A AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E A DINÂMICA DA APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL*

Kátya Maria Nasiaseni Calmon**

Resumo

A aprendizagem organizacional tem sido objeto de vários estudos. Similarmente, pesquisas na área de avaliação de programas têm gerado ampla e complexa literatura. No entanto, há carência de estudos que analisem a conexão entre avaliação e aprendizagem, especialmente no setor público. Este artigo procurou examinar os aspectos dessa interação, ao tomar por base o caso do Programa de Ação Social em Saneamento (PROSEGE), cuja execução esteve a cargo da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). A análise utilizou um modelo fundado nas idéias de single-loop e double-loop,

* Adaptado da dissertação de mestrado em administração pública da autora, defendida na Universidade de Brasília, em 1997. Agradecimentos são devidos ao IPEA e à SEPURB pelo apoio na realização da pesquisa, e ao parecerista anônimo desta revista, por suas pertinentes sugestões.

** Técnica da Coordenação Geral de Política Urbana do IPEA.

de Chris Argyris e Donald Schön (1996), e aplicou-o ao caso do PROSEGE. Foram identificadas, primeiramente, as práticas de avaliação nas fases de concepção, implementação e conclusão do programa, e utilizou-se a classificação do Evaluation Research Society Standards Committee (1982). Em seguida, foram verificados os tipos de aprendizagem organizacional decorrentes da utilização da avaliação. Observou-se, no caso do PROSEGE, que a avaliação representou importante instrumento de feedback no processo de aprendizagem organizacional, ou seja, na maneira como a organização detectou e corrigiu seus erros. Não obstante, constatou-se, também, que esse aprendizado poderia ter sido mais efetivo. Foram identificados e enumerados os fatores que facilitaram ou dificultaram o aprendizado organizacional produtivo durante as fases de concepção e implementação do PROSEGE.

Abstract

The organizational learning has been the focus of several studies. Similarly, research on the area of program evaluation has generated ample and complex literature. However, there has been a lack of studies that analyze the link between evaluation and learning, specially in the public sector. This study examined aspects of such link, or interaction, focusing on the case of the Programa de Ação Social em Saneamento – PROSEGE (a social sanitation program), from the Secretaria de Polí-

tica Urbana - SEPURB, at the Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO (the Brazilian Ministry of Planning and Budgeting). The analysis has used a model founded on the Chris Argyris and Donald Schön's concepts of single-loop and double-loop (1996). As a first step, the practices of evaluation in the conception, implementation and conclusion phases of the PROSEGE were identified and classified according to the criteria developed by the Evaluation Research Society Standards Committee (1982). Following that, it was verified the types of organizational learning derived from the utilization of evaluation. It was found that evaluation was a very important instrument of feedback on the process of organizational learning, i.e., on the way the organization detected and corrected its mistakes and errors. Nevertheless, there was clear evidence that this learning process could have been more effective. The factors which facilitated or inhibited the productive organizational learning during both phases of conception and implementation of PROSEGE were identified and listed.

1 Introdução

O objetivo deste artigo é contribuir para o entendimento da dinâmica do processo de aprendizagem organizacional no setor público brasileiro. Mais especificamente, verificar de que maneira a avaliação de programas tem sido utilizada como instrumento capaz de estimular essa aprendizagem.

Entende-se como aprendizagem organizacional "o processo de detectar e corrigir erros".[1] Tal definição, atribuída a Chris Argyris (1982), relaciona o processo de aprendizagem à capacidade da organização de buscar, sistematicamente, formas mais apropriadas para solucionar seus problemas e, assim, incrementar sua eficácia e eficiência.

A aquisição de conhecimento no âmbito da organização dá-se a partir de um processo de feedback, no qual se percebem, monitoram e examinam, continuamente, informações relevantes advindas do ambiente interno e do externo. É nesse sentido que se estabelece a conexão entre aprendizado organizacional e avaliação.

A avaliação é, por definição, um processo de feedback para a organização que, como menciona Forss et alii (1994), "faz a conexão entre performance e as suas estruturas de conhecimento".[2] Em outras palavras, a prática da avaliação pode gerar o aprendizado organizacional na medida em que permite a detecção de erros e sinaliza para alternativas concretas de ação que gerem incremento da eficiência e da eficácia.

Foi com base na percepção de que a prática da avaliação de programas pode vir a transformar as estruturas de conhecimento de uma organização que se definiu o tema deste artigo. De forma concreta, foram examinados os aspectos da interação entre as práticas de avaliação e o processo de aprendizagem organizacional, na área de

---

[1] Para melhor detalhamento do conceito de aprendizagem organizacional, ver capítulo 3.

[2] Cabe notar que, apesar de sua relevância, a avaliação é apenas uma das formas pelas quais uma organização pode adquirir conhecimento.

saneamento urbano, ao tomar-se como base o caso do Programa de Ação Social em Saneamento (PROSEGE), da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

Do ponto de vista metodológico, a investigação da conexão entre avaliação e aprendizagem organizacional seguiu uma orientação tipicamente dedutiva. Foi proposto um modelo teórico, fundado nos trabalhos de Chris Argyris e Donald Schön (1996), e, a partir desse arcabouço conceitual, utilizou-se o caso do PROSEGE como evidência empírica.

Do ponto de vista operacional, a pesquisa foi organizada como estudo de caso, em que foi realizada extensa análise documental complementada por entrevistas, não estruturadas, com os principais atores envolvidos na implementação do Programa.

Foram consideradas práticas de avaliação fundadas na tipologia proposta pelo Evaluation Research Society Standards Committee (1982), a saber: (i) front-end analysis; (ii) evaluability assessment; (iii) avaliação formativa; (iv) avaliação de impacto; (v) monitoramento; e (vi) metavaliação.

Uma vez identificadas as práticas de avaliação do PROSEGE, procurou-se detectar o impacto dessas avaliações na aprendizagem organizacional, com base nos conceitos de single-loop e double-loop de Chris Argyris e Donald Schön (1996). De acordo com o modelo, a aprendizagem single-loop refere-se às ações implementadas pela organização para corrigir os erros detectados e que não causam alterações nas suas estruturas de conhecimento existentes, ou seja, em seus objetivos, metas, políticas ou regras. A aprendizagem double-loop implica ações em que a organização procura corrigir seus desvios mediante processo de questionamento mais profundo que acarreta mudanças nas próprias regras, políticas, objetivos ou metas que norteiam a organização e seus programas.

Observou-se, no caso do PROSEGE, que a avaliação representou um importante instrumento de feedback no processo de aprendizagem organizacional, ou seja, na maneira como a organização detectou e corrigiu seus erros. Não obstante, também constatou-se que esse aprendizado poderia ter sido mais produtivo.

2 A Avaliação de Programas

2.1 A Evolução do Estudo sobre Avaliação de Programas

A avaliação de programas surgiu, de forma sistemática, a partir da aplicação de métodos de pesquisa científica aos problemas sociais. Os primeiros esforços remontam ao período que antecedeu a Primeira Guerra Mundial, quando se tentou avaliar os programas de alfabetização e treinamento profissionalizante, e os programas de redução da mortalidade e da morbidade causadas por doenças infecciosas [Rossi e Freeman, 1993, p.9].

Na década de 30, tais esforços foram estendidos a outras áreas, e novas técnicas de pesquisa foram amplamente aplicadas na avaliação de programas sociais. No final dos anos 50, a avaliação de programas ganhou novo impulso. Ampliou-se não apenas nos países industrializados, mas também nos países em desenvolvimento. Além disso, técnicas de análise quantitativa complexas passaram a ser utilizadas pelos avaliadores. Conforme observaram Rossi e Freeman:

"A pesquisa na área de avaliação prosperou em larga escala no período pós-guerra face ao desenvolvimento de métodos estatísticos e de pesquisa aplicáveis ao estudo dos problemas sociais, dos processos sociais e das relações interpessoais. Ao mesmo tempo, a necessidade de métodos sofisticados de avaliação de programas sociais estimulou o trabalho metodológico. Em especial, dois fatores contribuíram para o desenvolvimento do campo: o aperfeiçoamento da sistematização da coleta de dados, que resultou na sofisticação das técnicas de pesquisa, e o desenvolvimento de computadores capazes de examinar analiticamente grande número de variáveis estatísticas" [Rossi e Freeman, 1993, p.11].

Foi ao longo da década de 1960 que ocorreu o boom da avaliação de programas. Os principais fatores que acarretaram tal expansão foram: (i) o lançamento, nos Estados Unidos, de um amplo conjunto de programas sociais, iniciados pelo presidente Lyndon Johnson; e (ii) a criação de novas formas de ajuda aos países em desenvolvimen-

to, mediante financiamento de projetos econômicos e programas sociais. A preocupação com os resultados da aplicação de bilhões de dólares nesses programas refletiu-se diretamente na demanda por avaliação e por profissionais e cientistas sociais especializados.

Tais transformações levaram à sofisticação conceitual e metodológica da avaliação, e à multiplicação do número de trabalhos, livros e estudos científicos publicados. O fortalecimento do campo da avaliação de programas estendeu-se às décadas de 70 e 80.

Na década de 90, a avaliação de programas continua a desempenhar papel importante, e alguns fatores contribuem para aumentar ainda mais a demanda por avaliação. Em primeiro lugar, a escassez de recursos decorrente das crises fiscal e econômica, que assolam a maioria dos países, torna evidente a necessidade de que prioridades sejam estabelecidas e que apenas os programas considerados mais importantes sejam contemplados. Paralelamente, para que determinados programas sejam mantidos, demanda-se que sejam eficazes e eficientes. E a crescente participação da sociedade, dos grupos políticos, organizações e associações nas discussões sobre a destinação de recursos públicos aumenta a pressão por resultados, transparência, racionalidade decisória e eficiência alocativa.

2.2 Antecedentes: os Três Estágios da Evolução da Teoria

Segundo William Shadish, Thomas Cook e Laura Leviton (1995), a teoria[3] de avaliação de programas evoluiu em três estágios distintos. O primeiro estágio surgiu ao longo da década de 60, e caracterizou-se pela aplicação rigorosa de métodos científicos na avaliação de programas sociais. O segundo estágio emergiu na década de 70, e teve como centro de preocupação o estudo dos fatores que influenciam a utilização da avaliação pelos administradores e decisores públicos. O terceiro estágio surgiu da síntese dos trabalhos teóricos dos dois estágios anteriores e analisa os pontos fortes e fracos dos múltiplos métodos e técnicas de avaliação existentes, ao enfatizar que a escolha de determinada prática depende das circunstâncias, dos propósitos, e do contexto político que envolve a implementação de políticas.

2.2.1 O Primeiro Estágio: Busca do Rigor Científico

O primeiro estágio surge ao longo da década de 60, e possui duas características fundamentais: a preocupação com a resolução dos principais problemas sociais e a aplicação rigorosa de métodos científicos. Destacam-se, nessa fase, os trabalhos de Michael Scriven e Donald Campbell [Shadish et alii, 1995, p. 69-170].

As contribuições de Scriven (1967, 1969, 1973) foram marcantes em dois aspectos. Primeiramente, ele criou uma tipologia para a teoria de avaliação e introduziu alguns conceitos e termos fundamentais, tais como a distinção entre formative evaluation (realizada com o intuito de gerar feedback para melhoria do programa ou do objeto da avaliação) e summative evaluation (que visa julgar o mérito do programa).[4]

Ainda nessa área, Scriven introduziu as noções de avaliação sem consideração dos objetivos (goal-free evaluation), nas quais os objetivos preestabelecidos não são considerados como parâmetros na avaliação dos programas; avaliação sem custos (cost-free evaluation), na qual a avaliação deve ocorrer apenas quando os benefícios por ela gerados excederem os custos da sua realização; e metavaliação (metaevaluation), que implica avaliação ou análise de avaliações realizadas anteriormente.

Outra contribuição importante de Scriven deu-se no campo normativo da avaliação de programas. Para Scriven, a avaliação é claramente valorativa, já que o que se procura é analisar o mérito e a qualidade de um determinado programa. No entanto, apesar dessa preocupação com os aspectos normativos da avaliação, ele acreditava que os programas poderiam ser avaliados, inclusive no que tange ao seu mérito, de forma objetiva, a partir de fatos empíricos. Portanto, "a avaliação deve gerar, como conclusão, exatamente o que os cientistas

---

3 O significado de teoria é entendido como "o corpo de conhecimento que organiza, categoriza, descreve, prediz, explica, e paralelamente, auxilia no entendimento e controle de um objeto." [Shadish et alii, 1995, p. 30].

4 Tal distinção foi introduzida por Scriven (1967) na discussão sobre avaliação de currículos educacionais.

sociais, por longo tempo, julgaram ser ilegítimo: um julgamento de valor, mérito. Esse é o significado maior do ponto de vista científico e filosófico da avaliação."[Scriven apud Shadish et alii, 1995, p.75].

Os estudos de Donald Campbell [Campbell e Stanley, 1963], por sua vez, influenciaram de forma marcante o campo da avaliação, no que se refere à utilização de métodos e técnicas quantitativas de pesquisa científica. Segundo o autor, as mudanças sociais devem estar fundamentadas na experimentação, e a sociedade pode ser convertida em uma sociedade de experimentos (experimenting society). Conseqüentemente, a efetividade dos programas pode ser estudada por meio de experimentos naturais, mediante a utilização de técnicas de pesquisa experimentais ou quase experimentais.

Uma característica fundamental desse primeiro estágio é a preocupação com a validade dos instrumentos de pesquisa e com a ausência de viés ou ambigüidade na interpretação dos experimentos. Assume-se que a avaliação, se adequadamente conduzida, constitui importante instrumento de feedback, e que os seus resultados são automaticamente utilizados pelos decisores, administradores e formuladores de políticas.

2.2.2 O Segundo Estágio: Ênfase na Utilização e no Pragmatismo

O segundo estágio inicia-se na década de 70 e possui, como aspecto relevante, a preocupação com as questões do pragmatismo e do incremento do uso da avaliação nas tomadas de decisão sobre a concepção, alteração ou continuidade dos programas. Destacam-se, nessa segunda fase, os trabalhos de Carol Weiss, Joseph Wholey e Robert Stake[5] [Shadish et alii, 1995, p. 171-314].

Os estudos desses autores surgem da percepção de que, na prática, as informações geradas pelas avaliações nem sempre eram utilizadas adequadamente pelos decisores, e não produziam, necessariamente, melhoria do desempenho dos programas. Em alguns casos, por exemplo, avaliações com padrões científicos deficientes eram consideradas aceitáveis pelos formuladores de políticas, decisores e administradores. Em outros, a preocupação excessiva com o rigor metodológico e científico dos trabalhos de avaliação demandava tempo excessivo,

o que impossibilitava que as informações estivessem disponíveis a tempo de subsidiar tomadas de decisões concernentes ao programa.

O foco dos trabalhos do segundo estágio converge para a questão do aumento da utilização, pelos decisores, das informações e recomendações provenientes dos estudos de avaliação na melhoria dos resultados dos programas. Primeiramente, considera-se que a utilização direta ou instrumental da avaliação não ocorre de forma deliberada ou espontânea. O avaliador deve determinar as necessidades dos diversos interessados na avaliação ou nos seus resultados (stakeholders) e reputá-las como variáveis importantes. Em segundo lugar, preconiza-se que as informações decorrentes da avaliação também podem ser utilizadas conceitualmente (enlightment), o que contribui para o entendimento de questões e problemas relativos ao programa e gera novas idéias e perspectivas [Shadish et alli, 1995, p. 172].

Foi no segundo estágio que surgiu o debate sobre a utilização de técnicas de avaliação quantitativas versus qualitativas[6] na avaliação de programas. Tal debate decorre do pluralismo de métodos, conceitos e tipos de avaliação, e da ausência de consenso entre os teóricos sobre a melhor prática a ser utilizada:

"Vários fatores contribuem para essa diversidade metodológica. Os teóricos do segundo estágio acreditam que a avaliação requer uma quantidade menor de conhecimentos do que a demandada pela ciência social básica. Alguns discordam sobre quais métodos produzem respostas de alta qualidade para determinados tipos de questões. Alguns teóricos qualitativos, por exemplo Guba e Lincoln (1981), acreditam que o estudo de caso é tão bom quanto outros métodos de inferência causal, e portanto é preferível porque permite responder a uma ampla gama de questões. Se questões relativas à descrição, explicação, generalização e descobertas sobre o programa têm a mesma prioridade que as questões causais, significa que os

[5] Há vários trabalhos desses autores que merecem destaque. Shadish et alii mencionam, entre outros: Weiss (1972; Weiss e Bucuvalas, 1980), Wholey (1977, 1983), e Stake (1975, 1981)

experimentos são ferramentas muito limitadas. Torna-se necessário uma amplitude maior de métodos" [Shadish, et alii, 1995, p. 176].

2.2.3 O Terceiro Estágio: Integração de Técnicas Conforme o Contexto

O terceiro estágio surge a partir da síntese dos trabalhos dos dois estágios anteriores. Os teóricos mais importantes desse estágio são Lee J. Cronbach e Peter Rossi [Shadish et alii, 1995, p. 315-437].

Cronbach e Rossi[7] desenvolveram teorias que integram e legitimam as técnicas, os métodos e as preocupações das teorias do primeiro e segundo estágios, mas de forma condicional. Para os autores, a escolha de uma determinada prática de avaliação depende, entre outras coisas, das circunstâncias, do contexto e do propósito da avaliação [Shadish et alii, 1995].

Há consenso, no terceiro estágio, de que os programas são afetados politicamente, caracterizam-se por diversidade epistemológica e metodológica, e possuem prioridades múltiplas, o que impossibilita a existência de uma prática ideal de avaliação.

"Baseando-se fortemente em Carol Weiss, James March e Charles Lindblom, Cronbach e seus seguidores descrevem de forma convincente e completa os programas sociais e os contextos sociais pelos quais são implantados. Para eles, a avaliação é parte do estudo das políticas. Nenhum programa merece ser avaliado a não ser que se procure averiguar como os grupos interessados o aprovaram, influenciaram a sua concepção, o implementaram e monitoraram, e ajudaram a modificá-lo nos planos federal, estadual e municipal. Todas as teorias de avaliação requerem fundamentação nas realidades política e administrativa, que criam, mantêm e restringem cada programa"

---

[6] As abordagens qualitativas são também conhecidas como naturalísticas (naturalistic evaluation). Os trabalhos de Robert Stake são considerados inovadores na utilização de estudos de caso e de outros métodos de pesquisa qualitativos, e influenciaram de forma marcante outros importantes teóricos defensores da avaliação qualitativa tais como Guba, Lincoln e Patton.

[Shadish et alii, 1995, p. 351].

A principal contribuição de Rossi[8] foi a tentativa de sintetizar os trabalhos realizados nas últimas três décadas. Como parte desse esforço, Rossi propõe três conceitos fundamentais: avaliação abrangente (comprehensive evaluation), avaliação sob medida (tailored evaluation) e avaliação direcionada pela teoria (theory-driven evaluation).

A avaliação abrangente surge a partir da constatação de que, ao longo das últimas décadas, foram adotadas práticas de avaliação diversificadas, centradas apenas na formulação, na implementação ou na análise dos resultados finais do programa. Tal diversidade gerou, além da especialização, práticas de avaliação distintas e muitas vezes incompatíveis. Rossi não apenas reafirmou a importância dessa diversidade e especialização, mas propôs que fossem integradas no que chamou de avaliação abrangente. Esse tipo de avaliação deve, sempre que possível, envolver atividades relacionadas com todas as fases de um programa, quais sejam: a sua concepção e design; o monitoramento da sua implementação; e a verificação (assessment) da sua efetividade[9] e eficiência[10] (program utility) [Rossi e Freeman, 1993].

Ao considerar que nem sempre a realização da avaliação compreensiva é factível, em face das restrições de tempo ou de recursos, Rossi propõe o conceito de avaliação sob medida, na qual as práticas de avaliação variam em função do estágio de desenvolvimento do programa:

"Cada avaliação deve ser adequada [tailored] ao seu programa. As tarefas dos avaliadores dependem do estágio de atividade em que se encontra o programa e das necessidades e interesses dos diversos

---

[7] Há inúmeros trabalhos desses autores que merecem ser citados. Shadish et alii. destacam, entre outros, Cronbach (1982) e Rossi (Chen e Rossi, 1983; Rossi e Freeman, 1993).

[8] Ao longo de sua carreria Rossi, desenvolveu suas contribuições em parceria com outros teóricos da avaliação, tais como: Howard Freeman, Huey-Tsyh Chen e Wright.

interessados na avaliação, tais como os formuladores de políticas, administradores e grupos financiadores do programa. Além disso, as avaliações variam dependendo se o programa é novo ou inovador, estabelecido, ou estabelecido que necessita de ajustes.

Quando programas novos são concebidos e implementados, o avaliador encontra-se comprometido com uma ampla variedade de atividades. As avaliações de programas novos geralmente são realizadas para determinar o seu impacto e a sua eficiência. (...) avaliações de programas novos requerem que o staff e os financiadores repensem alguns ou todos os aspectos do programa – o que inclui os objetivos, características da população-alvo e medidas de resultados. (...)

As avaliações de programas já estabelecidos são difíceis de serem realizadas em termos de medir seu impacto e eficiência. Muitas vezes a avaliação limita-se a verificar até que ponto os objetivos do programa estão claros e são relevantes para os interesses dos financiadores, staff e outros interessados, e a averiguar se o programa está sendo executado conforme o programado e se tem alcançado o alvo apropriado.

Um número considerável de avaliações são direcionadas ao ajuste ou adequação dos programas estabelecidos – ao redefinir a população alvo, modificar as formas de intervenção, ou modificar o programa para aumentar a sua efetividade e/ou eficiência" [Rossi e Freeman, 1993, p. 105].

Outra constatação importante feita por Rossi, após analisar as práticas de avaliação nos últimos anos, refere-se ao fato de que a maioria delas é feita de maneira ateórica. Isso parece ser paradoxal, visto que os programas governamentais são elaborados a partir de referenciais teóricos específicos, que guiam e orientam não apenas o diagnóstico dos problemas a serem resolvidos, mas também o tipo de solução que deve ser buscada para saná-los. Rossi propõe que o avaliador leve em

---

9 Procura avaliar se o programa tem obtido resultados na direção esperada.

[10] Procura medir os benefícios gerados pelo programa em relação aos seus custos.

consideração as bases teóricas que foram utilizadas na concepção e implementação do programa, examinando a sua adequação e os seus limites, e tornando, assim, a prática de avaliação de programas integrada aos debates teóricos e conceituais correntes [Shadish et alii, 1995, p. 384-385].

Rossi e Cronbach discutem os pontos fortes e fracos dos diferentes métodos e técnicas de avaliação propostos por outros teóricos, e especificam, de maneira contingencial, sob quais circunstâncias determinadas práticas devem ser ou não utilizadas. Ambos afirmam que as teorias anteriores oferecem soluções razoáveis para os problemas enfrentados pelos avaliadores, e propõem o uso de múltiplos métodos sempre que possível, como, por exemplo, a combinação de técnicas quantitativas e qualitativas.

2.3 Os Aspectos Gerais da Avaliação de Programas

2.3.1 Definição

Há uma diversidade de definições sobre avaliação. Carol Weiss (1972, p. 4), por exemplo, define a avaliação como uma atividade no qual se procura "medir os efeitos de um programa em relação aos objetivos almejados, como forma de contribuir para tomadas de decisões sobre o programa e aperfeiçoar programações futuras".

Para Verdung (1993, p. 39), a avaliação "é um mecanismo ex-post para explicar e medir a implementação, os resultados e o alcance das políticas e programas públicos, com o propósito de gerar decisões futuras".

Rossi e Freeman (1993, p.5) definem a avaliação como a "aplicação sistemática de procedimentos de pesquisa científica para verificar a conceitualização, design, implementação e utilidade dos programas de intervenção social". Para eles, a avaliação é, antes de tudo, uma atividade complexa que envolve também decisões políticas e administrativas.

Chelimsky, por sua vez, afirma que avaliar consiste na aplicação sistemática de métodos de pesquisa para verificar o design do programa, sua implementação e efetividade [Chelimsky apud Rist, 1990, p.5].

Outros autores, como Guba e Lincoln (1989, p.8), ressaltam que a avaliação deve transcender a simples aplicação dos métodos de pesquisa científica, e incluir os diversos aspectos humanos, políticos, sociais, culturais e contextuais que envolvem todo o seu processo.

O termo avaliação será utilizado, neste estudo, como sinônimo de avaliação de programas governamentais. A avaliação consiste no exame sistemático e na aplicação de métodos de pesquisa, quantitativos e/ou qualitativos, para verificar o design, a implementação, o impacto e os resultados alcançados por determinado programa. O termo programa refere-se a um grupo de projetos.

2.3.2 Tipos de Avaliação

Assim como há diversidade de definições sobre o que seja avaliação, há também grande número de modelos e técnicas que podem ser utilizados pelos avaliadores. A adoção de uma prática específica varia em função das características do programa, das perguntas a serem respondidas, do perfil do avaliador, dos propósitos da avaliação, das expectativas dos interessados, do nível de suporte institucional e da disponibilidade de recursos para a sua realização.

Verdung (1993, p.40), por exemplo, ressalta que "existe um profundo desacordo em torno das bases metodológicas e das orientações práticas da investigação em matéria da avaliação. Há dezenas de enfoques suficientemente sistematizados que aparecem na literatura".

A existência de diferentes modelos e práticas de avaliação torna extremamente difícil a adoção de uma tipologia básica. Na verdade, apesar de a literatura sobre o assunto estar repleta de sugestões para uma taxonomia única, as classificações sugeridas são muitas vezes incompatíveis, e enfatizam aspectos distintos da avaliação.

Para efeito deste artigo, foi selecionada a tipologia desenvolvida pelo Evaluation Research Society (ERS) Standards Committee, que classificou as práticas de avaliação em seis categorias distintas, a saber (1983, p. 9-11):

a) Front-end analysis – também conhecida como avaliação ex-ante (preinstalation), avaliação de contexto, ou feasibility analysis. Inclui

as atividades de avaliação realizadas previamente à implantação do programa, no sentido de confirmar, verificar, ou estimar as necessidades (needs assessments), a concepção, o suporte operacional, as fontes de financiamento, o arranjo institucional ou outros tipos de suporte necessários. Os resultados da avaliação têm como objetivo prover informações a fim de aprimorar o planejamento do programa, ao determinar o nível de implementação apropriada, ou mesmo ao gerar feedback para subsidiar decisões sobre a implantação ou não do programa.

b) Evaluability assessment (avaliação da avaliabilidade) – constitui uma avaliação preliminar da concepção do programa para verificar se outros tipos de avaliação (em especial a avaliação de impacto) devem ou não ser iniciados. A avaliação da avaliabilidade ganhou destaque e legitimidade em face da crescente preocupação profissional com os custos da avaliação em relação aos seus benefícios e com a necessidade de identificar as características gerais dos programas (significância, abrangência, execução, etc.) que facilitam ou atrapalham os esforços de avaliação. A avaliação da avaliabilidade pode abranger os questionamentos de viabilidade técnica (por exemplo: "podem ser estabelecidos indicadores de performance válidos?"), os aspectos políticos (por exemplo: "os diretores do programa entendem os tipos de informação a serem geradas pela avaliação proposta?"; "os interesses dos financiadores são apenas imediatos?"), e, obviamente, as características próprias do programa (por exemplo: "o programa foi de fato implementado?").

c) Avaliação formativa (formative evaluation) – também deno-minada avaliação de processo, on-going, ou de aperfeiçoamento (developmental evaluation). Envolve testes ou avaliações de processo de programas em andamento (on-going) com o objetivo de realizar modificações ou aperfeiçoamentos. As atividades podem incluir análise das estratégias de gerenciamento, interações dos envolvidos no programa, avaliação dos recursos humanos, pesquisa das atitudes em relação ao programa, e observações. Em alguns casos, a avaliação formativa significa pesquisa de campo de um programa em pequena escala, antes de sua implementação mais ampla. O avaliador geralmente trabalha em conjunto com os formuladores e administradores do programa que participam diretamente das decisões para realizar

as modificações necessárias.

d) Avaliação de impacto – também denominada summative evaluation, avaliação de resultados (outcome evaluation), ou avaliação de efetividade. Corresponde a uma das mais comuns definições de avaliação – qual seja, tentar identificar se o programa tem funcionado satisfatoriamente. A avaliação de impacto é, em geral, realizada após a implantação do programa e tem como objetivo gerar informações úteis aos tomadores de decisão sobre a sua continuação, expansão ou redução. Os desafios dos avaliadores consistem em estabelecer os indicadores de impacto apropriados e identificar os tipos de impacto que podem ser atribuídos ao programa e não a outras influências. Algum conhecimento ou estimativa das condições anteriores à implantação do programa é requerido. As avaliações de impacto diferem na medida em que a pesquisa por indicadores apropriados ultrapassa os objetivos estabelecidos, ou as expectativas dos formuladores do programa, diretores, financiadores, ou outros patrocinadores da avaliação. No entanto, há consenso geral de que quanto mais independente for o avaliador, mais credibilidade terá o resultado das avaliações de impacto, desde que as expectativas dos indivíduos que administram, controlam ou influenciam o programa encontrem-se refletidas na avaliação. Alcançar equilíbrio entre os conflitos potenciais dos critérios constitui desafio constante.

e) Monitoramento do programa – esta é a menos reconhecida, mas provavelmente a categoria de avaliação mais praticada, que abandona a noção de que o avaliador necessariamente chega, realiza o trabalho e vai embora. Inúmeros órgãos federais, estaduais e locais exigem que os programas sejam intensamente monitorados, mesmo os implementados há mais tempo. Esses programas podem ou não ter sido objeto de avaliações do tipo ex-ante, de processo, ou de impacto, ou mesmo metavaliação. Os tipos de atividades envolvidas no monitoramento variam consideravelmente, e englobam desde acompanhamentos periódicos, para verificar a consistência com as políticas públicas, até monitoramentos constantes e diretos dos serviços prestados e dos beneficiários do programa. O monitoramento do programa pode incluir propósitos ou resultados encontrados mediante a utilização de outras categorias de avaliação. Um exemplo seria o reexame minucioso para identificar se as necessidades

originais estabelecidas na concepção do programa ainda servem ou existem, ou na sugestão de modificações, atualizações e revitalizações no programa.

f) Metavaliação (metaevaluation, avaliação da avaliação) – conhecida como auditoria de avaliação, ou avaliação secundária, que também pode incluir a utilização da avaliação. Essas atividades são aplicadas com maior freqüência à avaliação de impacto e são estimuladas por vários interesses, tais como investigação acadêmica, exigência dos órgãos que coordenam ou supervisionam o programa, não-disposição do avaliado em aceitar o resultado da avaliação original, ou interesse nos efeitos posteriores da avaliação no programa. A avaliação das avaliações pode ter diversas formas, e variam de críticas profissionais a relatórios de avaliação, e de procedimentos para reanalisar os dados originais (muitas vezes com hipóteses diferentes) à coleta de informações novas. No caso dos programas de maior interesse público, avaliações secundárias podem examinar os resultados de diferentes avaliações (ao incluir avaliações das diversas unidades e componentes) para verificar o impacto total. Os envolvidos nos estudos recentes sobre a utilização dos dados da avaliação devem estar alertas ao fato de que problemas no uso da avaliação não estão necessariamente relacionados com suas falhas.

2.3.3 A Utilização da Avaliação

Há, fundamentalmente, dois grandes paradigmas que marcam a literatura sobre utilização da avaliação. O primeiro paradigma surgiu a partir do boom nos trabalhos de avaliação realizados nas décadas de 60 e 70. Nesse período, percebeu-se que, apesar da multiplicidade de estudos, os resultados e recomendações geradas não eram utilizados efetivamente pelos tomadores de decisão.

Um dos problemas com esse primeiro paradigma decorre do conceito de utilização adotado. Para os seguidores desse paradigma, a utilização era tratada de forma simples, instrumental e unidimensional, e era definida como "o efeito imediato, concreto e observável nas decisões e programas advindas dos resultados da avaliação" [Patton,

1978, p.24].

Essa definição, extremamente restrita, gerou, inevitavelmente, a percepção de que o impacto da avaliação era pequeno ou inexistente em relação ao processo de formação e implementação de políticas públicas.

Um segundo paradigma surge no final da década de 70, principalmente a partir das contribuições de Michael Quinn Patton. Para os adeptos desse paradigma, tornou-se claro que a utilização não poderia ser considerada a partir de uma ótica unidimensional, mas como parte de um processo muito mais complexo e idiossincrático. Estudos demonstraram que, ao contrário do que se acreditava, os resultados da avaliação eram utilizados amplamente na maioria dos casos, embora de forma indireta e em circunstâncias muitas vezes inesperada.

Pesquisas recentes demonstraram que a avaliação é um dos mais importantes instrumentos de feedback capaz de contribuir para o aprendizado organizacional. Os decisores públicos dependem dos dados da avaliação para implementar programas e aperfeiçoar a gestão das políticas governamentais.

O uso dos estudos de avaliação pode ocorrer de diversas formas e não há consenso entre os especialistas quanto a uma tipologia básica.[11] Para efeito deste trabalho, serão consideradas duas formas principais de utilização da avaliação:

a) instrumental — caracterizada pela utilização formal da avalia-ção. Em função dos estudos realizados, há alteração direta ou formal do programa, do processo de tomada de decisões ou dos procedimentos adotados pela organização;

b) conceitual — caracterizada pelo impacto indireto da avaliação nas políticas públicas, programas ou procedimentos organizacionais [Rossi e Freeman, 1993]. Embora a avaliação não acarrete, diretamente, implementação de mudanças no programa ou na organização, há consenso acerca da sua importância como instrumento capaz de contribuir para a elevação no nível de conhecimento existente.

3 A Aprendizagem Organizacional

3.1 Antecedentes

A teoria sobre aprendizagem organizacional é ampla e complexa, e há muito tornou-se objeto de estudo de diversas disciplinas. Os especialistas em história econômica, por exemplo, têm examinado a importância da aprendizagem no desenvolvimento de novas indústrias e tecnologias, e no desenvolvimento formal da área de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Os economistas, por sua vez, realizaram estudos em que verificaram como a aprendizagem afeta a produtividade e as estruturas industriais. Além disso, a aprendizagem nas empresas tem sido um dos focos da teoria das organizações e ocupam papel de destaque no estudo da administração estratégica e da gestão [Dodgson, 1993].

A literatura sobre aprendizagem organizacional pode ser dividida em dois ramos principais. O primeiro deles é voltado para a prática, possui caráter prescritivo e tem sido divulgado principalmente por consultores, burocratas e profissionais preocupados com os aspectos pragmáticos da aprendizagem. O segundo possui características teóricas, neutras e não prescritivas, e vem sendo desenvolvido por acadêmicos e teóricos de diferentes áreas [Argyris e Schön, 1996, p. 180-199].

Embora existam divergências entre os dois enfoques, as questões centrais são as mesmas: (i) o que torna a aprendizagem organizacional desejável e produtiva; (ii) quais são as ameaças a tal aprendizagem; e (iii) como podem ser superadas. Apesar da diversificação, percebe-se também o esforço dos estudiosos em abordar os conceitos relacionados com a maneira como as organizações se adaptam, buscam novas idéias, questionam-se, promovem o seu desenvolvimento e o de seus membros, e modificam as suas formas de agir [Argyris e Schön, 1996].

A literatura de caráter prescritivo sobre aprendizagem organizacional é ampla e, conforme ressaltam Argyris e Schön (1996), varia em função da influência dos diferentes enfoques adotados pelos autores das mais diversas áreas. Um dos enfoques, por exemplo, consiste nos chamados sistemas sociotécnicos, conhecidos como Quality of

[11] Ver estudos de Leviton e Hughes (1981).

Work Life ou Industrial Democracy Movement, que cresceram na Inglaterra, no Tavistock Institute, após a Segunda Guerra Mundial, e se estenderam às décadas de 60 e 70. Tais sistemas defendiam a idéia da aprendizagem organizacional como fruto de participação coletiva no desenvolvimento de novos padrões de trabalho, carreiras e formas de adaptação.

Outro enfoque da literatura é o da administração estratégica, que surgiu há 25 anos, criado nas escolas de administração de empresas. A idéia foi originalmente concebida como um tipo de técnica de planejamento, voltada para a formulação de políticas baseadas na posição da empresa em relação a seus mercados, competidores, tecnologias, materiais, e habilidades. O enfoque recente dessa abordagem passou a enfatizar a interação entre planejamento e implementação, em um processo descrito como aprendizagem organizacional.

Os estudos sobre aprendizagem organizacional na área de produção também merecem ser citados. Tais estudos surgiram nas décadas de 70 e 80, a partir da perda de competitividade dos produtos dos Estados Unidos no mercado internacional e da ascensão de novas potências comerciais no Leste Asiático. A necessidade de contínua melhora na qualidade dos produtos, e nos processos de produção, despertou o interesse no processo de aprendizagem na organização.[12]

A área de desenvolvimento econômico também influenciou a literatura sobre a aprendizagem organizacional. Essa área, embora dominada por economistas, demonstrou preocupação com aspectos teóricos da aprendizagem, principalmente no que se refere ao seu impacto sobre a produtividade do estoque de capital humano de um determinado país. Na verdade, os economistas argumentam que a forma correta de explicar as diferenças de produtividade e competitividade de um país deve levar em conta, fundamentalmente, as diferenças na capacidade do estoque de capital humano de aprender, aplicar e disseminar novas tecnologias. Em suma, o diferencial de aprendizagem de um país explicaria, em grande parte, seu diferencial da performance de sua economia.

Outro enfoque importante é o dos chamados sistemas dinâmicos, que foram desenvolvidos por Jay Forrester (1961), com base na teoria do controle e do servomecanismo. Entre os seus seguidores destaca-se

Peter Senge (1990), com sua abordagem prescritiva que, conforme ressaltam Argyris e Schön (1996, p. 184), combina a metodologia de sistemas dinâmicos com certas idéias adaptadas da teoria da ação, notadamente com relação à importância de modelos mentais e inclui aqueles que limitam ou facilitam o questionamento confiável no processo organizacional.

Todavia, o enfoque da área de recursos humanos tem adotado amplamente a linguagem de aprendizagem organizacional e salienta o desenvolvimento da capacidade humana de questionar, experimentar e inovar em nome da organização. Os trabalhos nessa área enfatizam as interações mútuas entre o aumento das oportunidades de desenvolvimento individual, na organização, e da capacidade de desempenho competitivo da empresa.

Além de todos os enfoques mencionados, Argyris e Schön (1996) acrescentam o da cultura organizacional. Muitas vezes o termo cultura organizacional é utilizado, inadequadamente, como sinônimo de aprendizagem organizacional. O trabalho de Edgar Schein (1992) constitui um dos estudos mais cuidadosos no sentido de definir e relacionar adequadamente os dois termos. O autor ressalta que, entre outras coisas, num mundo de mudanças turbulentas, as organizações devem aprender, rapidamente, o que implica uma cultura de aprendizagem que funciona como um sistema perpétuo de aprendizagem [Schein apud Argyris e Schön, p.185].

No que se refere à literatura teórica sobre aprendizagem organizacional, pode-se ressaltar que tem sido desenvolvida com o objetivo de preencher os gaps teóricos encontrados na literatura prescritiva:

"Os economistas tendem a ver a aprendizagem como uma simples quantificação na melhoria das atividades, ou como alguma forma de resultado positivo definido vaga e abstratamente. Os gerentes e a literatura de administração de empresas geralmente igualam

[12] Um exemplo foi a obra de Hayes, Wheelwright e Clark (1988) intitulada Dynamic Manufacturing: Creating the Learning Organization.

a aprendizagem à eficiência competitiva comparativa sustentável, e a literatura sobre inovação geralmente vê a aprendizagem como promotora da eficiência inovadora comparativa. Essas várias literaturas tendem a examinar os resultados da aprendizagem, ao invés de pesquisar o que aprendizagem realmente é e como esses resultados são alcançados" [Dodgson, 1993, p.377].

A literatura que enfatiza os aspectos não prescritivos da aprendizagem organizacional é vasta e diversificada. Há, nessa literatura, uma preocupação central em buscar respostas para questões consideradas fundamentais, tais como "o que é aprendizagem organizacional?", "como é praticada?", "quais são seus objetivos?, "quais são os tipos de aprendizagens organizacionais desejáveis, para quem e quais são as chances de sua ocorrência?", e "quais são os fatores que facilitam ou dificultam a aprendizagem organizacional?". Apesar do considerável número de estudos publicados, não há consenso entre os teóricos sobre as noções e conceitos básicos relacionados com a aprendizagem organizacional [Argyris e Schön, 1996, p.188].

O interesse pelo estudo da aprendizagem organizacional encontra-se atualmente em fase de ascensão. Um dos fatores que contribui para esse aumento de interesse consiste na demanda por estruturas e sistemas empresariais que sejam mais flexíveis e que reajam às constantes mudanças, em que a aprendizagem passa a desempenhar papel-chave. Também os rápidos avanços tecnológicos constituem fator de impacto nas organizações e demandam que estas se adaptem e aprendam a operar conforme novos padrões tecnológicos. Outro fator relevante reside no próprio conceito de aprendizagem, que possui características dinâmicas e valor analítico abrangente, haja vista a variedade de disciplinas que o utilizam [Dodgson, 1993].

Assim, ante os objetivos propostos neste artigo, e ao considerar a significativa diversidade teórica existente na área de aprendizagem organizacional, optou-se por estudar, mais detalhadamente, o modelo proposto por Chris Argyris e Donald Schön. Para os autores, a organização detecta e corrige os seus erros e, conseqüentemente, aprende de duas formas distintas: single-loop (loop simples ou um loop) e double-loop (loop duplo ou dois loops). Além disso, as orga-

nizações podem engajar-se em um processo sistemático de aprendizagem single-loop e double-loop, denominado deuterolearning, que representa a capacidade organizacional de aprender a aprender.

3.2 A Aprendizagem Organizacional segundo Chris Argyris e Donald Schön

Argyris e Schön (1996) salientam que o termo aprendizagem possui dois sentidos. Em primeiro lugar, pode ser utilizado como um produto (alguma coisa aprendida), e significa o acúmulo de informações na forma de conhecimento ou habilidade, ou seja, o que aprendemos. Além disso, o termo pode representar também um processo, e referir-se à atividade, forma ou a maneira como aprendemos.

As organizações aprendem quando adquirem informação, de qualquer tipo ou maneira, seja ela em forma de conhecimento, compreensão, know-how, técnicas ou práticas. O esquema genérico da aprendizagem organizacional inclui o produto (conteúdo informacional), o processo (aquisição, processamento e armazenamento da informação) e o aprendiz (a quem o processo de aprendizagem é atribuído) [Argyris e Schön, 1996, p.3].

Segundo os autores, as organizações são instrumentos identificáveis de decisão e ação coletiva, nos quais os membros podem agir e aprender mediante o processo de questionamento que resulta no produto do aprendizado. Os indivíduos funcionam como agentes organizacionais, de acordo com os papéis que desempenham e com as regras formais e informais dominantes.

O questionamento é o entrelaçamento entre o pensamento e a ação. Origina-se na identificação de uma situação problemática (discrepância entre os resultados esperados e a ação, e os resultados realmente alcançados) e na sua resolução. O resultado (output), pode ser uma mudança na forma de pensar e agir e pode acarretar alterações nas práticas organizacionais [Argyris e Schön, 1996, p. 11-12].

As organizações funcionam como instrumentos capazes de captar e armazenar conhecimento. Tal conhecimento pode estar nas mentes

de seus indivíduos; documentadas em arquivos (regulamentos, decisões, organogramas, instruções, etc.); implícito em objetos utilizados para o desempenho de tarefas; ou embutidos em rotinas e práticas.

O conhecimento organizacional pode ser representado por uma teoria da ação (theory of action) que contém as estratégias de ação, os valores que direcionaram a sua escolha, e os pressupostos nos quais se baseiam. Essa teoria pode ser definida em termos da situação específica S, da conseqüência intencionada C, e da estratégia de ação A. Portanto, para se produzir a conseqüência C, na situação S, deve-se então realizar A.

A teoria da ação possui duas formas, independentemente de serem aplicadas às organizações ou aos indivíduos (Argyris e Schön, 1996, p 13-15):

a) teoria proclamada (espoused theory): é a teoria formal, explícita, adotada conscientemente, e que contém as explicações ou justificativas para um dado padrão de comportamento ou atividade; e

b) teoria aplicada (theory-in-use): é a teoria observada na prática, e encontra-se implícita nas estratégias de ação, objetivos, normas, rotinas, padrões de comportamentos ou atividades.

Muitas vezes, a teoria proclamada não coincide com a teoria aplicada da organização. Freqüentemente, por exemplo, pode-se perceber que documentos formais, que contêm a descrição de estruturas, políticas, objetivos ou regras de uma organização, mostram-se, na prática, incongruentes com os padrões reais de atividades observados.

Ademais, as organizações são compostas por indivíduos que possuem uma imagem parcial, incompleta e mutante da teoria aplicada:

"As organizações são como um organismo, em que cada célula contém uma imagem particular, parcial e mutante de si mesma em relação ao todo. Como tal organismo, as práticas organizacionais são geradas dessas imagens: suas teorias aplicadas dependem das

formas pelas quais seus membros a representam. Portanto, nossa exploração de aprendizagem organizacional não deve lidar com entidades estáticas, chamadas organizações, mas sim, como afirma Karl Weick (1969), com processos ativos de organização. As imagens da organização desenvolvidas pelos membros moldam cada objeto de sua investigação" [Argyris e Schön, 1996, p 16].

Argyris e Schön enfatizam que as organizações são capazes de agir, questionar, adquirir conhecimento e aprender:

"A aprendizagem organizacional ocorre quando os indivíduos, dentro da organização, vivenciam uma situação problemática e a questionam em favor dessa organização. Eles identificam, na ação, uma discrepância entre os resultados esperados e alcançados e respondem a tal situação mediante um processo de reflexão e ação futura. Tal processo direciona-os a modificar suas imagens da organização, sua percepção do fenômeno organizacional e a reestruturar suas atividades, no sentido de realinhar resultados e expectativas, modificando conseqüentemente, a teoria aplicada da organização. Para tornar-se organizacional, a aprendizagem que resulta do questionamento organizacional deve tornar-se encrustrada nas imagens da organização contidas nas mentes de seus membros e/ou nos artefatos epistemológicos (mapas, memórias, e programas) embutidos no ambiente organizacional" [Argyris e Schön, 1996, p. 16].

Os autores ressaltam que o produto do questionamento pode ser traduzido em aprendizado organizacional apenas quando há evidências de mudanças na teoria aplicada da organização, seja na forma dos comportamentos observados, ou nas imagens individuais (mapas, memórias, e programas) que armazenam o conhecimento. Torna-se difícil, portanto, delimitar com clareza os limites da aprendizagem organizacional:

"Há situações de delimitação nas quais é difícil determinar com precisão se o questionamento interativo é realmente organizacional, se acarretou verdadeira mudança na teoria aplicada, ou se os seus resultados passaram a fazer parte das memórias, mapas e programas organizacionais. Tal imprecisão é inerente ao fenômeno organizacio-

nal que é mal informado, emergente, ou pode refletir, no entanto, a falta de informação suficiente para permitir uma determinação clara. Eles não invalidam nossa definição, desde que muitos exemplos se encaixem nela e desde que as informações necessárias para que sejam atribuídas e limitadas à aprendizagem organizacional sejam claras" [Argyris e Schön, 1996, p.18].

Argyris e Schön preconizam que a aprendizagem organizacional pode ser ou não produtiva, dependendo do objetivo final a ser alcançado, dos valores atribuídos ao aprendizado para julgar sua validade, ou do momento em que ocorre (1996, p. 20).

Segundo a abordagem de Argyris e Schön, a aprendizagem organizacional pode ser classificada em dois tipos principais:

a) single-loop — consiste na aprendizagem instrumental que acarreta mudanças nas estratégias de ação ou nas suas premissas, sem alterar a teoria aplicada da organização. Os indivíduos, mediante processo de questionamento, detectam e corrigem os erros (discrepância entre as expectativas da organização e os resultados alcançados), e agem de acordo com os sistemas de valores e padrões organizacionais existentes.

No aprendizado single-loop, a estrutura de conhecimento existente na organização (objetivos, metas, políticas, regras, etc.) é mantida. Os indivíduos observam se os objetivos são ou não alcançados de acordo com o desejado, detectam os problemas, e buscam alternativas de solução para conseguir o que desejam, mantendo a situação em vigor.

Embora possam ocorrer mudanças para corrigir falhas detectadas, "o aprendizado de um loop não estimula a reflexão ou o questionamento que podem levar à reconcepção da situação — ele focaliza a análise e a correção do problema em questão" [Kofman, 1996, p. 41].

b) double-loop — consiste na aprendizagem que resulta em mudanças nos valores da teoria aplicada da organização, bem como nas suas estratégias e pressupostos. Refere-se a dois feedback loops que conectam os efeitos observados da ação com as estratégias e com os valores que estão por trás dessas estratégias. Implica reestruturação de valores e premissas fundamentais da teoria aplicada da organiza-

ção, que inclui suas estratégias, valores, percepções do seu ambiente e compreensão de suas próprias competências.

No aprendizado double-loop, a estrutura de conhecimento é fundamentalmente questionada. Tal aprendizado leva a organização a refletir sobre seus objetivos, suas políticas ou sua forma de operar e podem ocorrer mudanças estruturais profundas. Ao contrário do aprendizado de um loop, "o aprendizado de dois loops [...] procura trazer à tona e questionar premissas e normas de uma organização que possam levar à reformulação do problema" [Kofman, 1996, p.41].

De acordo com Argyris e Schön (1996), alguns fatores como o tamanho e a complexidade da organização, bem como o relacionamento entre os produtos da aprendizagem e os valores e normas envolvidos no processo de questionamento organizacional, podem vir a dificultar a distinção clara entre os aprendizados single-loop e double-loop.

Os sistemas de aprendizagem das organizações são compostos por estruturas que canalizam o questionamento e por um universo comportamental, os quais podem facilitar ou inibir a aprendizagem. Tais estruturas organizacionais incluem os canais de comunicação formais e informais; os sistemas de informação (mídia, tecnologia, computadores, etc.); os procedimentos e rotinas; e os sistemas de incentivos. O universo comportamental da organização envolve as qualidades, significados e sentimentos que condicionam os padrões de interação entre os indivíduos na organização e afetam o questionamento organizacional [Argyris e Schön, 1996, p. 28-29].

Argyris e Schön ressaltaram a importância de um tipo especial de aprendizagem organizacional denominado deuterolearning, ou seja, a capacidade da organização de aprender como aprender. Significa gerar e fazer uso sistemático dos mecanismos de feedback relacionados com os tipos de aprendizagem single-loop e double-loop.

3.3 A Avaliação de Programas como Instrumento de Aprendizagem Organizacional: um Modelo Analítico

O modelo analítico, adotado neste trabalho, objetivou verificar como a avaliação de programas pode contribuir para o processo de aprendizagem organizacional.

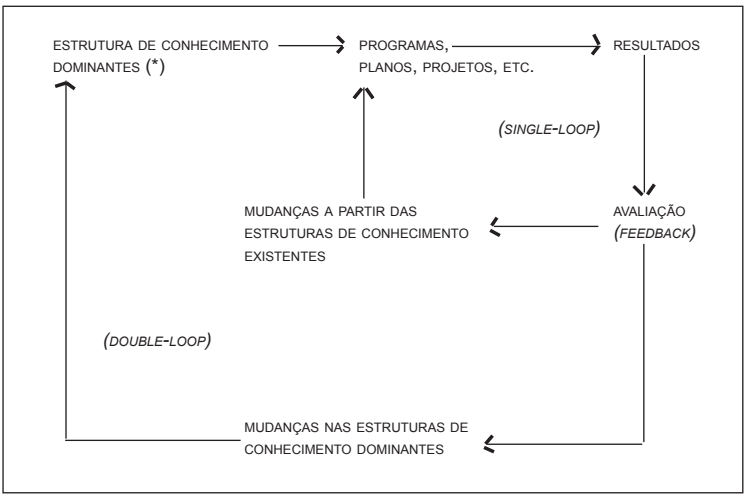
A figura 1 apresenta o modelo, o qual enfatiza a existência de uma conexão entre a estrutura de conhecimento organizacional e a avaliação como instrumento de feedback.

.

.

FIGURA 1

Estrutura de Conhecimento, Avaliação e Aprendizagem Organizacional



Fonte: Modelo adaptado pela autora com base na teoria de Argyris e Schön (1996).

Figura adaptada pela autora dos estudos de Forss *et alii*. (1994).

(*) Regras, normas, objetivos, metas, políticas, etc.

O modelo proposto foi fundado na teoria de aprendizagem organizacional desenvolvida por Argyris e Schön (1996), com destaque para os tipos de aprendizagem single-loop e double-loop. Foi também realizada uma adaptação na figura utilizada no modelo, com base nos estudos de Forss et alii. (1994) sobre experiências de avaliação e aprendizagem organizacional na Noruega.

Considerou-se, como avaliação de programas, as práticas que se enquadravam no conceito teórico adotado neste trabalho, e que pudessem ser classificadas em uma ou mais categorias da tipologia proposta pelo Evaluation Research Society Standards Committee.

O modelo pode ser explicado a partir da idéia de que as organizações

atuam com base nas estruturas de conhecimento dominantes. Tais estruturas são representadas por objetivos, políticas, normas, estruturas formais e informais, padrões de atividades ou comportamentos, instrumentos, regras e procedimentos.

Conforme Argyris e Schön (1996), a estrutura de conhecimento corresponde à teoria de ação da organização que pode ser dividida em: (i) teoria proclamada, que é a teoria formal, explícita, adotada conscientemente, e que contém as explicações para um dado padrão de comportamento ou atividade; e (ii) teoria aplicada, que é a teoria observada, e encontra-se implícita nas estratégias de ação, objetivos, normas, rotinas, padrões de comportamento ou atividades.

As organizações atuam com base na sua estrutura de conhecimento, na tentativa de colocar em prática seus programas, projetos ou planos. A partir dessa atuação, são produzidos resultados que podem ou não ser auferidos quantitativamente ou qualitativamente, de forma sistemática ou não, durante as várias fases do programa ou projeto. Os resultados obtidos podem ou não corresponder ao desejado pela organização, e muitas vezes acarretam conseqüências não previstas, sejam elas positivas ou negativas.

Para que as organizações verifiquem os resultados de suas ações, necessitam de mecanismos de feedback adequados. A avaliação de programas constitui um dos mecanismos de feedback mais importantes na organização, capaz de detectar erros na sua forma de agir, indicar como corrigi-los, e contribuir para melhorar a eficiência e a eficácia organizacional.

A avaliação de programas pode gerar aprendizagem organizacional, a partir do momento em que a organização busque utilizar sistematicamente esse mecanismo de feedback, seja de maneira instrumental ou conceitual, para aperfeiçoar ou mudar a sua forma de agir.

Dois tipos de aprendizagem podem ser gerados em função da utilização, pela organização, das informações decorrentes da avaliação de seus programas: a aprendizagem single-loop, que acarreta mudanças na forma de agir, ao manter-se a estrutura de conhecimento dominante, ou a aprendizagem double-loop, que implica mudanças fundamentais na estrutura de conhecimento da organização. Portanto,

quando a organização utiliza a informação advinda da avaliação para melhorar a sua performance, mas mantém, basicamente, as mesmas estruturas de conhecimento, realiza a aprendizagem single-loop. Entretanto, se as informações geradas são utilizadas para transformar o conjunto de objetivos, normas e padrões de comportamento da organização, ela realiza a aprendizagem double-loop.

As organizações nas quais a prática da avaliação é utilizada sistematicamente e de forma adequada podem desenvolver a capacidade de aprender a aprender que Argyris e Schön caracterizam como deuteroaprendizagem (deuterolearning).

Há, portanto, do ponto de vista conceitual, clara conexão entre a estrutura de conhecimento da organização, as práticas de avaliação adotadas, a maneira como os resultados dessas avaliações são utilizados, e a dinâmica das diferentes formas de aprendizagem organizacional.

4 O Programa de Ação Social em Saneamento (PROSEGE)

Aspectos Gerais

O PROSEGE é um programa federal instituído oficialmente em 1992[13] e encontra-se em fase de conclusão. É voltado para a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda, mediante a realização de obras de esgotamento sanitário e da geração de empregos. Quando da sua concepção, foi parte do Plano de Ação Imediata de

[13] Ver Decretos nº 481, de 26/3/92, e nº 1 675, de 13/9/95.

Saneamento (PAÍS — Brasil), anunciado em agosto de 1990 pelo Ministério da Ação Social (MAS), posteriormente denominado Ministério do Bem-Estar Social (MBES). Com a extinção do MBES, a execução do PROSEGE passou, em janeiro de 1995, para o âmbito da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Participam do PROSEGE os governos estaduais e municipais, por intermédio das companhias estaduais de saneamento básico, prefeituras e serviços autônomos municipais. Integram atualmente o programa 218 projetos de esgotamento sanitário, distribuídos por 185 municípios, localizados em regiões metropolitanas, cidades médias e aglomerações urbanas de todos os estados do país.

Inicialmente, foram selecionados 264 projetos. Cada um desses projetos atendeu aos seguintes critérios de elegibilidade definidos no programa: (i) estar localizado em áreas ou regiões de maior incidência de desemprego; (ii) beneficiar a população de baixa renda (renda familiar de até sete salários-mínimos); (iii) possuir parecer favorável dos órgãos ambientais e não causar impacto ambiental negativo significativo; (iv) integrar o Plano Diretor[14] municipal; (v) apresentar cobertura de rede de água adequada à demanda; (vi) apresentar plano de adesão,[15] (vii) ter prazo de execução entre doze e dezoito meses; (viii) apresentar viabilidade econômico-financeira, medida por meio do índice de custo eficiência, dentro dos limites do programa; (ix) ser de mínimo custo econômico; (x) indicar capacidade de contrapartida; e (xi) possuir capacidade legal e administrativa para assegurar a realização de obras complementares eventualmente necessárias [Brasil, MAS, 1991, p. 4-5].

Com relação ao critério ambiental, os projetos foram cuidadosamente

---

[14] De acordo com o artigo 182 da Constituição de 1988, o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo obrigatória a sua aprovação pela câmara municipal para as cidades com mais de vinte mil habitantes.

[15] Disposição da população em aderir ao programa e arcar com os custos das ligações de esgoto intradomiciliares (da casa até a calçada).

analisados e classificados em quatro categorias distintas, por ordem de preferência. Além desses critérios, foram igualmente estudadas as capacidades de contrapartida, institucional, operacional e financeira dos agentes promotores.

Estrutura Organizacional

Em termos de estrutura organizacional, o programa é administrado por uma Unidade Central Executora (UCE), vinculada ao Departamento de Saneamento da SEPURB. Durante o período de junho de 1992 a abril de 1997, a UCE contou com o apoio de uma consultoria em engenharia, especializada em gerenciamento de implantação de empreendimentos, contratada para prover apoio ao gerenciamento, por meio de suporte técnico e operacional especializado, necessários à implantação, execução e monitoramento dos seus projetos e do programa.

No plano local, o programa é administrado pelas Unidades Executoras Locais (UEL), que fazem a interface entre o agente promotor (governos estaduais, companhias estaduais de saneamento, prefeituras municipais e serviços municipais autônomos) e a UCE.

Há também duas comissões que participam da estrutura organizacional do PROSEGE. A primeira é a Comissão Interministerial, que foi estabelecida com o objetivo de propor diretrizes e políticas operacionais e avaliar os resultados do programa; é composta pelos seguintes membros: (i) secretário-executivo do Ministério do Planejamento e Orçamento (presidente da Comissão Interministerial); (ii) secretária de Política Urbana do MPO; e (iii) representantes dos Ministérios da Fazenda, do Trabalho, da Saúde, e da Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária.

A segunda é a Comissão Especial, criada com as atribuições de analisar e aprovar os projetos integrantes do PROSEGE, e tem suas funções exercidas atualmente pela secretária de Política Urbana, pela diretora de Saneamento, e pelo coordenador geral do PROSEGE.

Objetivos e Metas

As metas estabelecidas para o PROSEGE, quando da sua concepção

original, previram a implantação de 275 mil ligações domiciliares de esgoto, com o propósito de beneficiar uma população de 1,55 milhão de habitantes, e a construção de 5 mil quilômetros de redes coletoras de esgoto sanitário. Foram implantadas, até 31 de dezembro de 1997, 559 mil ligações domiciliares e construídos 6 015 quilômetros de redes coletoras de esgoto sanitário, que beneficiaram uma população de 2,96 milhões de pessoas (ver tabela 1) e ultrapassaram, significativamente, as expectativas iniciais previstas.

TABELA 1

PROSEGE — Metas Físicas Iniciais x Realizações até 31/12/97

Metas Físicas	Unidade de Medida	Previstas Inicialmente(A)	Realizações até 31/12/97	% de Realização (B)/(A)
Ligações domiciliares	Unidade	275 000	559 000	203%
Redes de esgoto	km	5 000	6 015	120%
População beneficiada	Habitante	1 550 000	2 960 000	191%

Fonte: MPO/SEPURB/PROSEGE.

Cabe ressaltar que as metas estipuladas para o PROSEGE foram dimensionadas com base nos dados dos projetos básicos aprovados e de acordo com indicadores disponíveis na época da concepção do programa.

Ao longo da fase inicial da implantação do PROSEGE, houve revisão detalhada dos projetos básicos, além da realização de visitas aos locais das obras. Constatou-se que, em diversos casos, os recursos

financeiros estavam superestimados em relação à quantidade de ligações e redes previstas. Além disso, foram sugeridas, pela equipe da UCE, alternativas tecnológicas de menor custo econômico. A correção de tais problemas resultou em melhor desempenho do programa.

Também estipulou-se como meta a geração de 67 800 empregos, dos quais 45 mil diretos, no setor de construção civil; 15 mil indiretos, nos setores de produção de insumos e respectivos sistemas de administração; e 7 800 permanentes (diretos e indiretos), nos serviços de operação e manutenção de obras realizadas.

As metas relativas à geração de empregos diretos e indiretos, com a implementação do PROSEGE, não foram aferidas e não há como avaliar esse objetivo precisamente. Tal fato decorre das dificuldades enfrentadas na coleta de informações junto aos empreiteiros (que recrutavam mão-de-obra disponível nos locais das obras), e da inexistência de metodologia de avaliação definida. No entanto, estimativa preliminar, feita pela SEPURB, indica que o impacto total do programa sobre o mercado de trabalho implicou a geração de aproximadamente 70 mil novos empregos.

Além dessas metas, estavam previstas ações de desenvolvimento institucional e de recuperação tarifária, que deveriam causar impacto direto na recuperação gradual do setor de saneamento. Tal objetivo não chegou a ser efetivado, por dificuldades técnicas e institucionais. Não foram criados parâmetros de verificação e controle, nem implementadas medidas junto aos agentes promotores para exigir ações neste sentido.

Custo e Financiamento

O custo total do PROSEGE foi estimado inicialmente em U$ 500 milhões. Em abril de 1991, foram firmados dois contratos de empréstimo no total de US$ 350 milhões, entre o governo brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para financiamento do programa. O primeiro contrato, de nº 622/OC-BR, no valor de US$ 300 milhões, foi contraído a débito de recursos do capital ordinário (CO) do BID. O segundo, de nº 856/SF-BR, no montante de US$ 50 milhões, foi firmado a débito de recursos do Fundo de Operações Especiais (FOE) do BID. Os restantes US$ 150 milhões foram aportados com recursos

dos agentes promotores (US$ 116 milhões) — representados pelos governos estaduais, companhias estaduais de saneamento, prefeituras municipais e serviços autônomos municipais — e da União (US$ 34 milhões) [16] (ver tabela 2).

TABELA 2

Fontes de Financiamento do PROSEGE

Fonte de Financiamento	Valor
Contrato de Empréstimo nº 622/OC-BR	300
Contrato de Empréstimo nº 856/SF-BR	50
Contrapartida dos agentes promotores e da União	150
Total	**500**

(Em US$ milhões)

Fonte: SEPURB/MPO/PROSEGE.

Os recursos do PROSEGE são transferidos mensalmente aos agentes promotores, com base no avanço físico e financeiro dos projetos. A liberação dos valores da União ocorre após verificação, pelo Banco do Brasil, de que foram depositados os montantes correspondentes à parcela de contrapartida do agente promotor.

Em termos de execução financeira, até 31 de dezembro de 1997 haviam sido investidos US$ 498,5 milhões, que correspondem a 99,7% do total de recursos previstos para o financiamento. Até 1994, apenas 30% dos recursos programados haviam sido desembolsados, devido a inúmeras interrupções nas liberações de recursos pela União, o que causou paralisação em diversas obras, com posterior retomada do seu ritmo de execução a partir de 1995.

[16] Correspondentes aos juros de empréstimo sobre os saldos devedores e comissões de crédito. Encontram-se alocados como recursos de outras fontes no Orçamento Geral da União.

Embora o percentual de realização física das metas previstas em cada projeto tenha sido elevado, e a quase totalidade dos recursos tenha sido desembolsada, houve atraso significativo na execução do cronograma físico-financeiro do PROSEGE. De acordo com sua concepção original, todas as obras deveriam estar totalmente concluídas em outubro de 1993, mas esse prazo foi prorrogado, sucessivamente, para outubro de 1995, outubro de 1996, abril de 1997, dezembro de 1997, junho de 1998, e março de 1999.

O atraso superior a cinco anos na conclusão do PROSEGE implicou períodos de paralisação de obras e descrédito do programa junto aos agentes promotores durante as diversas fases da sua implementação.

Ademais, acarretou adiamento do início da amortização do empréstimo junto ao BID, prevista para seis meses a contar da data do último desembolso,[17] e pagamento extra de juros e comissão de crédito sobre o saldo não desembolsado do financiamento. Até dezembro de 1997, haviam sido desembolsados, pela União, US$ 11,1 millhões de juros e US$ 2,5 milhões de comissão de crédito, o que corresponde a 40% a mais do que o constante do plano de financiamento original do PROSEGE.

A situação referente ao estágio das obras dos 218 projetos participantes do PROSEGE, até 31 de dezembro de 1997, encontra-se sintetizada na tabela 3, a seguir:

[17] Realizados de acordo com as obras executadas e o cronograma físico-financeiro de cada projeto.

TABELA 3

PROSEGE — Situação das Obras dos Projetos até 31/12/97

Estágio das Obras	Total	(%)
Concluídas	**173**	79
Em andamento	**45**	21
Total	**218**	**100**

Fonte: MPO/SEPURB/PROSEGE.

Sistema de informações gerenciais

O Sistema Integrado de Controle e Supervisão (SICS) é o sistema de informações gerenciais do PROSEGE, que foi implementado, em agosto de 1992, com o objetivo de viabilizar o processamento do grande volume de dados oriundos dos agentes promotores e órgãos envolvidos na implantação do programa, e gerou produto que permitisse, em tempo hábil, a análise da evolução do programa, a identificação de desvios e a projeção de tendências, para subsidiar a tomada de medidas corretivas.

O SICS contém informações sobre o progresso de cada projeto, desde a sua concepção até a sua total conclusão. Os dados armazenados no sistema permitem, entre outras coisas, a emissão de relatórios de acompanhamento e controle físico e financeiro, e a geração de dados estatísticos e de séries históricas.

A alimentação do SICS é realizada pela Unidade Central Executora por informações enviadas pelas Unidades Executoras Locais, conforme padrões e periodicidade previamente estabelecidos no Regulamento de Operação do PROSEGE. Além disso, o sistema é atualizado com base nos dados coletados por técnicos da UCE e da gerenciadora, em visitas periódicas de inspeção e supervisão aos locais de execução dos projetos.

5 As Práticas de Avaliação do PROSEGE

Em geral, os programas governamentais seguem o ciclo comum de concepção, implementação e conclusão. No caso do PROSEGE, a etapa de concepção ocorreu ao longo de 1990 e antecedeu a assinatura dos contratos de financiamento firmados junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A etapa de implementação, por sua vez, teve início após a assinatura dos contratos de financiamento com o BID, em abril de 1991, quando foram implementadas ações para viabilizar a execução física e financeira do PROSEGE, e encerrou-se em abril de 1997, com o término de 95% das obras do programa. A etapa de conclusão do PROSEGE, iniciada em abril de 1997, deverá estender-se por três anos a contar da previsão de encerramento de todas as obras do programa.

Cada uma dessas fases foi marcada por práticas de avaliação específicas. O quadro 1 sintetiza os tipos de avaliação de programa identificados nas etapas de concepção, implementação e conclusão do PROSEGE, de acordo com a classificação sugerida pela Evaluation Research Society.

O primeiro tipo de avaliação utilizado no PROSEGE foi a front-end analysis, também conhecida como avaliação ex-ante, de preinstalação, de contexto ou feasibility analysis. Esse tipo de avaliação foi desenvolvido na fase de concepção do programa, e foi caracterizado por estudos do contexto social, político e econômico do país, e dos principais aspectos do setor de saneamento urbano. Foram analisados também outros componentes típicos da front-end analysis, tais como questões relativas ao design do programa, as possíveis fontes de financiamento, e o arranjo institucional a ser adotado.

A fase de implementação do PROSEGE foi marcada por duas práticas de avaliação: o monitoramento[18] e a avaliação formativa (on-going,

QUADRO 1

Tipologia de Avaliação de Programas do PROSEGE

Fase do Programa	Tipo de Avaliação	Características	Principais Relatórios ou Produtos
Concepção	*Front-end Analysis* (*ex-ante*, pre-instalação, contexto, ou *feasibility analysis*)	Estudos sobre o contexto econômico, político e social do país Estudos sobre o setor de saneamento urbano	Documento Básico
Implementação	Monitoramento e avaliação formativa (de processo, *on-going, pari passu*, ou de aperfeiçoamento)	Acompanhamento do avanço físico e financeiro dos projetos e do programa	Relatório Gerencial de Acompanhamento e Controle (mensal) Relatório de Progresso Físico (semestral) Relatório de Progresso Financeiro (semestral)
Conclusão	Avaliação de Impacto (*summative*, de resultados, ou de efetividade)	Avaliação da execução final do programa Metodologia a ser utilizada na avaliação *ex-post* do programa	Relatório Final de Avaliação Avaliação *ex-post*— Metodologia e Sistema de Recolhimento de Dados

Fonte: Elaboração própria.

developmental ou de processo).

O monitoramento consistiu, basicamente, em uma série de atividades contínuas, desenvolvidas para acompanhar a evolução física e financeira do PROSEGE quanto ao seu projeto e ao seu programa. Os propósitos do monitoramento foram: (i) verificar se a implantação

[18] Cabe ressaltar que, embora muitos dos teóricos mencionados na literatura não classifiquem o monitoramento como uma forma distinta de avaliação, há consenso sobre a sua importância como peça fundamental sem a qual não seria possível realizar avaliação de programas de forma adequada e criteriosa.

física do programa era executada adequadamente, conforme projeto e licitação; (ii) identificar se os marcos contratuais estavam sendo cumpridos conforme o planejado; e (iii) verificar se os recursos eram gastos de acordo com o previsto, e conforme as regras e limites estabelecidos para o programa.

As práticas de monitoramento identificadas possuem também características típicas das avaliações formativas. Tal sobreposição decorre do caráter ongoing das atividades de avaliação desenvolvidas e dos propósitos formativos, tendo em vista que durante a implementação do programa não houve julgamento de mérito (summative evaluation), mas sim uma busca constante para tentar identificar os problemas existentes, propor soluções, e adotar medidas corretivas para o aperfeiçoamento da sua implantação. A fase de conclusão do PROSEGE foi marcada por tentativas de realizar avaliações de impacto, também conhecidas como summative, de resultados (outcome) ou de efetividade.

Concretamente, foram desenvolvidas atividades para verificar o resultado da implantação física e financeira do PROSEGE. Foram também identificados os pontos positivos e negativos da concepção e da execução do programa, e ressaltadas as lições aprendidas pela equipe gerenciadora, a fim de evitar erros futuros na implementação de programas com características semelhantes às do PROSEGE.

Outra tentativa consistiu na definição da metodologia a ser utilizada futuramente para a realização da avaliação ex-post do PROSEGE, com início a partir do terceiro ano de conclusão das obras do programa.

Avaliadores

Todas as práticas de avaliação observadas no PROSEGE foram realizadas pela equipe interna do programa, composta por técnicos responsáveis direta ou indiretamente pela sua concepção, implementação e administração federal.[19]

Na fase de concepção do programa, os esforços de avaliação ex-ante

foram efetuados pela equipe da Secretaria Nacional de Saneamento, do então Ministério da Ação Social. O monitoramento físico e financeiro (a principal prática de avaliação identificada, de caráter formativo), foi realizado pela equipe da UCE, com o apoio da gerenciadora contratada.

Cabe mencionar que, embora tenha sido determinado oficialmente que seria atribuição da Comissão Interministerial avaliar os resultados do PROSEGE,[20] na prática, o papel da comissão limitou-se à aprovação formal de matérias de interesse do programa (como, por exemplo, a aprovação das alterações na sistemática de repasse de recursos e da lista dos projetos prioritários). A avaliação da execução do programa (avaliação de impacto) foi realizada pela gerenciadora, e a definição da metodologia a ser utilizada na avaliação ex-post foi elaborada pela UCE.

A avaliação por membros da equipe diretamente envolvida com o programa é um procedimento que foge à idéia tradicional de avaliação, a qual, conforme ressaltou o Evaluation Research Society Standards Commttee, implica contratação de um avaliador externo que "chega, realiza o trabalho e depois vai embora".

A avaliação interna, mesmo quando se consideram limitações apontadas pelos teóricos que defendem a avaliação externa, foi um dos fatores positivos verificados no PROSEGE. A familiaridade e o profundo conhecimento da equipe responsável pelo monitoramento físico e financeiro do programa, de certa forma, facilitou a identificação de desvios e a adoção de medidas corretivas.

Propósitos

O principal propósito verificado no processo de avaliação do PROSEGE foi o cumprimento das cláusulas contratuais junto ao órgão finan-

---

[19] Neste texto, os profissionais da gerenciadora de apoio (Logos Engenharia S.A.) foram considerados membros da equipe da UCE durante o período em que vigorou o contrato de prestação de serviços.

[20] Conforme o disposto no Decreto nº 481/92, posteriormente revogado pelo Decreto nº 1 675/95.

ciador do programa, o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

O sistema de informações gerenciais, os modelos dos relatórios periódicos e a metodologia utilizada no monitoramento físico e financeiro do programa foram concebidos previamente em concordância com os procedimentos do BID.

Outro propósito identificado foi o formativo. Embora as práticas de avaliação adotadas objetivassem primordialmente a compliance, não se pode desprezar o seu caráter formativo, ao se considerar que contribuíram direta ou indiretamente para o aperfeiçoamento do programa. Por meio das práticas adotadas, em especial o monitoramento, identificavam-se os problemas e buscavam-se soluções para a melhoria da execução dos projetos e do programa.

Cabe ressaltar que, embora tenha sido realizada uma avaliação que foi classificada como de impacto (a avaliação da execução final do programa), não foi identificado nenhum propósito de julgar o mérito do programa (summative evaluation). A avaliação foi realizada para cumprir as cláusulas do contrato firmado entre a gerenciadora e a União.

Interessados

Os interessados (stakeholders) nas práticas de avaliação do programa foram primordialmente o BID e o governo federal. De acordo com literatura a respeito, a avaliação poderia envolver outros interessados em seu resultado, tais como membros da sociedade, a população beneficiada, entidades não governamentais, ou representantes de classes. No entanto, isso não ocorreu.

Utilização da avaliação

O grau de utilização conceitual ou instrumental das avaliações realizadas no PROSEGE pode ser inferido pela verificação do cumprimento (pela equipe responsável pela gestão do programa) das recomendações constantes dos instrumentos formais de avaliação.

Pode-se afirmar que as recomendações dos relatórios periódicos de gerenciamento e acompanhamento físico e financeiro do PROSEGE[21] nem sempre foram utilizadas instrumentalmente por fatores muitas vezes alheios ao controle dos administradores do programa (como, por exemplo, legislação federal deficiente, mudanças nas estruturas políticas federais ou locais). Entretanto, mesmo no caso de não ter havido utilização direta ou instrumental da avaliação, ocorreu o que Carol Weiss chamou de enlightment, ou utilização conceitual, no sentido de que houve contribuição para melhor compreensão do programa.

Técnicas utilizadas

Houve combinação de técnicas quantitativas e qualitativas nas práticas de avaliação do PROSEGE. A principal técnica quantitativa observada, utilizada na fase de implementação do programa, consistiu na metodologia desenvolvida para o monitoramento do avanço físico e financeiro dos projetos e do programa. Tal metodologia comportou a elaboração dos seguintes índices: Índice de Avanço Físico (IAFIS), Índice de Avanço Financeiro (IAFIN), Índice de Avanço de Pagamento (IAPAG), e Índice de Prestação de Contas (IAPOC).[22]

Com relação às técnicas qualitativas, destacam-se as visitas de inspeção realizadas pela equipe da UCE aos locais das obras, durante toda a fase de implantação do programa, em que eram verificadas in loco as causas dos desvios entre o planejado e o executado.

Outra importante técnica qualitativa foi utilizada na fase de conclusão do PROSEGE, quando foi realizada a avaliação da execução final do programa (1997). Essa avaliação foi feita com base na experiência adquirida e nas lições aprendidas pela equipe da UCE, com relação a diversos aspectos do programa (institucionais, técnicos, financeiros,

---

[21] Relatório Gerencial de Acompanhamento e Controle (mensal), Relatório de Progresso Físico (semestral), e Relatório de Progresso Financeiro (semestral).

[22] Índices utilizados na análise do avanço físico e financeiro dos projetos: (i) IAFIS – somatório dos percentuais de avanço de cada item principal do projeto, ponderados com base nos seus pesos financeiros. Calculado em função dos serviços medidos na obra comparados com os previstos; (ii) IAFIN – custo dos serviços medidos (avanço físico) em relação ao total previsto na planilha básica; (iii) IAPAG

concepção, etc.). A idéia principal foi a de incorporar esse aprendizado a programas com características semelhantes às do PROSEGE a fim de minimizar a ocorrência de erros.

6 Os Processos de Avaliação e Aprendizagem no PROSEGE

6.1 O Processo de Avaliação e a Aprendizagem na Fase de Implementação do PROSEGE

Os tipos de aprendizagem organizacional observados na fase de implementação do PROSEGE, no período compreendido entre 1992 e 1996, verificados a partir dos problemas detectados no processo de avaliação do PROSEGE e das ações corretivas implementadas, foram os seguintes:

– relação entre o que foi transferido pelo programa ao agente promotor, em relação aos serviços medidos; e (iv) IAPOC – grau de prestação de contas do agente promotor em relação aos serviços medidos e transferidos pelo programa para pagamento das empreiteiras.

Índices utilizados na análise do avanço físico e financeiro do programa: (i) IAFIS – somatório do avanço físico de cada projeto, ponderados com base nos seus pesos financeiros em relação ao total do programa. Calculado com base no total dos serviços medidos comparados com os previstos para o programa; (ii) IAFIN — relação entre o total dos custos dos serviços medidos (avanço físico) dos projetos e o custo total previsto para o programa; (iii) IAPAG – relação entre o total do que foi transferido pelo programa aos agentes promotores, em relação ao total dos serviços medidos nas obras do programa; e (iv) IAPOC – grau de prestação de contas dos agentes promotores com relação aos serviços medidos e transferidos pelo programa para pagamento de empreiteiras.

Ano	Tipo de aprendizagem
1992	*single-loop*
1993	*single-loop*
1994	*single-loop*
1995	*double-loop*
1996	*single-loop*

A aprendizagem organizacional observada foi predominantemente single-loop. A maior parte dos problemas internos, detectados pelo processo de avaliação, encontram-se sintetizados a seguir:

a) complexidade e excesso de documentação solicitada aos agentes promotores para que o projeto fosse elegível, os convênios (e aditivos aos convênios) fossem firmados e as determinações do programa fossem cumpridas;

b) prazos insuficientes para que os agentes promotores completassem a documentação pendente para a assinatura dos convênios, início das obras e cumprissem as cláusulas contratuais dos empréstimos firmados entre a União e o BID;

c) pouca eficiência dos agentes promotores na condução dos seus projetos e atendimento às exigências do programa, em decorrência da estrutura técnica e organizacional deficiente no plano local;

d) dificuldades de comprovação, para a celebração dos convênios, de regularidade do agente promotor com relação às dívidas com a União (INSS, FGTS e inadimplências);

e) incapacidade de diversos agentes promotores de comprovar a posse legal dos terrenos, de obter a licença ambiental para a execução das obras, e de comprovação de 30% do projeto executivo;

f) baixa qualidade técnica dos projetos;

g) falta de autonomia da UCE no repasse de recursos aos agentes promotores;

h) dificuldades de efetivação das transferências de recursos aos agentes promotores, decorrentes de procedimentos burocráticos;

i) inadequação dos mecanismos de transferência de recursos (convênios), considerados extremamente burocráticos;

j) dificuldades de viabilização dos recursos de contrapartida dos agentes promotores;

k) vencimento da validade dos documentos constantes dos processos, durante a fase de tramitação pelos diversos setores e órgãos competentes, fazendo-os retornar ao estágio inicial;

l) atrasos nos pagamentos das empreiteiras em face das dificuldades burocráticas de transferência de recursos por parte da União aos agentes promotores, o que causou paralisações ou desaceleração da maioria das obras do programa;

m) abandono de obras pelos empreiteiros, por desinteresse ou por considerarem os preços contratados muito baixos; e

n) pendências em relação às obras complementares previstas.

Outros problemas, de natureza externa, também causaram impacto na implementação do PROSEGE e foram igualmente identificados no processo de avaliação, a saber:

a) atrasos anuais na publicação do Orçamento Geral da União, o que dificultou o repasse de recursos aos agentes promotores e gerou problemas de pagamento, desaceleração e paralisação de diversas obras;

b) instabilidade econômica e períodos de alta inflação, com a implantação de diversos planos econômicos e trocas de moeda nacional (cruzeiro, cruzeiro real, unidade real de valor e real), o que demandou ajustes nos procedimentos operacionais do PROSEGE e nos contratos com as empreiteiras;

c) mudanças nas administrações federais (três presidentes), estaduais (troca de governadores em jan./95) e locais (substituição de prefeitos em jan./93 e jan./97), causando problemas de descontinuidade administrativa e de desconhecimento dos objetivos do programa;

d) alterações nas estruturas dos órgãos federais, com impacto direto na UCE do PROSEGE, que integrou a estrutura de três ministérios distintos: Ministério da Ação Social (extinto em novembro de 1992), Ministério do Bem-Estar Social (extinto em janeiro de 1995) e Ministério do Planejamento e Orçamento;

e) instabilidade política, agravada pelo afastamento do presidente por impeachment, em setembro de 1992;

f) publicação da Lei nº 8 666, em junho de 1993, que instituiu novas regras para licitações e contratos da administração pública e gerou alterações no processo de licitações das obras do PROSEGE.

Tais problemas, detectados e registrados nos relatórios de avaliação, foram em sua maioria corrigidos ou minimizados segundo as normas e regras existentes, o que reflete a aprendizagem single-loop. Apesar das observações decorrentes do processo de avaliação, que ressaltaram, por exemplo, a inadequação das regras em vigor, dos critérios de elegibilidade e a necessidade de simplificação burocrática da tramitação dos projetos, não houve modificações na teoria de conhecimento dominante na organização. Não foram, igualmente, criadas novas regras para incrementar a autonomia da UCE no repasse de recursos aos agentes promotores.

Apenas em 1995 observou-se, no programa, a ocorrência de aprendizagem double-loop. Foram alteradas as regras por meio da implantação da nova sistemática de transferência de recursos, implantada a partir de junho de 1995. Houve substituição dos instrumentos de convênio até então adotados por contratos de repasse, e o programa passou a funcionar em um novo modelo operacional, o que resolveu assim esse problema entre o elenco anteriormente citado.

A adoção da sistemática de contratos de repasse teve como objetivo principal agilizar a execução do programa e diminuir o prazo de tramitação dos processos e de liberação de recursos. Durante o período

compreendido entre abril de 1991 e dezembro de 1994, haviam sido desembolsados apenas 30% do total de recursos previstos e muitas obras encontravam-se paralisadas.

A nova sistemática resultou de reuniões entre SEPURB e SPO, com representantes da STN e do Banco do Brasil, e tomou como base a experiência com a utilização de contratos de repasse que vinham sendo utilizados no Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), executado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sob supervisão da SEPURB.

Tal sistemática foi, posteriormente, em 1996, ajustada em função das observações decorrentes dos trabalhos de auditoria realizada pela Secretaria Federal de Controle (SFC) do Ministério da Fazenda com relação aos procedimentos orçamentários, administrativos e financeiros adotados. Apesar dos ajustes, a sistemática de transferência de recursos aos agentes promotores continuou sendo a de contratos de repasse, com a participação da Coordenação de Orçamento e Finanças do MPO, da Secretaria do Tesouro Nacional e do Banco do Brasil.

O aprendizado double-loop observado gerou benefícios significativos e induziu a retomada das obras do programa, ante a diminuição dos procedimentos burocráticos e a conseqüente agilização na transferência dos recursos aos agentes promotores.

6.2 O Processo de Avaliação e a Aprendizagem na Fase de Conclusão do PROSEGE

A aprendizagem organizacional do PROSEGE, na sua fase de conclusão, durante o exercício de 1997, encontra-se registrada no Relatório Final de Avaliação [BRASIL, MPO, 1997] do programa.

Pode-se afirmar que houve, na verdade, um importante registro do produto da aprendizagem que foi acumulado, pela equipe da UCE e da gerenciadora, durante todo o processo de avaliação do programa, seja na sua fase de concepção, na de implementação ou na de conclusão, conforme é detalhado no quadro 2, a seguir.

Houve rico aprendizado que foi traduzido em lições aprendidas ou recomendações feitas pela equipe responsável pela administração e

avaliação do PROSEGE. O intuito foi registrar o aprendizado decorrente da avaliação, e, principalmente, incorporar na SEPURB as lições aprendidas para prevenir a ocorrência de erros semelhantes em programas com as características do PROSEGE.

QUADRO 2
PROSEGE — Avaliação e Lições Aprendidas/Recomenda-

Itens Avaliados	Lições Aprendidas e Recomendações
a) Desenvolvimento e Implantação do Sistema Gerencial.	➢ Prover a unidade gestora de autonomia jurídica e administrativa para tomar decisões, e sujeitá-la a auditoriais sistemáticas.
Estrutura organizacional do gerenciamento: Unidade Central Executora (UCE) e Unidade Executora Local (UEL)	➢ Prever a contratação de empresa de consultoria para apoio ao gerenciamento. ➢ Instituir unidades executora locais, com recomendação de contratação de consultoria externa, quando necessário.
Sistema Integrado de Controle e Supervisão (SICS.) men-	➢ Ressaltar a importância dos sistema de informações como ferramenta essencial ao planeja-
Acompanhamento e controle federal e local.	to, acompanhamento e controle de programas com grande volume de informações. ➢ Descentralizar a gestão do programa. ➢ Treinar as equipes locais para que entendam e utilizem adequadamente a metodologia de acompanhamento e controle adotadas. ➢ Realizar treinamento para suprir as deficiências técnicas e gerenciais dos agentes promotores.

continua

continuação

Itens Avaliados	Lições Aprendidas e Recomendações
b) Análise e Avaliação Técnica dos Projetos Componentes do Programa	➢ Realizar a análise dos projetos a partir de termos de referência contendo critérios, estudos de concepção, composição do projeto básico e do projeto executivo.
Análise Técnica dos Projetos: questionários,índices de enquadramento, documentação exigida, enquadramento ambiental, projeto básico, e projeto executivo.	➢ Estabelecer prazo mínimo de 120 dias para elaboração dos projetos. ➢ Limitar os critérios de enquadramento, e torná-los objetivos e de fácil verificação.
Análise Institucional dos Agentes Promotores: critérios de enquadramento, e documentos.	➢ Divulgar os critérios de enquadramento e as penalidades do não-cumprimento do regulamento do programa. ➢ Efetuar visita prévia para avaliar a veracidade das informações dos projetos enquadrados nos critérios estabelecidos.
Licenciamento Ambiental	➢ Simplificar a documentação exigida aos agentes promotores.
Posse Legal do Terreno	➢ Verificar a consistência dos valores orçados, e limitar os valores máximos previstos para o projeto aos valores de licitação. ➢ Estabelecer critérios que possibilitem a avaliação gerencial do agente promotor. ➢ Estabelecer parceria com os órgãos ambientais estaduais e exigir apenas o licenciamento emitido por eles. ➢ Verificar a posse legal dos terrenos em visitas prévias ao início das obras.
c) Preparação dos Projetos Componentes do programa	➢ Realizar a análise do processo de licitação dos projetos por amostragem.
Licitação e Contratação das Obras: edital padrão, processo licitatório, orientação aos Agentes Promotores, modalidade da licitação e desistências.	➢ Permitir a contratação da segunda colocada nas licitações. ➢ Simplificar os instrumentos de repasse de recursos e estabelecer exigências mínimas legais.

continua

continuação

Itens Avaliados	Lições Aprendidas e Recomendações
Instrumentos de Contratos de Recursos	
d) Implantação dos Projetos Compo- inclusive na fase *nentes do Programa*	➢ Prever visitas de inspeção de elaboração de estudos e projetos. ➢ Criar mecanismos efetivos de punição ao não-cumprimento das cláusu- las contratuais.
Relização Física dos Projetos: visitas de inspeção, mecanismos de puni- recursos ção, execução das obras. nuidades no da União, não obras.	➢ Estabeleceer fundo rolativo de para que eventuais desconti- aporte de recursos, por parte ➢ inviabilizem a continuidade das
Relização Financeira dos Projetos: invés de obtenção de recursos financeiros, mecanismos de transferências de recursos (sistemática de convênio, Geral da União sistemática de repasse via Banco gralmente a fonte 148. do Brasil), disponibilidade orça- mentária, e prestação de contas mensal. de acordo com	➢ Adotar contratos de repasse ao convênios. Solicitar que o Orçamento ➢ disponibilize inte- Prestar contas mensalmente as exigências legais, para

Fonte: MPO/SEPURB/PROSEGE.

No caso do PROSEGE, os principais fatores que contribuíram para a aprendizagem organizacional, independentemente de ter ocorrido de maneira single-loop ou double-loop, estavam relacionados com as regras impostas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) nos contratos de empréstimo firmados para financiamento do programa.

Uma das exigências do BID foi a implantação, com recursos previstos

7 Conclusões

Conforme Argyris e Schön (1996), a aprendizagem organizacional ocorre quando os indivíduos, na organização, percebem discrepância entre os resultados esperados e os alcançados, questionam e refletem sobre esse processo, e agem no sentido de realinhar resultados e expectativas.

Argyris e Schön (1996) ressaltam, ainda, que o produto desse questionamento pode ser traduzido em aprendizado organizacional, quando há evidências de mudanças na teoria aplicada da organização, seja na forma de comportamentos, imagens da organização contidas nas mentes dos indivíduos, ou em artefatos epistemológicos embutidos no ambiente organizacional. No caso do PROSEGE, houve evidências de que ocorreu um processo de aprendizagem organizacional, e que as práticas de avaliação desempenharam papel relevante nesse processo de aprendizado.

O processo de avaliação adotado, caracterizado basicamente pelo monitoramento físico e financeiro do programa, contribuiu para que as discrepâncias entre o que havia sido planejado e o que estava sendo executado fossem identificadas. Esses desvios detectados geraram um processo de reflexão por parte da equipe da UCE, e foram sugeridas ou adotadas ações para corrigir erros.

Esse processo de reflexão, seguido de ação futura, pode ser caracterizado como um processo de aprendizagem, que sobreveio basicamente de maneira single-loop durante a maior parte do programa, embora tenha sido observada, apenas uma vez, a ocorrência de aprendizagem double-loop.

Pode-se asseverar, ainda, que a avaliação do programa resultou no acúmulo de conhecimentos por parte da equipe, com relação a diversos aspectos relacionados com a sua concepção, operação e implantação, o que pode ser traduzido como o produto da aprendizagem, que foi acumulado ao longo da execução do PROSEGE, e que pode ser utilizado pela organização.

Os fatores que facilitaram a aprendizagem organizacional

natureza double-loop e estava relacionada com a inadequação das regras e normas a que o programa tinha que se submeter. No entanto, tais problemas foram corrigidos de maneira single-loop, ao implementarem-se ações sem acarretar mudanças na teoria de conhecimento organizacional.

Embora haja indícios de que as ações corretivas tenham gerado uma reflexão double-loop, em que premissas e os próprios valores, regras e critérios que norteavam o programa foram questionados, tornou-se evidente que essas ações foram adotadas conforme objetivos, valores, políticas e padrões organizacionais existentes, ou seja, de forma single-loop.

Vários fatores externos afetaram a implementação do PROSEGE, dos quais destacam-se a instabilidade econômica (com os diversos planos econômicos e trocas de moeda), a descontinuidade administrativa, as alterações nas estruturas dos órgãos federais, as regras federais inadequadas ao programa, e os atrasos na publicação do Orçamento Geral da União.

Diversos fatores internos relacionados com a falta de capacidade organizacional de implementar mudanças necessárias à correção de erros também dificultaram o aprendizado organizacional produtivo.

O primeiro deles consistiu na falta de autonomia legal e administrativa da UCE. Desde o início da implementação do PROSEGE, ficou constatada a incapacidade da UCE de simplificar as regras federais de tramitação de processos, ou mesmo as relativas às normas de licitação, consideradas extremamente burocráticas, e que causaram significativo atraso na execução do programa.

Outro fator relevante foi a falta de autonomia financeira no repasse de recursos. Por mais que esse problema fosse ressaltado, houve dependência do programa em relação às regras orçamentárias e financeiras da União.

Observou-se, também, dificuldade organizacional em trocar experiências com outros programas federais. Um exemplo de falta de comunicação e interação foi a utilização da sistemática de repasse

no financiamento, de um sistema de informações gerenciais, com o objetivo de viabilizar o processamento do grande volume de dados, e o acompanhamento físico e financeiro da implementação dos projetos e do programa.

Outra determinação foi a contratação, também com recursos do programa, de uma firma de apoio operacional à Unidade Central Executora. Essa equipe desempenhou papel relevante na avaliação do PROSEGE, além de aportar know how específico, minimizando os problemas de carência de técnicos especializados e de continuidade administrativa enfrentados durante a implementação de programas governamentais.

Finalmente, o BID estabeleceu, nos contratos, que fossem elaborados, periodicamente, relatórios de progresso físico e financeiro dos projetos e do programa, sob pena de não-liberação de verbas. Os recursos eram repassados aos estados e municípios, com base nos serviços medidos nos locais das obras e na prestação de contas dos agentes promotores e da UCE.

Essas exigências levaram a um certo grau de institucionalização e sistematização da avaliação no PROSEGE, que passou a examinar, rotineiramente, os desvios entre o que havia sido previsto e realizado no programa, gerando feedback para que os problemas fossem identificados e corrigidos.

Os fatores que dificultaram a aprendizagem organizacional

É verdade que houve um processo de aprendizagem organizacional, refletido na forma de agir dos indivíduos na organização e nas experiências adquiridas pela equipe ao longo do programa, esse aprendizado poderia ter sido mais produtivo.

A aprendizagem organizacional pouco produtiva foi conseqüência da falta de capacidade organizacional de corrigir, adequadamente, muitos dos erros detectados no processo de avaliação do programa.

Verificou-se que a maior parte dos problemas do PROSEGE era de

fundamental que a organização possua a capacidade de adotar ações apropriadas para corrigir as deficiências verificadas, busque soluções inovadoras, aja de forma articulada com as diversas áreas da organização, e aperfeiçoe sua interface com outros órgãos e atores externos.

O caso do PROSEGE demonstrou que a institucionalização, ou a existência de regras que demandem a realização da avaliação, em relação ao programa, é positiva para a organização, pois sistematiza e facilita a identificação dos problemas. De acordo com Leew e Rozendal (1994, p. 69),

"...deve haver um certo grau de institucionalização das atividades de avaliação. A institucionalização assegura a criação e manutenção das condições e procedimentos para determinar o progresso dentro e entre as várias unidades responsáveis por conceber, implementar, concluir e utilizar os estudos de avaliação...".

Para Leew e Sonnichsen (1994, p. 8),

"...para ter certeza que a avaliação desempenha papel sistemático ao invés de ad hoc no processo de aprendizagem organizacional, deve ser criado um ambiente que incentive uma performance eficiente e oportuna da avaliação, bem como da utilização dos seus resultados... Isso implica que, para que a avaliação desempenhe um papel relevante nas organizações governamentais, deve haver, primeiramente, certo grau de institucionalização".

O caso do PROSEGE retratou, também, a necessidade de aumentar o grau de utilização da avaliação. A utilização direta ou instrumental não ocorre de forma espontânea ou deliberada, e nem sempre contribui para o processo de aprendizagem. Torna-se necessário que a organização não apenas despenda esforços para obter avaliações com qualidade técnica e voltadas para as necessidades do programa, mas também procure utilizar as suas recomendações, reputando-as como variáveis importantes no complexo processo decisório, ao aumentar, assim, sua capacidade de detectar e corrigir erros.

Deve haver, portanto, integração entre a avaliação, sua utilização e o processo de políticas na organização. Nesse sentido

de recursos aos governos estaduais e municipais. Enquanto outros programas federais, como o Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), adotavam o instrumento de contrato de repasse, o PROSEGE persistia com o sistema de convênios, que havia se mostrado inadequado e ineficiente desde o início da sua implementação.

Problemas decorrentes da falta de interface organizacional com outros órgãos federais foram igualmente verificados. Tal fato pode ser exemplificado pelas alterações na sistemática de repasse de recursos, resultante das observações da auditoria realizada pela Secretaria Federal de Controle. Os questionamentos legais e administrativos, com relação ao novo modelo operacional, partiram dos próprios órgãos que o aprovaram, o que retrata as deficiências na comunicação e o desconhecimento técnico no plano federal.

Outro fator de entrave foi a falta de estrutura técnica e organizacional dos estados e municípios. Os projetos foram mal elaborados, os agentes promotores não possuíam capacidade técnica para cumprir as exigências do PROSEGE e estavam organizados de forma inadequada. Tal problema poderia ter sido minimizado na fase de concepção do PROSEGE, quando a avaliação deveria ter desempenhado papel preponderante no aperfeiçoamento do planejamento da implementação do programa.

Considerações finais

A experiência do PROSEGE evidenciou que a avaliação de programas desempenha papel relevante no processo de aprendizagem organizacional, ou seja, na capacidade da organização de detectar e corrigir seus erros.

No entanto, para que esse processo de aprendizagem se torne produtivo, a organização deve estar predisposta a utilizar os resultados da avaliação e possuir capacidade para adotar medidas corretivas que se façam necessárias.

Pode-se inferir que, para que haja aprendizagem organizacional produtiva, é necessário prover a organização de mecanismos que transcendam a simples verificação dos erros e dos problemas internos e externos que afetaram o desempenho de seus programas. É

de reflexão e ação voltado para a aprendizagem double-loop. A avaliação deve contribuir para que a organização identifique as raízes mais profundas dos seus problemas, e procure corrigi-los de forma adequada, mesmo que isso implique alterações de regras, objetivos, metas ou procedimentos. Problemas de natureza double-loop, ou seja, relacionados com a inadequação da estrutura de conhecimento organizacional, devem, sempre que possível, gerar aprendizagem double-loop.

Para Leew e Sonnichsen (1994, p. 5),

"Essa capacidade de rotineiramente examinar as premissas básicas que estão por trás dos procedimentos organizacionais e de testar sua adequação requer uma organização com alto grau de racionalidade e maturidade. A organização deve ser capaz de se auto-monitorar, implementando as mudanças necessárias, analisando-as para verificar se foram ou não efetivas".

Conforme ressalta Wildavsky (1992, p. 213), a organização ideal seria a self-evaluation organization, ou que se auto-avaliasse de forma constante:

"Essa organização monitoraria, continuamente, suas próprias atividades para determinar o alcance dos seus objetivos além de verificar se esses objetivos deveriam continuar a prevalecer. Quando a avaliação sugerisse que alguma alteração nos objetivos ou nos programas fosse desejável, essas recomendações deveriam ser levadas a sério pelos altos tomadores de decisão, os quais instituiriam as mudanças necessárias sem continuar a investir nas atividades correntes. Procurariam, ao invés disso, alternativas mais adequadas para o alcance dos resultados."

Para que a avaliação contribua para o aprendizado organizacional produtivo, ou seja, gere um feedback que possibilite a identificação e correção dos problemas, torna-se fundamental que a organização desenvolva essa capacidade de, constantemente, rever suas premissas, objetivos, metas, regras e forma de agir. As soluções para os problemas devem ser buscadas em um ambiente que estimule a abertura à mudança e à inovação. Para tanto, a organização deve possuir autonomia financeira e administrativa, ser mais flexível, me-

"...Rist (1990) fez uma útil distinção entre a administração da avaliação [management of evaluation] e a administração pela avaliação [management by evaluation]. Na sua visão, o input administrativo nos esforços de avaliação tem influência considerável nos seus resultados. No sentido de integrar a função da avaliação no processo de políticas nas organizações governamentais, a função da avaliação deve ser administrada de maneira construtiva" [Rist apud Leeuw e Sonnichsen, 1994, p. 8].

De acordo com o observado no PROSEGE, pode-se ressaltar a relevância da avaliação em todas as fases do programa, inclusive na fase de concepção, na qual deve ser enfatizada a importância da front-end analysis. Muitos dos problemas futuros a serem enfrentados, durante a implantação do programa, podem ser antecipadamente identificados pela avaliação, e corrigidos pela organização na fase de formulação, o que acarreta maior eficiência e eficácia no alcance das metas e objetivos desejados.

O estudo do PROSEGE gerou indícios que sustentam as propostas recentes dos teóricos do terceiro estágio, em especial Cronbach e Rossi , que defendem a idéia de que a avaliação de um determinado programa deve ser personalizada e utilizar uma combinação de técnicas, sistemas e métodos específicos para verificar a concepção, a implementação, o impacto ou os resultados do programa em questão. A avaliação deve variar em função das características do programa, dos objetivos da avaliação, e dos interessados em seus resultados.

Ficou igualmente claro na análise do PROSEGE que, para um aprendizado mais produtivo, a organização deve incentivar a troca de experiências entre os seus programas. Problemas e soluções devem ser compartilhados no âmbito da organização, para evitar que erros semelhantes sejam cometidos, e possibilitar que soluções inovadoras sejam incorporadas aos diversos programas organizacionais. A organização também deve buscar maior articulação com outros órgãos e programas externos.

Finalmente, a análise do caso do PROSEGE evidenciou que é de extrema relevância que a avaliação gere, sempre que possível, um processo

nos burocrática, e voltada para os resultados.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de

Referências Bibliográficas

ARGYRIS, Chris, SCHÖN, Donald. Organizational learning II: theory, method and practice. Reading: Addison-Wesley, 1996. 305 p.

ARGYRIS, Chris. Reasoning: learning and action. San Francisco: Jossey-Bass, 1982. 499 p.

BRASIL. Decreto nº 1 675, de 13 de outubro de 1995. Dispõe sobre o Programa de Ação Social em Saneamento – PROSEGE — e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, nº 66, p. 16233, 16 outubro 1995. Seção I.

BRASIL. Decreto nº 481, de 26 de março de 1992. Institui o Programa de Ação Social em Saneamento — PROSEGE — e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, nº 60, p. 3965, 27 março 1992. Seção I.

BRASIL. Lei nº 8 666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, nº 116, p. 8 269, 22 junnho 1993.
Seção I.

BRASIL. Ministério da Ação Social. Plano de ação imediata País Brasil. Brasília, 1990. 23 p.

BRASIL. Ministério da Ação Social. Secretaria Nacional de Saneamento. Programa de Ação Social em Saneamento (PROSEGE). Regulamento de operação do Programa de Ação Social em Saneamento (PROSEGE). Brasília, 1991,146 p.

CRONBACH, Lee J. Designing evaluations of educational and social programs. San Francisco: Jossey-Bass, 1982.

DODGSON, Mark. Organizational learning: a review of some literatures. Organizational Studies, v. 14, n. 3, p. 375-394, 1993.

ERS STANDARDS COMMITTEE. Evaluation Research Society standards for program evaluation. In: American Evaluation Association. New Directions for Program Evaluation. San Francisco: Jossey-Bass, 1983. n. 15, p. 7-18.

FORRESTER, Jay. Industrial dynamics. [S. l.]: Productivity, 1961.

FORSS, Kim, CRACKNELL, Basil, SAMSET, Knut. Can evaluation help an organization to learn? Evaluation Review, Newbury Park, v. 18, nº 5, p. 574-591, outubro, 1994.

GUBA, Egon, LINCOLN, Yvonna. Effective evaluation: improving the usefulness of evaluation results through responsive and naturalistic approaches. San Francisco: Jossey-Bass, 1981.

GUBA, Egon, LINCOLN, Yvonna. Fourth generation evaluation. Newsbury Park: Sage, 1989.

HAYES, R. H., WHEELWRIGHT, S. C., CLARK, K.B. Dynamic manufacturing: creating a learning organization. New York: The Free Press, 1988.

KOFMAN, Fred. Contabilidade de dois loops: uma linguagem para a organização que aprende. In: WARDMAN, Kellie (ed.). Criando organizações que aprendem. São Paulo: Futura, 1996. p. 37-48.

LEEUW, Franz L., ROZENDAL, Piet J. Policy evaluation and the Netherlands's Government: scope, utilization, and organizational learning. In: LEEW, Franz L., RIST, Ray C., SONNICHSEN, Richard C. Can governments learn? Comparative perspectives on evaluation & organizational learning. New Brunswick: Transaction, 1994. p. 67-86.

Política Urbana. Programa de Ação Social em Saneamento (PROSEGE). Relatório final de avaliação. Brasília, 1997, 158 p.

CALMON, Kátya. A avaliação de programas como Instrumento de aprendizagem organizacional: o caso do PROSEGE. Brasília: Universidade de Brasília, 1997. 192p.

CAMPBELL, D. T., STANLEY, J. C. Experimental and quasi-experimental designs for research. Chicago: Rand McNally, 1963.

CHEN, H., ROSSI, Peter. Evaluating with sense: the theory-driven approach. Evaluation Review, Newbury Park, nº 7, 1983, p. 283-302.

CONTRATO de empréstimo entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento: Programa de Ação Social em Saneamento. Empréstimo nº 622/OC-BR. In: BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. Diretoria de Saneamento. Programa de Ação Social em Saneamento (PROSEGE). Nova sistemática de transferência de recursos. Brasília: 1995. p. 21-54.

CONTRATO de empréstimo entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento: Programa de Ação Social em Saneamento. Empréstimo nº 856/SF-BR. In: BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. Diretoria de Saneamento. Programa de Ação Social em Saneamento (PROSEGE). Nova sistemática de transferência de recursos. Brasília: 1995. p. 55-87

CONTRATO de prestação de serviços técnicos especializados de apoio ao gerenciamento do Programa de Ação Social em Saneamento – PROSEGE — entre a União Federal e a Logos Engenharia S.A. Ministério da Ação Social. Secretaria Nacional de Saneamento. Contrato MAS/SNS/ nº 036/92. Brasília: 1992.

SCRIVEN, Michael. An introduction to meta-evaluation. Educational Product Report, nº 2, p. 36-38, 1969.

SCRIVEN, Michael. Goal-free evaluation. In: HOUSE, E.R. (ed.), School Evaluation: the politcs and process, Berkeley: McCutchen, 1973. p. 319-328.

SCRIVEN, Michael. The Methodology of evaluation. In: TYLER, Ralph, GAGNE, Robert, SCRIVEN, Michael (eds.). Perspectives of Curriculum Evaluation. Chicago: Rand McNally, 1967. p.39-83.

SENGE, Peter M. A quinta disciplina: arte, teoria e prática da organização de aprendizagem. São Paulo: Best Seller, 1990. 352 p.

SHADISH, William, COOK, Thomas, LEVINTON, Laura. Foundations of program evaluation: theories of practice. California: Sage, 1995. 529 p.

STAKE, R. E. (ed.). Evaluating the arts in education: a responsive approach. Columbus: Merril, 1975.

STAKE, R. E. Case study methodology: an epistemological advocacy. In: WELCH, W. (ed.). Case study methodology in educational evaluation. Minneapolis: Minnesota Research and Evaluation Center, 1981.

VERDUNG, Evert. Modelos de evaluación. Revista de Servicios Sociales y Política Social. Madrid, 2º trim. 1993.

WEICK, Karl. The social psychology of organizing. 2. ed. Reading: Addison-Wesley, 1969.

WEISS, Carol, BUCUVALAS, M. J. Social science research and decision-making. New York: Columbia University, 1980.

WEISS, Carol. Evaluation research: methods of assessing program effectiveness. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

WHOLEY, J. S. Evaluability Assessment. In: RUTMAN, L. (ed.). Evaluation research methods: a basic guide. Beverly Hills: Sage, 1977.

LEEW, Franz L., SONNICHSEN, Richard C. Evaluation and organizational learning: international perspectives. In: LEEW, Franz L., RIST, Ray C., SONNICHSEN, Richard C. Can governments learn? Comparative perspectives on evaluation & organizational learning. New Brunswick: Transaction, 1994. p. 1-16.

LEVINTON, L. C., HUGHES, E. F. X. Research on the utilization of evaluations: a review and synthesis. Evaluation Review, Newbury Park, nº 5, 1981, p. 525-548.

PATTON, Michael. Utilization-focused evaluation. 4. ed. Beverly Hills: Sage, 1978.

RELATÓRIO DE PROGRESSO FINANCEIRO. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. Programa de Ação Social em Saneamento (PROSEGE), v. 1-9, julho/dez. 1992 – julho/dez. 1996. Semestral.

RELATÓRIO DE PROGRESSO FÍSICO. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. Programa de Ação Social em Saneamento (PROSEGE), v. 1-9, julho/dez. 1992 – julho/dez. 1996. Semestral.

RELATÓRIO GERENCIAL DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. Programa de Ação Social em Saneamento (PROSEGE), v. 1-56, agosto1992 – março1997. Mensal.

RIST, Ray. Program evaluation and the management of government: patterns & prospects across eight nations. New Brunswick: Transaction, 1990. p.184.

ROSSI, Peter, FREEMAN, Howard. Evaluation: a systematic approach. 5. ed. Newbury Park: Sage, 1993, p.488.

SCHEIN, Edgar. Organizational culture and leadership. 2. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

WHOLEY, J. S. Evaluation and effective public management. Boston: Little Brown, 1983.

WILDAVSKY, Aaron. Speaking the truth to power: the art and craft of policy analysis. 3. ed. New Brunswick: Transation, 1992. p. 212-237.