SC, de acordo com as recomendações do Projeto de Recuperação, Conservação e Manejo dos Recursos Naturais em Microbacias Hidrográficas foi incumbido de proceder à avaliação dos trabalhos do referido projeto em três diferentes momentos: inicial, no ano zero, intermediário, no quarto ano de execução e final, no sétimo ano de atividades (SANTA CATARINA, 1991a, p. 15).

Por outro lado, há de se destacar que o próprio Instituto CEPA/SC foi o responsável pela coordenação do Microbacias 1 quando de seu planejamento e preparação:

(...) o governo do estado, através da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, constituiu uma equipe técnica formada por representantes do Instituto CEPA/SC (Coordenação), da EMPASC, ACARESC, CIDASC e do DER, com a finalidade de elaborar um projeto para ser executado num horizonte de tempo de 7 anos, a ser apresentado ao Banco Mundial para financiamento (SANTA CATARINA, 1988e, p. 9).

Percebe-se, portanto, que a instituição encarregada de coordenar os trabalhos de preparação do Projeto foi a mesma que efetuou, posteriormente, as avaliações. O grau de proximidade da instituição frente ao objeto, só pelo o que se constatou, por si, já bastaria para designá-la como avaliadora interna – o contato do Instituto CEPA/SC foi intenso desde a preparação, passando pela execução e acompanhamento do projeto, até sua fase final de avaliação e relatórios.

Outro fator relevante a se ponderar é que o Instituto CEPA/SC, à época, era órgão diretamente ligado à Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural, interessado direto na execução e resultados do Microbacias 1.

A instituição que deu origem ao Ceba foi criada em 1975 como Comissão Estadual de Planejamento Agrícola e transformado em Instituto Ceba/SC em 1982, sendo vinculada à Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural. Atuou por 30 anos nas áreas de informação e planejamento para a agricultura catarinense (SANTA CATARINA, 2007).

A questão da neutralidade, neste caso, é posta em xeque uma vez que os conflitos de interesse<sup>102</sup> em jogo são patentes: o Governo é o maior interessado na publicação de resultados positivos e minimização dos aspectos negativos; o Instituto Ceba/SC, responsável pela avaliação e divulgação dos resultados, como órgão subordinado à Secretaria de Estado da Agricultura, encontra-se em posição delicada. Neste norte, é oportuno resgatar o posicionamento de Arretche (1998, p. 37-38):

Há uma série de incentivos para que tais avaliações concluam pelo sucesso do programa ou, pelo menos, que tendam a minimizar seus elementos de fracasso. Estas razões vão desde a manutenção dos próprios empregos até o interesse das

---

<sup>102</sup> “conflict of interest exists in an evaluation when the personal or financial interests of an evaluator might either influence an evaluation or be affected by the evaluation. A conflict of interest can also exist when a client or stakeholder has an inappropriate personal or financial interest in an evaluation or a program being evaluated” (JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION, 1994, p. 115 *apud* YANG e SHEN, 2006, p. 379).

burocracias em aumentar suas margens de poder e de gasto. Por tais razões, é mais difícil que tais “avaliações” tenham em geral valor avaliativo, ainda que possam ser bons instrumentos de pesquisa para estudos de avaliação, mais particularmente avaliações de eficácia.

Em vista do exposto, e por não terem sido feitas avaliações por outras instituições além do Instituto Cepa/SC, as análises e resultados devem ser observados com maior esmero, conforme aponta a literatura na área.

#### 4.5.3 *Dos métodos para aplicação das avaliações*

Com base na literatura em políticas públicas, entende-se que os métodos empregados em uma pesquisa de avaliação devem ser explícitos e transparentes, para que possam ser conferidos, discutidos, criticados e melhorados na esfera pública.

Para que se pudesse fazer essa verificação na avaliação *ex ante* (avaliação prévia), foram consultados os seguintes documentos: Termo de Referência das Avaliações (1ª. e 2ª. partes) (SANTA CATARINA, 1990a, 1990b) e Avaliação Prévia (SANTA CATARINA, 1991a, 1991b, 1991c).

De acordo com o Termo de Referência das Avaliações (SANTA CATARINA, 1990a), a partir da constatação da existência de 199 municípios catarinenses, de 9 bacias hidrográficas subdivididas em 1683 microbacias, abrangendo aproximadamente 286.979 famílias, a opção de atuação escolhida para o Projeto foi por propriedade agrícola. “Essas informações consolidaram a filosofia de atuar por propriedade agrícola no sentido de obter resultados a nível de [*sic*] microbacia, implicando em definir as primeiras como menor unidade geográfica do projeto” (SANTA CATARINA, 1990a, p. 6).

Em função das divisões por bacias hidrográficas, e respeitando a macrodistribuição hídrica, “ficou estabelecida a aplicação do projeto em torno de 30% das microbacias existentes (520 unidades), em um total de 143 municípios, os quais contêm cerca de 232.469 famílias” (SANTA CATARINA, 1990a, p. 6-7). Comenta-se no documento que no decorrer do projeto seriam definidas as microbacias a serem atendidas em cada um dos 143 municípios, e em que ordem de prioridade. “Este processo de escolha será estabelecido, principalmente, conforme o nível de degradação ambiental das microbacias e do grau de aceitação da população abrangida” (SANTA CATARINA, 1990a, p. 7).

Como dito acima, a unidade de atuação do projeto seria a propriedade agrícola:

Do mesmo modo que nos procedimentos de aplicação, a avaliação terá como unidade de atuação a propriedade agrícola. Isto será feito de modo a permitir que, através das informações delas provenientes, se possa concluir a respeito de prováveis mudanças ocorridas também a nível de [*sic*] microbacia (SANTA CATARINA, 1990a, p. 8).

Para tanto, decidiu-se utilizar a técnica de amostragem probabilística, com seleção aleatória das unidades. Como suporte aos procedimentos de amostragem foram utilizados dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do levantamento preliminar do Projeto, efetuado pelo Instituto CEPA em 1989.

A avaliação prévia teve como delimitação de seu espaço geográfico todos os 143 municípios, alocados segundo a divisão por bacias hidrográficas. Já o público-alvo foram as propriedades agrícolas pertencentes às microbacias (SANTA CATARINA, 1990a).

Para o procedimento amostral, optou-se pela utilização de técnicas de estratificação: “Sendo a área de abrangência muito ampla, o número de unidades populacionais elevado, disperso e de natureza diversificada, e havendo a preocupação em otimizar o processo de coleta, configurou-se como melhor solução a utilização de técnicas de estratificação” (SANTA CATARINA, 1990a, p. 12).

A definição de amostras seguiu dois estágios:

Para o primeiro estágio considerou-se, em princípio, a aglutinação de microbacias [*sic*] de modo a constituir um determinado número de estratos, segundo as características comuns de seus componentes. Entretanto, [...], optou-se pela aplicação do processo aos municípios, admitindo-se que a homogeneização a este nível é extensiva às microbacias neles existentes (SANTA CATARINA, 1990a, p. 12).

(...). Uma vez definidos os estratos de municípios (com as correspondentes microbacias), será determinado o tamanho da amostra, também através de procedimentos específicos de amostragem estratificada (SANTA CATARINA, 1990a, p. 13).

No segundo estágio, o qual consiste em determinar o número de propriedades a ser pesquisado por microbacias/município (da primeira amostra), o procedimento será de amostragem aleatória simples, considerando-se que os respectivos ambientes já estarão devidamente homogêneos (SANTA CATARINA, 1990a, p. 13).

Em ambos os casos (primeiro e segundo estágio), tanto o processo de estratificação como o de determinação da variável dimensionadora, baseiam-se em métodos de análise multivariada (...) (SANTA CATARINA, 1990a, p. 13).

Nesse sentido, em ambos os estágios, a variável dimensionadora utilizada foi a “área média das propriedades em nível de estrato” (SANTA CATARINA, 1991a).

De acordo com a Avaliação Prévia (SANTA CATARINA, 1991a), ficou definido, face à natureza do trabalho, aos custos e recursos disponíveis, que em ambos os estágios utilizar-se-ia precisão de 15% e nível de significância de 5%.

Das 520 microbacias a serem trabalhadas, optou-se como universo do processo de avaliação inicial 70 microbacias:

Considerando-se, também, que o projeto seria aplicado a 520 microbacias de 140 municípios, selecionadas segundo critérios técnicos pré-estabelecidos, era fundamental dispor da delimitação desse conjunto de microbacias para dar suporte ao processo de amostragem em âmbito global. Como tal não ocorreu, a secretaria executiva do projeto, em entendimento com o Banco Mundial, definiu que o processo de avaliação dar-se-ia sobre o universo de 70 microbacias, correspondentes àquelas a serem trabalhadas no primeiro ano de execução do projeto, já previamente definidas (SANTA CATARINA, 1991a, p. 19).

O instrumento de avaliação (questionário de avaliação) encontra-se nos Anexos da Avaliação Prévia (SANTA CATARINA, 1991c), bem como as explicações dos itens e forma de preenchimento para o aplicador em campo.

Vale destacar que não é do escopo desta dissertação adentrar nos meandros das fórmulas estatísticas utilizadas ou questionar os procedimentos adotados. Desta forma, para aprofundamentos na parte estatística, todas as informações necessárias encontram-se nos documentos referenciados anteriormente.

Considerando-se os aspectos mencionados no início desta subseção, métodos explícitos e transparentes, a metodologia empregada para a construção da Avaliação Prévia (SANTA CATARINA, 1991a, 1991b, 1991c) atende ao que clama a literatura em avaliação de políticas públicas.

No caso da Avaliação Intermediária (avaliação de meio prazo), foram consultados os seguintes documentos: Termos de Referência da Avaliação de Meio-Prazo (SANTA CATARINA, 1995c) e Avaliação de Meio Prazo (1ª. e 2ª. partes) (SANTA CATARINA, 1995a, 1995b).

O Termo de Referência da Avaliação de Meio-Prazo afirma, logo na introdução, que a classificação das bacias hidrográficas em estratos, realizada na avaliação inicial para aglutinar microbacias semelhantes, a fim de minimizar custos e tempo de levantamento, continua válida, razão pela qual ela foi reutilizada.

Por se tratar de uma avaliação realizada no meio do projeto, havia a necessidade de se considerar a amostra da pesquisa inicial com uma amostra que representasse propriedades agrícolas/microbacias já trabalhadas há algum tempo: “A **avaliação de meio**

**prazo** (ou intermediária) fundamentou-se na comparação da situação atual de uma amostra de propriedades localizadas em microbacias trabalhadas pelo projeto há mais de doze meses com a amostra de propriedades pesquisadas na **avaliação inicial**” (SANTA CATARINA, 1995a, p. 11, grifos do autor).

O processo de seleção de produtores pesquisados foi efetuado com base em amostra probabilística, face à abrangência geográfica, ao elevado número de microbacias e de propriedades rurais e à necessidade de obter-se melhor representatividade de todo o universo considerado (SANTA CATARINA, 1995a, p. 11).

Como base de informações foram utilizados os dados relativos à identificação e localização das microbacias trabalhadas, com a especificação da data de início dos trabalhos e o número de propriedades nelas contidas; a lista das microbacias e respectivos produtores que compuseram o universo investigado em 1991 (avaliação prévia); lista de todas as microbacias contidas na área abrangida pelo projeto, estratificadas segundo conglomerado de municípios.

O espaço geográfico de abrangência da pesquisa compreendeu o conjunto de microbacias e respectivas propriedades rurais contidas nos 123 municípios trabalhados pelo projeto, classificados segundo bacias hidrográficas e estratos de municípios. O universo considerado foi o conjunto das microbacias e respectivas propriedades que tiveram os trabalhos iniciados no período 1991 a 1993 (pelo menos doze meses até a avaliação intermediária).

Tal como na avaliação prévia, a determinação da amostra seguiu dois estágios:

Tendo em conta a existência de dois tipos de população em diferentes níveis de abrangência, isto é, *microbacias* e *estabelecimentos agropecuários*, tornou-se necessário adotar um procedimento de amostragem em dois estágios, onde a amostra do segundo (estabelecimentos agropecuários) consistiria em uma subamostra do primeiro estágio (microbacias). O termo “amostra” foi considerado em nível de [*sic*] bacia hidrográfica, sendo determinadas nove amostras distintas (uma para cada bacia hidrográfica) para cada um dos dois estágios (SANTA CATARINA, 1995a, p. 13, grifos do autor).

A primeira amostra foi composta pelas propriedades que integravam a amostra da pesquisa inicial e efetivamente tiveram os trabalhos iniciados em 1991. Tratou-se, portanto, de um conjunto censitário relativo à amostra da primeira pesquisa, tendo por finalidade possibilitar a verificação de mesmas unidades em momentos distintos no tempo.

A segunda amostra foi constituída de um conjunto de microbacias e de propriedades agrícolas nelas contidas, estatisticamente representativo das unidades (microbacias e propriedades) que tiveram os trabalhos iniciados no período 1991-1993, e que não pertenciam à amostra da pesquisa inicial (SANTA CATARINA, 1995a, p. 16).

Ainda, uma terceira amostra foi formada por microbacias e respectivas propriedades que não haviam sido atendidas pelo projeto e contíguas às microbacias já trabalhadas, para observar o efeito-demonstração do projeto.

Também diferentemente da avaliação inicial, a amostra foi dimensionada, no primeiro estágio, para uma precisão e nível de significância de 10% e, no segundo estágio, com 20% de precisão e 10% de significância.

Para a aplicação da pesquisa foi adotado o mesmo questionário da avaliação prévia, acrescido de itens que permitissem identificar o grau de comprometimento dos produtores com o projeto, quais tecnologias, entre as preconizadas, estavam sendo adotadas e as principais razões que levaram os produtores a adotá-las (ou não) (SANTA CATARINA, 1995a).

Da mesma forma que a avaliação prévia, a avaliação intermediária contempla os quesitos de transparência e clareza dos métodos para a preparação da avaliação.

Para a avaliação *ex post*, estabeleceram-se algumas premissas, entre elas: a condição das propriedades analisadas na fase de avaliação prévia era semelhante à situação das propriedades que, em momentos posteriores, foram sendo incluídas no projeto; a avaliação final (assim como a intermediária) fundamentou-se na comparação da situação atual de uma amostra de propriedades localizadas em microbacias em que os trabalhos tiveram início há pelo menos 12 meses com a amostra de propriedades pesquisadas na avaliação inicial (SANTA CATARINA, 1999).

O universo pesquisado para a avaliação final foi o conjunto das microbacias e respectivas propriedades que tiveram os trabalhos realizados no período de julho/1994 a junho/1997, bem como as microbacias/propriedades que integraram as amostras das duas pesquisas de avaliação anteriores (SANTA CATARINA, 1999).

A metodologia para determinação da amostra permanece a mesma das avaliações anteriores:

Considera-se que a classificação das bacias, definida na elaboração do projeto e adotada nas primeiras duas avaliações, continua válida, uma vez que as características que lhes deram suporte permaneceram, em sua maioria, constantes no decorrer do tempo. Por esta razão, para efeito de levantamento e análise das informações, ela foi mantida na avaliação final do projeto.

Entretanto, a sistemática de aglutinar por estrato as microbacias semelhantes de cada bacia, no sentido de reduzir custos e tempo de levantamento das informações pela conseqüente minimização do número de unidades produtivas a serem pesquisadas, não foi utilizada na determinação da amostra 3. Isto ocorreu porque os referidos estratos não mais poderiam ser mantidos, posto que o conjunto de municípios e microbacias das diferentes bacias se modificou desde a avaliação anterior. Este fato é conseqüência das seguintes razões:

- criação de novos municípios;
- inserção de microbacias na abrangência do projeto;
- inclusão de municípios já existentes no âmbito do projeto;
- descontinuidade do projeto em microbacias inicialmente consideradas.

A existência de dois tipos de população em diferentes níveis de abrangência, quais sejam, microbacias e estabelecimentos agropecuários, indicou a necessidade de se adotar um procedimento de amostragem em duas etapas, no que a amostra da segunda (estabelecimentos agropecuários) consistiria em uma subamostra da primeira (microbacias). Assim, optou-se por determinar a amostra 3 a partir de um duplo procedimento de amostragem aleatória simples (SANTA CATARINA, 1999, p. 10).

Esta nova amostra (amostra 3) foi utilizada em conjunto com as amostras 1 e 2 (das avaliações anteriores) para dar o suporte à pesquisa de avaliação final. A amostra 3 foi dimensionada com uma precisão de 20% e nível de significância de 5% no primeiro estágio, e de 20% de precisão e 10% de significância para o segundo estágio.

De acordo com a Avaliação Final (SANTA CATARINA, 1999), o questionário aplicado foi semelhante ao das pesquisas anteriores, porém com o acréscimo de alguns aspectos que envolviam informações qualitativas referentes ao processo decisório dos produtores e mobilidade da juventude.

De uma forma geral, todas as três avaliações em questão contemplam os quesitos de transparência e clareza dos métodos empregados para avaliação, atendendo ao exposto na literatura.

#### *4.5.4 Das medições nas avaliações*

Nesta seção, apresentam-se as medições e resultados constantes das três avaliações efetuadas ao longo do Projeto Microbacias 1. Os dados coletados em cada avaliação foram explicitados através de tabelas, os quais foram comparados (quase todos) na avaliação de meio termo e final.

Como exposto na fundamentação teórica desta pesquisa, assim como na análise, entende-se que deva existir uma relação preferencialmente direta, entre o contexto de um projeto, a justificativa, os objetivos traçados e suas avaliações. Desta forma, com base na tabela síntese (vide tabela 11) já tratada, foi feita uma análise identificando se havia ou não relação entre cada tabela constante das avaliações (medições) com os objetivos e temas-chave

constantes daquela tabela. Verificou-se também o tipo de relação existente, se direta ou indireta.

As tabelas constantes na avaliação prévia (*ex ante*) são apresentadas, ordenadamente, na tabela abaixo:

Tabela 12: Dados coletados na Avaliação Prévia do Projeto Microbacias 1 – tabelas

| <b>Número</b> | <b>Tabela</b>   |
|---------------|---|
| 1             | Condição do produtor (total e por região do Estado)   |
| 2             | Distribuição percentual do número de estabelecimentos e área média por grupos de área total (total e por região)  |
| 3             | Utilização das terras segundo a topografia (total e por região)   |
| 4             | Percentual de utilização da área conforme a topografia por extrato (total e por região)   |
| 5             | Distribuição percentual por tipo de terreno conforme topografia por extrato de área (total e por região)  |
| 6             | Valor do capital de exploração (total)  |
| 7             | Veículos, máquinas e equipamentos para lavoura, segundo extrato de área de lavouras (total e por região)  |
| 8             | Instalações, máquinas e equipamentos para bovinocultura de leite segundo número de vacas do plantel (total)   |
| 9             | Condição do responsável pelo estabelecimento agrícola   |
| 10            | Disponibilidade média de mão-de-obra familiar por extrato de área e situação ocupacional em equivalente homem   |
| 11            | Utilização média de mão-de-obra por extrato de área (total e por região)  |
| 12            | Composição dos custos de atividade agropecuária segundo atividade principal (total e região)  |
| 13            | Renda agrícola - composição da renda agrícola segundo atividade principal (total e região)  |
| 14            | Distribuição dos produtores e escala média por região segundo atividade econômica principal   |
| 15            | Tamanho médio das explorações por extrato de área segundo atividade econômica principal (total e região)  |
| 16            | Margem operacional bruta (mob) média por extrato de área segundo atividade econômica principal (total e região)   |
| 17            | Distribuição dos produtores e área média disponível por extrato de margem operacional bruta (mob) em salários-mínimos segundo atividade econômica principal |
| 18            | Margem bruta total (mbt) por extrato de área segundo atividade econômica principal  |
| 19            | Percentual de produtores e efetivo médio do rebanho na atividade pecuária extensiva - Estado e regiões  |
| 20            | Percentual de produtores e efetivo médio do rebanho na atividade pecuária intensiva - Estado e regiões  |
| 21            | Percentual de produtores e área média das principais culturas por região e Estado - lavouras – grãos  |
| 22            | Percentual de produtores e área média das principais culturas por região e Estado - lavouras - legumes e frutas   |
| 23            | Percentual de produtores e área média das principais culturas por região e Estado - lavouras forrageiras e outras   |
| 24            | Percentual de produtores e área média das principais culturas por região e Estado - horticultura  |
| 25            | Produtores rurais, por origem e frequência da assistência técnica, segundo as regiões e o Estado  |
| 26            | Produtores rurais, por forma de associativismo e fonte de recursos para produção - Santa Catarina e principais regiões                                      |
| 27            | Percentual da produção comercializada dos principais produtos agropecuários, por grupos de atividade principal - Santa Catarina e regiões                   |
| 28            | Destino da produção e condições de armazenamento por extrato de área, segundo a renda operacional - na atividade lavouras (Estado e regiões)                |
| 29            | Pecuária extensiva - bovinocultura para corte e leite uso de práticas de manejo e criação (em %) e índices técnicos   |

|    |   |
|----|---|
| 30 | Pecuária extensiva - caprinos/ovinos - índices técnicos   |
| 31 | Pecuária intensiva - práticas de manejo (%) e índices técnicos  |
| 32 | Tecnologia utilizada e índices técnicos - lavoura/horticultura - alho   |
| 33 | Tecnologia utilizada e índices técnicos - lavoura/horticultura - arroz-de-sequeiro  |
| 34 | Tecnologia utilizada e índices técnicos - lavoura/horticultura - arroz irrigado   |
| 35 | Tecnologia utilizada e índices técnicos - lavoura/horticultura - batata   |
| 36 | Tecnologia utilizada e índices técnicos - lavoura/horticultura - beterraba  |
| 37 | Tecnologia utilizada e índices técnicos - lavoura/horticultura - cana-de-açúcar   |
| 38 | Tecnologia utilizada e índices técnicos - lavoura/horticultura - cebola   |
| 39 | Tecnologia utilizada e índices técnicos - lavoura/horticultura - couve-flor   |
| 40 | Tecnologia utilizada e índices técnicos - lavoura/horticultura - feijão   |
| 41 | Tecnologia utilizada e índices técnicos - lavoura/horticultura - fumo   |
| 42 | Tecnologia utilizada e índices técnicos - lavoura/horticultura - mandioca   |
| 43 | Tecnologia utilizada e índices técnicos - lavoura/horticultura - milho  |
| 44 | Tecnologia utilizada e índices técnicos - lavoura/horticultura - pepino   |
| 45 | Tecnologia utilizada e índices técnicos - lavoura/horticultura - pimentão   |
| 46 | Tecnologia utilizada e índices técnicos - lavoura/horticultura - soja   |
| 47 | Tecnologia utilizada e índices técnicos - lavoura/horticultura - tomate   |
| 48 | Tecnologia utilizada e índices técnicos - lavoura/horticultura - trigo  |
| 49 | Correção da acidez do solo - práticas e instrumentos de manejo e conservação do solo  |
| 50 | Fertilização do solo - práticas e instrumentos de manejo e conservação do solo  |
| 51 | Conservação do solo - práticas mecânicas e vegetativas  |
| 52 | Conservação do solo - práticas mecânicas e vegetativas [outros itens]   |
| 53 | Utilização das áreas de lavoura no inverno  |
| 54 | Práticas e instrumentos de manejo e conservação do solo por grau de instrução do produtor   |
| 55 | Práticas e instrumentos de manejo e conservação do solo por classe social   |
| 56 | Principal destino dos dejetos animais   |
| 57 | Intoxicação por uso de agrotóxicos  |
| 58 | Agrotóxicos - destino das embalagens e equipamentos de proteção para aplicação  |
| 59 | Abastecimento e limpeza dos pulverizadores (total e região)   |
| 60 | Principal processo de erosão  |
| 61 | Possibilidade de escoamento da produção em período chuvoso  |
| 62 | Reflorestamento   |
| 63 | Pessoas, por estrato de área e sexo segundo grupos de idade - Santa Catarina e regiões  |
| 64 | Pessoas, por estrato de área e sexo segundo grupos de idade - Santa Catarina  |
| 65 | Pessoas, por estrato de área e sexo, segundo o grau de instrução - Santa Catarina   |
| 66 | Pessoas, por estrato de área e sexo, segundo o grau de instrução - Santa Catarina e regiões do Estado                             |
| 67 | Estabelecimentos agrícolas pelos meios de comunicação disponíveis, segundo estrato de área - Santa Catarina                       |
| 68 | Estabelecimento por estrato de área, segundo a forma de abastecimento de água e do destino dos dejetos - Santa Catarina e regiões |
| 69 | Famílias, por classificação socioeconômica, segundo estratos de área no Estado e totais das regiões                               |
| 70 | Estabelecimentos agrícolas, pela disponibilidade ou não de energia elétrica, segundo estratos de área - Santa Catarina (%)        |
| 71 | Indicadores de produção para autoconsumo familiar - Santa Catarina  |
| 72 | Número de produtores e área total, segundo a condição de exploração - Santa Catarina  |
| 73 | Equivalente-homem disponível por família, segundo a situação ocupacional, por estrato de área (ha)                                |

---

Fonte: Santa Catarina (1991a, 1991b, 1991c).

A tabela abaixo mostra se há ou não relação entre as medições da avaliação prévia e os temas-chave e objetivos da tabela síntese (tabela 11). As medições estão identificadas pelo seu número correspondente da tabela acima (tabela 12).

Tabela 13: Relacionamento das medições da Avaliação Prévia com os temas-chave identificados

| <b>Temas-chave</b>                                      | <b>Relação direta</b>   | <b>Relação indireta</b>  |
|---|---|--|
| <b>Contexto</b>   |   |  |
| Erosão dos solos  | 3, 4, 5, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 62   | 7, 49, 50, 66  |
| Redução das fontes de água                              |   | 56, 57, 58, 59, 68   |
| Perdas de biodiversidade                                |   | 62   |
| Salinização   |   | 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50   |
| Desertificação  | 62  | 50, 60   |
| Desmatamentos   | 62  | 3, 4   |
| Falta de tratamento de dejetos                          | 56, 68  | 19, 20, 63, 64, 65, 66   |
| Uso incorreto de agrotóxicos                            | 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 57, 58, 59                                | 12, 66   |
| Poluição e contaminação da água                         | 56, 58, 59, 68  | 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 57, 63, 64, 65, 66   |
| Poluição ambiental (geral)                              | 56, 58, 59, 68  | 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 57, 63, 64, 65, 66   |
| <b>Justificativa</b>                                    |   |  |
| Desmatamentos   | 62  | 3, 4   |
| Inadequação das práticas de manejo dos solos            | 3, 4, 5, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 62   | 7, 66  |
| Falta de capacitação gerencial dos produtores rurais    | 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 69   | 25, 26, 27, 28, 66, 67, 72, 73   |
| Erosão e degradação dos solos                           | 3, 4, 5, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 62   | 7, 66  |
| Poluição dos mananciais                                 | 56, 57, 58, 59, 68  | 19, 20, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 63, 64, 65, 66, 67   |
| Redução da produtividade das culturas                   | 7, 21, 22, 23, 24, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 60 | 6, 15, 25, 26, 66, 67  |
| Enchentes   | 60  | 51, 52, 53, 54, 55, 67   |
| Mau uso dos produtos químicos                           | 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 57, 58, 59, 66                            | 67   |
| Falta de tratamento dos dejetos animais                 | 56, 68  | 19, 20, 63, 64, 65, 66   |
| Más condições sanitárias                                | 56, 68  | 19, 20, 57, 58, 59, 63, 64, 65, 66, 67   |
| <b>Objetivos</b>  |   |  |
| Geral: Aumento sustentável da produtividade do trabalho | 15, 49, 50, 51, 52, 53  | 3, 4, 6, 7, 10, 11, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 54, 55, 60, 73 |
| Geral: Aumento da renda líquida dos produtores rurais   | 12, 13, 16, 17, 18  | 6, 27, 49, 50, 69  |
| Específico: Aumentar a cobertura vegetal dos solos      | 50, 53, 60, 62  | 3, 4   |
| Específico: Melhorar a infiltração de água nos solos    | 51, 52, 53, 60, 62  |  |
| Específico: Controlar o escoamento da água superficial  | 51, 52, 53, 60, 62  |  |

Fonte: o autor.

Para facilitar a compreensão e visualização do exposto na tabela acima, foi construído um gráfico para cada tema-chave e objetivos e seu relacionamento direto com as medições da avaliação em tela.

A figura abaixo mostra, em termos percentuais, o relacionamento direto entre os temas do *Contexto* com as tabelas de dados utilizadas quando da avaliação prévia.

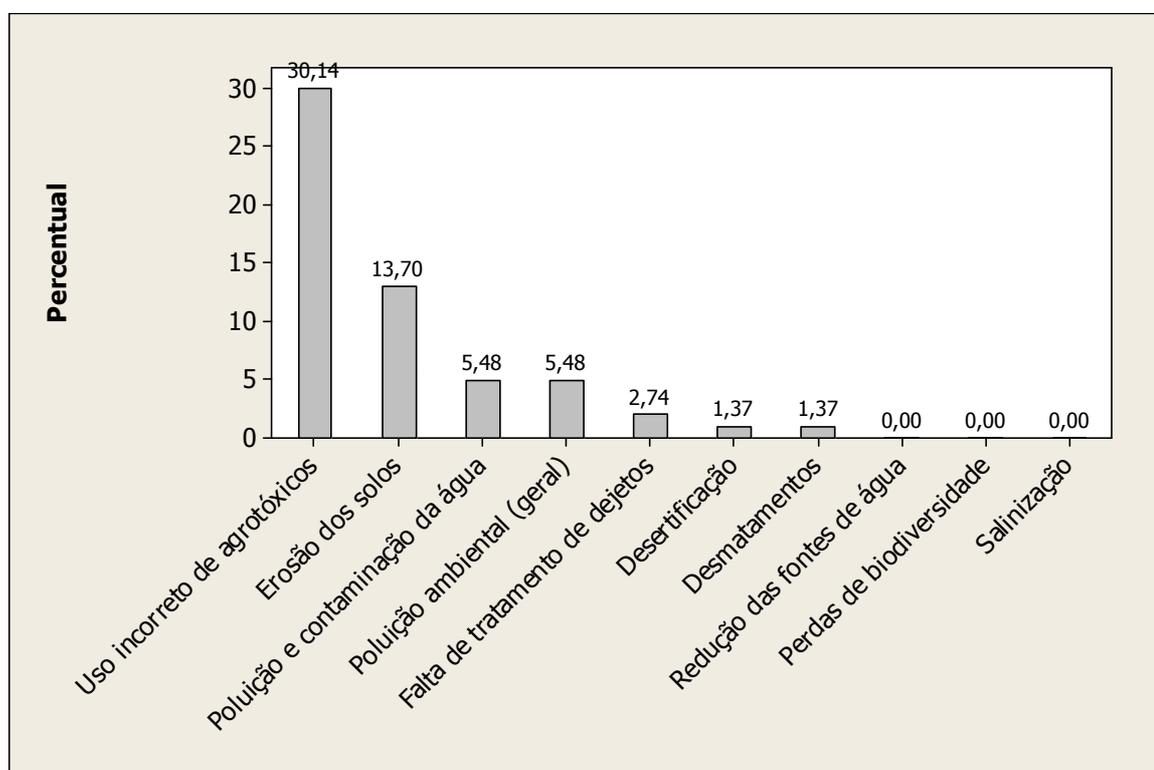


Figura 3: Relacionamento direto entre os temas do Contexto e as medições da avaliação prévia, em termos percentuais

Fonte: o autor

Nota-se claramente uma predominância dos temas *uso incorreto de agrotóxicos* e *erosão dos solos* nas medições, apresentando, respectivamente, 30,14% e 13,70% de presença. Por outro lado, destaca-se que os temas *redução das fontes de água*, *perdas de biodiversidade* e *salinização* não foram contemplados diretamente nas medições feitas na avaliação prévia. Além disso, como se depreende da figura acima, os outros temas apresentaram percentuais baixos de presença, muito próximos dos 5%.

A figura abaixo mostra, em termos percentuais, o relacionamento direto entre os temas da *Justificativa* com as tabelas de dados utilizadas quando da avaliação prévia.

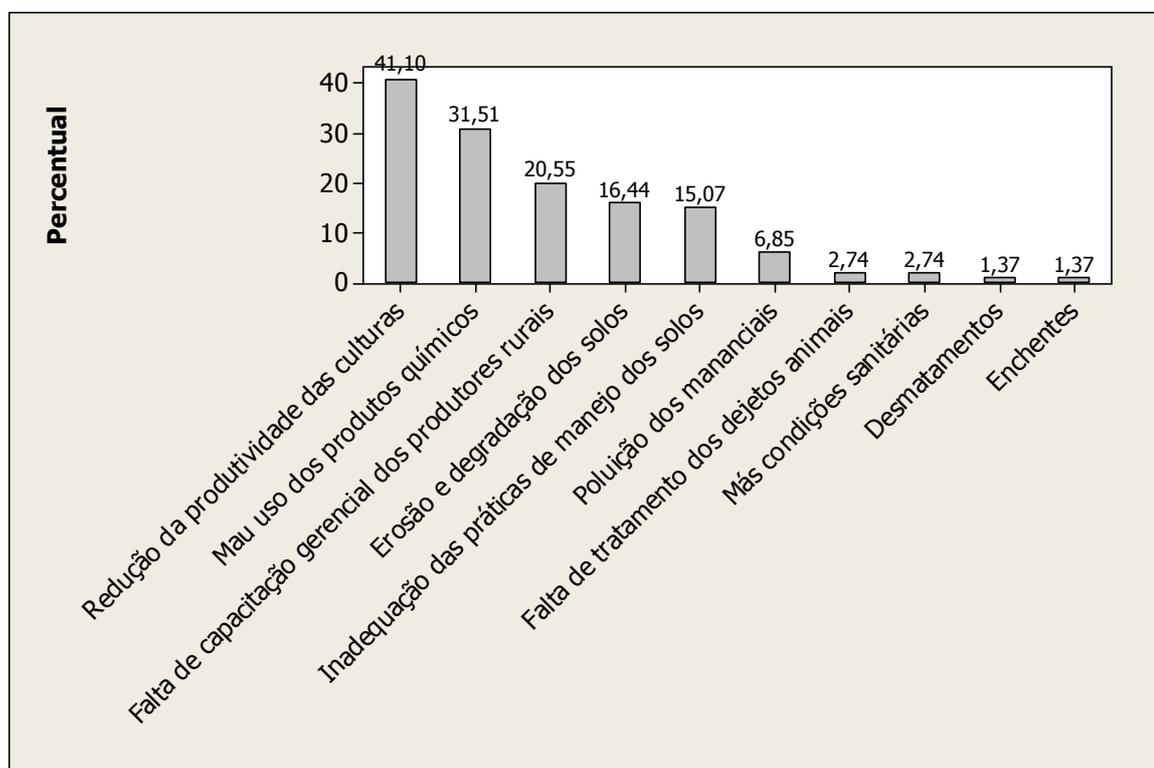


Figura 4: Relacionamento direto entre os temas da Justificativa e as medições da avaliação prévia, em termos percentuais

Fonte: o autor

Observa-se, a partir da figura acima, que os temas de maior relacionamento direto são *redução da produtividade das culturas*, *mau uso dos produtos químicos* e *falta de capacitação gerencial dos produtores rurais*, com 41,10%, 31,51% e 20,55%, respectivamente. De outro norte, os temas *falta de tratamento dos dejetos animais*, *más condições sanitárias*, *desmatamentos* e *enchentes* apresentaram percentuais baixos de relacionamento direto com as medições da avaliação prévia.

A figura abaixo mostra, em termos percentuais, o relacionamento direto entre os *Objetivos* do Projeto com as tabelas de dados utilizadas quando da avaliação prévia.

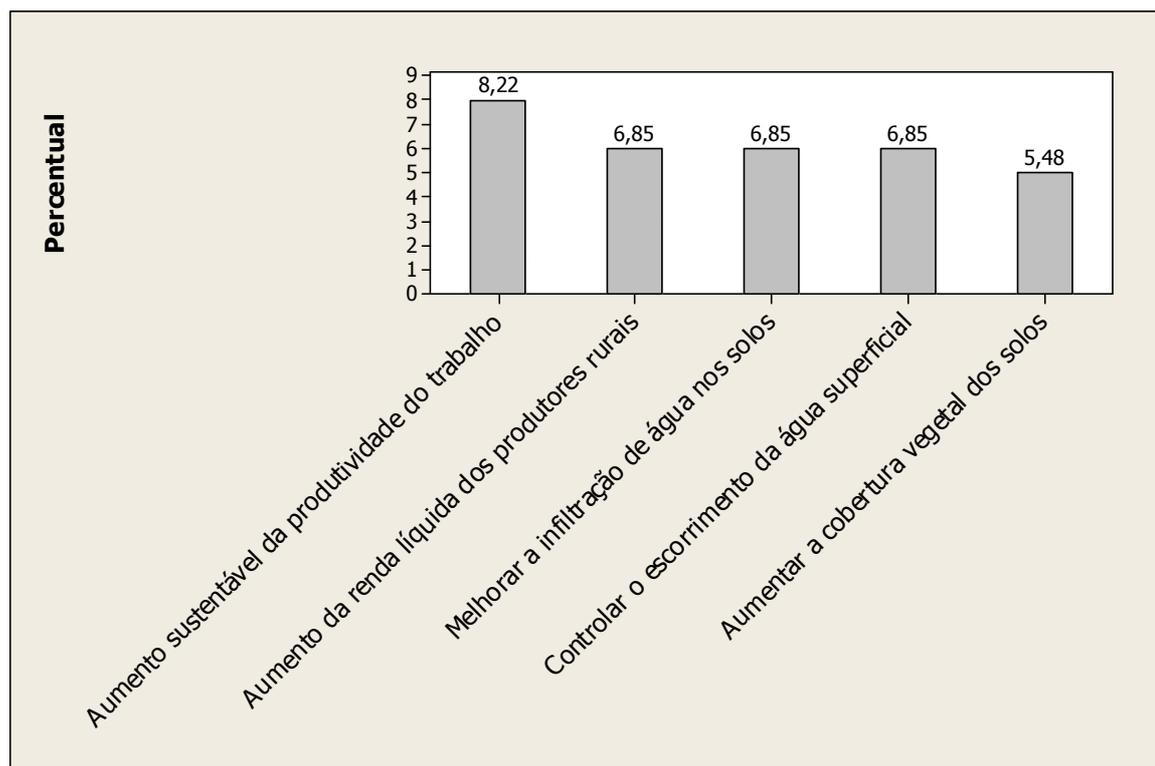


Figura 5: Relacionamento direto entre os Objetivos e as medições da avaliação prévia, em termos percentuais

Fonte: o autor

Percebe-se pela figura acima que há uma proximidade entre os percentuais de relacionamento direto dos objetivos com as medições da avaliação prévia, ficando todos entre 5 e 10%. O objetivo que apresenta maior relacionamento direto com as medições é o *aumento sustentável da produtividade do trabalho*, um objetivo geral do Projeto Microbacias 1, com 8,22%.

As tabelas constantes da avaliação intermediária (avaliação de meio termo) são apresentadas na tabela que segue.

Tabela 14: Dados coletados na Avaliação de Meio Termo do Projeto Microbacias 1 – tabelas

| Número | Tabela  |
|--------|---|
| 1      | Evolução da mão-de-obra familiar e contratada   |
| 2      | Evolução da mão-de-obra familiar e contratada em equivalente-homem  |
| 3      | Evolução da principal condição de posse do produtor por faixa etária na área do projeto microbacias   |
| 4      | Evolução da composição das áreas da propriedade, segundo a condição de posse da terra, na área do projeto microbacias   |
| 5      | Evolução da composição das áreas da propriedade, segundo a condição de posse da terra, em microbacias não trabalhadas pelo projeto, nas bacias hidrográficas do Oeste, Itajaí e sul |

- catarinense
- 6 Evolução do uso de sanitários na habitação principal na área do projeto microbacias  
Evolução do uso de sanitários na habitação principal nas bacias do Oeste, Itajaí e sul catarinense
- 7 em áreas não trabalhadas pelo projeto
- 8 Indicadores de acesso a informações dos produtores na área do projeto microbacias
- 9 Principais fontes de crédito para financiar a atividade agrícola na área do projeto microbacias
- 10 Percentual da produção vendida e época da venda na área do projeto microbacias
- 11 Participação de produtores em associações ou cooperativas
- 12 Fonte das principais informações sobre agricultura
- 13 Características do processo decisório na família dos entrevistados, segundo o tipo de decisão
- 14 Posição dos entrevistados segundo conselhos para os filhos quanto à permanência no campo
- 15 Frequência do intercâmbio de idéias dos produtores com os vizinhos
- 16 Evolução do uso das terras segundo a topografia na área do projeto microbacias  
Evolução do uso das terras segundo a topografia nas bacias hidrográficas do Oeste, Itajaí e sul catarinense, em microbacias não trabalhadas pelo projeto
- 17 Evolução do processo de erosão nas propriedades das microbacias trabalhadas e não trabalhadas
- 18 Área abrangida pelo projeto microbacias, área de adoção e área da amostra pesquisada, por cultura
- 19 Área média e produtividade das principais culturas na área do projeto microbacias
- 20 Indicadores de produtividade na área do projeto microbacias
- 21 Principal destino dos dejetos animais das criações nas propriedades pesquisadas
- 22 Principal destino das embalagens de agrotóxicos
- 24 Uso de equipamentos de proteção para aplicação de agrotóxicos
- 25 Ocorrência de casos de intoxicação por uso de agrotóxicos
- 26 Processo de abastecimento e limpeza de pulverizadores
- 27 Local de abastecimento e limpeza de pulverizadores
- 28 Principais motivos para reflorestar
- 29 Prática de reflorestamento segundo a idade do produtor
- 30 Principais motivos para não reflorestar
- 31 Motivos principais considerados no planejamento das safras
- 32 Fontes de consulta dos produtores para decisões importantes na produção
- 33 Procedimentos quanto à adoção de novas tecnologias
- 34 Adoção de práticas de fertilização do solo na área do projeto
- 35 Principais razões para a adoção de práticas de fertilização do solo
- 36 Principais razões para a não adoção de práticas conservacionistas de fertilização do solo
- 37 Adoção de práticas de preparo do solo na área do projeto microbacias
- 38 Principais razões para a adoção de práticas conservacionistas de preparo do solo
- 39 Principais razões para a não adoção de práticas conservacionistas de preparo do solo
- 40 Adoção de práticas de rotação de cultura na área do projeto
- 41 Principais razões para a adoção de práticas de rotação de cultura
- 42 Principais razões para a não adoção de práticas de rotação de cultura
- 43 Área e percentual da área de lavouras com a adoção de práticas de conservação do solo
- 44 Estimativa da área de adoção de práticas conservacionistas no universo total trabalhado pelo projeto
- 45 Principais razões para a adoção de práticas de conservação do solo
- 46 Principais razões para a não adoção de práticas de conservação do solo
- 47 Utilização das áreas de lavoura no inverno em relação ao total de área de lavouras
- 48 Estimativa da utilização das áreas de lavoura no inverno na área trabalhada pelo projeto
- 49 Principais motivações para o uso de pastagem de inverno
- 50 Principais razões para o não uso de pastagem de inverno
- 51 Evolução da recepção de assistência técnica na área do projeto microbacias
- 52 Intensidade da assistência técnica e grau de satisfação com o projeto
- 53 Situação das estradas rurais
- 54 Principais benefícios das melhorias realizadas pelo projeto nas estradas, segundo opinião dos produtores informantes
- 55 Situação da fertilidade da terra segundo os produtores
- 56 Conservação do solo pelos vizinhos, segundo os produtores pesquisados
- 57 Número de produtores segundo a atividade econômica principal e área média
- 58 Evolução da mão-de-obra familiar e contratada em equivalente-homem, segundo a atividade econômica principal

|    |   |
|----|---|
| 59 | Valor bruto da produção, consumo intermediário e valor agregado médios, segundo a atividade econômica principal   |
| 60 | Valor bruto da produção, consumo intermediário e valor agregado médios, segundo a atividade econômica principal   |
| 61 | Valor bruto da produção, consumo intermediário e valor agregado médios, segundo a atividade econômica principal na Bacia 1 - Chapecó/Irani/Antas/Peperi-Guaçu                       |
| 62 | Valor bruto da produção, consumo intermediário e valor agregado médios, segundo a atividade econômica principal na Bacia 3 - Itajaí   |
| 63 | Número de propriedades, área total e valor agregado por hectare, segundo a atividade econômica principal  |
| 64 | Valor agregado por trabalhador rural permanente segundo a atividade econômica principal   |
| 65 | Evolução do uso de sanitários na habitação principal na área do projeto microbacias, segundo a atividade econômica principal  |
| 66 | Evolução do uso das terras segundo a topografia e segundo a atividade econômica principal   |
| 67 | Evolução do processo de erosão nas propriedades das microbacias trabalhadas segundo a atividade econômica principal   |
| 68 | Indicadores de produtividade na pecuária na área do projeto microbacias, segundo a atividade econômica principal  |
| 69 | Área média e produtividade das principais culturas na área do projeto microbacias, em propriedades que têm nas lavouras a atividade econômica principal                             |
| 70 | Principal destino dos dejetos animais das criações segundo a atividade econômica principal, pecuária grandes animais, pecuária pequenos animais e lavouras                          |
| 71 | Principal destino dos dejetos animais das criações segundo a atividade econômica principal, olericultura e policultura  |
| 72 | Principal destino das embalagens de agrotóxicos segundo a atividade econômica principal, pecuária grandes animais, pecuária pequenos animais e lavouras                             |
| 73 | Principal destino das embalagens de agrotóxicos segundo a atividade econômica principal, olericultura e policultura   |
| 74 | Uso de equipamentos de proteção para aplicação de agrotóxicos segundo a atividade econômica principal   |
| 75 | Prática de reflorestamento segundo a idade do produtor e a atividade econômica principal  |
| 76 | Adoção de práticas de fertilização do solo segundo a atividade econômica principal  |
| 77 | Adoção de práticas de preparo do solo segundo a atividade econômica principal, pecuária grandes animais, pecuária pequenos animais e lavouras                                       |
| 78 | Adoção de práticas de preparo do solo segundo a atividade econômica principal olericultura e policultura  |
| 79 | Adoção de práticas de rotação de cultura segundo a atividade econômica principal  |
| 80 | Área e percentual da área de lavouras com a adoção de práticas de conservação de solo segundo a atividade econômica principal, pecuária grandes animais e pecuária pequenos animais |
| 81 | Área e percentual da área de lavouras com a adoção de práticas de conservação de solo segundo a atividade econômica principal, lavouras e olericultura                              |
| 82 | Área e percentual da área de lavouras com a adoção de práticas de conservação de solo segundo a atividade econômica principal, policultura  |
| 83 | Utilização das áreas de lavoura no inverno em relação ao total de área de lavouras, segundo a atividade econômica principal   |
| 84 | Frequência de adoção de práticas conservacionistas  |

Fonte: Santa Catarina (1995a, 1995b).

Da mesma forma como feito para a avaliação prévia, a tabela abaixo mostra se há ou não relação entre as medições da avaliação de meio prazo e os temas-chave e objetivos da tabela síntese (tabela 11). As medições estão identificadas pelo seu número correspondente da tabela acima (tabela 14).

Tabela 15: Relacionamento das medições da Avaliação de Meio Prazo com os temas-chave identificados

| <b>Temas-chave</b>                                      | <b>Relação direta</b>  | <b>Relação indireta</b>  |
|---|--|--|
| <b>Contexto</b>   |  |  |
| Erosão dos solos  | 16, 17, 18, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 56, 66, 67, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84                         | 28, 29, 34, 35, 36, 40, 41, 42, 47, 48, 49, 50, 55, 75, 76, 79   |
| Redução das fontes de água                              | 27   | 6, 7, 22, 23, 26, 65, 70, 71, 72, 73   |
| Perdas de biodiversidade                                |  | 16, 17, 27, 28, 29, 30, 75   |
| Salinização   |  | 34, 35, 36, 55, 56, 76   |
| Desertificação  | 28, 30   | 16, 17, 18, 29, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 56, 66, 67, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84 |
| Desmatamentos   | 16, 17, 28, 29, 30, 75   | 18, 34, 35, 36, 47, 48, 49, 50, 56, 66, 67, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84   |
| Falta de tratamento de dejetos                          | 6, 7, 22, 65, 70, 71   |  |
| Uso incorreto de agrotóxicos                            | 23, 24, 25, 26, 27, 72, 73, 74   | 34, 55   |
| Poluição e contaminação da água                         | 6, 7, 22, 23, 27, 65, 70, 71, 72, 73   | 26, 74   |
| Poluição ambiental (geral)                              | 6, 7, 22, 23, 27, 65, 70, 71, 72, 73   | 26, 74   |
| <b>Justificativa</b>                                    |  |  |
| Desmatamentos   | 16, 17, 28, 29, 30, 75   | 18, 67   |
| Inadequação das práticas de manejo dos solos            | 16, 17, 18, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 56, 66, 67, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84 | 47, 48, 49, 50, 55, 79   |
| Falta de capacitação gerencial dos produtores rurais    | 1, 2, 31, 32, 33, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64   | 3, 4, 5, 9, 10, 13, 20, 21, 40, 41, 42, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 68   |
| Erosão e degradação dos solos                           | 16, 17, 18, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 56, 66, 67, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84                     | 28, 29, 30, 34, 35, 36, 47, 48, 49, 50, 55, 79   |
| Poluição dos mananciais                                 | 6, 7, 27   | 22, 23, 26, 65, 70, 71, 72, 73   |
| Redução da produtividade das culturas                   | 20, 21, 68, 69   | 16, 17, 18, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 66, 67, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84                         |
| Enchentes   |  | 37   |
| Mau uso dos produtos químicos                           | 23, 24, 25, 26, 27, 72, 73, 74   | 34, 55   |
| Falta de tratamento dos dejetos animais                 | 22, 70, 71   | 65   |
| Más condições sanitárias                                | 6, 7, 22, 65, 70, 71, 72, 73, 74   | 23, 26, 27, 57   |
| <b>Objetivos</b>  |  |  |
| Geral: Aumento sustentável da produtividade do trabalho | 20, 21, 31, 40, 41, 42, 68, 69   | 9, 15, 16, 17, 18, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 55, 67, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84              |
| Geral: Aumento da renda líquida dos produtores rurais   | 9, 10, 31, 59, 60, 61, 62, 63, 64  | 20, 21   |
| Específico: Aumentar a cobertura vegetal dos solos      | 18, 28, 29, 30, 47, 48, 49, 50, 67, 75, 82, 83, 84   | 16, 17, 43, 44, 45, 46, 56, 66   |
| Específico: Melhorar a infiltração de água nos solos    | 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 56, 67, 75, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84                     | 28, 29, 30, 40, 41, 42, 66   |
| Específico: Controlar o escoamento da água superficial  | 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 56, 67, 75, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84                     | 28, 29, 30, 40, 41, 42, 53, 54, 66   |

Fonte: o autor.

A partir da tabela acima foram construídos 3 gráficos para melhor ilustrar o exposto acima.

A figura abaixo mostra, em termos percentuais, o relacionamento direto entre os temas do *Contexto* com as tabelas de dados utilizadas quando da avaliação de meio prazo.

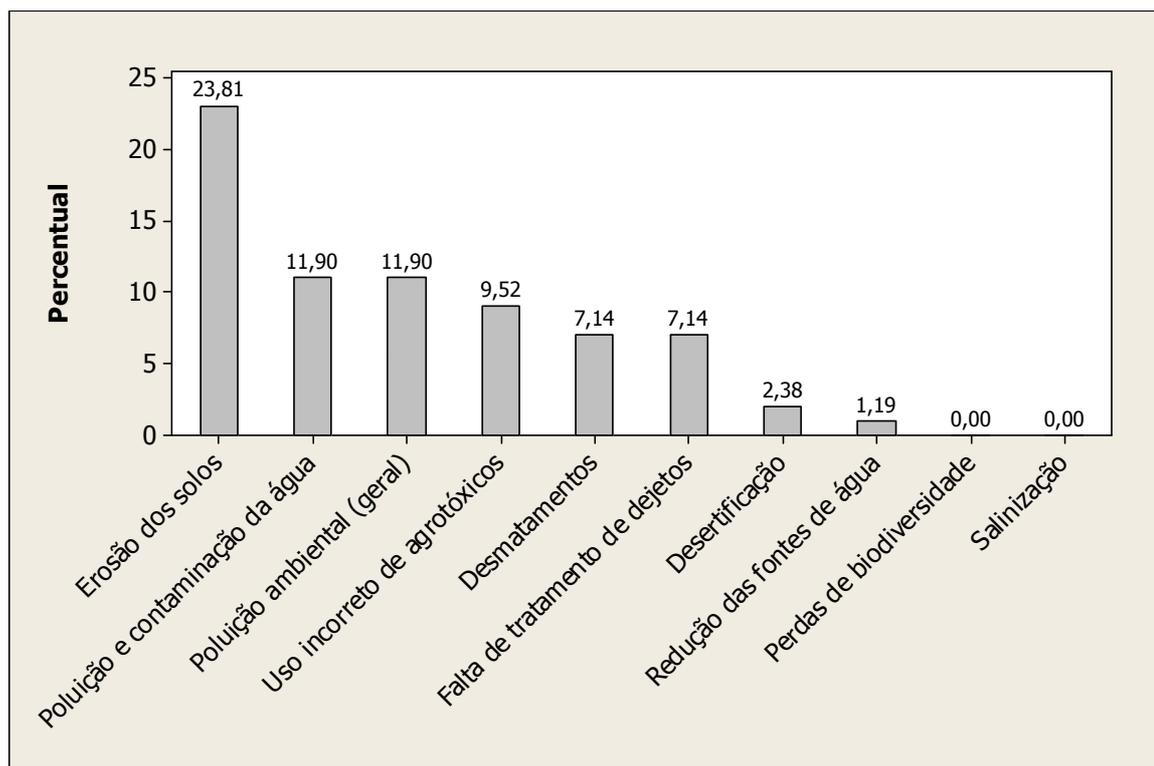


Figura 6: Relacionamento direto entre os temas do Contexto e as medições da avaliação de meio prazo, em termos percentuais

Fonte: o autor

Observa-se que na avaliação de meio prazo o tema do *Contexto* com maior percentual de relacionamento direto com as medições é *erosão dos solos*, com 23,81%, seguido por *poluição e contaminação da água* e *poluição ambiental (geral)*, ambos com 11,90%. Destaca-se que os temas *desertificação*, *redução das fontes de água*, *perdas de biodiversidade* e *salinização* apresentaram percentuais abaixo de 5%, sendo que os dois últimos temas não obtiveram relacionamento direto com as medições.

A figura abaixo mostra, em termos percentuais, o relacionamento direto entre os temas da *Justificativa* com as tabelas de dados utilizadas quando da avaliação de meio prazo.

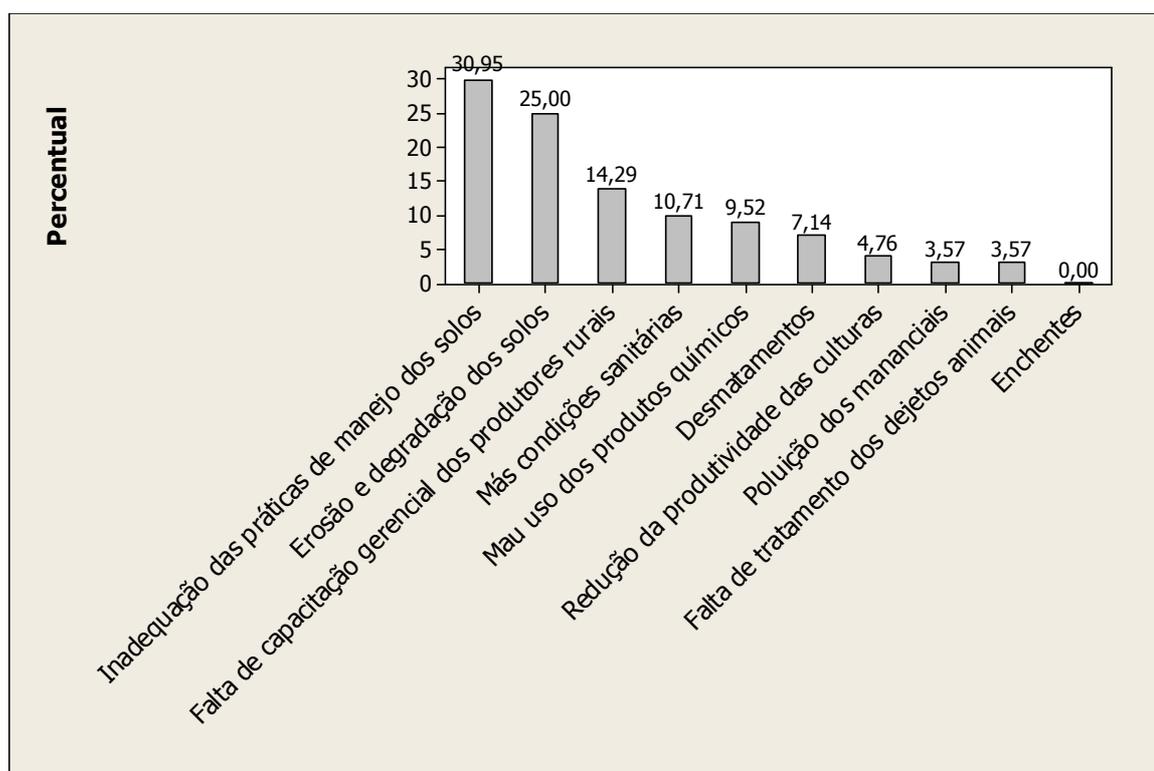


Figura 7: Relacionamento direto entre os temas da Justificativa e as medições da avaliação de meio prazo, em termos percentuais

Fonte: o autor

Verifica-se que os temas de maior relacionamento direto na *Justificativa* são *inadequação das práticas de manejo dos solos* e *erosão e degradação dos solos*, com 30,95% e 25,00%, respectivamente. Por outro lado, os temas *redução da produtividade das culturas*, *poluição dos mananciais*, *falta de tratamento dos dejetos animais* e *enchentes* não chegaram a 5%. Ressalta-se, ainda, que o tema *enchente* não apresentou relacionamento direto com as medições.

A figura abaixo mostra, em termos percentuais, o relacionamento direto entre os *Objetivos* com as tabelas de dados utilizadas quando da avaliação de meio prazo.

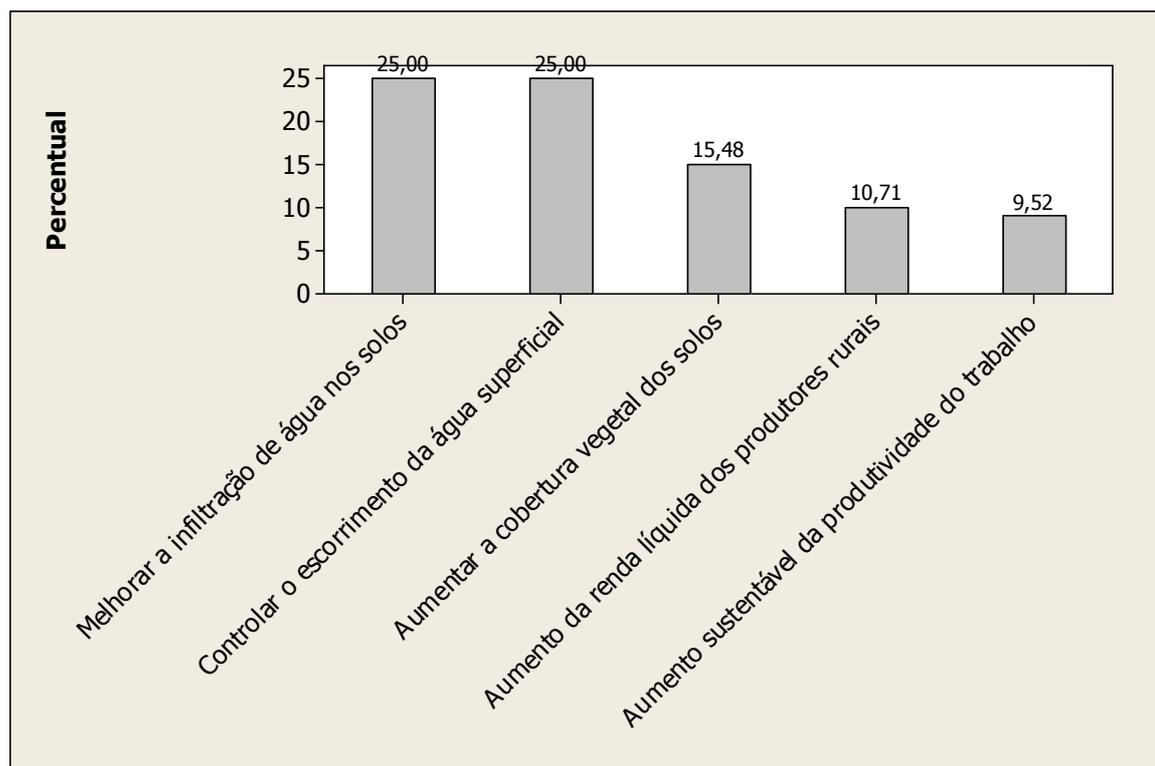


Figura 8: Relacionamento direto entre os Objetivos e as medições da avaliação de meio prazo, em termos percentuais

Fonte: o autor

Da figura acima se nota que os temas de maior relacionamento direto são *melhorar a infiltração de água nos solos* e *controlar o escoamento da água superficial*, ambos com 25,00% de presença. Além disso, os três temas com maior percentual referem-se aos objetivos específicos do Projeto, mostrando uma predominância de relacionamento direto desses objetivos com as medições efetuadas.

As tabelas utilizadas na avaliação final são apresentadas como segue na tabela abaixo.

Tabela 16: Dados coletados na Avaliação Final do Projeto Microbacias 1 – tabelas

| Número | Tabela  |
|--------|---|
| 1      | Evolução da mão-de-obra familiar e contratada   |
| 2      | Evolução da mão-de-obra familiar e contratada em equivalente-homem  |
| 3      | Evolução da mão-de-obra familiar e contratada em equivalente-homem, segundo a atividade econômica principal |
| 4      | Valor agregado por trabalhador rural permanente, segundo a atividade econômica principal                    |
| 5      | Evolução do número de produtores segundo a atividade econômica principal e área médias das propriedades     |

- 6 Evolução do número de produtores segundo a atividade econômica principal entre a amostra 1 e a amostra 1+2 e respectivas áreas médias
- 7 Posição dos entrevistados segundo conselhos para os filhos quanto à permanência no campo
- 8 Filhos com mais de 10 anos que pretendem morar na cidade, segundo o sexo
- 9 Destino planejado pelos jovens que pretendem migrar para a cidade
- 10 Principal ocupação pretendida pelos jovens que desejam migrar para a cidade
- 11 Principais motivos para sair da agricultura
- 12 Filhos com mais de 10 anos que migram para o meio urbano, segundo o sexo
- 13 Destino dos jovens que migraram para a cidade
- 14 Principal ocupação dos jovens que migraram para a cidade
- 15 Principal motivo de saída dos filhos que já migraram
- 16 Formas de recompensa pelo trabalho dos filhos
- 17 Evolução da principal condição de posse do produtor por faixa etária na área do projeto microbacias
- 18 Evolução da composição das áreas da propriedade, segundo a condição de posse da terra, na área do projeto microbacias
- 19 Evolução do uso de sanitários na habitação principal na área do projeto microbacias
- 20 Principal fonte de abastecimento de água da habitação principal
- 21 Evolução do uso de sanitários na habitação principal na área do projeto microbacias, segundo a atividade econômica principal
- 22 Condição de proteção de poços e vertentes
- 23 Condição de operação do abastecimento de água de poços e vertentes
- 24 Indicadores de acesso a informações dos produtores na área do projeto microbacias
- 25 Fonte das principais informações sobre agricultura
- 26 Características do processo decisório na família dos entrevistados, segundo o tipo de decisão
- 27 Participação de produtores em associações ou cooperativas
- 28 Número de produtores rurais que utilizam capital de terceiros para financiar suas atividades agrícolas na área do projeto microbacias
- 29 Principais fontes de crédito para financiar a atividade agrícola na área do projeto microbacias
- 30 Situação de endividamento dos produtores, segundo a bacia hidrográfica - safra 97/98
- 31 Beneficiamento, processamento ou industrialização de produtos agrícolas e alimentos
- 32 Tipo de processamento principal
- 33 Evolução do uso das terras, segundo a topografia, na área do projeto microbacias
- 34 Evolução do uso das terras, segundo a topografia e por tipo de atividade na área do projeto microbacias
- 35 Evolução do uso das terras segundo a topografia e a atividade econômica principal
- 36 Evolução do processo de erosão nas propriedades das microbacias trabalhadas, segundo a atividade econômica principal
- 37 Indicadores de produtividade da pecuária na área do projeto microbacias, segundo a atividade econômica principal
- 38 Área média e produtividade das principais culturas na área do projeto microbacias
- 39 Área média e produtividade das principais culturas na área do projeto microbacias, em propriedades que têm nas lavouras a atividade econômica principal
- 40 Produtividade média de alguns produtos agrícolas de Santa Catarina de 1991 a 1998 e produtividade média dos produtores do projeto microbacias amostrados em 1991, 1995 e 1998
- 41 Principal destino dos dejetos animais das criações, segundo a atividade econômica principal, pecuária grandes animais, pecuária pequenos animais e lavouras
- 42 Principal destino dos dejetos animais das criações, segundo a atividade econômica principal, olericultura e policultura
- 43 Principal destino das embalagens de agrotóxicos
- 44 Uso de equipamento de proteção para aplicação de agrotóxicos
- 45 Ocorrência de casos de intoxicação por uso de agrotóxicos
- 46 Idade da pessoa que aplica agrotóxico com maior frequência
- 47 Principal destino das embalagens de agrotóxicos segundo a atividade principal, pecuária grandes animais, pecuária pequenos animais e lavouras
- 48 Principal destino das embalagens de agrotóxicos segundo a atividade econômica principal, olericultura e policultura
- 49 Uso de equipamentos de proteção para aplicação de agrotóxicos segundo a atividade econômica principal
- 50 Processo de abastecimento e limpeza de pulverizadores

- 51 Local de abastecimento e limpeza de pulverizadores
- 52 Prática de reflorestamento segundo a idade do produtor
- 53 Principais motivos considerados no planejamento das safras
- 54 Adoção de práticas de fertilização do solo na área do projeto microbacias
- 55 Adoção de práticas de fertilização do solo, segundo a atividade econômica principal
- 56 Adoção de práticas de fertilização do solo, segundo a atividade econômica principal [outros itens]
- 57 Adoção de práticas de preparo de solo na área do projeto microbacias
- 58 Adoção de práticas de preparo do solo, segundo a atividade econômica principal, pecuária grandes animais, pecuária pequenos animais e lavouras
- 59 Adoção de práticas de preparo do solo, segundo a atividade econômica principal, olericultura e policultura
- 60 Adoção de práticas de rotação de cultura na área do projeto microbacias
- 61 Adoção de práticas de rotação de cultura, segundo a atividade econômica principal
- 62 Área e percentual da área de lavouras com a adoção de práticas de conservação de solo
- 63 Área e percentual da área de lavouras com a adoção de práticas de conservação de solo, segundo a atividade econômica principal, pecuária grandes animais e pecuária pequenos animais
- 64 Área e percentual da área de lavouras com a adoção de práticas de conservação de solo, segundo a atividade econômica principal, lavouras e olericultura
- 65 Área e percentual da área de lavouras com a adoção de práticas de conservação de solo, segundo a atividade econômica principal, policultura
- 66 Área e percentual da área de lavouras com a adoção de práticas de conservação de solo, segundo a atividade econômica principal, pecuária grandes animais e pecuária pequenos animais
- 67 Produtores com adoção de práticas conservacionistas, segundo a atividade econômica principal, lavouras e olericultura
- 68 Produtores com adoção de práticas conservacionistas de conservação de solo, segundo a atividade econômica principal e policultura
- 69 Utilização das áreas de lavoura no inverno em relação ao total de área de lavouras
- 70 Estimativa da utilização das áreas de lavoura no inverno, na área trabalhada pelo projeto
- 71 Utilização das áreas de lavoura no inverno em relação ao total de área de lavouras, segundo a atividade econômica principal
- 72 Situação da fertilidade da terra segundo os produtores
- 73 Conservação do solo pelos vizinhos, segundo os produtores pesquisados
- 74 Evolução da recepção de assistência técnica na área do projeto microbacias
- 75 Situação das estradas rurais
- 76 Principais benefícios das melhorias realizadas pelo projeto nas estradas, segundo opinião dos produtores informantes
- 77 Produtores atendidos pelo Prosolo - pesquisa de avaliação final
- 78 Principais atividades financiadas pelo Prosolo
- 79 Valor bruto da produção, consumo intermediário e valor agregado médio, segundo a atividade econômica principal
- 80 Valor bruto da produção, consumo intermediário e valor agregado médio, segundo a atividade econômica principal - amostra parcial (1+2)
- 81 Evolução do valor bruto da produção, consumo intermediário e valor agregado médio, segundo a atividade econômica principal, a preços de junho de 1998
- 82 Evolução do valor bruto da produção, consumo intermediário e valor agregado médio, segundo a atividade econômica principal
- 83 Evolução do valor bruto da produção, consumo intermediário e valor agregado médio, segundo a atividade econômica principal, a preços de junho de 1998
- 84 Evolução do valor bruto da produção, consumo intermediário e valor agregado médio, segundo a atividade econômica principal, na bacia 1 - Chapecó/Irani/Antas/Peperi-Guaçu a preços de junho de 1998
- 85 Evolução do valor bruto da produção, consumo intermediário e valor agregado médio, segundo a atividade econômica principal, na bacia 1 - Chapecó/Irani/Antas/Peperi-Guaçu [outros itens]
- 86 Evolução do valor bruto da produção, consumo intermediário e valor agregado médio, segundo a atividade econômica principal, na bacia 3 - Itajaí
- 87 Evolução do valor bruto da produção, consumo intermediário e valor agregado médio, segundo a atividade econômica principal, na bacia 3 - Itajaí - preços de junho de 1998
- 88 Número de propriedades, área total e evolução do valor agregado por hectare, segundo a atividade econômica principal
- 89 Número de propriedades, área total e evolução do valor agregado por hectare, segundo a atividade econômica principal

|     |  |
|-----|--|
|     | econômica principal  |
| 90  | Evolução da produtividade agrícola de algumas culturas, na área do projeto   |
| 91  | Metas e projeção do alcance de algumas práticas conservacionistas de manejo de solos na área do projeto  |
| 92  | Evolução do valor agregado médio por exploração agrícola, a preços de junho de 1998  |
| 93  | Evolução do valor agregado médio por hectare, a preços de junho de 1998  |
| 94  | Evolução do valor bruto da produção e do valor agregado entre produtores, segundo o tempo de adesão ao projeto   |
| 95  | Produtividade média estadual, produtividade média na amostra pesquisada e estimativa da produtividade, em situação sem projeto, das principais lavouras      |
| 96  | Evolução do valor agregado médio por exploração agrícola, na amostra pesquisada e em simulação sem projeto - em reais - junho de 1998                        |
| 97  | Valor bruto da produção, consumo intermediário e valor agregado segundo o tipo de manejo de solos, entre produtores com principal fonte de renda em lavouras |
| 98  | Área e percentual de lavouras com práticas de conservação de solo na Bacia 1 – Chapecó/Irani/Peperi-Guaçu  |
| 99  | Área e percentual de lavouras com práticas de conservação de solo na Bacia 4 – Jacutinga/Peixe   |
| 100 | Área e percentual de lavouras com práticas de conservação de solo na Bacia 8 – Negro/Canoinhas/Timbó/Jangada/Paciência/São João/Preto                        |
| 101 | Área e percentual de lavouras com práticas de conservação de solo na Bacia 3 – Itajaí  |
| 102 | Frequência de adoção de práticas conservacionistas   |
| 103 | Estimativa da área de adoção de práticas conservacionistas no universo total trabalhado pelo projeto   |
| 104 | Número de propriedades segundo o tipo de sanitários  |
| 105 | Número de propriedades, segundo o tipo de abastecimento de água na habitação principal   |
| 106 | Número de poços e vertentes protegidas   |
| 107 | Área de uso de pastagem de inverno, segundo a atividade econômica principal  |
| 108 | Número de esterqueiras existentes  |

Fonte: Santa Catarina (1999).

Como realizado para as avaliações prévia e de meio prazo, a tabela abaixo mostra se há ou não relação entre as medições da avaliação final e os temas-chave e objetivos da tabela síntese (tabela 11). As medições estão identificadas pelo seu número correspondente da tabela acima (tabela 16).

Tabela 17: Relacionamento das medições da Avaliação Final com os temas-chave identificados

| <b>Temas-chave</b>         | <b>Relação direta</b>  | <b>Relação indireta</b>   |
|----------------------------|--|---|
| <b>Contexto</b>            |  |   |
| Erosão dos solos           | 33, 34, 35, 36, 57, 58, 59, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 73, 91, 98, 99, 100, 101, 102, 103 | 52, 54, 55, 56, 60, 61, 69, 70, 71, 72  |
| Redução das fontes de água | 22, 23, 106  | 19, 21, 41, 42, 43, 47, 48, 50, 104, 108  |
| Perdas de biodiversidade   |  | 33, 34, 35, 36  |
| Salinização                |  | 54, 72, 73, 91  |
| Desertificação             |  | 33, 34, 35, 36, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 91, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 107 |
| Desmatamentos              | 33, 34, 35, 52   | 36, 54, 55, 56, 69, 70, 71, 73, 91,   |

|   |  |   |
|---|--|---|
|   |  | 107   |
| Falta de tratamento de dejetos                          | 19, 21, 41, 42, 104  | 108   |
| Uso incorreto de agrotóxicos                            | 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51   |   |
| Poluição e contaminação da água                         | 22, 23, 41, 42, 43, 47, 48, 51, 106  | 19, 21, 104, 108  |
| Poluição ambiental (geral)                              | 22, 23, 41, 42, 43, 47, 48, 51, 106  | 19, 21, 41, 42, 43, 44, 47, 48, 50, 104, 108  |
| <b>Justificativa</b>                                    |  |   |
| Desmatamentos   | 33, 34, 35, 52   | 36  |
| Inadequação das práticas de manejo dos solos            | 33, 34, 35, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 73, 91, 98, 99, 100, 101, 102, 103 | 36, 52, 69, 70, 71, 72, 107   |
| Falta de capacitação gerencial dos produtores rurais    | 4, 26, 28, 29, 30, 53, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 92, 93, 94, 96, 97                      | 17, 18, 25, 31, 32, 60, 61, 69, 70, 71  |
| Erosão e degradação dos solos                           | 33, 34, 36, 57, 58, 59, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 73, 91, 98, 99, 100, 101, 102, 103                     | 35, 52, 54, 55, 56, 69, 70, 71, 72, 107   |
| Poluição dos mananciais                                 | 19, 20, 21, 22, 23, 51   | 41, 42, 43, 47, 48, 104, 105, 106, 108  |
| Redução da produtividade das culturas                   | 37, 38, 39, 40, 90, 95   | 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68  |
| Enchentes   |  |   |
| Mau uso dos produtos químicos                           | 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51   |   |
| Falta de tratamento dos dejetos animais                 | 41, 42, 108  |   |
| Más condições sanitárias                                | 19, 20, 21, 22, 23, 41, 42, 104, 105, 106, 108   | 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51  |
| <b>Objetivos</b>  |  |   |
| Geral: Aumento sustentável da produtividade do trabalho | 37, 38, 39, 40, 53, 60, 61, 90, 91, 95   | 33, 34, 35, 36, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 78, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 107 |
| Geral: Aumento da renda líquida dos produtores rurais   | 4, 28, 29, 30, 53, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 92, 93, 94, 96, 97                          | 31, 32, 37, 38, 39, 40  |
| Específico: Aumentar a cobertura vegetal dos solos      | 52, 69, 70, 71, 91, 107  | 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 73  |
| Específico: Melhorar a infiltração de água nos solos    | 57, 58, 59, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 91, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 107                | 60, 61, 78  |
| Específico: Controlar o escoamento da água superficial  | 57, 58, 59, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 91, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 107                | 60, 61, 75, 76, 78  |

Fonte: o autor.

A figura abaixo mostra, em termos percentuais, o relacionamento direto entre os temas do *Contexto* com as tabelas de dados utilizadas quando da avaliação final.

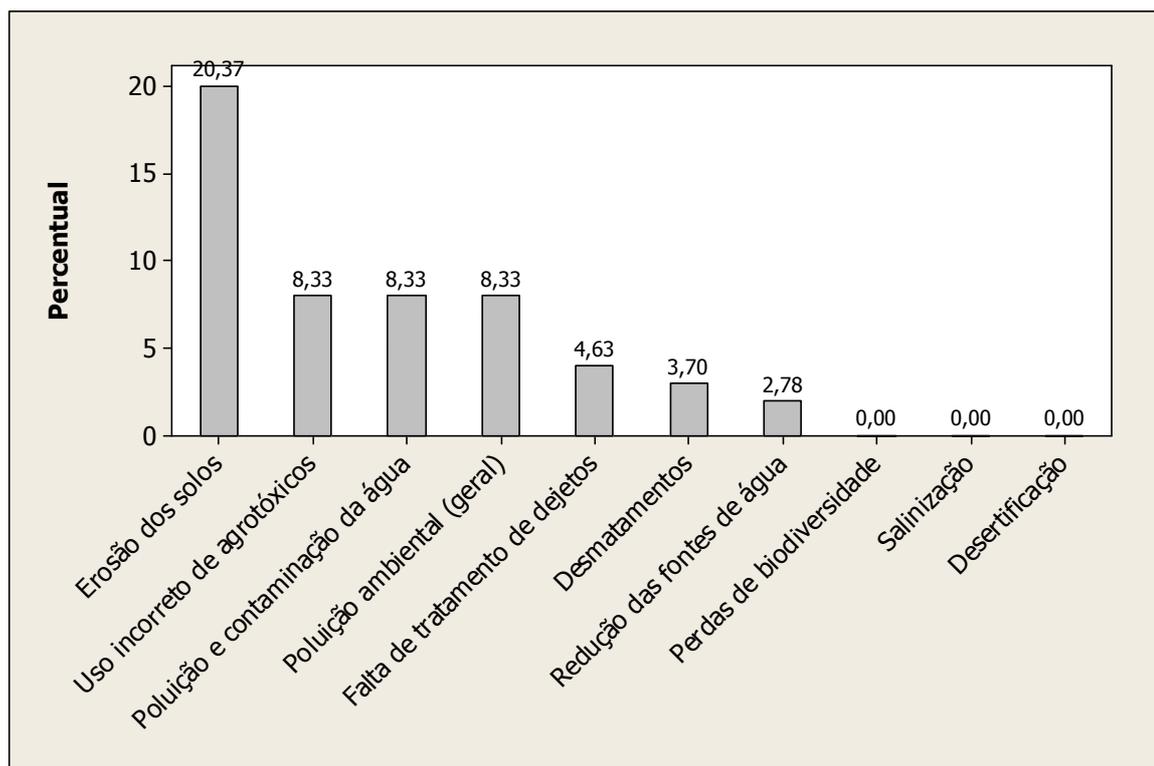


Figura 9: Relacionamento direto entre os temas do Contexto e as medições da avaliação final, em termos percentuais

Fonte: o autor

Percebe-se, a partir da figura acima, que o tema *erosão dos solos* é o que apresenta maior relacionamento direto com as medições efetuadas na avaliação final do Projeto Microbacias 1, com 20,37%. Contudo, 6 temas obtiveram percentuais abaixo dos 5%, denotando um baixo grau de relacionamento direto entre os temas do *Contexto*. Destacam-se, ainda, os temas *perdas de biodiversidade*, *salinização* e *desertificação* que permaneceram com 0%, ou seja, não têm relacionamento direto com as medições.

A figura abaixo mostra, em termos percentuais, o relacionamento direto entre os temas da *Justificativa* com as tabelas de dados utilizadas quando da avaliação final.

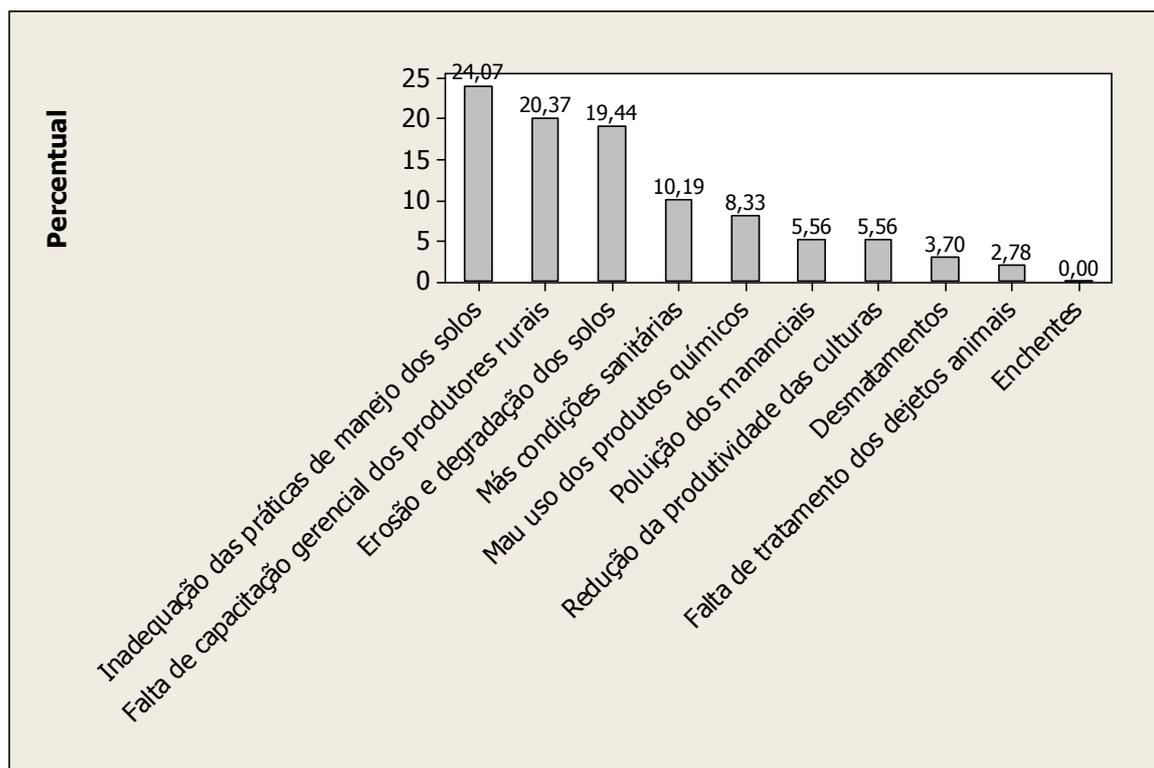


Figura 10: Relacionamento direto entre os temas da Justificativa e as medições da avaliação final, em termos percentuais

Fonte: o autor

Três temas sobressaem-se na figura acima: *inadequação das práticas de manejo dos solos*, *falta de capacitação gerencial dos produtores rurais* e *erosão e degradação dos solos*, com 24,07%, 20,37% e 19,44%, respectivamente, de relacionamento direto com as medições da avaliação final. Por outro lado, outros três temas tiveram percentuais abaixo dos 5%: *desmatamentos*, *falta de tratamento dos dejetos animais* e *enchentes*; este último sem relacionamento direto com as medições.

A figura abaixo mostra, em termos percentuais, o relacionamento direto entre os *Objetivos* com as tabelas de dados utilizadas quando da avaliação final.

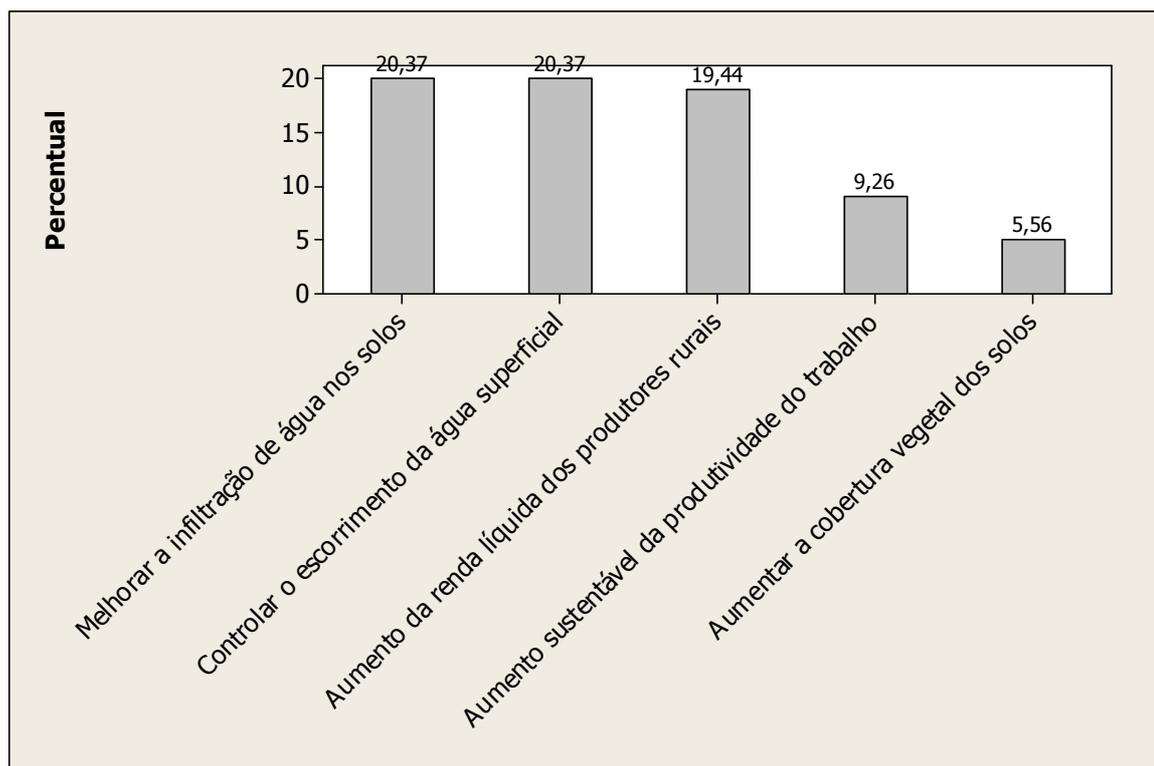


Figura 11: Relacionamento direto entre os Objetivos e as medições da avaliação final, em termos percentuais

Fonte: o autor

Dos cinco objetivos traçados para o Microbacias 1, na avaliação final, três deles foram predominantes no relacionamento direto com as medições: *melhorar a infiltração de água nos solos*, *controlar o escoamento da água superficial* e *aumento da renda líquida dos produtores rurais*, com 20,37%, 20,37% e 19,44%, respectivamente. Já o objetivo de *aumentar a cobertura vegetal dos solos*, tal como na avaliação prévia, apresentou percentual próximo dos 5% (5,56%).

Observando-se comparativamente os temas do *Contexto* através das três avaliações, percebe-se que os temas de maior relacionamento direto são, em ordem decrescente: *erosão dos solos*, *uso incorreto de agrotóxicos*, *poluição ambiental (geral)* e *poluição e contaminação da água*. Contudo, outros temas receberam pouca atenção nas medições das avaliações, apesar de terem sido destacados nos documentos norteadores do Projeto Microbacias 1. Como exemplos nítidos disso, os temas *redução das fontes de água* e *desertificação*, obtiveram 0% em uma das avaliações, enquanto que *perdas de biodiversidade* e *salinização* ficaram com 0% de relacionamento direto em todas as avaliações feitas.

Com relação à *Justificativa*, os temas de maior relacionamento direto através das três avaliações foram, em ordem decrescente: *inadequação das práticas de manejo dos solos*,

*erosão e degradação dos solos, falta de capacitação gerencial dos produtores rurais, redução da produtividade das culturas e mau uso dos produtos químicos.* Por sua vez, os temas que apresentaram menor relacionamento direto com as medições foram: *enchentes, falta de tratamento dos dejetos animais e desmatamentos.*

O relacionamento direto dos objetivos do Projeto Microbacias 1, com as medições das avaliações, em ordem decrescente, assim se apresenta: *melhorar a infiltração de água nos solos, controlar o escoamento da água superficial, aumento da renda líquida dos produtores rurais, aumento sustentável da produtividade do trabalho e aumentar a cobertura vegetal dos solos.* Desses objetivos, os dois primeiros são objetivos específicos do Projeto.

## CONCLUSÕES

Pensar o “Estado” está longe de ser um assunto superado. De fato, estudar o “Estado em ação”, conforme visto ao longo desta pesquisa, é assunto relativamente atual e remonta à década de 1950 nos Estados Unidos. Naquela época, as pesquisas em políticas públicas se concentravam, primeiro, na própria definição do que vinha a ser *política pública*. Posteriormente a unidade de análise passou a ser os campos específicos de políticas, os quais conferiam destaque aos aspectos dinâmicos do processo e os diversos atores.

No Brasil, o campo de estudo de políticas públicas é bastante recente e somente na década de 1980 é que o país experimentou um *boom* de pesquisas, impulsionado pela transição democrática. A temática da reforma do Estado, embalada pela difusão internacional das reformas neoliberais, inflexionou a literatura brasileira sobre Estado para um novo conjunto de questões. Neste período de redesenho da forma de atuação do Estado na sociedade emerge a avaliação de políticas públicas – posta a serviço, principalmente, da reforma do setor público.

A avaliação de políticas públicas é, em linhas gerais, o processo no qual é julgado o valor e o mérito de uma política pública, a partir de um quadro referencial definido. Desta forma, inúmeros autores a destacam como de fundamental importância para o próprio melhoramento da intervenção social planejada. Os resultados das avaliações podem contribuir com informações para tomada de decisões, realocação de recursos e legitimação da atuação do Estado.

Contudo, apesar do aumento do número de pesquisas, verifica-se na literatura uma escassez de estudos de avaliação de políticas (“pós-decisão”), característica da frágil institucionalização da área no Brasil. Nesta linha, a maioria dos estudos se concentra na avaliação de programas públicos federais, porém pouca atenção têm recebido as políticas regionalizadas (estaduais).

Se por um lado a avaliação de políticas é temática recente, as análises de processos avaliativos receberam ainda menos atenção. Com efeito, não existe uma metodologia única ou predominante para avaliação de políticas públicas, senão uma profusão de técnicas e classificações das avaliações. É neste ponto que se insere o presente trabalho, que teve como objetivo geral analisar o processo de avaliação do Projeto Microbacias 1, uma política pública concebida pelo estado de Santa Catarina. Para tanto, alguns objetivos

específicos foram delineados: inicialmente procurou-se descrever o contexto e a justificativa do Projeto. Em seguida foram verificados os objetivos e metas, observando se atendiam aos pressupostos de clareza, objetividade e mensurabilidade. Além disso, procurou-se verificar o encadeamento existente entre o contexto, justificativa e objetivos, indicando a congruência e consistência do Projeto. O quadro abaixo mostra este encadeamento.

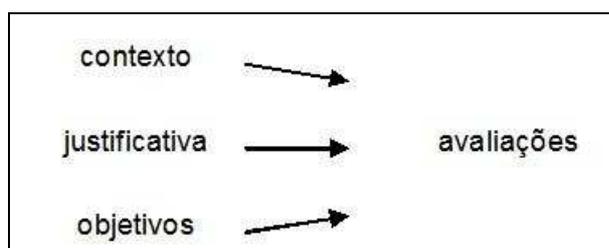
Quadro 3: Relacionamento entre contexto, justificativa e objetivos



Fonte: o autor.

A descrição e análise do processo de avaliação foram feitas atentando-se a alguns critérios e classificações citados pela literatura, quais sejam, *timing*, posição do avaliador frente ao objeto avaliado e transparência de métodos. Por fim, a análise incidiu na averiguação de relacionamento direto entre os temas-chave do contexto, da justificativa e dos objetivos com o que havia sido medido em cada uma das avaliações oficiais do Projeto, conforme o quadro abaixo.

Quadro 4: Relacionamento direto entre o contexto, justificativa e objetivos com as avaliações



Fonte: o autor

Ao se analisar o contexto do Projeto Microbacias 1, verifica-se uma descrição das características da agricultura no estado de Santa Catarina, dos problemas enfrentados pelos produtores rurais e dos programas empreendidos pelo Estado para melhoramentos no setor agropecuário. Assim, entre os problemas ressaltados estão: a erosão dos solos, desmatamentos, uso incorreto de agrotóxicos, poluição e contaminação da água. Os

programas desenvolvidos pelo Estado, desde a década de 1950 até o início do Microbacias 1, tiveram um cunho predominantemente ambiental e econômico, seja pela preocupação com os solos, seja com a produtividade das culturas. No entanto, apenas pela leitura dos títulos dos programas, nota-se que a principal preocupação dos programas era no quesito “solo”. À medida que os solos se deterioravam (por exemplo, pelo desmatamento), ficava claro que as propriedades ficavam mais suscetíveis aos estragos provenientes das chuvas fortes (como de fato aconteceu no início da década de 1980), bem como nas quedas de rendimento das culturas. Somente em 1986 o foco de atuação passa a envolver, efetivamente, variáveis como “água” e “cobertura vegetal”.

O Projeto Microbacias 1 tem origem a partir das justificativas, as quais constam nos documentos norteadores do projeto. De modo geral, a justificativa está amparada quase que essencialmente em dados de degradação ambiental do Estado. No Relatório Geral (SANTA CATARINA, 1988e) os problemas estão segmentados basicamente em quatro pontos: desmatamento, inadequação das práticas de manejo dos solos, contaminação do meio ambiente e falta de capacitação gerencial dos produtores. Complementarmente, o documento Estratégia Técnica (SANTA CATARINA, 1988b) apresenta outros temas, tais como: erosão e degradação dos solos, poluição dos mananciais, redução da produtividade, enchentes.

Entretanto, no que diz respeito ao quesito “queda da produtividade das culturas”, insta destacar que o próprio documento Estratégia Técnica (SANTA CATARINA, 1988b) afirma não haver, para Santa Catarina, dados de pesquisa que permitam relacionar diretamente a perda da produtividade com a erosão dos solos. Este comentário é pertinente, pois ao longo dos documentos o tema “produtividade” é constantemente citado. Conforme visto na apresentação dos resultados desta pesquisa, existem indícios de que a erosão seja a responsável, mas não há como se afirmar.

Quanto aos objetivos traçados para o Projeto Microbacias 1, diversas considerações devem ser tecidas. Em primeiro lugar, o objetivo geral do projeto está enunciado de formas diferentes dependendo do documento que se tenha em mãos. Isto implica, ao leitor desatento, numa verdadeira confusão no entendimento do verdadeiro objetivo geral. Ora se afirma que o objetivo é de cunho puramente ambiental, ora que é puramente econômico. Como se tratam de documentos oficiais, pode-se inferir que os formuladores não distinguiram *fins* de *meios*. De fato, somente depois de contrastar os documentos norteadores e as avaliações, um a um, é que se pode chegar ao cerne do objetivo geral. Após as ponderações feitas, pelo objetivo geral do projeto, o cunho é notadamente econômico.

Consoante a literatura em Administração e Políticas Públicas, a definição clara dos objetivos é algo essencial em qualquer programa público. Ainda, entende-se que os objetivos específicos sejam desdobramentos naturais do objetivo geral, etapas que quando em conjunto, respondem plenamente ao que se propôs inicialmente. Contudo, não é o que se deduz a partir da leitura dos objetivos específicos. Além de haver discrepância na forma escrita dos objetivos específicos através dos documentos norteadores, os mesmos estão em dissonância com os objetivos gerais. A temática dos objetivos específicos é claramente ambiental, refletindo, talvez, não especificamente objetivos, mas *meios* para o alcance dos objetivos finais. Desta forma, os objetivos gerais estão apenas indiretamente contemplados pelos três objetivos específicos, ou seja, a relação entre eles é indireta.

Não existe um documento único em que todos os objetivos e metas estejam claramente definidos, portanto, as metas, individualizadas através dos componentes do projeto (SANTA CATARINA, 1988d), são apresentadas de forma não estruturada e dispersa. Por outro lado, algumas das metas e objetivos dos componentes são incoerentes ou não podem ser mensurados, visto que não foi estabelecido quadro referencial (como é o caso do componente “Treinamento e Marketing” e “Administração, Monitoramento e Avaliação do Projeto”).

Em suma, os objetivos do Projeto não estão explicitados segundo recomenda a literatura, pois se apresentam de forma imprecisa, não clara e incoerente (descolamento entre os objetivos geral e específicos). Não há, portanto, uma estruturação básica, como uma *matriz lógica*.

Como a política pública é um processo articulado com o objetivo de intervir e alterar uma dada realidade social, pressupõe-se a existência de uma teoria de intervenção, ou seja, uma expectativa de relações de causa-efeito, nas quais as ações conduziram à realidade desejada quando do planejamento. No caso em tela, o documento Estratégia Técnica (SANTA CATARINA, 1988b) apresenta as medidas preconizadas no Projeto embasadas em levantamentos, pesquisas, artigos nacionais e internacionais, livros, relatórios, etc. Desta forma, considera-se que a teoria de intervenção está explícita e baseada em informação científica, atendendo ao propugnado pela literatura.

Analisando-se o contexto e a justificativa, nota-se que existe uma clara relação, visto que dizem respeito a uma dimensão ambiental. Entretanto, atentando-se ao objetivo geral e comparando-o ao contexto e justificativa, percebe-se que há uma relação indireta, ou seja, a partir dos melhoramentos feitos nos solos, com a capacitação gerencial dos produtores, com um melhor uso de produtos químicos, alcançar-se-iam o aumento da produtividade do

trabalho e aumento da renda líquida. Os objetivos específicos têm relação clara e direta com o contexto e a justificativa do Projeto.

Quanto à classificação do processo avaliativo optou-se por três pontos: *timing*, posição do avaliador frente ao objeto e transparência dos métodos empregados.

As avaliações do Projeto foram feitas em três momentos: a primeira antes (*ex-ante*) de iniciar o programa (diagnóstico), a segunda na metade dos trabalhos (intermediária) e a terceira ao fim do projeto (*ex-post*). Os objetivos de cada uma das avaliações também estão explicitamente definidos. Desta forma, o *timing* está alinhado com a recomendação da literatura, pois há, pelo menos, uma avaliação antes e outra depois do término do projeto. Há de se ponderar, todavia, a influência do órgão co-financiador do Projeto, o Banco Mundial. No documento Termo de Referência das Avaliações (1ª parte) (SANTA CATARINA, 1990a) consta que o processo de avaliação será desenvolvido em três etapas face as **exigências** do Banco Mundial. Isto levanta um ponto delicado, porquanto os órgãos financiadores, com seu poder econômico, podem influenciar sobremaneira os andamentos dos trabalhos, alterando, inclusive, a natureza do projeto. Por outro lado, não fosse este comentário explícito no documento, caberia a pergunta: até que ponto o Instituto CEPA, ou até mesmo o governo do Estado, estaria disposto a realizar avaliações desta política pública?

A posição do avaliador frente ao objeto é um ponto que requer maior cautela no Projeto Microbacias 1. A instituição responsável pelas três avaliações foi o Instituto CEPA, porém esta mesma instituição foi a responsável pela coordenação do Microbacias 1 quando de seu planejamento e preparação. Percebe-se, portanto, que o Instituto CEPA pode ser considerado um avaliador *interno*, haja vista o intenso contato que teve com o Projeto desde sua fase inicial. A questão da neutralidade é posta em xeque, pois o Instituto CEPA era diretamente vinculado à Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural, o que se reflete em um ponto negativo do Projeto – não houve nenhum outro órgão responsável pelas avaliações.

A literatura em políticas públicas declara que os métodos empregados em uma pesquisa de avaliação devem ser explícitos e transparentes, para que possam ser conferidos, discutidos, criticados e melhorados na esfera pública. Com relação a este ponto, pode-se afirmar que os métodos foram suficientemente explanados nos documentos preparatórios das avaliações (termos de referência) bem como na parte introdutória de cada avaliação. Da mesma forma, os questionários utilizados para a coleta dos dados se encontram nos anexos de cada avaliação.

A última etapa da análise consistiu em verificar o relacionamento direto entre os temas destacados no contexto, na justificativa e os objetivos do projeto com as medições (tabelas de dados) efetuadas em cada uma das avaliações. Ao se compararem os temas do *contexto* através das três avaliações, sobressaem-se: *erosão dos solos*, *uso incorreto de agrotóxicos*, *poluição ambiental (geral)* e *contaminação da água*, corroborando, conseqüentemente, com a preocupação esposada no contexto do projeto com as medições das avaliações, ou seja, com os *solos* e a *água*. Chama-se a atenção aos temas que foram relegados: *redução das fontes de água*, *desertificação*, *perdas de biodiversidade* e *salinização*. Estes temas apresentaram baixíssimo relacionamento direto com as medições.

Por sua vez, os temas da *justificativa* também foram comparados com as medições. Os temas predominantes no relacionamento direto com as medições foram: *inadequação das práticas de manejo dos solos*, *erosão e degradação dos solos*, *falta de capacitação gerencial dos produtores rurais*, *redução da produtividade das culturas*. Novamente o quesito *solos* é levantado, mostrando o reflexo desta preocupação através das avaliações. Contudo, os temas *enchentes*, *falta de tratamento dos dejetos animais* e *desmatamentos* foram pouco contemplados, em termos de relação direta, nas avaliações.

Da comparação dos objetivos do Projeto Microbacias 1 com as tabelas de dados das avaliações, considerando um relacionamento direto, foram predominantes os seguintes objetivos: *melhorar a infiltração de água nos solos*, *controlar o escoamento da água superficial*, *aumento da renda líquida dos produtores rurais*, *aumento sustentável da produtividade do trabalho* e *aumentar a cobertura vegetal dos solos*. Ressalta-se que os dois primeiros são objetivos específicos, de cunho ambiental, os quais se remetem aos dois principais fatores comentados na concepção do Microbacias 1: *solos* e *água*. Com isso não se quer dizer que os objetivos gerais não foram contemplados, porém o que se percebe é que as medições privilegiaram o relacionamento direto com a temática ambiental.

Um último ponto merece ser comentado. A revisão teórica sobre a Administração Pública brasileira, constante da fundamentação teórico-empírica desta pesquisa, apesar de não apresentar uma ligação direta com o que foi proposto no objetivo do trabalho, é relevante na medida em que ela permite que se façam algumas ponderações e inferências. As políticas públicas são o resultado não só das situações de conflito e consenso entre os formuladores (e influenciadores) de políticas, mas também dos próprios gestores governamentais, os executores. Cada um imprime sua marca e delinea a política pública que se desvela à sociedade. Além disso, ao se pensar sobre avaliação de políticas públicas tendo como pano de

fundo das etapas da Administração Pública no Brasil, podem-se identificar características inerentes a elas, seja da fase patrimonialista, burocrática ou gerencialista.

A partir das considerações tecidas ao longo de todo o trabalho, cabe deixar algumas sugestões para futuras pesquisas: verificar a consistência ou fragilidade das análises das avaliações do Projeto Microbacias 1; analisar em que medida as informações provenientes das avaliações foram utilizadas para correção de rumos e tomada de decisão no Projeto Microbacias 1; efetuar uma meta-avaliação do Projeto Microbacias 1 para verificar seus reais impactos e resultados no meio rural catarinense; replicar a presente pesquisa a outras políticas públicas estaduais (SOUZA, 2003), e em especial ao Projeto Microbacias 2, entendido como uma continuação do Projeto Microbacias 1; analisar a influência de órgãos co-financiadores no ciclo de políticas públicas regionalizadas; aprofundar o levantamento e análise teórica das diversas metodologias para análise de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, mar./abr. 2005.

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

ALBIERI, Sara. O príncipe virtuoso: política e gestão segundo Maquiavel e Gramsci. In: LANER, Aline dos Santos; CRUZ JÚNIOR, João Benjamim da (Orgs.). **Repensando as organizações**: da formação à participação. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004. p. 191-201.

ANDRÉ, Maristela Afonso de. A efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 42-52, jul./set. 1999. Trimestral.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

BABBIE, Earl. **The practice of social research**. California: Wadsworth Publishing Company, 1998.

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 125-138, jun. 2003.

BÖRZEL, Tanja A. What's so special about policy networks?: An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance, **European Integration Online Papers**,

v. 1, n. 16, 1997. Disponível em <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>>. Acesso em: 30 jan. 2006.

BOX, Richard C. Running government like a business: implications for Public Administration theory and practice, **American Review of Public Administration**, v. 29, n. 1, p. 19-43, Mar. 1999.

BOX, Richard C.; *et al.* New Public Management and substantive democracy, **Public Administration Review**, v. 61, n. 5, p. 608-619, Sep./Oct. 2001.

BOYTE, Harry C. Reframing democracy: governance, civic agency, and politics, **Public Administration Review**, v. 65, n. 5, p. 536-546, Set. 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da gestão e avanço social em uma economia semi-estagnada, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 4, p. 543-560, jul./ago. 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: ENAP, 1998.

CALDAS, Miguel P; FACHIN, Roberto. Paradigma funcionalista: desenvolvimento de teorias e institucionalismo nos anos 1980 e 1990, **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 46-51, abr./jun. 2005.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão (Orgs.). **Organizações, cultura e desenvolvimento local**: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional. Recife: EDUFEPE, 2003.

CARVALHO, Marcio A. Uma introdução à análise de políticas públicas: análise custo-benefício, árvores de decisão e modelos de multiatributos. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005. p. 1-14. CD ROM.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate, **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.

CASTRO, Cláudio de Moura. **A prática da pesquisa**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1978.

CATANI, Afrânio Mendes. **O que é capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das idéias políticas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

COHEN, Ernesto. Los desafíos de las políticas y la gestión social en América Latina, **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 4, p. 403-417, out./dez. 2005.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-962, set./out. 2003.

COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 4, p. 89-110, out./dez. 2001.

CRUZ JÚNIOR, João Benjamin da. Organização e administração de entidades públicas: aspectos econômicos, políticos e sociais de um paradigma emergente, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22., n. 3, p.3-21, jul./set. 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1985.

deLEON, Linda; DENHARDT, Robert B. The Political Theory of Reinvention, **Public Administration Review**, v. 60, n. 2, p. 89-97, Mar./Apr. 2000.

DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento; SILVA, Rosimeri Carvalho da. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah M. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

DENHARDT, Janet Vinzant; DENHARDT, Robert B. **The new public service: serving, not steering**. New York: M. E. Sharpe, 2003.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas, **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 105-122, jan./mar. 2001.

DiMAGGIO, Paul J; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais, **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, abr./jun. 2005.

EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Indicadores do agronegócio. Disponível em: <<http://www.faemg.org.br/Content.aspx?Code=1285&ParentPath=None;9>>. Acesso em: 11 nov. 2007.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Eletrônico**: Século XXI. 3.0 S.l.: Nova Fronteira, 1999. CD-ROM.

FILIPPIM, Eliane Salete. **Administração pública e desenvolvimento sustentável**: um estudo sobre a região da Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense. 2005. 226 f. Tese (Doutorado) – Curso de Programa de Pós-graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

FONTANA, Renato Bez. **O comportamento dos produtores rurais frente aos incentivos financeiros para a adoção de práticas conservacionistas**: um estudo do Projeto Microbacias na região sul de SC. 1998. 170 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil, **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FREY, Klaus. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?, **Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política**, Florianópolis, n. 5, p. 117-136, out. 2004.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental, **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e *Welfare State*: Estado e desenvolvimento social no Brasil, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 201-236, mar./abr. 2006.

GOÑI, Eduardo Zapico. La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario, **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 2, p. 5-18, abr./jun. 2001. Trimestral.

GOODSELL, Charles T. A new vision for public administration, **Public Administration Review**, v. 66, n. 4, p. 623-635, Jul./Aug. 2006.

GORE, Charles. The rise and fall of the Washington Consensus as a paradigm for developing countries, **World Development**, v. 28, n. 5, p. 789-804, 2000.

GRÜN, Roberto. Atores e ações na construção da governança corporativa brasileira, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 139-161, jun. 2003.

HAQUE, M. Shamsul. The diminishing publicness of public service under the current mode of governance, **Public Administration Review**, v. 61, n. 1, p. 65-82, jan./fev. 2001.

HENRY, Gary T. How modern democracies are shaping evaluation and the emerging challenges for evaluation, **American Journal of Evaluation**, v. 22, n. 3, p. 419-429, Sep. 2001.

HERNES, Tor. Four ideal-type organizational responses do New Public Management reforms and some consequences, **International Review of Administrative Sciences**, v. 71, n. 1, p. 5-17, Mar. 2005.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOOD, Christopher; PETERS, Guy. The middle aging of New Public Management: into the age of paradox? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 14, n. 3, p. 267-282, Jul. 2004.

HOOD, Christopher. The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995.

HUGHEY, Kenneth F. D.; HICKLING, Graham J. Ecologically based policy evaluation: application to ungulate management in New Zeland, **Environmental Science & Policy**, v. 9, p. 639-651, 2006.

KELLY, Janet M. The dilemma of the unsatisfied customer in a market model of public administration, **Public Administration Review**, v. 65, n. 1, p. 76-84, Jan./Feb. 2005.

KERLINGER, Fred N. **Metodologia da pesquisa em Ciências Sociais: um tratamento conceitual**. São Paulo: EDUSP, 1980.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e prática da pesquisa**. 14. ed. rev. ampl. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 1990.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LINDBLOM, Charles E. **O processo de decisão política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

LOBO, Thereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 75-84.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Porto Alegre: L&PM, 1999.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 641-658, maio/jun. 2003.

MARQUES, Eduardo César. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos, **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 43, p. 67-102, jan./jun. 1997.

MELKERS, Julia; WILLOUGHBY, Katherine. Models of performance-measurement use in local governments: understanding budgeting, communication, and lasting effects, **Public Administration Review**, v. 65, n. 2, p. 180-190, Mar./Apr. 2005.

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 55-68, jun. 2001.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 11-28.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Editora Sumaré, 1999. v. 3. p. 59-100.

MICKWITZ, Per. A framework for evaluating environmental policy instruments: context and key concepts, **Evaluation**, London, v. 9, n. 4, p. 415-436, 2003.

MISOCZKY, Maria Ceci. Mudanças na administração municipal: possibilidades de uma formação político-organizacional, **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 99-121, maio/ago. 2002.

MISOCZKY, Maria Ceci. Uma defesa da reflexão teórico-crítica na pesquisa e prática da Administração Pública. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004. p. 1-14. CD ROM.

MOKATE, Karen Marie. Convertiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social, **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 89-131, jan./mar. 2002.

MORAES, José Geraldo Vinci de. **História geral contemporânea (Séculos XVIII-XX)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1996.

MORAES, Reginaldo. Estado, mercado e outras instituições reguladoras, **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 121-140, 2003.

NÓBREGA, Maílson da. **O futuro chegou: instituições e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 185-202, jun. 2003.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, mar./abr. 2006.

OSBOURNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 6. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PACHECO, Regina Silvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 523-543, jul./ago. 2006.

PAGE, Stephen. What`s new about the New Public Management?: Administrative change in the human services, **Public Administration Review**, v. 65, n. 6, p. 713-727, Nov./Dec. 2005.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-698, jul./ago. 2006.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A redução sociológica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.

REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 11-14, fev. 2003.

REZENDE FILHO, Cyro de Barros. **História econômica geral**. 8. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTA CATARINA. Instituto Cepa/sc. **Institucional**: Histórico. Disponível em: <<http://cepa.epagri.sc.gov.br/>>. Acesso em: 01 nov. 2007.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Avaliação de projetos**: a experiência do Projeto Microbacias – Santa Catarina – Brasil. Florianópolis: ICEPA, 1996.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Avaliação socioeconômica do Projeto Microbacias**: Relatório de Avaliação Final. Florianópolis: ICEPA, 1999.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto de recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais em microbacias hidrográficas**: Anexos. v. 5. Florianópolis: ICEPA, 1988a. 5 v.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto de recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais em microbacias hidrográficas**: Estratégia Técnica. v. 2. Florianópolis: ICEPA, 1988b. 5 v.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto de recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais em microbacias hidrográficas**: Manual Operativo. v. 4. Florianópolis: ICEPA, 1988c. 5 v.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto de recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais em microbacias hidrográficas**: Perfis dos Componentes. v. 3. Florianópolis: ICEPA, 1988d. 5 v.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto de recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais em microbacias hidrográficas**: Relatório Geral. v. 1. Florianópolis: ICEPA, 1988e. 5 v.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto de recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais em microbacias hidrográficas**: Termo de Referência das Avaliações (1ª Parte). Florianópolis: ICEPA, 1990a.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto de recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais em microbacias hidrográficas**: Termo de Referência das Avaliações (2ª Parte). Florianópolis: ICEPA, 1990b.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto de recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais em microbacias hidrográficas**. Avaliação Prévia (ex-ante). Análise Descritiva. v. 1. Florianópolis: ICEPA, 1991a. 3 v.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto de recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais em microbacias hidrográficas**. Avaliação Prévia (ex-ante). Tabelas. v. 2. Florianópolis: ICEPA, 1991b. 3 v.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto de recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais em microbacias hidrográficas**. Avaliação Prévia (ex-ante). Anexos. v. 3. Florianópolis: ICEPA, 1991c. 3 v.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto Microbacias**: Avaliação de Meio Prazo: 1ª Parte. Florianópolis: ICEPA, 1995a.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto Microbacias**: Avaliação de Meio Prazo: 2ª Parte. Florianópolis: ICEPA, 1995b.

SANTA CATARINA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Projeto Microbacias**: Termos de Referência da Avaliação de Meio-Prazo. Florianópolis: ICEPA, 1995c.

SANTA CATARINA. Secretaria da Agricultura, do Abastecimento e da Irrigação. **Projeto de Conservação do Solo II**: Relatório de avaliação técnica – Projeto Microbacias/BIRD. Florianópolis, 1989.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura. **Relatório final de implementação preparado pelo mutuário**: Projeto Microbacias. Florianópolis: SDA, s.d.a.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura. **Relatório final de implementação preparado pelo mutuário por componente**: Projeto Microbacias. Florianópolis: SDA, s.d.b.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. Poder municipal, participação, descentralização e políticas públicas inovadoras. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004. p. 1-16. CD ROM.

SELZNICK, Philip. Institutionalism “old” and “new”, **Administrative Science Quarterly**, s.l., v. 41, n. 2, p. 270-278, Jun. 1996.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Nilson do Rosário. **A avaliação de programas públicos**: reflexões sobre a experiência brasileira. Brasília: Ipea, 2002.

SILVA, Ricardo Toledo. **Eficiência e eficácia na ação governamental**: uma análise comparativa de sistemas de avaliação. Brasília: Ipea, 2002.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura, **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SPICER, Michael. Public Administration, the History of Ideas, and the Reinventing Government Movement, **Public Administration Review**, v. 64, n. 3, p. 353-362, May/Jun. 2004.

STUFFLEBEAM, Daniel L. The metaevaluation imperative, **American Journal of Evaluation**, v. 22, n. 2, p. 183-209, 2001.

SWEEZY, Paul. Uma crítica. In: SWEEZY, Paul; *et al.* **A transição do feudalismo para o capitalismo**. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 33-56.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações, **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 225-254, 2003.

THOENIG, Jean-Claude. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública, **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 54-70, abr./jun. 2000.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TRIPODI, Tony; FELLIN, Phillip; EPSTEIN, Irwing. **Avaliação de programas sociais: diretrizes para administradores nos campos da educação, saúde e assistência social**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1975.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1994.

VAN BELLEN, Hans Michael. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Débora Moraes. **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VIOLA, Eduardo. A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental do Brasil, 1989-1995. In: FERREIRA, Leila da Costa; VIOLA, Eduardo (Orgs.). **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. São Paulo: Editora da UNICAMP, 1996. p. 15-65.

WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, H. H.; MILLS, C. Wright (Orgs.). **Ensaio de sociologia**. 5. ed. [s.l.]: Guanabara, 1982. p. 229-282.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 15-28.

YANG, Huilan; SHEN, Jianping. When is an external evaluator no longer external? Reflections on some ethical issues, **American Journal of Evaluation**, v. 27, n. 3, p. 378-382, 2006.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.