

Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal
de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação
em Administração Pública – PNAP
Bacharelado em Administração Pública

BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Análise e Avaliação de Políticas Públicas

João Paulo Rocha de Miranda

2021

Prof. Dr. João Paulo Rocha de Miranda

Graduado em Zootecnia pela Universidade Federal de Santa Maria, RS, em 1998. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Mato Grosso, em 2008. Mestre em Direito Agroambiental pela Universidade Federal do Mato Grosso em 2012; Doutor em Direito pela Universidade Federal do Pará em 2017. Atualmente, é professor adjunto da Universidade Federal do Pampa. Tem experiência na área do Direito, nos ramos Administrativo, Constitucional, Humano, Ambiental e Agrário, além de Administração e Gestão Pública, atuando principalmente nos seguintes temas: Compliance; gestão municipal e ambiental; políticas públicas; planejamento e programação na administração pública; direitos fundamentais e humanos; propriedade intelectual; patentes; indicações geográficas; sustentabilidade; meio ambiente; e desenvolvimento. Líder do Grupo de Pesquisa Direitos Fundamentais na Fronteira (GPDIFF) e pesquisador do Grupo Interdisciplinar de Pesquisas Ambientais (GIPA). Editor do projeto editorial Pensar Direito. Conselheiro Editorial da Revista de Direito da Administração Pública – REDAP. Parecerista em diversas revistas científicas. Conselheiro do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Santana do Livramento/RS. Conselheiro do Conselho Municipal de Planejamento de Santana do Livramento/RS. Membro da Associação Brasileira de Direito do Vinho. Membro da Associação de Professores de Direito Ambiental do Brasil. Vencedor em 2017, em 1º lugar, na categoria Tese de Doutorado, do VI Prêmio José Bonifácio de Andrada e Silva. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3219421887621046>



Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

Miranda, João Paulo Rocha de
M672a Análise e avaliação de políticas públicas / João Paulo Rocha de Miranda.
– Brasília: PNAP; Recife: UPE / NEAD, 2021.

132 p.: il.
Formato: pdf
Material didático utilizado no Bacharelado em Gestão Pública – UAB –
PNAP

ISBN 978-65-89954-17-0

1. Política pública. 2. Administração pública - avaliação. I. Universidade Aberta do Brasil. II. Programa Nacional de Formação em Administração Pública. III. Título.

CDD 320.6

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR | CAPES

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS

Universidade de Pernambuco | UPE

AUTOR DO CONTEÚDO

João Paulo Rocha de Miranda

EQUIPE TÉCNICA – UPE | NEAD

COORDENAÇÃO DO NEAD - UPE

Renato Medeiros de Moraes

COORDENAÇÃO DO PROJETO

Roberto Luiz Alves Torres

PROJETO GRÁFICO

José Marcos Leite Barros

EDITORAÇÃO

Anita Maria de Sousa

Aldo Barros e Silva Filho

Enifrance Vieira da Silva

Danilo Catão de Lucena

REVISÃO TEXTUAL

Maria Tereza Lapa Maymone de Barros

Geruza Viana da Silva

CAPA

José Marcos Leite Barros



ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Prof. Dr. João Paulo Rocha de Miranda

Apresentação da Disciplina

A disciplina Análises e Avaliações de Políticas Públicas tem uma grande importância para você, futuro profissional da Administração Pública brasileira. Na sua formação profissional é vital que entenda os pressupostos e saiba operacionalizar análises, avaliações e monitoramentos de políticas públicas, uma vez que é mister ao poder público e, portanto, aos seus agentes, atender aos princípios constitucionais da administração pública, entre eles aos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Para tanto, um destes preceitos é que as políticas públicas sejam eficientes, o que só ocorre com o constante monitoramento delas, bem como com suas adequadas análises e avaliações. Desta forma, este livro vem trazer conhecimentos e instrumentos para que os futuros administradores públicos cumpram com seu juramento de “zelo à *res publica* [...] opor a todo tipo de ameaça ao bem-estar social, à justiça e ao correto uso dos recursos públicos [...] e, assim, auxiliar a minha comunidade e a sociedade a galgarem patamares civilizatórios e de felicidade que não podem atingir a não ser sob bons governos, boas administrações públicas e correta gestão das políticas públicas”. Juras estas que só são factíveis com adequadas e justas políticas públicas.

Neste propósito, o Capítulo 1 deste livro trata dos aspectos gerais sobre políticas públicas e suas formas de análise e avaliação. Para isso, são apresentados conceitos amplos de políticas públicas e avaliações. Depois é discutido sobre o papel e as características do bom avaliador e da cultura de avaliação de projetos, programas ou políticas públicas. Mais adiante é feita uma contextualização história da avaliação de políticas no Brasil e no mundo. Por fim o capítulo termina com uma análise sobre as visões pós-estruturalistas e a dimensão política da avaliação.

O Capítulo 2 aborda a concepção do ciclo de políticas públicas e as principais abordagens quanto a análise de políticas públicas e seu modelo sistêmico. Depois trata dos atores políticos em suas diferentes esferas. Por fim, termina com a apresentação de experiências inovadoras que criam novas esferas públicas de negociação e de participação popular.

O Capítulo 3, que encerra o livro, talvez seja o mais denso, ou melhor com mais conteúdo, por dispor sobre a avaliação e monitoramento de políticas públicas, bem como dos diferentes tipos de avaliações. Assim, a unidade inicia caracterizando e diferenciando avaliação de monitoramento. Depois aborda os sistemas e painéis de monitoramento de políticas públicas. Trata, ainda, sobre os métodos qualitativos e quantitativos de investigações sociais na avaliação de políticas públicas, quando são feitas considerações a respeito das entrevistas, observações sistemáticas e pesquisas documentais. Na sequência é explanado sobre os métodos de avaliação de projetos, programas e políticas públicas, classificando-os quanto a origem da equipe (avaliação interna, externa, mista e participativa) e quanto ao momento (avaliação *ex-ante*, *in- itinere* ou monitoramento, de meio termo e *ex-post*). Por fim, além desta tipologia apresentada, são discutidos mais dois tipos de avaliação de políticas públicas específicas: a avaliação segundo a eficiência, eficácia e efetividade (3Es) e a avaliação etnográfica.

Espero que este livro e esta disciplina possam contribuir com sua formação profissional e pessoal, caro(a) aluno(a), bem como para a constante qualificação da já qualificada e competente administração pública brasileira.

Bom estudo!

Professor João Paulo Rocha de Miranda

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA DISCIPLINA	05
CAPÍTULO 1 - ASPECTOS GERAIS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS FORMAS DE ANÁLISE E AVALIAÇÃO	09
1.1 Introdução	09
1.2 Aspectos Conceituais, o Papel do Avaliador e a Cultura da Avaliação	10
1.3 Histórico da Avaliação de Políticas Públicas	17
1.4 Visões Pós-Estruturalistas e Dimensão Política da Avaliação	23
CAPÍTULO 2 - ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	25
2.1 Introdução	25
2.2 As Principais Abordagens na Análise de Políticas Públicas e o Modelo Sistêmico	27
2.3 A Concepção do “Ciclo de Políticas” (<i>Policy Cycle</i>)	34
2.4 Atores Políticos (<i>Stakeholders</i>)	36
2.5 Experiências Inovadoras que Criam Novas Esferas Públicas de Negociação e de Participação Popular	44
CAPÍTULO 3 - AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	53
3.1 Introdução	53
3.2 Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas: Características e Diferenças	54
3.3. Sistemas e Painéis de Monitoramento de Políticas Públicas	57
3.4 Considerações Sobre os Métodos Qualitativos e Quantitativos de Investigações Sociais na Avaliação de Políticas Públicas	61
3.4.1 Entrevistas	68
3.4.2 Observações Sistemáticas	71
3.4.3 Pesquisas Documentais	72
3.5 Métodos de Avaliação de Projetos, Programas e Políticas Públicas	73
3.5.1 Avaliações Quanto a Origem da Equipe	73
3.5.1.1 Avaliação interna	74
3.5.1.2 Avaliação externa	74
3.5.1.3 Avaliação mista	75
3.5.1.4 Avaliação participativa	75
3.5.2 Avaliações Quanto ao Momento	76
3.5.2.1 Avaliação <i>ex-ante</i>	77
3.5.2.2 Avaliação <i>in-itinere</i> ou Monitoramento	95
3.5.2.3 Avaliação de meio termo: processos, produtos e qualidade	97
3.5.2.4 Avaliação <i>ex-post</i> : de resultados, efeitos e impactos	98
3.5.3 Avaliação Segundo a Eficiência, Eficácia e Efetividade (3es)	104

3.5.4 Avaliação Etnográfica

115

REFERÊNCIAS

122

CAPÍTULO I

ASPECTOS GERAIS SOBRE
POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS
FORMAS DE ANÁLISE E AVALIAÇÃO

Prof. Dr. João Paulo Rocha de Miranda

1.1 Introdução

Este capítulo tem uma natureza introdutória e conceitual ao estudo da análise e avaliação de políticas públicas. Para isso serão apresentados, primeiramente, os aspectos gerais das políticas públicas. Para depois discutir sobre o papel dos agentes que fazem as avaliações de políticas públicas, bem como abordar, ainda que brevemente, a cultura avaliativa no país, com suas dificuldades. Tudo isso, a fim de embasar os estudos dos capítulos seguintes.

No item seguinte será estudada a contextualização histórica, tanto das políticas públicas, quanto da sua avaliação. Esta análise será feita tanto na esfera mundial, quanto na nacional. Aqui também será tratado um pouco sobre o momento histórico e como foi desenvolvida no mundo e no Brasil a cultura avaliativa, e até que ponto.

No último tópico deste capítulo, serão traçadas considerações sobre visões estruturalistas, positivistas e pós-estruturalistas acerca da avaliação de políticas públicas, programas ou projetos. Será demonstrado como a pós-modernidade e as novas tecnologias influenciam essas mudanças de paradigmas. Por fim, será demonstrado como a avaliação das políticas públicas é, também, uma política.

Destarte, as temáticas deste capítulo são importantes para o início do seu estudo nesta disciplina, uma vez que irão fornecer aos alunos(as) da Administração Pública elementos conceituais para que possam refletir sobre as políticas públicas e aplicar estes conceitos nas esferas acadêmica, profissional e da vida em geral.

1.2 Aspectos Conceituais, o Papel do Avaliador e a Cultura da Avaliação

O tópico 1.2, deste capítulo, foi adaptado e remixado da obra: RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas. *In*: RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3. ed. rev. atua. Florianópolis: UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014.



Esta obra está licenciada nos termos da Licença Creative Commons Atribuição- NãoComercial-Compartilhalgual 3.0 Brasil, podendo a OBRA ser remixada, adaptada e servir para criação de obras derivadas, desde que com fins não comerciais, que seja atribuído crédito ao autor e que as obras derivadas sejam licenciadas sob a mesma licença.

Para iniciarmos este estudo, na área das ciências sociais, vamos definir primeiramente o que é sociedade. Sociedade é um conjunto de indivíduos, dotados de interesses e recursos de poder diferenciados, que interagem continuamente a fim de satisfazer às suas necessidades. Diferentemente da comunidade, a principal característica da sociedade é a diferenciação social. Seus membros não apenas possuem atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional etc.), como também possuem ideias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham papéis diferentes no decorrer da sua existência. Por serem diferentes, os indivíduos trarão contribuições múltiplas e específicas à vida coletiva: habilidades, talentos, oferta de serviços, demandas etc.

É a diferenciação que torna a vida em sociedade atraente como estratégia para satisfação de interesses e necessidades. Mas, o que vêm a ser interesse e necessidade? O que “interessa” a você, particularmente, ou do que você “necessita”? O que você pensa sobre isso?

Pois bem, interesse é qualquer valor considerado importante, útil ou vantajoso, moral, social ou materialmente. Os interesses podem resultar de necessidades materiais ou ideais. São necessidades materiais não somente aquelas que se referem à nossa sobrevivência física, como alimentação, moradia etc., mas também as que dizem respeito aos nossos desejos de posse e ostentação material, tais como: propriedade de terras, bens móveis ou imóveis, joias, dinheiro etc. Enquanto as necessidades ideais são aquelas que fazem referência ao nosso desenvolvimento intelectual, cultural, religioso – assistir a um filme, participar de um debate filosófico ou político, defender uma ideia, comparecer a cultos religiosos etc.

Os interesses tanto podem ser subjetivos como de natureza objetiva – como interesses de classes ou de categorias sociais, por exemplo, ter um salário satisfatório é um interesse objetivo de todo tipo de trabalhador assalariado –, o lucro é um interesse objetivo de todo empresário capitalista. Já o interesse de um trabalhador assalariado em desenvolver uma determinada atividade que lhe traga satisfação profissional, por ser a sua

vocação, é um interesse subjetivo, embora muitos trabalhadores possam ter um interesse desse tipo. O interesse de um empresário em explorar uma determinada área de atividade porque acredita que nela poderá adotar inovações é um interesse subjetivo, embora muitos empresários possam adotar esse comportamento.

A diferenciação faz com que a vida em sociedade seja complexa e potencialmente envolva, ao mesmo tempo, múltiplas possibilidades de cooperação, competição e conflito. A cooperação consiste na capacidade de realização de ações conjuntas em prol de um benefício comum. Um mutirão para a construção de um açude comunitário é um exemplo de cooperação. Outro exemplo seria a realização de serviços voluntários, por exemplo, numa creche comunitária.

Já a competição é uma forma de interação social que compreende um amplo número de procedimentos de disputa por bens escassos, geralmente conforme regras admitidas pelas partes. A competição pode assumir diferentes formas e estar presente em processos distintos. Um exemplo de competição são os jogos esportivos, outro são os concursos para acesso a cargos, e outro a disputa por vagas em universidades etc.

No contraponto temos, ainda, o conflito, que também é uma modalidade de interação social envolvendo indivíduos, grupos, organizações e coletividades. O conflito se distingue porque implica choques para o acesso e a distribuição de recursos escassos, geralmente identificados como riqueza, poder e prestígio e todos os seus instrumentos. Por exemplo, quando um grupo de trabalhadores sem-terra ocupa uma propriedade rural, com a finalidade de provocar sua desapropriação, temos uma situação de conflito.

A possibilidade do uso da violência, própria do conflito, é um dos elementos que o diferenciam da competição. Quando o conflito envolve o uso da violência, dizemos que as partes estão em situação de confronto, cujo ponto crítico é a guerra. O conflito é próprio da vida coletiva. Porém, para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve estar dentro de limites administráveis. Ou seja: embora nós, indivíduos, possamos divergir, competir, e entrar em conflito, precisamos evitar o confronto. Para tanto é necessário que haja alguns consensos em relação às regras e aos limites necessários ao bem-estar coletivo.

Nada disso acontece naturalmente, pois o consenso significa a existência de um acordo entre os membros de uma coletividade, quanto a princípios, normas, valores, objetivos ou meios. Os consensos não ocorrem naturalmente, nem são automáticos: precisam ser construídos.

A administração do conflito, por sua vez, pode ser obtida por dois meios:

- a coerção;
- e a política.

De forma genérica, a coerção consiste na ação de reprimir, de refrear. Já a política corresponde à força exercida pelo Estado para fazer valer o direito. Como a aplicação da força pode gerar reações, o custo da coerção pode ser muito elevado, e o seu uso, demasiado desgastante para quem a aplica.

Especificamente, é possível dizer que coerção é a pressão, a princípio psicológica, mas se necessário de forma efetiva, pelos instrumentos do Estado, sempre em consonância ao princípio da legalidade (VENOSA, 2010). Quanto à política, não obstante seja “[...] evidentemente arriscado comprometer-se com uma determinada definição de política, mesmo que essa definição seja limitada à compreensão moderna do que política quer dizer” (COLLIOT-THÉLÈNE, 1999, p. 7), é possível fazer aproximações teóricas. Assim, a política pode ser conceituada como “[...] a atividade humana concernente a organização e governo da sociedade civil ou política [...] da comunidade que modernamente se define como Estado” (CHORÃO, 2000, p. 210). Ou seja, essencialmente, política significa “a arte ou ciência de governar” (VENOSA, 2010, p. 229).

Por isso, as sociedades recorrem à política, seja para construir os consensos, seja para controlar o conflito. Cabe indagar, então, o que é a política. Uma definição bastante simples é oferecida por Schmitter que diz que a “[...] política é a resolução pacífica para os conflitos” (SCHMITTER, 1984, p. 34). Entretanto, este conceito é demasiado amplo, discrimina pouco. É possível delimitar um pouco mais e estabelecer que política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos (RUA, 1998).

Considerando o amplo, diversificado e indefinido uso do termo política, o primeiro desafio que se apresenta, para o estudo de políticas públicas é o de esclarecer o seu significado na perspectiva da ciência política. De maneira geral, as pessoas, fora do universo científico, referem-se à política pensando no momento eleitoral, em que um grande número de candidatos disputa um cargo no governo e, em nome disso, faz uma série de promessas em termos de promoção do bem-estar social, levando os indivíduos a acreditarem na sua boa vontade e no seu altruísmo. Nesse caso, o que têm em mente é a ação de indivíduos imbuídos do desejo de “tirar vantagem”, ou seja, maximizar seus interesses particulares em detrimento do interesse público.

Por isso, frequentemente, as pessoas tornam-se céticas e tendem a considerar a política (e os políticos) algo que é, por natureza, nocivo à sociedade. Muitas vezes, isso faz com que as pessoas prefiram se manter alheias a esses processos, como se a política não fosse parte constitutiva e essencial da vida social. Para muitos outros, mesmo os mais descrentes e os menos esclarecidos, política tende a se confundir com governo, ou seja, ela se relaciona, diretamente, com as ações governamentais.

Contudo, este é um entendimento bastante impreciso. Ainda que de maneira puramente conceitual, cabe uma distinção. Para fazê-la, recorreremos ao uso de algumas palavras da língua inglesa, já que na língua portuguesa uma mesma palavra tem vários significados. O termo “política”, no inglês, *politics*, faz referência às atividades políticas: o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder (ou seja, visam a influenciar o comportamento das pessoas) e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas.

Você deve estar se perguntando: como isso pode acontecer?

Por exemplo, alguns atores sociais, que possuem interesse numa determinada questão, fazem manifestações públicas; alguns parlamentares no Congresso recebem os representantes desses atores em seus gabinetes, discutem suas reivindicações. Outros parlamentares fazem o mesmo com outros atores afetados pelo tema e que têm interesses diferentes, opostos ou não. Mais tarde, a imprensa noticia o fato, e os parlamentares comentam essas manifestações, fazem discursos. As lideranças do governo no Congresso fazem um relato disso às autoridades do Poder Executivo. Em resposta, o governo cria um grupo de trabalho para discutir o assunto.

Naturalmente, há uma disputa entre os atores para saber quem vai compor esse grupo de trabalho, pois isso pode definir o resultado das discussões. O grupo de trabalho pode convidar alguns dos atores para defenderem os seus interesses ou apresentarem suas preferências (ou não). As propostas do grupo de trabalho são discutidas com os parlamentares. O partido do governo pode intervir e propor um determinado encaminhamento. Os partidos de oposição discordam e pressionam contra. Alguns governadores de Estado procuram o governo manifestando-se a favor, outros contra tal encaminhamento, chegando a um impasse.

Aos poucos, com o amadurecimento das discussões, vão se formando certas concepções entre os membros do governo, os parlamentares e outros atores. Vão sendo feitas negociações entre eles e são construídos acordos para atender às reivindicações, porém sem gerar novos conflitos com outros atores sociais. Isso é política, ou seja: *politics*.

Já o termo *policy* é utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Em outras palavras, *policy* significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política.

Avançando um pouco mais, é possível sustentarmos que as políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos.

Para um melhor entendimento, torna-se necessário esclarecermos, também, as diferenças entre política pública e decisão política, conforme quadro a seguir:

Decisão política corresponde a uma escolha dentre um conjunto de possíveis alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando – em maior ou menor grau – uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis.	Política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.
---	---

Quadro 1: Diferença entre decisão política e política pública
Fonte: Adaptado pelo autor deste livro de RUA, 2014

Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. Podemos encontrar um exemplo na emenda constitucional para reeleição presidencial, ou na criação de um novo tributo ou, ainda, na criação de um novo estado da federação. Observe que essas situações apresentadas são decisões, mas não são política pública. Já a reforma agrária, o Sistema Único de Saúde, o financiamento da educação superior ou a adoção de mecanismos de transferência de renda são políticas públicas.

Por mais óbvio que possa parecer, as políticas públicas são “públicas”. Embora as políticas públicas possam incidir sobre a esfera privada (família, mercado, religião), elas não são privadas. Mesmo que entidades privadas participem de sua formulação ou compartilhem de sua implementação, a possibilidade de o fazerem está amparada em decisões públicas, ou seja, decisões tomadas por agentes governamentais, com base no poder imperativo do Estado.

Mas, atenção: políticas públicas e atividades coletivas são coisas distintas. Você sabe qual a diferença?

Imagine, por exemplo, clubes, condomínios e sociedades fechadas. Estes podem oferecer benefícios para seus associados por deliberação própria, com exclusividade, embora sejam entidades privadas. Assim, podemos dizer que é o direito exclusivo que um indivíduo ou um grupo possui sobre o desfrute de um determinado bem que o define como privado.

Já a dimensão “pública” de uma política é dada não pelo tamanho do agregado social (grandes ou pequenos grupos) sobre o qual ela incide, mas pelo seu caráter jurídico “imperativo”. Isso significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas do poder extroverso e da autoridade soberana do poder público.

Observamos, caros alunos(as) de Administração Pública, que a maioria das organizações existentes na sociedade – igrejas, sindicatos, empresas, universidades, partidos políticos etc. – está sujeita a normas e regulamentos, mas estas se limitam a regulá-las internamente. O Estado

é a única exceção: é um sistema organizacional cujo poder regulatório ultrapassa os seus próprios limites organizacionais e se estende sobre a sociedade como um todo – sendo, por isso, chamado de “poder extroverso”. Essa característica não é própria de entidades privadas, mesmo que ajam visando ao benefício público ou que agreguem a participação de amplas coletividades.

Por exemplo, o Movimento pela Cidadania contra a Fome e a Miséria, o famoso “Movimento do Betinho”, iniciado em 1993, que deu ajuda a muitas famílias carentes, era uma ação privada, ainda que tivesse interesse público. Já o Programa Bolsa Família é parte de uma política pública de combate à fome e à miséria. Embora os objetivos dos dois sejam equivalentes e vários dos que atuaram no primeiro hoje atuem como gestores do segundo, a diferença entre eles é que o Programa Bolsa Família baseia-se em decisões e ações revestidas do poder extroverso e da autoridade soberana do Estado e, por isso, consiste em uma política pública e não em uma ação privada de interesse público.

Portanto, é importante desenvolver a compreensão de que as políticas públicas são resultantes da atividade política e que esta consiste na resolução pacífica de conflitos, processo essencial à preservação da vida em sociedade. Ademais, é indispensável que o leitor(a) tenha a capacidade de distinguir entre atividade política e entre política pública e ações e decisões privadas, ainda que estas últimas venham a ser de interesse público.

Quanto às avaliações de políticas públicas ou avaliação institucional, estas têm como objeto as instituições públicas, ou melhor, seus projetos, programas e políticas públicas. Nas próximas unidades estudaremos seus conceitos, sua tipologia, suas técnicas, seus métodos e suas etapas. Contudo, neste momento é importante trazer as reflexões de Belloni, Magalhães e Costa (2007) que afirmam haver uma grande fluidez conceitual e metodológica com grande dose de empiricismo. Advertem, ainda, que é frequente a escassez de critérios e de clareza acerca da relevância e utilidade dos resultados. Por isso alertam que é necessário elevar o grau de racionalidade das políticas, o que parece uma forma de ressaltar e preconizar uma ética estruturalista a estas avaliações. Apesar das fundamentadas críticas, é importante deixar claro que não há um único paradigma possível para as avaliações de políticas públicas. Sua adequada escolha vai depender do tipo de política a ser avaliada. Sobre isso, discutiremos no item 1.4 deste capítulo.

Mas, e os avaliadores(as)? Qual o papel destes atores?

Uma vez que a avaliação se consubstancia em uma determinação axiológica para o julgamento ou acompanhamento (no caso do monitoramento) de uma atividade, projeto, programa ou política, só pode fazê-la um ser humano. A tecnologia ajuda como ferramenta, mas para que haja um julgamento tão sistemático e objetivo quanto possível, sem perder conexão com a realidade, a avaliação deve ser efetuada por avaliadores(as), que podem ser internos ou externos.

Os avaliadores externos, obviamente realizam a avaliação externa, que é efetuada por especialistas de fora da instituição responsável pela política. Isto traz vantagens (isenção e objetividade e a possibilidade de comparação dos resultados obtidos com os de outros programas similares) e desvantagens (posição defensiva dos que terão seu trabalho avaliado e maior dificuldade no acesso aos dados). Já os avaliadores internos, naturalmente realizam a avaliação interna, feita por agentes da própria instituição avaliada, apresentando, portanto, vantagens (eliminação da resistência e possibilidade de reflexão, aprendizagem e compreensão acerca das atividades institucionais) e desvantagens (perda de objetividade e da isenção), como será comentado nos tópicos que tratarão sobre os tipos de avaliações (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

De forma geral, os avaliadores e avaliadoras de políticas públicas não precisam, legalmente, ter uma formação acadêmica específica, mas formações em cursos como os de Administração Pública, Gestão Pública, Ciência Política, Administração, Economia e Direito são bem-vindas, mas não bastam em si. Normalmente um bom avaliador(a) de políticas públicas desenvolvem outras especialidades e habilidades específicas.

Correntes estruturalistas e positivistas defendem a racionalidade e o distanciamento do avaliador, como formas de evitar qualquer intervenção emocional, ideológica, cultural ou histórica na avaliação. Portanto, para as éticas estruturalistas e positivistas os pesquisadores fazem parte de uma estrutura imutável e devem ser totalmente passivos, imparciais e desinteressados, isto é, devem agir apenas como informantes dos tomadores de decisões. Já para os pós-estruturalistas, o avaliador deve ser ativo, transformador, engajado e participativo, como será visto mais adiante (CARDOZO, 2014, p. 122).

O ideal é que o avaliador sempre disponha de meios para realizar suas avaliações de forma contextualizada, nas quais analise o conteúdo da política, sua trajetória institucional, além de obter um espectro temporal e territorial da política (RODRIGUES, 2008).

A avaliação de políticas públicas é política?

Sim, a avaliação de políticas públicas tem um caráter eminentemente político, uma vez que está vinculada ao processo político mais abrangente, bem como às estratégias e aos interesses dos decisores e demais envolvidos (FARIA, 2005). Além disso, a avaliação, enquanto processo de análise de políticas públicas, incorpora uma dupla natureza. Isto é, ao mesmo tempo que estuda a política (*of policy*), estuda para a política (*for policy*). Ou seja, tem natureza de pesquisa acadêmica, que objetiva um melhor entendimento do processo político, bem como de pesquisa aplicada, voltada à solução para a política de problemas sociais, conforme comenta Ramos e Schabbach (2012, p. 1274):

Em outros termos, subjacente à análise e à avaliação de políticas públicas, aparece a orientação pela política (for policy), ou seja, o interesse em que

os achados dos estudos avaliativos possam melhorar o processo político e o bem-estar da população, uma vez que os avaliadores são também agentes sociais, cidadãos participantes do processo político e eventuais beneficiários das ações estatais. Ao passo que a postura mais crítica e distanciada desenvolvida dentro do espaço acadêmico é importante por permitir a isenção e o rigor científico; uma postura engajada não significa, necessariamente, a identificação com os objetivos daqueles que controlam o processo político e o governo.

Destarte, uma postura crítica que coloque em dúvida, ou pelo menos em suspenso, os pressupostos dos tomadores de decisão, sempre é a postura mais prudente e ética de um bom avaliador de políticas públicas, é um ato político!. “Não fazê-lo conduz a uma posição conservadora” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1275), mais do que isso, conduz a uma avaliação que provavelmente ferirá o interesse público a fim de atender aos anseios do tomador de decisão.

Quais os obstáculos à cultura avaliativa?

Embora os Planos Plurianuais (PPA) dos quadriênios 1996 a 1999 e 2000 a 2003 já possuíssem instrumentos de avaliação e monitoramento, os modelos eram falhos e não foram suficientes para implantarem uma cultura avaliativa no Brasil. Contudo, a partir do PPA de 2004 a 2007 foi implantado o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual, que visava “[...] assegurar que a avaliação integrasse a gestão dos programas subsidiando a tomada de decisão, bem como disseminar a cultura avaliativa e garantir sua utilização na formulação e implementação das políticas e programas de governo” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1285).

Embora avanços tenham ocorrido e a cultura avaliativa seja melhor hoje do que outrora, ainda há uma forte resistência na administração pública. Isto se deve à predominância de uma cultura autoritária, em detrimento da avaliativa. Muitos agentes políticos (autoridades públicas) ficam constrangidos com a simples “[...] perspectiva de serem analisadas as suas ações e reagem através de: proibições diretas, ou colocação de dificuldades burocráticas: desinteresse no levantamento de dados, tornar inacessíveis as fontes, falta de apoio” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1285).

Assim, com estes conceitos introdutórios, você, leitor(a) e/ou aluno(a) de Administração Pública, terá subsídios para entender o ciclo de políticas públicas e, especificamente, como se dá a análise e avaliação de políticas, programas e projetos, o que será desenvolvido nos próximos tópicos e capítulos.

1.3 Histórico da Avaliação de Políticas Públicas

O tópico 1.3, deste capítulo foi adaptado e remixado da obra: TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP**: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.



Esta obra está licenciada nos termos da Licença Creative Commons Attribution 4.0 International, podendo a OBRA ser copiada, adaptada e remixada, desde que com fins não comerciais e que seja atribuído crédito ao autor.

Antes de estudarmos o processo histórico de avaliação das políticas públicas, é necessário investigar como e quando se deu o desenvolvimento das políticas públicas, tanto mundialmente, quanto nacionalmente. Assim, no final do século XX, com o aprofundamento da crise do *welfare state*, com as convulsões econômicas, sociais e políticas enfrentadas, principalmente a partir do final da década de 70, junto com o movimento da nova administração pública, o Estado é fortemente questionado tanto quanto as suas funções quanto à real eficácia de suas ações interventoras na realidade social. Aceitando-se que a compreensão do sucesso e do fracasso das políticas públicas é fundamental para o melhor desempenho da administração pública, passam-se a algumas considerações sobre o “Estado em ação”.

De acordo com Faria (2003), em seus primórdios, as políticas públicas eram consideradas quase exclusivamente *outputs* do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos investigadores ter se concentrado inicialmente nos *inputs*, isto é, nas demandas e articulações de interesse. Dessa forma, antes que a análise de políticas públicas fosse reconhecida como uma subárea da ciência política, os estudos recaíam nos processos de formação de políticas públicas, “o que parece refletir o *status* privilegiado que os processos decisórios sempre desfrutaram junto aos profissionais da área” (Faria, 2003, p. 21).

Nos Estados Unidos, segundo Frey (2000), pesquisas em políticas públicas começaram a se estabelecer no início dos anos 1950, sob a designação de *policy science*, enquanto na Europa, especialmente na Alemanha, a preocupação com campos específicos de políticas somente toma força a partir do início dos anos 1970. Nesse período a unidade de análise torna-se a própria definição das políticas públicas, o que conferiu destaque aos aspectos dinâmicos do *policy process* e aos distintos atores, estatais e não estatais, geralmente envolvidos (Faria, 2003).

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

No caso do Brasil, os estudos sobre políticas públicas são bem recentes, historicamente. Nesses estudos dispersos, a ênfase recaiu ou sobre a análise das estruturas e instituições ou sobre a caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas. De acordo com Melo (1998), a construção histórica da agenda de políticas públicas no

Brasil pode ser identificada e dividida em etapas. Porém, não se pretende um aprofundamento detalhado de cada etapa, apenas uma descrição sumária dos últimos anos e seus destaques.

A análise de políticas públicas experimentou um boom na década de 80, impulsionada pela transição democrática. São três os motivos da expansão (Melo, 1999). Em primeiro lugar, pelo deslocamento na agenda pública. Durante os anos 1970, a agenda pública se estruturou em torno de questões relativas ao modelo brasileiro de desenvolvimento, em que a discussão limitava-se aos impactos redistributivos da ação governamental e ao tipo de racionalidade que conduzia o projeto de modernização conservadora do regime ditatorial. Eram centrais para essa agenda as questões de arranjo institucional: descentralização, participação, transparência e redefinição do mix público-privado nas políticas. A essa transformação da agenda seguiu-se uma redescoberta na agenda de pesquisas das políticas municipais e descentralização.

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

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

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

Apoiando-se em Melo (1999), Arretche (2003) confirma que a área de políticas públicas no Brasil se caracteriza por uma baixa capacidade de acumulação de conhecimento, em função da proliferação horizontal de estudos de caso e da ausência de pesquisa. Souza (2003) diz que esse é o primeiro problema a ser superado pela área. A solução, felizmente, tem avançado com a criação de fóruns específicos sobre políticas públicas

em espaços acadêmicos, e com o advento da informatização de periódicos nacionais e internacionais.² “Esses fóruns e instrumentos permitem-nos conhecer melhor e mais rapidamente a produção de nossos pares, embora não exista um periódico específico que abrigue exclusivamente a produção da área” (SOUZA, 2003, p. 16).

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

Por ser uma subárea muito ampla, decorre outro problema, ressaltado por Souza (2003) e comentado por Melo (1999): a abundância de estudos setoriais, dotando a área de uma diversificação de objetos empíricos que se expandem horizontalmente, sem um fortalecimento vertical da produção. Conforme a autora, isso acontece porque a disciplina envolve, no mínimo, análises sobre a identificação do problema que vai ou não se transformar em uma política (agenda *setting*), a formulação, a legitimação, gestão, implementação e avaliação da política. É da essência da área a multidisciplinaridade, razão pela qual estudos setoriais transitam em diversas áreas do conhecimento, logo, “em síntese, o problema do crescimento horizontal excessivo *versus* a falta de fortalecimento vertical decorre do crescimento da própria disciplina no Brasil, pois ela assumiu uma formação que mais gira em torno de áreas temáticas do que grupo de pesquisa” (SOUZA, 2003, p. 16).

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

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

Além da baixa capacidade de acumulação de conhecimento (Melo, 1999), Arretche (2003) e Souza (2003) destacam que os métodos de investigação têm recebido escassa atenção no debate dessa área de pesquisa. Nas palavras de Souza (2003, p. 17), “a área ainda apresenta um

uso excessivo de narrativas pouco pautadas por modelos ou tipologias de políticas públicas, por teorias próximas do objeto de análise e que mantêm uma leveza metodológica exagerada”.

Com relação às pesquisas brasileiras, Souza (2003, p. 17) diz que urge superar a atual geração de estudos, excessivamente concentrada nos fracassos, pouco preocupada com as questões políticas e fortemente assentada no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos.

Essa nova geração de estudos deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar-se na identificação das variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas. Isso implica a superação da dicotomia dos estudos em se analisar sucessos ou fracassos para um estágio em que se enfatize o melhor entendimento dos próprios resultados (Souza, 2003).

No entender de Carvalho (200, p. 186), ao se considerar que o sistema das políticas públicas é um processo em fluxo, por associação uma dada política pública não poderia estruturar-se como sequência linear de fases:

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

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

Diante da breve contextualização histórica das políticas públicas no Brasil e no mundo, é possível fazer a mesma análise para as avaliações de políticas, programas e projetos de natureza pública. Assim, os esforços e estudos de avaliação de políticas públicas se desenvolveram em diversas fases. De acordo com a literatura sobre o assunto, Faria (2005) afirma que existe uma diversidade de maneiras de se pensar a evolução do papel atribuído à pesquisa avaliativa, desde o *boom* da avaliação de políticas públicas nos Estados Unidos, principalmente após a década de 60.

Uma classificação é fornecida por Derlien (2001). Ele parte da distinção das três funções básicas atribuídas à avaliação — informação, realocação e legitimação — para dividir em três as fases evolutivas das pesquisas de avaliação, dos anos 1960 aos anos de 1990. Nos anos 1960, a ênfase política sobre a avaliação de políticas públicas preponderou sobre a função de informação. O foco era a melhoria dos programas, e os gerentes tinham interesse em usar a avaliação como mecanismo de *feedback*. A

função (re)alocação foi predominante nos anos 1980, durante a segunda etapa de institucionalização, a qual estava claramente destinada a promover uma alocação racional de recursos no processo orçamentário (DERLIEN, 2001; ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

Durante a década de 90, a tônica política na avaliação de políticas passa a ser a função de legitimação. Esse deslocamento, segundo Derlien (2001) e Faria (2005), teria sido causado por fatores político-econômicos específicos, havendo, também, uma mudança dos atores dominantes. A influência da nova administração pública é percebida na década de 90, quando os avaliadores se convertem em auditores que privilegiam a medição dos resultados. Assim, a avaliação é substituída (novos mercados internos surgem como avaliadores intrínsecos), complementada (a regulamentação de monopólios privatizados cria uma enorme demanda por avaliações) e aplicada a novas questões (novas ferramentas de avaliação, como os contratos) (FARIA, 2005; ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

A partir dos anos 1990, na América Latina, ocorre um questionamento crescente sobre o tamanho e a eficiência do setor público. Daí surgiram novas iniciativas para desenhar e pôr em marcha processos de avaliação (MOKATE, 2002). Para Faria (2005), nas décadas de 80 e 90, a avaliação das políticas públicas foi posta a serviço da reforma do setor público, entretanto a avaliação não se circunscreve a um tipo específico de Estado ou cultura administrativa.

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

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

Assim, a avaliação ganha centralidade porque se esperava que garantisse a credibilidade do processo de reforma e sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação e de diminuição do tamanho do governo, seja pelo deslocamento das funções e dos serviços para as esferas subnacionais, seja pela via da privatização (ALA-HARJA; HELGASON, 2000; FARIA, 2005).

Processo este desenvolvido no Brasil na última década do século XX, interrompido no início do século XXI, mas retomado, até certo ponto, a partir da metade da segunda década do século XXI. Assim, encontra-se em curso, no momento em que este livro é escrito, uma nova fase de transformação do Estado brasileiro, com políticas de cunho *neo-liberal*, às quais não se faz aqui nenhum juízo de mérito, até por ser algo em andamento, que só poderá ser avaliado no futuro.

1.4 Visões Pós-Estruturalistas e Dimensão Política da Avaliação

Anteriormente ao pós-estruturalismo prevalecia nas ciências humanas, com reflexo nas sociais e sociais aplicadas, os paradigmas estruturalista e positivista, que possuem pontos de conexão. O estruturalismo foi um movimento intelectual desenvolvido na Europa, na primeira metade do século XX, que defendia que a cultura humana pode ser entendida através da estrutura. Sua origem se deu na psicologia, perpassando por outras áreas do conhecimento, tais como a linguística, a sociologia, a antropologia e a filosofia “Basicamente a intenção do método estruturalista, para qualquer uma das ciências mencionadas, é identificar estruturas gerais de um todo analisando as suas partes (PORFÍRIO, [2020?]), modelo bastante próximo da visão positivista do Direito (SALOMÃO FILHO, 2012).

Assim, “[...] perdurava a racionalidade, em detrimento de qualquer intervenção emocional, ideológica, cultural ou histórica, revestida pela máxima cartesiana cogito, ergo sum [...]” (CARDOZO, 2014, p. 121). Esta máxima, que significa “penso, logo existo”, “[...] patenteou o ideário de que o homem através da razão pura, poderia chegar a um cientificismo objetivo, neutro, desvelando as verdades necessárias ao estabelecimento do que se chamou ciência racional” (CARDOZO, 2014, p. 121-122). Portanto, as éticas estruturalista e positivista são extrínsecas à realidade social que vai além das estruturas. Os pesquisadores, como parte de uma estrutura imutável, são totalmente passivos, imparciais e desinteressados. São “[...] apenas como um informante dos tomadores de decisões: eles não transformam, não refletem, não participam [...]” (CARDOZO, 2014, p. 122).

De forma diametralmente oposta, o pós-estruturalismo é caracterizado pela recusa em atribuir à lógica cartesiana, ao sujeito ou ao ser humano, qualquer privilégio axiológico, privilegiando a subjetividade. Assim, é possível dizer que o pós-estruturalismo não condiz nem com o estruturalismo, nem com o positivismo, já que os mesmos utilizam metateorias positivadas para embasar esquemas teóricos pré-concebidos de uma visão de mundo única, estruturada e positivada, que coisifica o ser humano e suas relações. Desta forma, são típicas da abordagem pós-estruturalista uma perspectiva antidogmática e antipositivista.

Atualmente há disputa por legitimidade e espaço acadêmico entre os paradigmas de pesquisa estruturalistas e positivistas e os paradigmas pós-estruturalistas e pós-positivistas. Estes últimos, característicos da pós-modernidade e representados pelas teorias críticas, pós-estruturalistas, pós-modernistas entre outras. Tal lide não objetiva a hegemonia intelectual e paradigmática de um sobre o outro, o que também não parece salutar, mas visa o reconhecimento da validade de ambos, o que parece estar ocorrendo, na medida em que há em curso uma reconfiguração das estruturas positivistas. Assim, as ciências sociais e sociais aplicadas vêm adotando práticas e teorizações mais interpretativas, pós-modernas e críticas (CARDOZO, 2014).

As novas tecnologias, notadamente as redes sociais, deixaram escancarada a atual crise mundial de representação e representatividade, em uma sociedade ocidental, eminentemente baseada na democracia representativa. Se isso é uma realidade na política, também o é na ciência. Logo, “não há mais como negar a participação do sujeito, da sociedade, da cultura e da história na elaboração de metodologias” (CARDOZO, 2014, p. 123) aplicáveis às ciências sociais e sociais aplicadas e, em especial para esta obra, à Administração Pública.

Desta forma, as teorias pós-estruturalistas promovem heterogeneidade e inovam ao trazer ao campo científico questões de identidade, alteridade, diferença, gênero, raça, etnia e sexualidade. Ou seja, reconhece o multiculturalismo e traz a subjetividade para dentro da pesquisa científica, até então, considerada neutra pelos positivistas (CARDOZO, 2014). Processo esse que também ocorre na Administração Pública, notadamente na avaliação de políticas públicas, como é o caso das avaliações participativas, o que será abordado no capítulo 3 deste livro.

A visão pós-estruturalista aplicada às avaliações de políticas públicas se aproxima daquela de Michel Foucault, na qual “[...] problematiza imperativos e promessas de inclusão social que contribuem para instituir processos de responsabilização dos sujeitos tanto pelo sucesso ou fracasso das ações previstas [...] quanto pela busca de soluções para os problemas que vivenciam no cotidiano dos serviços” (MEYER, 2014, p. 1001), sejam em projetos, programas ou políticas públicas de forma geral. Desta forma os beneficiários dos serviços públicos, no pós-estruturalismo, não são sujeitos passivos na avaliação das políticas públicas, mas atores ativos e participativos do processo de avaliação e monitoramento destas.



Figura 1: Beneficiários das políticas públicas enquanto sujeitos ativos

Fonte: Brasil de Fato/Caco_Argemi

Licença: CC_BY_ND_2.0_BR

Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/09/21/artigo-reforma-administrativa-para-qual-estado-a-reforma-serve>

CAPÍTULO II

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Prof. Dr. João Paulo Rocha de Miranda

Este capítulo foi adaptada e remixada da obra:

RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas*. In: RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. 3. ed. rev. atua. Florianópolis: UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014. p. 20-52.



Esta obra está licenciada nos termos da Licença Creative Commons Atribuição- NãoComercial-Compartilhável 3.0 Brasil, podendo a OBRA ser remixada, adaptada e servir para criação de obras derivadas, desde que com fins não comerciais, que seja atribuído crédito ao autor e que as obras derivadas sejam licenciadas sob a mesma licença.

2.1 Introdução

Para iniciar o estudo das políticas públicas é necessário nos perguntarmos como se faz a análise delas. A fim de responder a essa pergunta, primeiramente vamos tentar esclarecer o que é análise de políticas públicas.

Uma definição correntemente aceita sugere que a Análise de Política tem como objeto os problemas com que se defrontam os formuladores de política (*policy makers*) e como objetivo auxiliar o seu equacionamento. Na visão de Wildavsky (1979, p. 17):

[...] o papel da Análise de Política é encontrar problemas onde soluções podem ser tentadas, ou seja, “o analista deve ser capaz de redefinir problemas de uma forma que torne possível alguma melhoria”. Portanto, a Análise de Política está preocupada tanto com o planejamento como com a política (*politics*).

Segundo este mesmo autor (1979, p. 15), a Análise de Política é uma empreitada multidisciplinar que visa interpretar as causas e consequências da ação do governo. Embora há muito tempo cientistas sociais já tivessem se interessado por questões relativas à atuação do governo e às políticas públicas, o que é novo é a escala em que elas passam a ocorrer a partir dos anos de 1970, e o ambiente mais receptivo que passa a existir por parte dos governos.

Ham e Hill (1993) apontam que a preocupação com as políticas públicas, que dá origem ao surgimento da Análise de Política, acentua-se no início da década de 60 e tem origem em duas vertentes:

- as dificuldades por que passavam os formuladores de política frente à complexidade cada vez maior dos problemas com que se deparavam, fato que os levou paulatinamente a buscar ajuda para a construção de alternativas e propostas para soluções; e
- a atenção de pesquisadores acadêmicos em ciências sociais (ciência política, economia, sociologia), que progressivamente passaram a trabalhar com questões relacionadas às políticas públicas e procuraram construir e aplicar conhecimentos à resolução de problemas concretos do setor público.

Ham e Hill (1993) classificam os estudos de Análise de Política em duas grandes categorias:

- a análise que tem como objetivo produzir conhecimentos sobre o processo de elaboração política (formulação, implementação e avaliação) em si, revelando, assim, uma orientação predominantemente descritiva. Esta categoria corresponde, na literatura anglo-saxã, ao que se conhece como *analysis of policy*, referindo-se à atividade acadêmica visando, basicamente, o melhor entendimento do processo político; e
- a análise destinada a auxiliar os formuladores de política, agregando conhecimento ao processo de elaboração de políticas, envolvendo-se diretamente na tomada de decisões, assumindo um caráter prescritivo ou propositivo. Corresponde, na literatura anglo-saxã, ao que se conhece como *analysis for policy*, referindo-se à atividade aplicada voltada à solução de problemas sociais.

Na realidade, a Análise de Política pode ter por objetivo tanto melhorar o entendimento acerca da política e do processo político, como apresentar propostas para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Mesmo a *analysis for policy*, que supõe um interesse não (apenas) acadêmico e aplica o instrumental da administração visando à sua consecução, demanda a *analysis of policy* como etapa prévia. Se assim não for, e se o processo de elaboração da política não for entendido como um processo político, esse instrumental será ineficaz por ser inconsistente com o mundo real.

Ao serem elaboradas, as políticas públicas podem se basear em várias metodologias, dentre as quais se destacam:

- o método racional-compreensivo, que se relaciona com a macropolítica e suas grandes análises do cenário político-institucional; e

- o método incrementalista, que se liga à micropolítica e à busca de soluções para problemas mais imediatos e prementes.

Lindblom (1981) critica o modelo racional e o macroplanejamento político e econômico para as políticas públicas. Para ele, o método racional-compreensivo parte da perspectiva de que a intervenção de políticas públicas deve basear-se numa ampla análise dos problemas sociais que permita estabelecer metas visando atender às preferências mais relevantes da sociedade. Assim sendo, a tomada de decisões políticas e a sua implementação visariam a alcançar os objetivos previamente estabelecidos.

O autor entende que, nesse método, as decisões, geralmente, são tomadas sem se considerar as preferências do conjunto dos atores. Além disso, requer o processamento de uma enorme quantidade de informações e muito tempo para que seja realizada a análise das consequências de cada uma das alternativas para a consecução dos objetivos. Esse método é definido por Lindblom como “análise política”, que exige a adequação de meios e fins.

Para o autor, no entanto, as demandas da sociedade exigem decisões rápidas, ou até mesmo imediatas. Daí a sua defesa do método incremental, na medida em que, nele, as decisões são tomadas não segundo programas e seus objetivos previamente definidos, mas, sim, de acordo com problemas que necessitam de soluções imediatas.

Já no método racional-compreensivo, a análise política exige a adequação de meios e fins. No mundo real, porém, o imediatismo das decisões torna a análise muito voltada para a solução de problemas, sem se levar em consideração a racionalização das relações entre os meios e os fins.

Segundo Lindblom (1981), o único critério para uma boa política pública é o do consenso possível em torno de uma solução, e isso é mais facilmente obtido quando se abordam questões pontuais. Pelo seu amplo escopo e complexidade, a análise macropolítica dificilmente é capaz de produzir consensos.

Assim, Lindblom (1981) propõe trabalharmos com a análise de políticas específicas, buscando soluções setoriais dos problemas. Em resumo, ele propõe a redução e a limitação do foco das análises, de maneira a identificar problemas específicos e pontuais.

2.2 As Principais Abordagens na Análise de Políticas Públicas e o Modelo Sistêmico

O trecho que segue foi extraído e adaptado da obra *Políticas Públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático* – de Ângela Maria Siman. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte, 2005. Capítulo 1, p. 28-38.

Não é raro encontrar, entre os estudiosos de políticas públicas, uma discussão acerca da capacidade explicativa dos modelos e conceitos criados para analisá-las. Para desenvolver um estudo sobre políticas públicas, nada melhor do que começar com o trabalho de Dye (1981), que identifica os vários paradigmas de análise existentes na literatura, mostrando as vantagens e desvantagens de cada um deles. São eles: modelo institucional; de processo; de grupos; de elites; racional; incremental; teoria dos jogos; e modelo de sistema (SIMAN, 2005, p. 28-38).

No modelo institucional, cuja ênfase é posta no papel do Estado na produção das políticas públicas, pouca atenção é dada à ligação entre a estrutura das instituições políticas e o conteúdo da política. Os estudos geralmente descrevem instituições governamentais específicas – sua estrutura, organização, deveres e funções – sem inquirir, sistematicamente, sobre o impacto das características institucionais sobre os resultados da política.

Mas isso não significa que a abordagem estrutural no modelo institucional seja incompleta ou insuficiente, pois as instituições governamentais são realmente padrões estruturados de comportamento de indivíduos e grupos que podem afetar a formulação da política. Nesse sentido, as instituições podem ser estruturadas tanto para facilitar algum tipo de política, quanto para obstruir outros, assim como para defender certos interesses em detrimento de outros afetando, desse modo, o padrão de distribuição de bens sociais. Logo a estrutura das instituições governamentais pode provocar importantes consequências nas políticas.

No modelo da teoria do grupo, a política é vista como processo de obtenção de equilíbrio entre os interesses de diferentes grupos, e as análises sempre começam com a proposição de que a interação entre eles é o fato central nas políticas. Indivíduos com interesses comuns associam-se para impor, formal ou informalmente, suas demandas sobre o governo e, nesse sentido, os grupos são o meio de intermediação entre os indivíduos e os governos. A política é concebida como a luta entre grupos que visam influenciar a política pública; a tarefa do sistema político é oferecer o ambiente institucional para a administração desses conflitos.

Política pública é, para esta teoria, o equilíbrio alcançado nessa luta. Consequentemente, as mudanças que afetem qualquer grupo de interesse podem resultar em mudanças na política, uma vez que elas se movem na direção desejada por aqueles que têm mais influência. Esta é determinada pelo número de participantes, pelo tamanho da riqueza, pelo grau de organização e capacidade de liderança de cada grupo, pela sua coesão interna e pelo grau de acesso aos tomadores de decisão.

Estes respondem, frequentemente, às pressões de grupos – barganhando, negociando e comprometendo-se no meio de demandas competitivas de grupos de influência – que por sua vez tentam formar coalizões majoritárias.

O modelo elitista vê a política como resultado de preferências e valores de elites governamentais; portanto, a política pública não é vista como reflexo de demandas dos governados.

Os adeptos desse modelo partem da premissa de que as pessoas, em geral, são apáticas e mal informadas sobre política pública e que são as elites os agentes que moldam a opinião pública e não o contrário, ou seja, os sentimentos de massa são frequentemente manipulados por elas, e a comunicação entre elas e a massa é realizada sempre de cima para baixo (*downward*). Em outras palavras, os administradores e oficiais cumprem as decisões dos que ocupam posições de poder, uma vez que as demandas não surgem das massas, mas das elites.

Uma das implicações desse modelo para a análise política é que, se as demandas não emergem das massas, mas provêm dos interesses e valores das elites, e as mudanças e inovações são resultados de redefinições dos valores delas próprias, as políticas são, na maioria das vezes, modificadas, mas raramente são substituídas. Isso é explicado pelo pressuposto caráter conservador das elites, que querem deixar tudo como está e, dessa maneira, a mudança na política pública será mais incremental que revolucionária. É importante ressaltar ainda que, nessa perspectiva, as elites formam um consenso sobre as normas fundamentais do sistema social, concordam sobre as regras do jogo, tanto quanto com a continuação da forma vigente do próprio sistema social. Nesse sentido, a estabilidade e a sobrevivência do sistema político dependem do consenso e dos interesses delas.

Enfim, todo o processo de tomada de decisão é visto, nesse modelo, como determinado pelas elites governamentais, e as instituições democráticas, como as eleições e os partidos, têm apenas um valor simbólico visto que elas ajudam a ligar os governados ao sistema político ao oferecer-lhes a prerrogativa de serem eleitores e de escolherem um partido político com o qual se identifiquem.

O modelo de política racional sustenta que a política é o cumprimento eficiente de metas. A política é racional quando é mais eficiente, isto é, se a razão entre os valores alcançados e os recursos despendidos é positiva e maior que qualquer alternativa visualizada para a obtenção de objetivos determinados. Essa ideia de eficiência envolve o cálculo dos valores sociais, políticos e econômicos sacrificados ou alcançados pela política pública.

A teoria pressupõe, portanto, que os tomadores de decisão conhecem todas as preferências e valores da sociedade e sua importância relativa; conhecem bem todas as alternativas políticas possíveis e suas consequências; fazem o cálculo de custos entre os valores alcançados e os custos de realização; selecionam a alternativa política mais eficiente. Dito de outro modo, uma política racional requer informação sobre políticas alternativas, capacidade preditiva sobre as consequências e competência para calcular corretamente a relação entre custos e benefícios.

É um modelo, portanto, altamente prescritivo, já que assume que os resultados serão ótimos se o processo planejado for seguido. É também descritivo, já que tende a considerar as decisões empíricas como resultado de cálculo de um decisor que tem todas as informações sobre alternativas, custos e consequências das distintas opções e que pretende maximizar suas preferências.

Mas esse modelo de tomada de decisão racional contém uma série de limitações e uma delas é a sua reduzida capacidade de explicar a autonomia e o poder discricionário dos indivíduos no interior de organizações, como também a de não considerar o quadro político mais global ou a possibilidade de que a determinação dos fins depende de um amplo número de variáveis econômicas, políticas, sociais e culturais, não inteiramente manipuláveis pelos decisores.

O modelo incrementalista vê a política pública como continuação de atividades governamentais passadas e que recebem apenas algumas modificações incrementais.

Nessa perspectiva, os tomadores de decisão aceitam a legitimidade dos programas estabelecidos e tacitamente concordam em dar continuidade às políticas já existentes, uma vez que, para desenvolver políticas diferentes, é necessário tempo, competência e recursos financeiros para investigar todas as possibilidades de políticas existentes, recursos esses nem sempre disponíveis para os decisores. Os programas já existentes podem ter implicado grandes investimentos – dinheiro, construções, disposição psicológica, práticas administrativas e estrutura organizacional – que dificultam qualquer tipo de mudança radical, ou seja, na prática política e administrativa só se pode considerar políticas alternativas que causem pouco deslocamento administrativo, organizacional, físico e econômico.

Nessa abordagem, as características dos próprios tomadores de decisão são também consideradas, pois o modelo reconhece que raramente os seres humanos agem para maximizar todos os seus valores, mas frequentemente agem para satisfazer demandas específicas.

Além do mais, políticas novas ou diferentes podem ter consequências imprevisíveis e isso faz com que os tomadores de decisão as evitem em condições de incerteza. Finalmente, em uma sociedade pluralista e na ausência de qualquer acordo geral sobre metas, ou valores sociais globais, fica mais fácil para o governo continuar com os programas já existentes. Nessa perspectiva, o incrementalismo é politicamente conveniente, já que os acordos são mais fáceis quando os pontos em disputa se referem apenas ao aumento ou redução de orçamentos, ou a modificações no programa.

No modelo da teoria dos jogos a política é vista como escolha racional de atores em uma situação competitiva. Trata-se de decisões racionais em situações nas quais dois ou mais participantes têm que escolher entre opções dadas e os resultados dependem das escolhas feitas por cada um deles, separadamente.

A teoria dos jogos é um modelo abstrato e dedutivo de *policy making*, que não descreve como as pessoas realmente tomam decisões, mas, sim, como elas se posicionam diante de circunstâncias competitivas.

Finalmente, há o modelo sistêmico, em que a política é definida como resposta de um sistema político a forças geradas no ambiente. O sistema político é o conjunto de estruturas e processos inter-relacionados que funcionam para produzir alocações de valores para a sociedade. O conceito de sistema implica uma série de instituições e atividades na sociedade que funcionam para transformar demandas em decisões imperativas, requerendo suporte legitimador da sociedade como um todo. Implica também que os elementos do sistema são inter-relacionados, que ele pode responder a forças do seu ambiente e que fará isso para se autopreservar.

As forças que afetam o sistema político são os *inputs* e o ambiente é qualquer condição ou circunstância definida como limite externo ao sistema político. Os *outputs* do sistema político são alocações imperativas de valores do sistema, expressas como decisões e políticas públicas.

Os *inputs* são recebidos pelo sistema na forma de demandas e apoios; as demandas emergem quando indivíduos ou grupos, em resposta às condições ambientais, agem para afetar o conteúdo da política pública.

De acordo com o exposto, podemos afirmar que as demandas podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas, transportes, segurança pública, normas de higiene e controle de produtos alimentícios, previdência social etc. Ou, ainda, demandas de participação no sistema político, como reconhecimento do direito de voto dos analfabetos, acesso a cargos públicos para estrangeiros, organização de associações políticas, direitos de greve etc. Ou, ainda, demandas de controle da corrupção, de preservação ambiental, de informação política, de estabelecimento de normas para o comportamento dos agentes públicos e privados etc.

Os apoios nem sempre estão diretamente vinculados a cada demanda ou política específica. Geralmente, estão direcionados para o sistema político ou para a classe governante. Por outro lado, embora os *inputs* de apoio nem sempre estejam diretamente vinculados a uma política, eles não podem estar sempre totalmente desvinculados das políticas governamentais, pois nesse caso o governo não conseguiria cumprir seus objetivos.

Podemos destacar como exemplos de apoio a obediência e o cumprimento de leis e regulamentos; atos de participação política, como o simples ato de votar e apoiar um partido político; o respeito à autoridade dos governantes e aos símbolos nacionais; a disposição para pagar tributos e para prestar serviços, como por exemplo o serviço militar etc. Mas podem ser também atos mais fortes, como o envolvimento na implementação de determinados programas governamentais, a participação em manifestações públicas etc.

Esses são apoios passivos, pois não exigem nenhum esforço especial por parte dos atores envolvidos e podem resultar até mesmo da conformidade obtida mediante a socialização. Mas os apoios podem ser também ativos, quando se trata de atos conscientes e deliberados, como o envolvimento na implementação de determinados programas governamentais, a participação em manifestações públicas etc.

Além disso, os apoios podem ser afirmativos, quando expressam legitimação, credibilidade; ou, negativos, quando representam a negação da legitimidade. Assim, quando, por exemplo, ocorre a sonegação de impostos, a abstenção eleitoral ou as manifestações populares contra governantes, está ocorrendo uma negação de apoio – seja ao governo, seja ao próprio regime político.

Qualquer que seja o seu tipo, os *inputs* ocorrem nos vários níveis sistêmicos. Existe, por definição, um sistema internacional/global, no qual têm lugar relações diversas entre múltiplos atores: Estados nacionais (países), blocos regionais (Mercosul, União Europeia, por exemplo), organismos internacionais, atores transnacionais (como o sistema financeiro global, corporações multinacionais, grupos terroristas, crime organizado, ONGs etc.).

Os *inputs* de demanda e de apoio não estão restritos ao plano interno de uma sociedade nacional.

De fato, principalmente no mundo contemporâneo, no qual se aprofundou a globalização da economia, se expandiram as redes comunicacionais planetárias e se fragilizaram as barreiras nacionais, cada país é – cada vez mais – afetado pelo que acontece internamente com os outros países. Basta lembrar os abalos que a economia brasileira vem sofrendo atualmente, provocados pela crise econômica dos países do Hemisfério Norte.

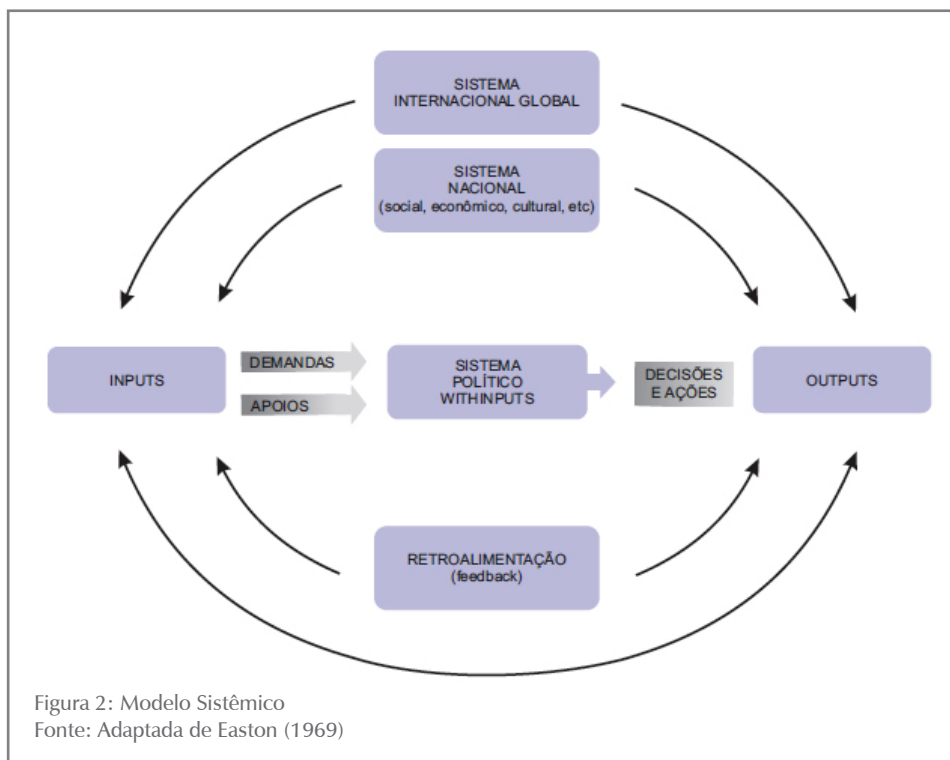
Além disso, nos mais diversos aspectos da vida dos países – religião, economia, cultura, ciência e tecnologia etc. – surgem questões cuja resolução pode envolver, direta ou indiretamente, interesses de outros países. Exemplos claros disso são as questões ambientais, os problemas de segurança sanitária, os conflitos religiosos e étnicos etc.

Um dos componentes desse sistema internacional/global são as sociedades nacionais, que formam, cada uma delas, um sistema nacional. Este, geralmente, é visto como um composto de diversos subsistemas. Entre eles:

- **subsistema econômico** (relações de produção, troca, circulação de bens e serviços);
- **subsistema social** (relações de classe, gênero, etnia, gerações etc.); e
- **subsistema cultural** (manifestações artísticas, religiosas etc.).

Entre os subsistemas destacamos o subsistema político, que é o conjunto das instituições do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, instituições de representação de interesses, quadro administrativo público e forças de segurança pública. No subsistema político tem lugar o processamento dos *inputs*: formação da agenda governamental, formulação das alternativas para atender às demandas, tomada de decisão, implementação das políticas. É também onde se originam e se manifestam os *withinputs*¹.

O modelo sistêmico, representado na Figura 2, identifica as dimensões significativas do ambiente que geram as demandas para o sistema político e as características significativas do sistema político que o capacitam a transformar demandas em decisões e políticas públicas e, ao mesmo tempo, preservar sua estabilidade; e procura explicar como os *inputs* ambientais afetam o conteúdo da política pública, como as características do sistema político afetam o conteúdo da política pública, e como a política pública afeta, através de processos de *feedback*, o ambiente e a dinâmica do sistema político.



Esse é o quadro analítico para o estudo de políticas públicas que predomina nas ciências sociais e que permite uma compreensão mais substantiva sobre como elas surgem, estruturam-se e tornam-se diretivas de governo em situações específicas.

¹ *Withinput* – expressa demanda e apoio, distingue-se dos *inputs* pelo fato de que são provenientes do próprio sistema político: dos agentes do Executivo (ministros, burocratas, tecnocratas etc.), dos parlamentares, dos governadores de Estado, do Judiciário. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

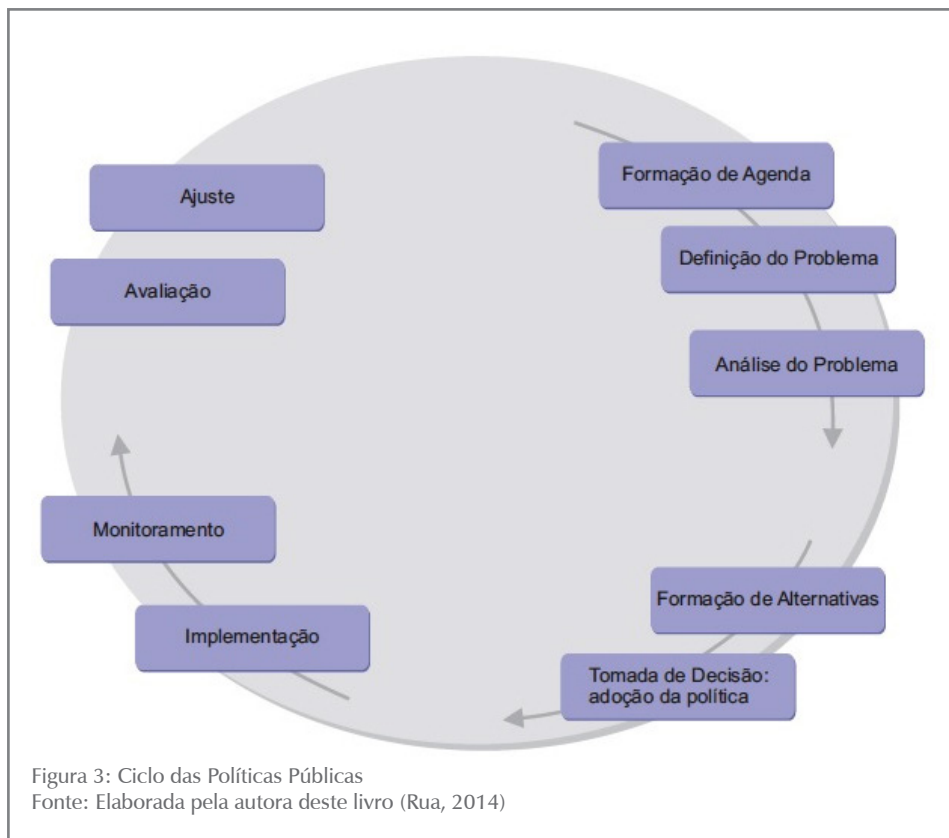
De acordo com Dagnino *et al.* (2002), Ham e Hill fazem algumas críticas à concepção geral do modelo sistêmico.

- Primeiro, assume uma excessiva redução lógica dos processos, em termos de demandas e apoios convertidos em saídas. Ou seja, no mundo prático da elaboração de políticas raramente as coisas são tão simples. O reconhecimento de alguns processos (manipulação de linguagem, criação de crises, imposição de agendas para autoridades ou mesmo simulação de políticas, por exemplo) é um importante corretivo de ingênuas hipóteses encontradas na teoria dos sistemas.
- Em segundo lugar, o enfoque sistêmico enfatiza a importância do processo central de conversão no interior do sistema político – a caixa-preta (*black box*) –, isto é, da tomada de decisões. No entanto, dá-lhe pouca atenção, ao compará-lo às demandas e apoios externos. Isso indica a necessidade de os estudos basearem-se não apenas na análise de sistemas, mas também na dinâmica da tomada de decisões.
- Uma terceira crítica diz respeito ao fato de o sistema e, em particular, a forma como os processos ocorrem dentro da caixa-preta constituírem o próprio objeto da ação política. A relação entre as entidades de governo está sujeita a ajustes contínuos, na medida em que obrigações e orçamentos são alterados. Representações sistemáticas do processo de políticas tendem a dar aos conflitos a aparência de jogos. Nesse caso, o problema reside na possibilidade de a política tratar tanto da garantia de um resultado específico, quanto da mudança nas regras do jogo.

A essas objeções é possível acrescentar o risco de a análise resvalar para a reificação do sistema e assumir um viés conspiratório que não encontra amparo em evidências empíricas e em nada contribui para explicar consistentemente as políticas públicas.

2.3 A Concepção do “Ciclo de Políticas” (*Policy Cycle*)

As políticas públicas (*policies*) ocorrem em um ambiente tenso e de alta densidade política (*politics*), marcado por relações de poder, extremamente problemáticas, entre atores do Estado e da sociedade, entre agências intersetoriais, entre os poderes do Estado, entre o nível nacional e níveis subnacionais, entre comunidade política e burocracia. Uma forma de lidar com essa complexidade, sem descartar a dinâmica sistêmica, é associar o modelo sistêmico com o modelo do ciclo de política (*policy cycle*), que aborda as políticas públicas mediante a sua divisão em etapas sequenciais. Veja na Figura 3.



Nesse caso, as etapas são compreendidas não como um processo linear, mas como uma unidade contraditória, cujo ponto de partida não está claramente definido e as atividades de etapas distintas podem ocorrer simultaneamente ou as próprias etapas podem apresentar-se parcialmente superpostas.

A correta compreensão do ciclo das políticas pode ser de grande valia para o gestor, favorecendo seu entendimento correto do processo das políticas públicas e auxiliando-o a refletir com clareza sobre como e mediante que instrumentos as políticas poderão ser aperfeiçoadas.

Na concepção do ciclo de políticas, a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político. Essa visão conduz os estudiosos a examinar como as decisões são ou poderiam ser tomadas e permite identificar e analisar os processos político-administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para a realização da política e o comportamento dos diferentes atores envolvidos em cada etapa do processo de produção de políticas. O ciclo de políticas é uma abordagem para o estudo das políticas públicas que identifica fases sequenciais e interativas-iterativas no processo de produção de uma política. Essas fases são:

- formação da agenda, que ocorre quando uma situação qualquer é reconhecida como um problema político e a sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo;

- formação das alternativas e tomada de decisão: ocorre quando, após a inclusão do problema na agenda e alguma análise deste, os atores começam a apresentar propostas para sua resolução. Essas propostas expressam interesses diversos, os quais devem ser combinados, de tal maneira que se chegue a uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas. Ocorre, então, a tomada de decisão;
- a tomada de decisão não significa que todas as decisões relativas a uma política pública foram tomadas, mas, sim, que foi possível chegar a uma decisão sobre o núcleo da política que está sendo formulada. Quando a política é pouco conflituosa e agrega bastante consenso, esse núcleo pode ser bastante abrangente, reunindo decisões sobre diversos aspectos. Quando, ao contrário, são muitos os conflitos, as questões são demasiado complexas ou a decisão requer grande profundidade de conhecimentos, a decisão tende a cobrir um pequeno número de aspectos, já que muitos deles têm as decisões adiadas para o momento da implementação;
- a implementação consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade. Normalmente, a implementação se faz acompanhar do monitoramento: um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política. O monitoramento é um instrumento de gestão das políticas públicas e o seu objetivo é facilitar a consecução dos objetivos pretendidos com a política; e
- a avaliação é um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores. Juntamente com o monitoramento, destina-se a subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos.

2.4 Atores Políticos (*Stakeholders*)

Nesta seção, estudaremos os atores políticos, identificando os diversos tipos e seus recursos de poder. Vamos também discutir como se formam e como operam, nas políticas públicas, os interesses e as expectativas dos atores. Por fim, vamos procurar entender como se dá o processo de escolha racional e o que são os bens públicos que, na realidade, são o objeto central das políticas públicas. Vamos começar?

Conforme já vimos, a política compreende um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos.

Mas, quem são os envolvidos nestes conflitos?

São os chamados “atores políticos”: aqueles cujos interesses poderão ser afetados, positiva ou negativamente, pelo rumo tomado por uma determinada política pública. Os atores políticos podem ser indivíduos, grupos ou organizações. São específicos e possuem características diferenciadas.

Para entendermos melhor, vamos distinguir atores públicos de atores privados. Os atores públicos são aqueles que se distinguem por exercer funções públicas e por mobilizar os recursos associados a estas funções. Dentre os atores públicos, por sua vez, podemos diferenciar, numa visão generalizada, duas categorias*:

- Políticos são aqueles atores cuja posição resulta de mandatos eletivos. Por isso, sua atuação é condicionada principalmente pelo cálculo eleitoral e pelo pertencimento a partidos políticos. São os parlamentares, governadores, prefeitos e membros eleitos do Executivo federal.
- Burocratas, por sua vez, devem a sua posição à ocupação de postos de trabalho que requerem conhecimento especializado e que se situam em um sistema de cargos públicos. São burocratas todos os servidores públicos federais, estaduais e municipais que possuem esses atributos. Compreendem gestores de alto escalão, chefias intermediárias, e um vasto exército de servidores situados na base da administração pública, aparentemente sem grandes recursos de poder, que estão em contato direto e permanente com os cidadãos.

SAIBA MAIS

CAIXA DE DIÁLOGO: *Você leitor, que é estudante de Administração Pública, certamente tem a noção que a administração pública é regulamentada por leis e normas, por isso precisam lidar com conceitos jurídicos. Diante disso, deve entender que, as supramencionadas categorias de atores públicos (Políticos e Burocratas), trazidas aqui, devidamente, pela atribuição do texto de RUA (2014), são termos generalistas e carecedores de rigor jurídico. Embora usados em diversos meios, os termos “políticos” e “burocratas” seriam o que a doutrina jurídica chama, respectivamente, de agentes políticos e servidores públicos.

Para saber mais acesse: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbe/3/edicao-1/agentes-publicos:-classificacao>

Podemos afirmar que os burocratas controlam, principalmente, recursos de autoridade e informação. Embora não possuam mandato, os burocratas geralmente possuem “clientelas” setoriais. Além disso, eles possuem projetos políticos, que podem ser pessoais (como promoções, reconhecimento em termos de poder ou de gratificações materiais ou simbólicas etc.) ou organizacionais (como a fidelidade à instituição, o crescimento

da organização à qual pertencem etc.). Por isso, é comum haver não apenas disputas entre políticos e burocratas, mas também conflitos entre burocracias de diferentes setores ou órgãos do mesmo governo.

Principalmente quando operam nos níveis intermediários ou inferiores da estrutura administrativa, os burocratas são considerados, muitas vezes, um dos componentes do grupo dos “atores invisíveis”. Ou seja, aqueles que praticamente não aparecem nos debates, mas têm interesses em jogo em uma dada política e podem influenciar fortemente o seu curso porque contam com recursos de poder, como informação, conhecimento do processo administrativo e autoridade.

Quando falamos das relações entre burocracia e políticas públicas, vale destacarmos que a literatura da área faz menção ao grupo conhecido como *street-level bureaucracy*, ou burocracia de nível de rua. Trata-se de servidores administrativos que operam na ponta, no atendimento ao público, e que se apresentam como a face pessoal de um governo, podendo afetar fortemente a implementação das políticas públicas devido ao seu controle de acessos, seu conhecimento do público etc.

Entre os atores privados destacam-se os empresários. Sem qualquer sombra de dúvida, são atores dotados de grande capacidade de influir nas políticas públicas, já que são capazes de afetar a economia do País: controlam as atividades de produção e o abastecimento, podem afetar o equilíbrio do mercado e a oferta de empregos.

Outro ator importante são os trabalhadores. O seu poder resulta da capacidade de ação organizada; portanto, atuam através de seus sindicatos. Estes eventualmente podem estar ligados a partidos, ONGs* e até mesmo a igrejas.

SAIBA MAIS

CAIXA DE DIÁLOGO: *A sigla ONG significa Organização Não Governamental, conhecida também como terceiro setor, em oposição ao 1º Setor (Governamental) e ao 2º Setor (Privado). No entanto, o termo ONG é uma expressão genérica e não jurídica. Na realidade a ONG é uma organização da sociedade civil que tem natureza jurídica de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, normalmente constituída como associação ou fundação

Para saber mais acesse:

- Site da Associação Brasileira de ONGs: <<https://abong.org.br/>>
- Manual do Terceiro Setor da Associação Brasileira das ONGs: <<https://www.abong.org.br/final/download/manualdoterceirosetor.pdf>>
- O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>

No caso dos trabalhadores, é importante considerarmos que, dependendo da importância estratégica do setor ou da posição estratégica da área em que atuam, podem dispor de maior ou menor poder de pressão, alguns deles sendo capazes de paralisar um país. Por exemplo, caminhoneiros, trabalhadores da aviação, das comunicações ou dos núcleos informatizados das empresas.

Via de regra, os trabalhadores tendem a se manifestar por intermédio de suas organizações sindicais, reunidas, ou não, em grandes confederações, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) e outras.

Além dos que se inserem numa relação de emprego formal, há ainda os trabalhadores informais, os autônomos e os profissionais liberais. Estes podem se manifestar ou por meio de sindicatos profissionais ou por meio de associações, que podem ir desde as recentes Associações de Catadores de Lixo etc. até entidades mais antigas como a Ordem dos Médicos, a Ordem dos Advogados etc.

Ainda no sistema nacional temos presentes outros atores, situados além das relações entre o capital e o trabalho. Compreendem um universo extremamente amplo e diversificado, seja quanto às áreas temáticas em que atuam, quanto ao estilo de atuação, quanto à capacidade de mobilização, quanto escopo de ação etc. Podem ser entidades voltadas para a defesa de interesses específicos, como associações de moradores, de proteção a animais, entidades religiosas, ambientalistas etc. Algumas delas se apresentam como cooperativas, associações, ONGs etc.

Alguns autores distinguem basicamente dois tipos de atores:

- **governamentais:** compreendendo o presidente da República, conselheiros e ministros, altos burocratas e funcionalismo de carreira, diplomatas, políticos nomeados, parlamentares, funcionários do Legislativo e cortes e membros do Judiciário; governadores de Estados e prefeitos; empresas públicas e organizações governamentais diversas; e
- **não governamentais:** grupos de pressão, instituições de pesquisa, acadêmicos, consultores, organismos internacionais, sindicatos e associações civis de representação de interesses, partidos políticos; organizações privadas, não governamentais. Nesta categoria estão incluídos ainda os empresários políticos, que são indivíduos que constroem suas carreiras com base na defesa de interesses de comunidades e grupos, para depois desfrutar de dividendos políticos, como projeção política, votos etc.

Existem ainda outros atores de grande importância no processo político que operam no sistema internacional/global. Estes podem ser agentes financeiros, como grandes corporações financeiras e empresas multinacionais, além de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial etc., cuja importância é óbvia no que diz respeito

a questões econômicas. Podem ser também organizações multilaterais, como todas as agências do sistema Nações Unidas (ONU). Podem ser organizações ou governos de países com os quais se mantêm importantes relações de troca e que podem afetar não apenas a economia, mas também a política interna do país. Um exemplo foi a influência do governo americano, na década de 90, quando pressionou fortemente o governo brasileiro a aprovar a Lei de *Softwares*. Outro exemplo é a atuação do governo norte-americano no combate ao narcotráfico na Colômbia.

O cenário internacional/global admite, ainda, os chamados atores transnacionais, geralmente informais, que atuam em escala global. Esses atores concentram atomizadamente vastas parcelas de poder, notadamente no mercado financeiro e nas telecomunicações, mas também no mercado de armas, como os agentes do terrorismo e o crime organizado.

Sem dispor de recursos da mesma magnitude, também são chamados de atores transnacionais algumas ONGs (Organizações Não Governamentais) que operam com temáticas transnacionais. Um exemplo* é a atuação da Anistia Internacional em questões de direitos humanos. Outro exemplo diz respeito às organizações ambientalistas que atuam em torno de problemas planetários.

SAIBA MAIS

Para saber mais acesse:

- * Anistia Internacional - <<https://anistia.org.br/>>;
- WWF-Brasil - <<https://www.wwf.org.br/>>; e
- GreenPeace - <<https://www.greenpeace.org/brasil/>>

Outro fator a ser considerado, embora não atue diretamente, é a mídia. É importante assinalarmos que a mídia impressa e/ou eletrônica pode ser, ao mesmo tempo ou alternativamente, um ator, um recurso de poder e um canal de expressão de interesses. A mídia será um ator quando seus interesses estiverem em jogo em uma política pública, como ocorreu com a proposta da Lei do Audiovisual* no governo Lula.

SAIBA MAIS

Para saber mais: * A Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/93) é uma lei federal de fomento ao investimento na produção, infraestrutura e exibição de obras cinematográficas e audiovisuais. Prevista originalmente para vigorar até o exercício fiscal de 2003, esta lei foi prorrogada por mais 20 anos por meio da medida provisória nº 2.228-1 de 2001, no governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso. Já o governo Lula, mediante uma proposta legislativa (supramencionada), posteriormente aprovada e publicada como Lei nº 11.436, de 28 de dezembro de 2006, alterou a destinação de

receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional -CONDECINE, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais, bem como, prorrogou e instituiu mecanismos de fomento à atividade audiovisual.

Para saber mais acesse:

- Lei nº8.685/93: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8685.htm>
- MP nº2.228-1/01: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm>
- Lei nº 11.436/06: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11437.htm>

Frequentemente, a mídia é um recurso de poder de atores que têm capacidade de mobilizar os instrumentos midiáticos em favor dos seus interesses. Principalmente os jornais e a televisão são importantes agentes formadores de opinião, que possuem capacidade de mobilizar a ação de outros atores. Na verdade, principalmente a televisão representa um inestimável recurso de poder, devido à sua enorme capacidade de influir na agenda de demandas públicas, de chamar a atenção do público para problemas diversos, de mobilizar a indignação popular, enfim, de influenciar as opiniões e os valores da massa popular.

Mas, como identificar os atores em uma política pública?

Existem diversos critérios. Entretanto, o mais simples e eficaz é estabelecer quem tem alguma coisa em jogo na política em questão. Ou seja, para identificar os atores em uma política, precisamos saber quem pode ganhar ou perder com tal política, quem tem seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política em questão.

Até aqui mencionamos várias vezes a expressão “recursos de poder”. Você sabe o que significa isso?

Recursos de poder são capacidades que um ou vários atores podem utilizar para pressionar por decisões que sejam favoráveis aos seus interesses.

Podem envolver desde reputação, posição social, contato com redes de influência, controle de dinheiro, de armas, capacidade de denunciar e chantagear, inserção internacional, poder de mobilização de grandes grupos (greves, manifestações sociais), controle de recursos tecnológicos (meios informatizados de operação de bancos de dados etc.), capacidade de infligir prejuízos (obstrução de estradas, de aeroportos, greves etc.).

Os recursos de poder são os elementos que sustentam as alianças e as barganhas ou negociações em torno de uma política pública.

Como você imagina que se comportam os atores no jogo da política?

Supostamente, eles agem racionalmente, procurando os melhores meios para realizar os seus interesses. O comportamento racional implica fazer escolhas que, por sua vez, significam renunciar. Ou seja, em qualquer situação de escolha sempre haverá pelo menos uma alternativa à qual alguém tem de renunciar quando decide o que quer fazer. Por este motivo é que podemos dizer que toda escolha tem seu custo.

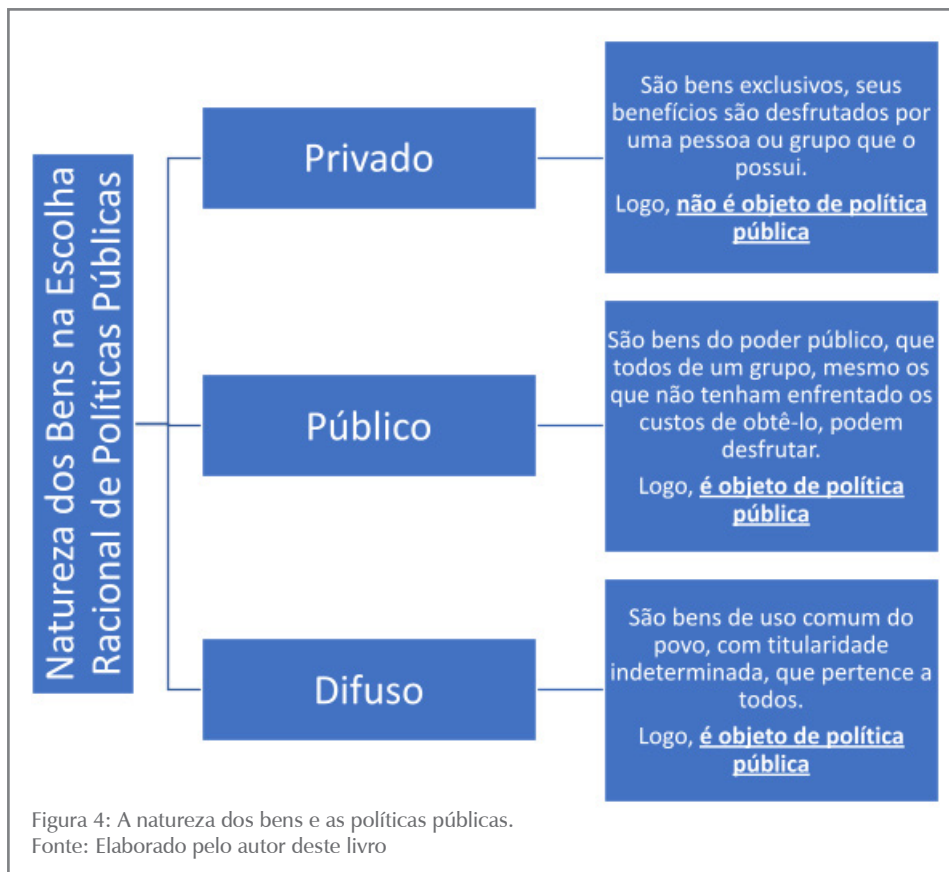
O custo de uma escolha não se limita ao custo monetário (dinheiro gasto com algo): é conjunto de todas as coisas às quais alguém tem de renunciar para obter um benefício. Abrange também o chamado “custo real”, ou “custo de oportunidade”: aquilo a que se renuncia ou que se deixa de ter pelo mesmo valor. Por exemplo, imagine um prefeito que enfrenta a demanda por um hospital. Se ele decide construir um hospital num terreno vazio de propriedade estatal ou pública, o custo de oportunidade é representado pela renúncia a erguer outras construções naquele terreno e com o capital investido. Ele terá que descartar, por exemplo a possibilidade de usar este terreno para construir um centro desportivo, ou um estacionamento, ou ainda a venda do terreno para amortizar parte das dívidas da prefeitura, e assim por diante.

Toda ação tem um custo real, ou custo de oportunidade, desde que haja escolha. Só não há custo quando a escolha não existe.

Como as escolhas têm custos, o comportamento racional significa que a pessoa escolherá as alternativas, cujos benefícios esperados sejam maiores que os custos estimados.

A escolha racional, porém, apresenta diversas dificuldades. Primeiro, nem sempre os atores têm informação correta e completa sobre as alternativas. Segundo, nem sempre os atores são capazes de hierarquizar suas preferências e saber – de fato – o que querem. Isso muitas vezes acontece porque existem conflitos entre o que é o interesse de um ator e as normas e os valores que regem suas relações sociais – e a escolha racional não se dá num vácuo, mas sim num contexto de normas e valores.

Um elemento essencial para compreender os problemas da escolha racional e da participação na ação coletiva é a natureza dos bens:



Devido às características dos bens públicos e difusos, o comportamento racional nem sempre assegura os resultados mais vantajosos. Isso ocorre porque, como são, respectivamente, bens do poder público ou de titularidade indeterminada (pertence a todos), seu uso não é exclusivo, podendo todos os membros do grupo desfrutá-los, cria-se, então, a falsa impressão de que se trata de uma *res nullius*, uma coisa de ninguém.

Quando os bens públicos ou difusos são demandados por grandes grupos, podemos identificar um problema adicional: a participação de cada indivíduo continua tendo os mesmos custos, mas é menos visível e tem um peso menor que nos pequenos grupos. Por isso, nos grandes grupos, cada indivíduo terá uma tentação muito grande de deixar de participar e evitar o custo de obtenção do bem público demandado, transferindo-o para outros membros do grupo. Ou seja, cada indivíduo procurará apenas desfrutar dos benefícios, acreditando que o bem vai ser conquistado porque outros participarão em seu lugar.

Quando isso ocorre, embora o cálculo individual seja racional, o resultado agregado da ação coletiva é totalmente irracional: como todos tendem a fazer o mesmo cálculo, a participação será insuficiente, e o grupo provavelmente não conquistará o bem público demandado. Ou seja: mesmo quando todos agem da maneira mais racional buscando seus interesses individuais, o resultado coletivo será insatisfatório.

Com os pequenos grupos, a probabilidade de ocorrer o mesmo é muito menor, porque a participação de cada um é muito visível, tem um peso muito maior, e o custo de coordenar e controlar o grupo é menor. O resultado disso é que as demandas dos pequenos grupos tendem a ser mais atendidas com políticas públicas do que as dos grandes grupos.

2.5 Experiências Inovadoras que Criam Novas Esferas Públicas de Negociação e de Participação Popular

Agora, nesta seção, vamos discutir os conselhos, as redes, as parcerias e os novos arranjos locais para a negociação e participação popular nas políticas públicas.

Até o início da década de 80, as políticas públicas no Brasil se caracterizavam pela centralização financeira e decisória na esfera federal, pela fragmentação setorial e institucional e pela exclusão da sociedade civil do processo de formulação, da implementação dos programas e do controle da ação governamental. Havia mecanismos de articulação entre o Estado e a sociedade, mas a incorporação dos atores ao processo decisório era excludente e seletiva. Embora já tenha passado quase meio século, o relato a seguir, que demonstra tais fatos, é assustadoramente atual:

As políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro até o início dos anos 1980 se caracterizavam, em primeiro lugar, pela centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos estados e municípios — quando estes eram envolvidos em uma política específica — o papel de executores das políticas formuladas centralmente. Por outro lado, na medida em que os recursos eram controlados pelo governo federal e que as esferas locais de poder eram expostas diretamente a necessidades e demandas dos cidadãos, tendia a estabelecer-se uma articulação entre governos estaduais e municipais e governo federal baseada na troca de favores de cunho clientelista, em que muitas vezes as instâncias locais do poder público transformavam-se em agenciadores de recursos federais para o município ou estado, procurando garantir a implementação de determinada política pública para sua clientela [...] As políticas públicas promovidas pelo Estado incorporavam, portanto, interesses da sociedade civil e do mercado, no entanto, tal incorporação era excludente e seletiva, beneficiando segmentos restritos dos trabalhadores e interesses de segmentos dos capitais nacional e internacional. O próprio insulamento burocrático não era imune a este processo de “inclusão seletiva” de interesses (FARAH, 2001, p. 122-123).

Com a democratização do País, a agenda de reforma que então se definiu teve como eixos a democratização dos processos decisórios – com a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas – e a equidade dos resultados das políticas públicas. Participaram da definição dessa agenda os movimentos sociais e diversas categorias profissionais envolvidas na prestação de serviços públicos, cuja atuação os colocava em contato direto tanto com a população atendida como com os excluídos do atendimento estatal.

Um pouco mais tarde, no início dos anos de 1990, já sob o impacto da crise fiscal e da escassez de recursos, foram introduzidas na agenda preocupações com a eficiência, eficácia e efetividade* da ação governamental, bem como com a qualidade dos serviços públicos.

SAIBA MAIS

CAIXA DE DIÁLOGO: *A Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, introduziu a eficiência aos princípios da administração pública, dispostos no caput do Art. 37, do texto constitucional, que passou a vigorar da seguinte forma: “Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Para saber mais acesse:

Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art3>

Passaram a ser tentadas engenharias institucionais diversas, destinadas a viabilizar novas formas de articulação do Estado com a sociedade civil (mediante a ação das ONGs e das comunidades organizadas) e com o setor privado, visando à garantia da provisão dos serviços públicos ou à constituição de novas modalidades de solidariedade social. A descentralização, que no período anterior enfatizava a transferência de atribuições visando ganhos de eficiência, passa a incorporar a dimensão de redistribuição do poder, favorecendo a democratização das relações entre o Estado e a sociedade, mediante novas modalidades de arranjos decisórios – especialmente os conselhos – e novos padrões de acesso aos serviços.

Diante deste cenário foram introduzidas novas formas de gestão nas organizações estatais visando romper com a rigidez resultante da burocratização dos procedimentos e da excessiva hierarquização dos processos decisórios.

A importância crescente da ação municipal, especialmente na área social, desde a década de 90, chama a atenção para um conjunto de abordagens inovadoras e para o estabelecimento de novas esferas de participação e negociação entre os atores envolvidos nas políticas públicas.

A despeito dos grandes avanços obtidos em termos de ampliação do acesso, melhoria da qualidade dos serviços e fortalecimento do exercício da cidadania, o protagonismo das esferas subnacionais de governo não é um processo simples. A descentralização não ocorre de forma homogênea entre os mais de 6.000 municípios brasileiros e é extremamente diversificada a capacidade destes para assumir a gestão de políticas.

Além disso, são variáveis os graus de descentralização das diversas políticas públicas em razão do arcabouço institucional pregresso e do grau de indução da descentralização pelos governos federal e estaduais. Contudo, nem sempre a descentralização viabiliza a superação de características críticas do passado; ao contrário, há casos de intensificação, por exemplo, das práticas clientelistas em alguns municípios.

Ainda assim, são dignos de registro alguns novos arranjos institucionais e processos de gestão inaugurados pelos governos locais. Destacamos, inicialmente, a promoção de ações intersetoriais, integradas com foco no público-alvo, que tem logrado superar a fragmentação setorial e institucional e alcançar novos padrões de eficiência e efetividade.

Outro aspecto que vale destacarmos é o estabelecimento de vínculos de parceria com outros níveis de governo e com governos de outros municípios. Há diversas iniciativas em que os governos municipais procuram aliados nas esferas mais abrangentes de governo, bem como programas locais que se articulam com políticas estaduais ou federais.

Quanto à articulação entre governos de diferentes municípios, já existem variadas experiências de consórcios intermunicipais, reunindo diversos municípios em torno de objetivos comuns e para enfrentar de forma cooperativa problemas que excedem a capacidade de resolução de um município isolado.

Nesses novos arranjos há uma corresponsabilização pela política pública e seus resultados, ainda que cada participante possa vir a ter papéis diferenciados na implementação das políticas.

Estão associadas a essas práticas as inovações na forma de inclusão dos atores sociais nos processos de formulação e implementação de políticas públicas: comunidades organizadas, movimentos sociais, organizações não governamentais e setor privado empresarial participam em conselhos diversos, envolvem-se em projetos comuns, estruturando-se como redes de entidades e instituições que somam capacidades que vão além da capacidade de ação isolada do Estado na resolução de problemas de interesse público.

Você deve estar se perguntando: até onde vai o envolvimento da sociedade e dos cidadãos? Qual o limite deste envolvimento?

Em algumas áreas, como na saúde e na educação, o envolvimento da sociedade e dos cidadãos, através dos conselhos, vai além da formulação e da tomada de decisão e atinge a própria gestão dos recursos, a fiscalização e o controle das políticas públicas.

O texto que se segue, foi extraído e adaptado de Carla Bronzo Ladeira Carneiro:

Os conselhos* são espaços públicos (não estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade. Os conselhos são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização* das ações do governo (CARNEIRO *apud* SARAIVA; FERRAREZI, 2006).

SAIBA MAIS

CAIXA DE DIÁLOGO: *Publicização é uma das estratégias da reforma do Estado, que “[...] se apoia na publicização dos serviços não exclusivos do Estado, ou seja, na sua absorção por um setor público não estatal, onde, uma vez fomentados pelo Estado, assumirão a forma de organizações sociais. Essa forma de parceria entre sociedade e Estado, além de viabilizar a ação pública com mais agilidade e maior alcance, torna mais fácil e direto o controle social, mediante a participação, nos conselhos de administração, dos diversos segmentos beneficiários envolvidos. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição (BRASIL, 1998).

Para saber mais acesse:

<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2555549/mod_resource/content/1/caderno2%20-%20tema8.pdf>.

Dessa forma, podemos dizer que os conselhos constituem espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. Têm poder de agenda e podem interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos. Os conselhos, como espaços de formação das vontades e da opinião, são também mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas.

Portanto, mais do que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivos as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil. Por exemplo, os Conselhos Municipais de Saúde integram o sistema de tomada de decisão da política de saúde e devem definir as prioridades da saúde no município.

Desta forma, os conselhos representam instrumentos de democracia participativa. Assim, “a Constituição prevê em diversos dispositivos a participação da sociedade na administração pública como expressão viva

do exercício da cidadania no Estado Democrático de Direito, em que o poder emana do povo [...]” (SANTOS, FUNCIA, 2019). Portanto, a ordem constitucional pátria é calcada na democracia direta e participativa, com a sociedade atuando na formação de determinados atos de governo, o que é expresso no texto constitucional em vários dispositivos, tais como: participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos (artigo 10); representação dos empregados nas discussões com os empregadores (artigo 11); controle dos municípios sobre as contas dos municípios (artigo 31, parágrafo 3º); participação do usuário na administração pública (artigo 37, parágrafo 3º); controle social sobre irregularidades econômico-financeiras (artigo 74, parágrafo 2º); gestão quadripartite da seguridade social (artigo 194, VII); participação da comunidade no SUS (artigo 198, III, e artigo 77, parágrafo 3º, do ADCT); participação popular na assistência social (artigo 204, II); gestão democrática do ensino (artigo 206, VI); proteção do patrimônio cultural (artigo 216, parágrafo 1º) (SANTOS, FUNCIA, 2019).

Contudo, os estudos da atuação dos conselhos têm mostrado, junto com uma recorrente dificuldade de efetivar a participação, diversos outros problemas. A análise das atividades realizadas pelos conselhos mostra que um percentual ainda reduzido deles desenvolve ações específicas de *advocacy* ou de definição de diretrizes, elaboração de diagnósticos e capacitação de conselheiros. Grande parte executa tarefas que não constituem as atividades-núcleo dos conselhos, que são o motivo maior de sua criação.

Podemos notar que os desafios para que os conselhos sejam de fato o canal de expressão de demandas da sociedade, atuando como mecanismos de *accountability* (controle público sobre a ação do Estado) e de participação cidadã, estão ainda longe de ser superados para a grande maioria dos conselhos municipais.

Além disso, em abril de 2019, foi publicado o Decreto Presidencial nº 9.759, que extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal que na visão de parte majoritária da doutrina “interditada a democracia direta ao impor regramentos que contrariam a participação social [...]” (SANTOS, FUNCIA, 2019). De outra parte, há a visão de que o referido decreto apenas reorganiza os colegiados da administração pública federal.

Independentemente da motivação desta norma, o fato foi que o Plenário do Supremo Tribunal Federal deferiu, ainda que parcialmente, uma medida cautelar na ADI 6121 para suspender a eficácia de dispositivos do Decreto 9.759/2019 que extinguem colegiados da administração pública federal previstos em lei. Assim, por unanimidade, os ministros entenderam que, como a criação desses colegiados foi autorizada pelo Congresso Nacional, apenas por meio de lei eles podem ser extintos:

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) deferiu parcialmente medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6121 para suspender

a eficácia de dispositivos do Decreto 9.759/2019, da Presidência da República, que extinguem colegiados da administração pública federal previstos em lei. Por unanimidade, os ministros entenderam que, como a criação desses colegiados foi autorizada pelo Congresso Nacional, apenas por meio de lei eles podem ser extintos (STF, 2019).

SAIBA MAIS

Para saber mais acesse Acordão da Medida Cautelar na ADI 6121: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341826697&ext=.pdf>>.

A questão dos recursos controlados pelos agentes, como tempo, informação, capacidade técnica etc., configura-se como elemento central para a análise dos conselhos e de seu potencial como instrumento de *accountability* societal. Além do grau de indução e permeabilidade do poder público municipal às demandas e aos canais de deliberação existentes, a efetiva atuação dos conselhos depende de outros fatores, como efervescência da vida associativa e participativa local e o *quantum* de capital social disponível e em uso.

Essa efetividade tem relação com os recursos que os conselhos controlam e com o perfil e a trajetória pessoal e profissional dos atores envolvidos, sinalizando a extrema dificuldade para identificar as variáveis determinantes do grau de desempenho dos conselhos. Temos como hipótese, contudo, que a efetivação do potencial de emancipação dos conselhos requer uma sociedade civil organizada e capaz de exercer influência sobre o sistema político e sobre as burocracias públicas, fortalecendo a dimensão associativa da cidadania. Além disso, a *performance* dos conselhos tem uma ligação intrínseca com a qualidade do governo municipal.

Os principais obstáculos para uma atuação mais consistente dos conselhos estão ligados às dificuldades para realizar e ampliar a participação, viabilizar o envolvimento e o compromisso de atores centrais, tanto governamentais quanto não governamentais, e instituir mecanismos de controle e deliberação efetivos, o que daria condições para que a dimensão igualitária e deliberativa dos conselhos pudesse, de fato, garantir maiores níveis de eficiência, efetividade e equidade nas políticas sociais.

Entre as novas modalidades de participação nas políticas públicas destacam-se as redes, ou estruturas policêntricas, envolvendo diferentes atores, organizações ou nódulos, vinculados entre si a partir do estabelecimento e da manutenção de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada.

O termo “rede” tem sido utilizado em diferentes disciplinas como, por exemplo, a psicologia social, ao indicar o universo relacional de um indivíduo. Para alguns autores as redes são vistas como novas formas de

organização social, do Estado ou da sociedade, intensivas em tecnologia da informação e baseadas na cooperação entre unidades dotadas de autonomia. Castells (1998) chega a formular a proposta de um estado-rede, para designar o formato atual das políticas públicas, cuja estrutura e funcionamento administrativo assumem as características de subsidiariedade, flexibilidade, coordenação, participação cidadã, transparência, modernização tecnológica, profissionalização dos atores e retroalimentação e aprendizagem constantes.

As principais características das redes de políticas são a horizontalidade e a interdependência entre os múltiplos nós ou participantes, o que as distingue de outros formatos de gestão de políticas, como a contratação e as parcerias.

São vários os fatores que vêm levando à proliferação de redes gestoras de políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais, sobre o qual incidem fortemente. Nesse sentido, as redes têm sido vistas como a solução adequada para administrar políticas e projetos em que os recursos são escassos, os problemas são complexos, existem múltiplos atores envolvidos, interagem agentes públicos e privados, centrais e locais, e há uma crescente demanda por benefícios e por participação cidadã.

A complexidade dos problemas sociais, a diversidade de atores e interesses conflituosos envolvidos, a crescente mobilização da sociedade civil, cobrando atenção diferenciada que respeite as diferenças sociais, a organização de um setor não governamental que atua cada vez mais no campo das políticas sociais e o aumento da ação social das empresas são fatores que impulsionam e explicam o florescimento das redes de políticas sociais.

A proliferação de redes de políticas sociais deve-se, em primeiro lugar, aos dois macrofenômenos que definem o contexto atual destas políticas, ou seja, os processos de descentralização e de democratização que marcaram as sociedades latino-americanas nas últimas décadas. Se os processos de descentralização provocam uma fragmentação inicial da autoridade política e administrativa, eles geram formas novas de coordenação que buscam garantir a eficácia da gestão das políticas públicas.

O perigo para as autoridades locais é decorrente da perda da coesão garantida pelos sistemas centralizados e pelo fortalecimento da autonomia e independência funcional das unidades sem o desenvolvimento de contrapesos que garantam a integração do sistema de políticas e a agregação e coerência necessárias ao êxito dos governos locais. Por exemplo, vários governos estaduais criaram “redes de proteção social”, agregando várias políticas sociais e os órgãos responsáveis por elas e integrando a ação pública com a ação de ONGs, universidades etc.

Apesar de a rede permitir a desterritorialização dos mercados e das políticas econômicas, como parte do fenômeno de globalização e dos

processos supranacionais de integração regional, existe uma forte tendência, no campo das políticas sociais, para a criação de redes locais, que vinculam fortemente a gestão das políticas ao território e a uma população específica.

A abordagem de redes, como expressão dos novos arranjos organizacionais que emergem na atualidade, indica o esgotamento da capacidade de integração das instituições representativas tradicionais, da eficácia das organizações burocráticas e do modelo de planejamento centralizado. Nesse aspecto, a formação das estruturas policêntricas, que configuram uma nova esfera pública plural, advém tanto de um deslocamento desde o nível central de governo para o local, quanto da esfera do Estado para a sociedade. Processos como a descentralização e o adensamento da sociedade civil convergem para formas inovadoras de gestão compartilhada das políticas públicas. Adquirem relevância as propostas de descentralização das políticas públicas, nas quais o poder local assume o protagonismo na articulação entre organizações governamentais, empresariais e sociais, ampliando a rede de ação pública por meio da inclusão de novos atores políticos.

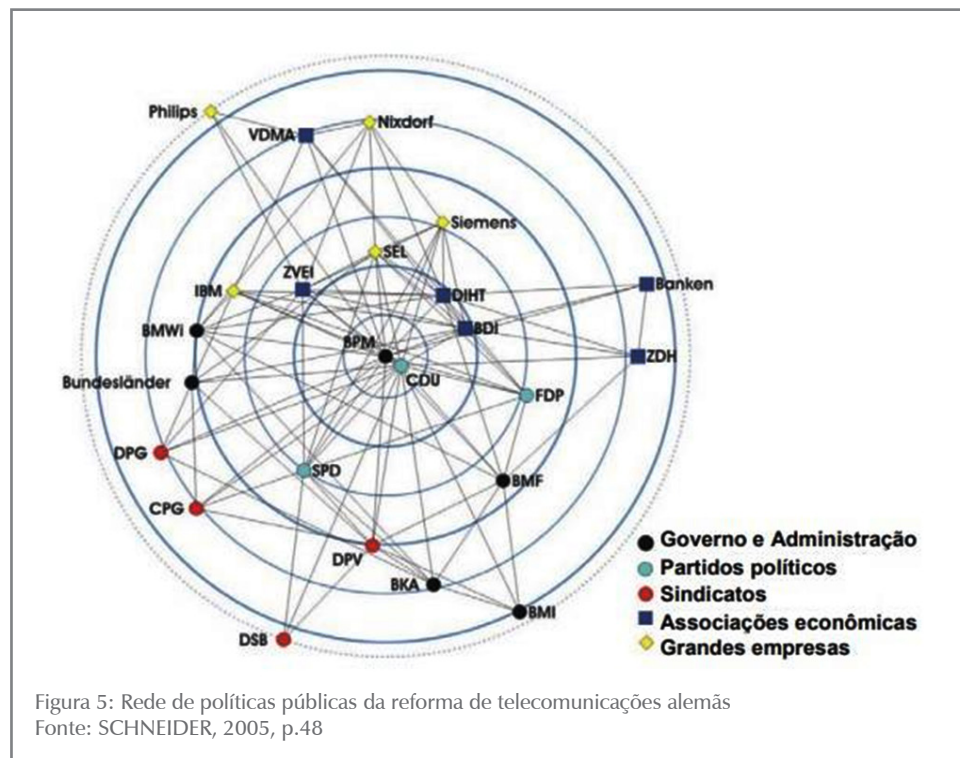
A criação e a manutenção da estrutura de redes impõem desafios administrativos fundamentais, vinculados aos processos de negociação e geração de consensos, ao estabelecimento de regras de atuação, à distribuição de recursos e interação, à construção de mecanismos e processos coletivos de decisão, ao estabelecimento de prioridades e acompanhamento. Em outras palavras, os processos de decisão, planejamento e avaliação ganham novos contornos e requerem outra abordagem, quando se trata de estruturas gerenciais policêntricas.

Na gestão das redes o foco está colocado nos processos de interação entre os diferentes atores e os meios pelos quais estes processos podem ser estimulados, mantidos ou mudados, quando necessário. Como uma das características das redes é o fato de serem policêntricas, também encontraremos que a gerência não é mais uma estratégia exclusiva para um ator. O papel do gestor das redes de políticas é, portanto, um importante aspecto a ser pensado, já que ele pode ser desempenhado por cada um dos atores, por vários deles simultaneamente, ou mesmo por um mediador externo ou facilitador.

Em qualquer caso, no entanto, a gestão de redes implica a gestão de interdependências, o que termina por aproximar os processos de formulação e implementação de políticas e exige o desenvolvimento de formas de coordenação e controle. A interdependência é uma condição na qual cada organização depende de outra, sem que isto implique relação de subordinação entre elas. Na condição de interdependência o comportamento de uma parte não pode ser visto isoladamente das demais, o que aumenta o grau de incerteza para cada uma delas.

Um exemplo de rede de políticas públicas, apresentada por Volker Schneider (2005, p.47-48), é a rede de políticas públicas da reforma de telecomu-

nicações alemãs. Esta rede “[...] representa a estrutura de comunicação dos 24 atores mais influentes da primeira reforma das telecomunicações na Alemanha no final dos anos 1990” (SCHNEIDER, 2005, p.47):



As redes de políticas sociais são um instrumento fundamental para a gerência dessas políticas e, mais ainda, elas permitem a construção de novas formas de coletivização, socialização, organização solidária e coordenação social, compatíveis com a transformação tanto da sociedade civil, quanto do Estado.

A emergência de redes de políticas representaria a tentativa de criação de novas formas de coordenação, que fossem capazes de responder às necessidades e características do contexto atual, no qual o poder apresenta-se como plural e diversificado. Nesse sentido, as redes transcendem o papel de um mero instrumento gerencial, na medida em que permitem gerar relações baseadas na confiança (capital social) e processos gerenciais horizontalizados e pluralistas (esfera pública democrática). No entanto, a existência de estruturas policêntricas não pode escamotear a persistência da desigual distribuição do poder, nem as dificuldades gerenciais inerentes ao processo de gestão pública em uma estrutura reticular.

CAPÍTULO III

AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Prof. Dr. João Paulo Rocha de Miranda

Os itens 3.1, 3.2 e 3.5 até 3.5.3 deste capítulo foram adaptados e remixados da obra: RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas*. In: RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. 3. ed. rev. atua. Florianópolis: UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014. p. 102-113.



Esta obra está licenciada nos termos da Licença Creative Commons Atribuição- NãoComercial- Compartilhável 3.0 Brasil, podendo a OBRA ser remixada, adaptada e servir para criação de obras derivadas, desde que com fins não comerciais, que seja atribuído crédito ao autor e que as obras derivadas sejam licenciadas sob a mesma licença.

3.1 Introdução

O conceito de avaliação das ações governamentais, assim como o de planejamento, desenvolveu-se a partir das transformações no papel do Estado, especialmente por causa do esforço de reconstrução após a Segunda Guerra, quando teve início a adoção de políticas sociais, bem como a consequente necessidade de analisar os custos e as vantagens de suas intervenções.

Desde meados da década de 80, no âmbito do grande processo de mudança das relações entre o Estado e a sociedade e da reforma da administração pública, que passa do primado dos processos para a priorização dos resultados, a avaliação assume a condição de instrumento estratégico em todo o ciclo da política pública.

A trajetória histórica da avaliação compreende um primeiro estágio, centrado na mensuração dos fenômenos analisados, depois avança em direção às formas de atingir resultados, evoluindo para um julgamento das intervenções não somente quanto à sua eficácia e eficiência, mas também quanto à sua efetividade, sustentabilidade e outros aspectos, como a equidade, por exemplo.

Podemos, então, afirmar que o termo “avaliação” é amplamente utilizado?

Acertou se respondeu sim, pois este termo é empregado em muitos e diversos contextos, sempre se referindo a julgamentos, geralmente informais. A avaliação de políticas públicas, entretanto, diferencia-se porque consiste estritamente na avaliação formal, que é o exame sistemático de quaisquer intervenções planejadas na realidade, baseado em critérios explícitos e mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informação sobre seu conteúdo, estrutura, processo, resultados, qualidade e/ou impactos. Assim, podemos afirmar que a avaliação formal:

- é um julgamento (porque envolve valores);
- é sistemática (porque se baseia em procedimentos e indicadores reconhecidos e previamente estabelecidos);
- incide sobre o conteúdo (problemas eleitos e suas soluções), as estratégias, o desenho ou concepção (estrutura), os processos (insumos, atividades, capacidades, hierarquias de precedência e mecanismos de coordenação), os produtos (preliminares, intermediários e finais), os efeitos e os impactos;
- é uma política, programa ou projeto;
- tem como referência critérios explícitos; e
- tem a finalidade de contribuir para o seu aperfeiçoamento, a melhoria do processo decisório, o aprendizado institucional e/ou o aumento da *accountability*.

Através desta definição podemos reconhecer que a avaliação contém duas dimensões. A primeira é técnica, e caracteriza-se por produzir ou coletar, segundo procedimentos reconhecidos, informações que poderão ser utilizadas nas decisões relativas a qualquer política, programa ou projeto. Esta dimensão diz respeito à pesquisa avaliativa, que representa um instrumento da avaliação.

A segunda dimensão é valorativa, consistindo no exame das informações obtidas, à luz de critérios específicos, com a finalidade de extrair conclusões acerca do valor da política, do programa ou projeto. Porém, a finalidade da avaliação não é classificar as intervenções “boas” ou “más”, “exitosas” ou “fracassadas”. Muito mais importante e proveitoso é apropriar-se da avaliação como um processo de apoio a um aprendizado contínuo, de busca de melhores decisões e de amadurecimento da gestão.

3.2 Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas: Características e Diferenças

Diante do exposto, podemos afirmar que a avaliação contribui para aperfeiçoar a formulação de políticas e projetos – especialmente tornando mais responsável a formulação de metas – e apontar em que medida os governos se mostram responsivos frente às necessidades dos cidadãos.

Pode, ainda, mostrar se as políticas e os programas estão sendo concebidos de modo coordenado ou articulado, e em que medida estão sendo adotadas abordagens inovadoras na resolução de problemas que antes pareciam intratáveis.

E pode indicar, também, como são construídas as parcerias entre governo central e local, entre os setores público, privado e terceiro setor, além de identificar as condições de sucesso ou fracasso dessas parcerias e apontar como podem ser aperfeiçoadas a fim de ganharem abrangência e se tornarem estratégias nacionais das políticas de desenvolvimento.

A esta altura, já conseguimos identificar a avaliação de pesquisa avaliativa como técnicas de coleta de dados para avaliação. Por isso, a avaliação formal pode lançar mão de um conjunto de métodos de diagnóstico e análise, de técnicas de coleta de dados, como *surveys*, observação, entrevistas em profundidade, individuais ou em grupos focais. E de instrumentos, como questionários, formulários, roteiros de observação etc., do arsenal próprio da pesquisa social.

A avaliação formal permite julgar processos, produtos, efeitos ou impactos de políticas, programas ou projetos públicos.

A avaliação formal não possui um método de pesquisa específico, podendo adotar um ou combinar vários, a serem selecionados de acordo com o foco da avaliação, a natureza do objeto avaliado, as restrições de tempo e custo etc.

O monitoramento diferencia-se da avaliação sob vários aspectos. Primeiro, enquanto a avaliação é o exame discreto de processos, produtos, qualidade, efeitos, impactos, das ações realizadas, o monitoramento é o exame contínuo de processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas.

Segundo, em consequência dessa distinção, o escopo das duas atividades é diferente: a avaliação deve explorar em profundidade os aspectos sobre os quais incide, já o monitoramento não tem como alcançar tal profundidade, devido à sua necessidade de celeridade dos achados, para que possa subsidiar decisões sobre a condução das políticas, programas e projetos.

Terceiro, também pelo mesmo motivo, uma vez que a avaliação produz relatórios mais complexos e densos, o monitoramento irá produzir pequenos sumários de dados parciais, aos quais costuma se incorporar uma ajuda memória ou uma ata de decisões tomadas com base nos achados.

Em quarto lugar, enquanto a avaliação pode ser usada ou não para subsidiar a tomada de decisões, o monitoramento sempre terá de ter essa aplicação. Por isso, diferentemente da avaliação, todo monitoramento tem de incluir os procedimentos para a imediata apropriação dos achados produzidos e sua incorporação ao processo da gestão.

Em quinto lugar, apesar de podermos monitorar atividades, processos, produtos e impactos, vale destacarmos que o monitoramento se concentra em atividades, processos e produtos e tem como referência o desenho da política, do programa ou projeto. A avaliação, por sua vez, não necessariamente tem essa relação com o desenho da intervenção, sendo inclusive recomendável o uso de metodologias de avaliação independente de objetivos.

O monitoramento é o exame contínuo dos insumos, atividades, processos, produtos (preliminares, intermediários e finais), efeitos ou impactos de uma intervenção, com a finalidade de otimizar a sua gestão, ou seja, obter mais eficácia, eficiência e, dependendo do alcance do monitoramento, efetividade. Implica a possibilidade de interferir no curso da implementação de uma política, programa ou projeto, caso se perceba que a sua concepção não é adequada à solução do problema, por equívoco de planejamento ou por mudança da própria realidade.

Por isso, o monitoramento tem o Plano de Ação, ou Plano de Atividades, como referência, mas não deve estar preso a esses Planos, podendo chegar a recomendar a sua mudança. Logo, os resultados do monitoramento podem e devem ser utilizados para aperfeiçoamento do trabalho de equipe e para a tomada de decisões, e ele deve gerar aprendizagem sobre as políticas públicas (*policy learning*).

O monitoramento é uma ferramenta de gestão interativa e proativa, que utiliza informações com a profundidade necessária para a sua finalidade (nada além disso, sob o risco de comprometer a sua celeridade e tempestividade). Baseia-se sempre na análise dos dados (não somente no seu registro).

O monitoramento se diferencia do acompanhamento, que corresponde às atividades de registro e documentação do processo de implementação, a fim de assegurar o cumprimento do Plano de Atividades, ou Plano de Ação, sem questionar a sua pertinência diante do problema a ser solucionado. O acompanhamento caracteriza-se pelas atividades de supervisão e fiscalização, não tendo natureza interativa, nem proativa. As informações tendem a ser superficiais e geralmente se limitam a ser registradas e informadas, nem sempre sendo analisadas. Os resultados raramente são compartilhados e são pouco utilizados como ferramenta de gestão.

Desta forma, embora as supracitadas diferenças na natureza da avaliação e do monitoramento sejam importantes, há autores que chamam o monitoramento de avaliação *in-itinere*, como será abordado no item 3.5 deste livro. Não obstante, este autor prefira o termo “monitoramento”, você leitor e/ou aluno(a) de Administração Pública, precisa saber também deste termo, a fim de que compreenda outros autores que venham a utilizar apenas a terminologia avaliação *in-itinere*. Portanto, nesta obra usamos os dois termos, sempre fazendo esta ressalva.

SAIBA MAIS

Para saber mais: Assista a entrevista sobre avaliação e monitoramento de políticas públicas, com Miguel Foguel, técnico de planejamento e pesquisa do IPEA: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26904>

3.3 Sistemas e Painéis de Monitoramento de Políticas Públicas

Os sistemas e painéis de monitoramento de políticas públicas, de forma geral, são compostos por um conjunto de atividades de produção, registro, acompanhamento e análise crítica de informações geradas na gestão de políticas públicas, de seus programas, projetos, produtos e serviços. Possuem o propósito de subsidiar a tomada de decisão para os aprimoramentos e ajustes necessários à política pública. Estas atividades devem ser articuladas, sistemáticas e formalizadas. São realizadas pela administração pública, seus agentes e o públicos-alvo, quando participativas (SOUSA, 2013).

Portanto são “inerentes ao ciclo de gerenciamento da produção das políticas públicas, voltadas à sistematização da informação acerca dos aspectos considerados críticos para sucesso dos programas” (SOUSA, 2013, p. 2). Desta forma, a compilação, sistematização e análise dos indicadores das políticas, programas ou projetos “[...] configuram o *modus operandi* mais difundido nos sistemas de monitoramento, ao passo em que possibilitam o acompanhamento e mensuração de aspectos inerentes a uma determinada política e aos seus múltiplos contextos de implementação” (PEREIRA, 2017, p. 653).

Assim, os sistemas de monitoramento de políticas públicas se fazem importantes diante da necessidade de acompanhamento da implementação de uma determinada política pública. Isto porque é importante identificar, em tempo oportuno, possíveis desvios na execução da política. Assim, é possível, em tempo, realizar ações corretivas, bem como fazer a verificação do alcance de metas e objetivos traçados, o que gera aprendizagem organizacional (PEREIRA, 2017).

Portanto, se o monitoramento tem a finalidade de subsidiar a gestão dos programas com informações tempestivas, simples e em quantidade adequada para a tomada de decisão, é através dos seus sistemas que as informações são sistematizadas e publicizadas de forma organizada em seus painéis. Entretanto, vale ressaltar que, para que os sistemas de monitoramento de políticas públicas sejam adequados, é necessário que os indicadores sejam “[...] coletados e calculados com uma periodicidade

que permita aos gestores reagir ainda dentro de um ciclo de execução do programa” (SOUSA, 2013, p. 7). Ademais, é fundamental que as informações produzidas pelos “[...] indicadores sejam apresentadas em formato de fácil consumo pelos gestores, ou seja, para que estes tenham rápida apreensão do desempenho do programa. Por isso, a importância de painéis de monitoramento” (SOUSA, 2013, p. 7).

Vale ressaltar que, na sociedade atual, em que as informações e novas tecnologias de comunicação estão disponíveis, os indicadores demonstrados em painéis de monitoramento não servem apenas aos agentes públicos que administram determinadas políticas públicas, mas atendem também à sociedade como acesso à informação e/ou instrumento de controle social. Assim, soma-se à relevância dos painéis de monitoramento de políticas públicas, sua importância como instrumentos para materializar os princípios constitucionais da administração pública, especificamente os princípios da moralidade e da publicidade, bem como o direito de acesso à informação pública.

SAIBA MAIS

Para saber mais sobre direito ao acesso à informação pública: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-lei-de-acesso-a-informacao-em-destaque-ponderacoes-ao-reconhecimento-do-direito-a-informacao-como-fundamental-a-luz-da-moldura-constitucional/>>

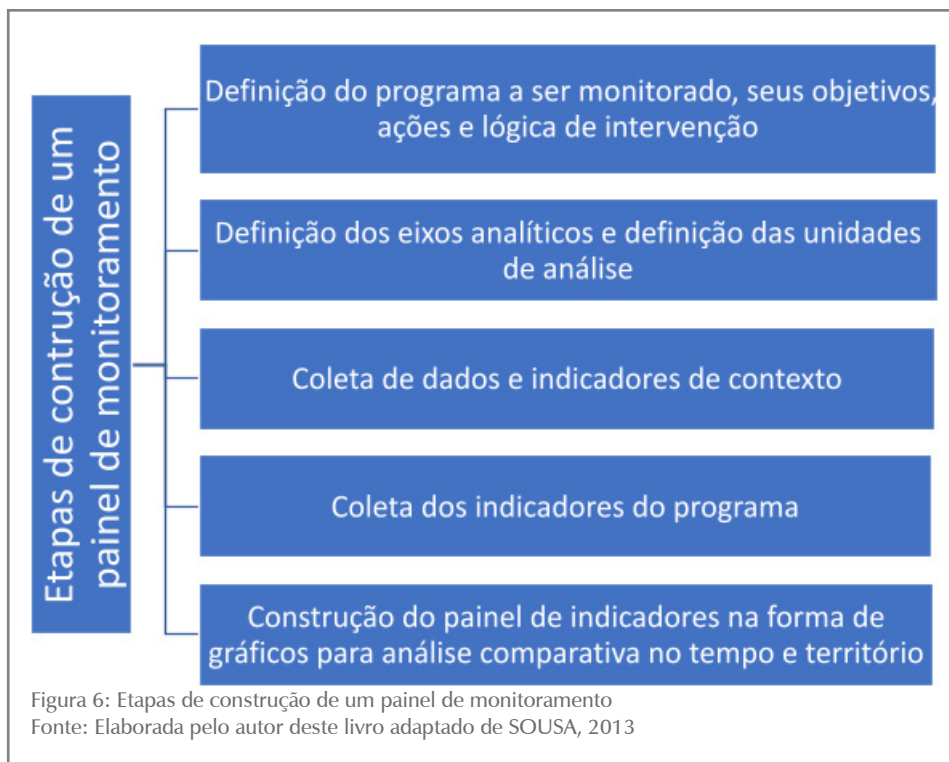
Contudo, os painéis de monitoramento devem ser idealizados segundo seus objetivos e utilidades. Para isso, a seleção de indicadores é parte vital na construção destes painéis. Isto porque dos painéis é “a de representar uma dinâmica relacional entre indicadores, ou seja, o seu foco é a representação de relações causais, processuais e/ou de complementaridade dos fenômenos medidos pelos indicadores” (SOUSA, 2013, p. 14).

Neste sentido, Sousa (2013, p. 14) apresenta as seguintes premissas para construção de um Painel de Monitoramento:

- O conjunto de indicadores não pode se pretender exaustivo e deve ser equilibrado entre as dimensões/componentes analisados;
- Os indicadores devem ter uma interpretação normativa claramente definida;
- Os indicadores devem ser mutuamente consistentes, isto é, não devem sugerir tendências inconsistentes;
- Os indicadores devem ser inteligíveis e acessíveis de acordo com o público usuário;

- Os indicadores devem ser organizados em painéis articulados em três níveis:
 - indicadores chave (*lead indicators*);
 - indicadores complementares;
 - indicadores específicos.

Atendidas estas premissas é necessário analisar as etapas que devem ser cumpridas para a construção de painéis de monitoramento. Uma vez definido o programa a ser monitorado, bem como seus objetivos, suas ações e sua lógica de intervenção, deve-se definir os eixos analíticos e as unidades de análise. A partir daí é possível iniciar a coleta de dados e indicadores. Primeiramente são coletados aqueles relacionados ao contexto e, posteriormente, os que digam respeito à política, programa ou projeto avaliado. Por fim, com os dados e indicadores coletados, é construído o painel de indicadores, geralmente na forma de gráficos, para análise comparativa no tempo, espaço e território (SOUSA, 2013), conforme pode ser visualizado na seguinte figura:



Como exemplo de painéis de monitoramento podemos citar o caso da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), outrora ligada ao Ministério do Desenvolvimento Social, que atualmente tornou-se a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, vinculada ao Ministério da Cidadania.

A SAGI através do sistema VIS DATA, de visualização de dados sociais, publica o seu painel de monitoramento social (BRASIL, 2020a), conforme é possível visualizar nas figuras 7 e 8:

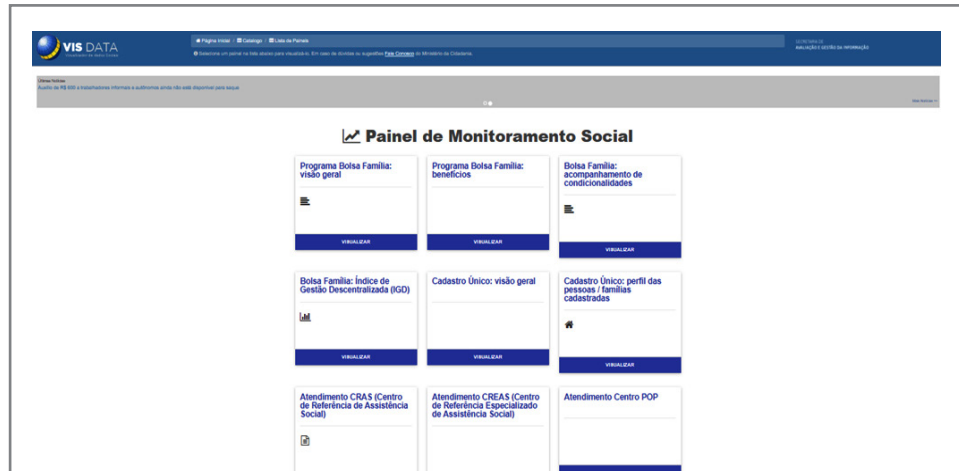


Figura 7: Visão panorâmica do painel de monitoramento social da SAGI
 Fonte: BRASIL, 2020a



Figura 8: Painel de monitoramento social da SAGI
 Fonte: BRASIL, 2020a

Neste painel da SAGI, são monitorados diversos programas e projetos. A fim de exemplificar veja alguns gráficos da visão geral do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2020b):

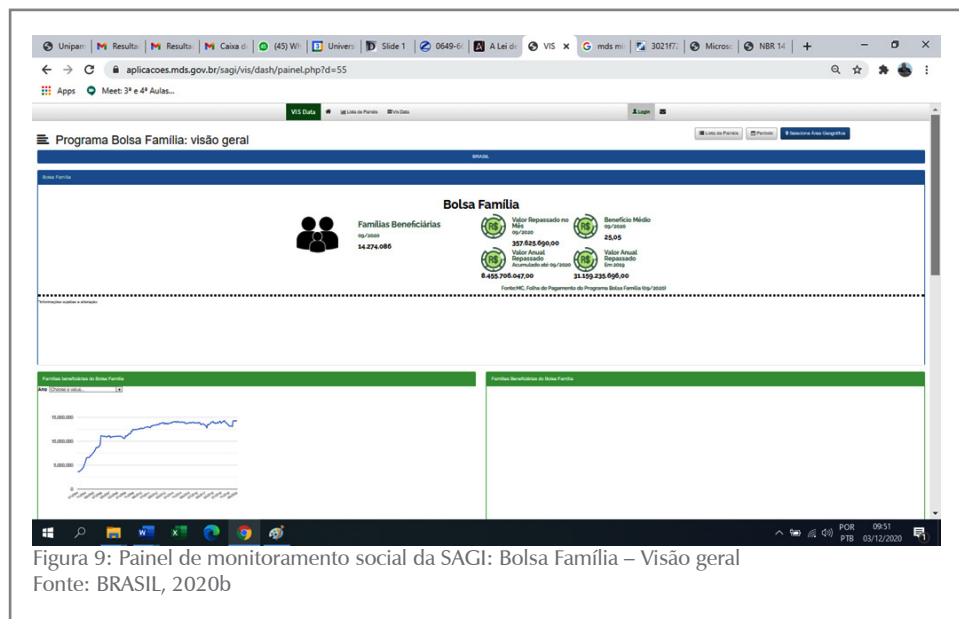


Figura 9: Painel de monitoramento social da SAGI: Bolsa Família – Visão geral
 Fonte: BRASIL, 2020b

Continuando a exemplificar veja alguns gráficos sobre os beneficiários do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2020c):



Figura 10: Painel de monitoramento social da SAGI: Bolsa Família – Beneficiários
Fonte: BRASIL, 2020c

3.4 Considerações Sobre os Métodos Qualitativos e Quantitativos de Investigações Sociais na Avaliação de Políticas Públicas

Para iniciar é vital frisar que “método é o conjunto das atividades sistemáticas que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo de produzir conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista” (LAKATOS, 2017, p. 79). Partindo dessas premissas, há uma diferença muito clara entre métodos científicos e classificações da pesquisa, há autores que a denominam de método da pesquisa, gerando certa confusão terminológica no meio das ciências sociais e sociais aplicadas, como será demonstrado (MIRANDA; VARGAS, 2020). Isto porque a pesquisa, bem como a avaliação de políticas públicas, tem um caráter pragmático e é um processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico (SILVA; MENEZES, 2005, p. 19). Ou seja, as diferentes espécies de pesquisas, representam a multiplicidade de formas procedimentais de aplicar o método científico.

Neste sentido, existem várias formas de classificar as pesquisas (métodos da pesquisa) e diversos métodos científicos, os quais são, a partir de agora, transcritos, adaptados e remixados da seguinte obra “SILVA, Edna Lúcia; MENEZES, Eстера Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005”, que está licenciada nos termos da Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhável 3.0 Brasil.



Esta obra está licenciada nos termos da Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhável 3.0 Brasil (CC BY-NC-SA 3.0 BR), podendo a OBRA ser remixada, adaptada e servir para criação de obras derivadas, desde que com fins não comerciais, que seja atribuído crédito ao autor e que as obras derivadas sejam licenciadas sob a mesma licença.

Do ponto de vista da sua natureza, pode ser:

- **Pesquisa Básica:** objetiva gerar conhecimentos novos, úteis para o avanço da ciência sem aplicação prática prevista. Envolve verdades e interesses universais;
- **Pesquisa Aplicada:** objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática e dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais.

Do ponto de vista da forma de abordagem do problema pode ser:

- **Pesquisa Quantitativa:** considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas (percentagem, média, moda, mediana, desvio-padrão, coeficiente de correlação, análise de regressão, etc.);
- **Pesquisa Qualitativa:** considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem.

Do ponto de vista de seus objetivos (GIL, 1991) pode ser:

- **Pesquisa Exploratória:** visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Envolve levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; análise de exemplos que estimulem a compreensão. Assume, em geral, as formas de Pesquisas Bibliográficas e Estudos de Caso;
- **Pesquisa Descritiva:** visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de

dados: questionário e observação sistemática. Assume, em geral, a forma de Levantamento;

- **Pesquisa Explicativa:** visa identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos. aprofunda o conhecimento da realidade porque explica a razão, o “porquê” das coisas. Quando realizada nas ciências naturais, requer o uso do método experimental, e nas ciências sociais requer o uso do método observacional. Assume, em geral, as formas de Pesquisa Experimental e Pesquisa *Expost-facto*.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos (GIL, 1991), pode ser:

- **Pesquisa Bibliográfica:** quando elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e atualmente com material disponibilizado na Internet;
- **Pesquisa Documental:** quando elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico;
- **Pesquisa Experimental:** quando se determina um objeto de estudo, selecionam-se as variáveis que seriam capazes de influenciá-lo, definem-se as formas de controle e de observação dos efeitos que a variável produz no objeto;
- **Levantamento:** quando a pesquisa envolve a interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer;
- **Estudo de caso:** quando envolve o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento;
- **Pesquisa *Expost-Facto*:** quando o “experimento” se realiza depois dos fatos;
- **Pesquisa-Ação:** quando concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo. Os pesquisadores e participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo;
- **Pesquisa Participante:** quando se desenvolve a partir da interação entre pesquisadores e membros das situações investigadas.

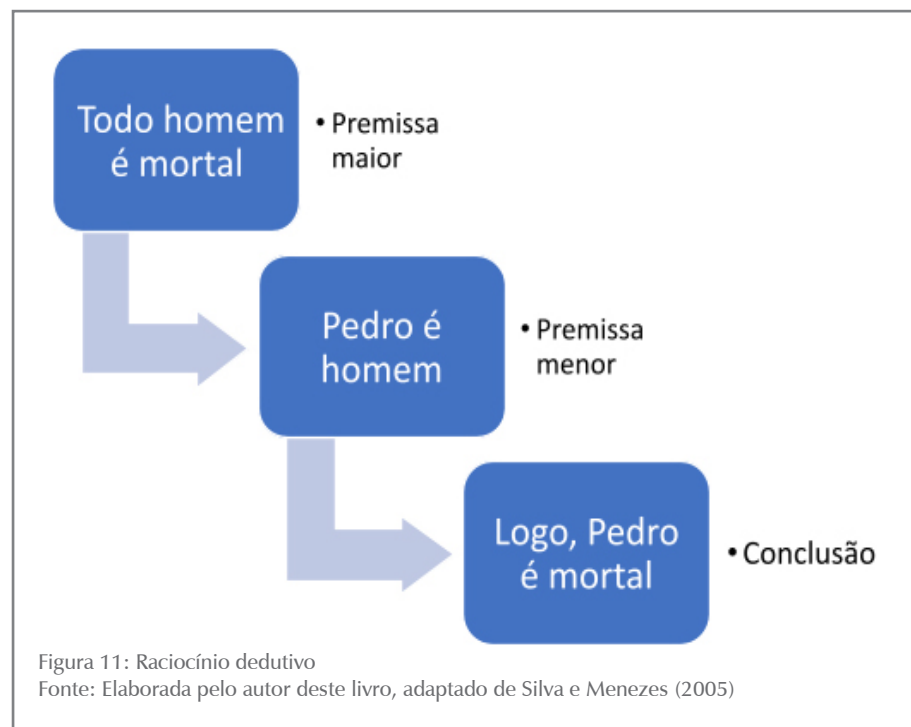
Portanto, o método da pesquisa é o que a doutrina metodológica clássica chama de classificações da pesquisa, a qual representa as diversas formas procedimentais de aplicar o método científico. Desta forma, método da pesquisa (tipo de pesquisa) e método científico são diferentes, embora complementares.

O método científico é o conjunto de processos ou operações mentais que se devem empregar na investigação. É a linha de raciocínio adotada no processo de pesquisa. Os métodos que fornecem as bases lógicas à investigação são: dedutivo, indutivo, hipotético-dedutivo, dialético e fenomenológico (GIL, 1999; LAKATOS; MARCONI, 1993).

De forma breve veja a seguir em que bases lógicas tais métodos estão pautados.

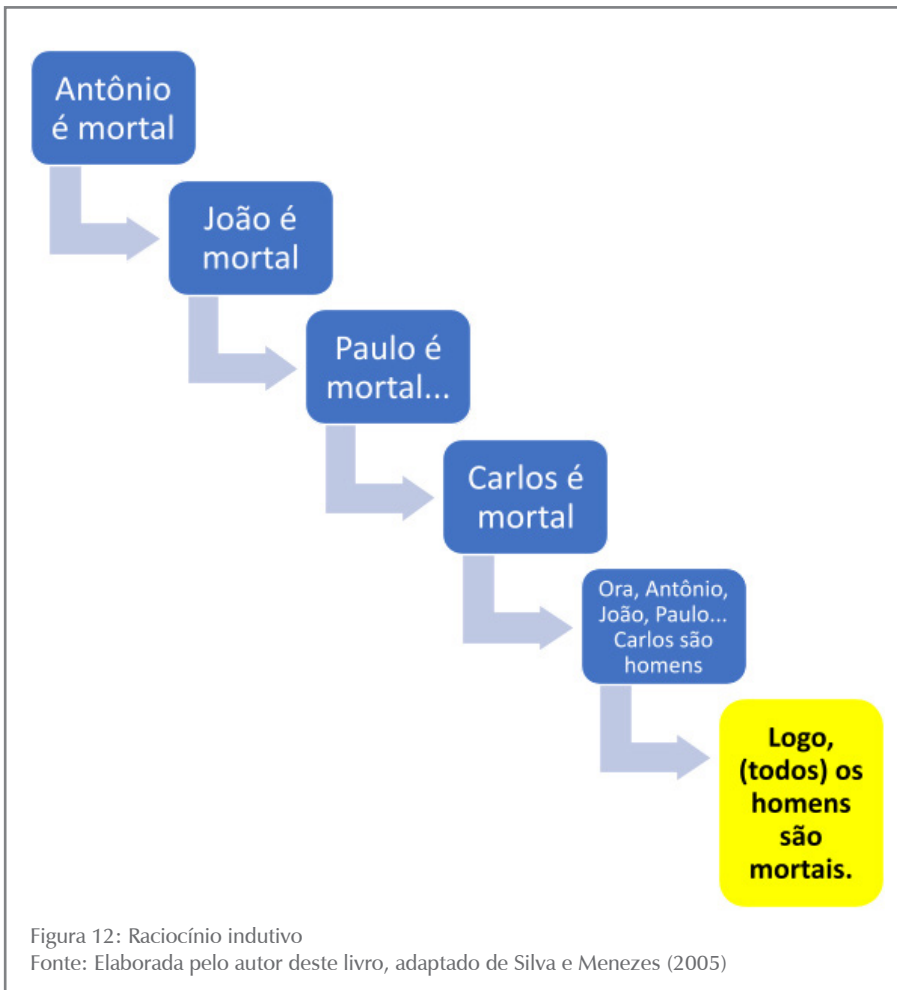
Método Dedutivo

Método proposto pelos racionalistas Descartes, Spinoza e Leibniz que pressupõe que só a razão é capaz de levar ao conhecimento verdadeiro. O raciocínio dedutivo tem o objetivo de explicar o conteúdo das premissas. Por intermédio de uma cadeia de raciocínio em ordem descendente, de análise do geral para o particular, chega a uma conclusão. Usa o silogismo, construção lógica para, a partir de duas premissas, retirar uma terceira logicamente decorrente das duas primeiras, denominada de conclusão (GIL, 1999; LAKATOS; MARCONI, 1993). Veja um clássico exemplo de raciocínio dedutivo:



Método Indutivo

Método proposto pelos empiristas Bacon, Hobbes, Locke e Hume. Considera que o conhecimento é fundamentado na experiência, não levando em conta princípios preestabelecidos. No raciocínio indutivo a generalização deriva de observações de casos da realidade concreta. As constatações particulares levam à elaboração de generalizações (GIL, 1999; LAKATOS; MARCONI, 1993). Veja um clássico exemplo de raciocínio indutivo:



Método Hipotético-Dedutivo

Proposto por Popper, consiste na adoção da seguinte linha de raciocínio: “quando os conhecimentos disponíveis sobre determinado assunto são insuficientes para a explicação de um fenômeno, surge o problema. Para tentar explicar as dificuldades expressas no problema, são formuladas conjecturas ou hipóteses. Das hipóteses formuladas, deduzem-se consequências que deverão ser testadas ou falseadas. Falsear significa tornar falsas as consequências deduzidas das hipóteses. Enquanto no método dedutivo se procura a todo custo confirmar a hipótese, no método hipotético-dedutivo, ao contrário, procuram-se evidências empíricas para derrubá-la” (GIL, 1999, p.30).

Método Dialético

Fundamenta-se na dialética proposta por Hegel, na qual as contradições se transcendem dando origem a novas contradições que passam a requerer solução. É um método de interpretação dinâmica e totalizante da realidade. Considera que os fatos não podem ser considerados fora de um contexto social, político, econômico, etc. Empregado em pesquisa qualitativa (GIL, 1999; LAKATOS; MARCONI, 1993).

Método Fenomenológico

Preconizado por Husserl, o método fenomenológico não é dedutivo nem indutivo. Preocupa-se com a descrição direta da experiência tal como ela é. A realidade é construída socialmente e entendida como o compreendido, o interpretado, o comunicado. Então, a realidade não é única: existem tantas quantas forem as suas interpretações e comunicações. O sujeito/ator é reconhecidamente importante no processo de construção do conhecimento (GIL, 1999; TRIVIÑOS, 1992). Empregado em pesquisa qualitativa.

Apesar da reconhecida importância do método científico, hoje, mais do que nunca, se percebe que a ciência não é fruto de um roteiro de criação totalmente previsível. Portanto, não há apenas uma maneira de raciocínio capaz de dar conta do complexo mundo das investigações científicas. Isto significa que, você, aluno(a) de Administração Pública, quando as circunstâncias concretas exigirem, para uma eficiente avaliação de uma determinada política pública, deve empregar métodos, e não um método em particular, pois isto ampliará as possibilidades de análise e obtenção de respostas para o problema proposto.

Ressalvadas as considerações anteriores, os métodos de avaliação de políticas públicas, programas e projetos contribuem para a obtenção de informações sociais, políticas, econômicas, ambientais e culturais, sejam no âmbito municipal, estadual ou nacional. Além disso, viabilizam o monitoramento da execução de projetos ou programas. Para isso, os enfoques avaliativos podem utilizar métodos qualitativos, quantitativos ou mistos (PINTOS, 2017, p. 115).

Assim, os métodos qualitativos se caracterizam pela natureza teórica e qualitativa dos dados, coletados a partir da observação direta de relatos e depoimentos, bem como de documentos e textos. Desta forma, os diferentes procedimentos e técnicas para a coleta de dados, sejam elas “[...] entrevistas, observação direta, análise documental [...]” possibilitam a observação e a análise sistemática do comportamento de organizações e seus agentes [...] assim como dos valores, percepções e crenças que orientam suas ações” (IPEA, 2010, p. 669- 670). Por outro lado, os métodos quantitativos se caracterizam pela natureza quantitativa, que se dá pela coleta, quantificação e tratamento de dados, por meio de técnicas estatísticas, das mais simples às mais complexas (SOARES; CUNHA, 2015 apud PINTOS, 2017, p. 115-116).

Nesse sentido, comenta PINTOS (2017, p. 116) ao se referir primeiramente aos métodos qualitativos, e, posteriormente, aos quantitativos:

Ou seja, enquanto a primeira busca conhecer o contexto social em que se pretende atuar (ex-ante), identificando e melhor caracterizando os problemas e possíveis soluções na execução de uma política e/ou programa social

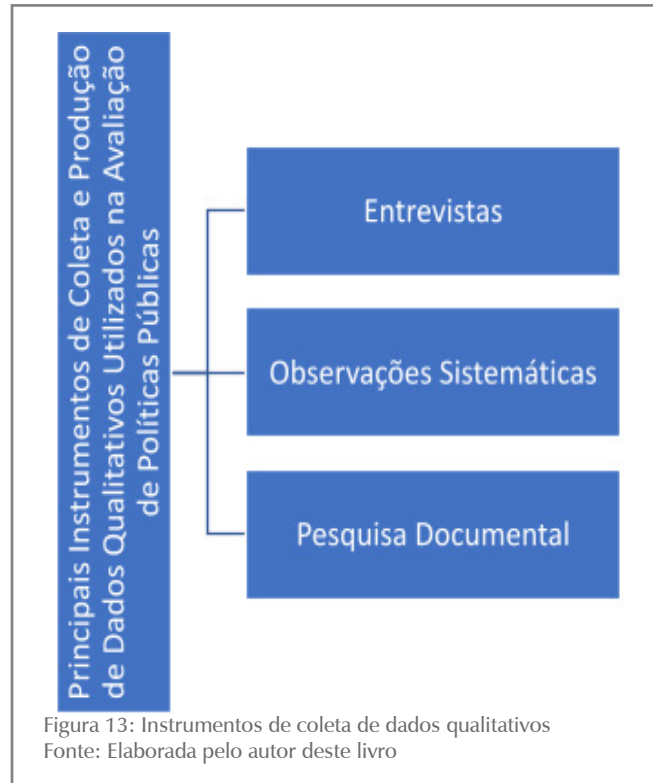
em execução (avaliações intermediárias), aprofundando conhecimentos a respeito de um determinado aspecto da política e/ou programa social (avaliações finais), a segunda busca mensurar dados objetivos (baseado em números), sobre algo que se pretende conhecer melhor [...]

Diante das vantagens e desvantagens dos métodos qualitativos e quantitativos para a avaliação das políticas públicas, há outra alternativa que combina características dos métodos anteriores. São os métodos mistos de investigação social. Estes combinam elementos das análises qualitativas e quantitativas.

Em especial, os métodos e as técnicas qualitativas de investigação “[...] podem apresentar uma contribuição para a avaliação e aprimoramento de políticas públicas, pois proporcionam o deslocamento do foco de análise de decisões (o que) para ações e comportamentos (como e por quê)” (IPEA, 2010, p. 669). Portanto, a utilização de métodos qualitativos corrobora no sentido da “[...] elucidação de como decisões iniciais sobre políticas públicas tendem a se fundir em uma longa sequência de processos e atividades organizacionais” (IPEA, 2010, p. 670). Assim, os métodos qualitativos possibilitam a avaliação e monitoramento de políticas públicas, uma vez que os projetos e programas não possuem processos de produção lineares. Desta forma, é possível identificar a realidade das políticas públicas, bem como as limitações e imperfeições na execução das ações.

Destarte, a aplicação de métodos e técnicas qualitativas na avaliação e monitoramento de projetos e programas “[...] apresenta o potencial de descortinar processos cotidianos de aprendizagem a partir da reflexão sobre os erros e acertos identificados (IPEA, 2010, p. 670). Assim, ao observar e analisar sistematicamente, tanto os processos e atividades organizacionais e comportamentais, quanto as “narrativas e práticas dos seus agentes, abrem acesso às informações, aos conhecimentos e aos valores que guiam ou impedem a concretização de políticas públicas” (IPEA, 2010, p. 670).

A pesquisa qualitativa é composta por uma variedade de métodos, técnicas, ferramentas e práticas e habilidades. A definição de qual delas usar na avaliação de políticas públicas depende das características do objeto a ser avaliado, bem como a quais fontes de dados possui acesso e quais informações a pesquisa pretende produzir. As “entrevistas, observações sistemáticas e pesquisa documental figuram entre os principais instrumentos utilizados de forma frequentemente combinada” (IPEA, 2010, p. 670).



3.4.1 Entrevistas

Visam obter opiniões declaradas, relatos pessoais de experiências, bem como percepções de indivíduos. As entrevistas variam de acordo com o número de entrevistados e com o grau de estruturação prévia no roteiro da entrevista.

Em relação ao grau de estruturação do roteiro, as entrevistas podem ser estruturadas, semiestruturadas ou abertas:



- **Entrevistas Estruturadas:** São aquelas com roteiros previamente determinados e fechados, que apresentam perguntas prontas e definidas.
- **Entrevistas Semiestruturadas:** São aquelas com roteiros parcialmente predeterminados, mas que não apresentam todas as perguntas completamente determinadas e fechadas.
- **Entrevistas Abertas:** São as entrevistas que não são previamente determinadas, mas que se orientam por algumas questões centrais, previamente analisadas e relacionadas ao objeto das avaliações. Sua indeterminação é consistente, pensada e responsável. Diante desta, o(a) pesquisador(a) tem a possibilidade de explorar temáticas relevantes à investigação, mas que não tenham sido antevistas no momento de elaboração do roteiro de uma pesquisa estruturada, por exemplo.

Em relação ao número de entrevistados, as entrevistas podem ser respondidas por indivíduos grupos ou por grupos focais. Os grupos focais podem reunir pessoas com opiniões, reações e comportamentos semelhantes ou distintos, a depender do objetivo da avaliação (IPEA, 2010). Embora alguns autores tratem as entrevistas em grupos e em grupos focais como se fossem iguais, há diferenças que serão destacadas mais adiante. Por momento, você, estudante de Administração Pública, deve entender que a entrevista pode ser feita a indivíduos separadamente ou a uma coletividade destes.

Agora vamos delimitar melhor esta diferenciação destas entrevistas quanto ao número de entrevistados. Tais diferenças são, a partir de agora, transcritas, adaptadas e remixadas da seguinte obra “FRASER, Márcia Tourinho Dantas GONDIM, Sônia Maria Guedes. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. **Paideia**, Ribeirão Preto, v. 14, n. 28, p. 139-152, 2004. p. 149-150. Disponível em: **Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa (scielo.br)**. Acesso em: 24 nov. 2020.”, que está licenciada nos termos da Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhável 4.0



Esta obra está licenciada nos termos da Licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0), podendo a OBRA ser remixada, adaptada e servir para criação de obras derivadas, desde que com fins não comerciais, que seja atribuído crédito ao autor e que as obras derivadas sejam licenciadas sob a mesma licença.

A entrevista individual é uma interação de díade, indicada quando o objetivo da pesquisa é conhecer em profundidade os significados e a visão da pessoa. Esta modalidade de entrevista é muito utilizada em estudos de caso, história oral, histórias de vida e biografias, que demandam um

nível maior de detalhamento. É preferida, também, quando a investigação aborda assuntos delicados, difíceis de serem tratados em situação de grupo. A escolha da modalidade individual de entrevista, também, pode decorrer das características ou condições do entrevistado, pois oferece mais flexibilidade para o agendamento de horário e de local de realização. É o caso de pessoas mais idosas, doentes e crianças pequenas (GASKELL, 2002).

Em contrapartida, a entrevista grupal é indicada para pesquisas cuja temática seja de interesse público ou preocupação comum, por exemplo, políticas públicas, mídia, lazer, novas tecnologias, e para assuntos e questões de natureza relativamente não familiar, que não tenham o caráter excessivamente íntimo e exijam muito aprofundamento de cada pessoa. No campo das ciências sociais essa modalidade de entrevista tem sido empregada em diversos tipos de investigações (FONTANA; FREY, 1994), tais como para construir e testar uma escala social (BOGARDUS, 1926), para subsidiar projetos na área de saúde (MORGAN; SPANISH, 1984) e para avaliar o impacto da propaganda (MERTON; FISKE; KENDALL, 1990).

Uma modalidade de entrevista grupal, a do grupo focal ou de discussão, tem apresentado um crescimento expressivo nas últimas décadas, atendendo a interesses de acadêmicos, que a usam para investigar as percepções e representações de grupos específicos, e as de profissionais que a empregam como ferramenta de gerenciamento, de tomada de decisão e de apoio a programas de intervenção (GONDIM, 2002a, 2002b). Embora alguns autores não façam claramente uma distinção entre as entrevistas grupais e grupos focais, existem diferenças fundamentais entre estas técnicas que necessitam ser destacadas, principalmente no que se refere ao papel do pesquisador, ao tipo de abordagem e aos objetivos da pesquisa.

Nas entrevistas grupais, o que se visa é conhecer as opiniões e o comportamento do indivíduo no grupo. O entrevistador estabelece uma relação diádica com cada membro do grupo. Ao contrário, nos grupos focais, o que interessa são as opiniões que emergem a partir do momento em que as pessoas em grupo passam a estar sujeitas aos processos psicossociais que ocorrem neste contexto e influenciam na formação de opiniões. No grupo focal, o pesquisador tem um papel menos diretivo, ocupando o lugar de facilitador do processo de discussão grupal. Sua relação é com o grupo, pois é ele que é tomado como a unidade de análise, ao contrário da entrevista grupal em que o pesquisador se dirige a cada indivíduo e o nível de análise que adota é o do indivíduo no grupo (GONDIM 2002a; MORGAN, 1997).

A escolha entre entrevistas individuais, grupais e grupos focais é fundamental para os rumos da investigação, uma vez que esta decisão orienta a maneira como os dados serão coletados e analisados. Morgan (1997) compara as entrevistas individuais e as entrevistas grupais, ao apresentar algumas de suas vantagens e desvantagens.

Nas entrevistas grupais, o autor supracitado afirma que a técnica oferece ao pesquisador a oportunidade de observar *in loco* as semelhanças e diferenças entre opiniões e experiências dos participantes. Nas entrevistas individuais este mapeamento só poderia ser obtido pela posterior análise comparativa de cada uma das entrevistas transcritas. A entrevista individual, a seu modo, é vantajosa quando o que está em jogo é o conhecimento em profundidade dos significados pessoais de cada participante. Favorece, também, a maior proximidade de cada participante individualmente e, em consequência, permite maior controle do investigador da própria situação da entrevista, visto que, na situação de grupo, o risco de se desviar do tema é maior.

Em síntese, as entrevistas grupais e, mais especificamente os grupos focais, permitem ampliar a compreensão transversal de um tema, ou seja, mapear os argumentos e contra-argumentos em relação a um tópico específico, que emergem do contexto do processo de interação grupal em um determinado tempo e lugar (jogo de influências mútuas no interior do grupo), enquanto as entrevistas individuais permitem ampliar a compreensão de um tópico específico de modo aprofundado para uma mesma pessoa, em seu processo de interação diádica com o entrevistador.

3.4.2 Observações Sistemáticas

Outro instrumento de coleta de dados utilizado em avaliações qualitativas, denominado de observações sistemáticas, trata justamente de o avaliador realizar, sistematicamente, observações sobre o objeto avaliado, as ações, tanto em relação aos seus comportamentos, quanto as suas características de funcionamento. Assim, a observação possibilita constatar o comportamento de fato e não apenas opiniões ou percepções declaradas. Isto é relevante porque, na entrevista, é comum haver diferenças significativas entre o que os entrevistados declaram e o que efetivamente acabam fazendo em situações concretas.

Nas observações sistemáticas há duas modalidades básicas, a observação direta e a observação participante:



Figura 15: Modalidades de Observações sistemáticas
Fonte: Elaborada pelo autor deste livro

Na observação direta o observador atua como ator externo. Ele, simplesmente, observa e registra, detalhadamente, um determinado acontecimento ou atividade relacionada ao objeto da avaliação. Já na observação participante o observador é parte do processo, atua como ator ativo. Assim, registra e participa ativamente da atividade observada. O procedimento de “registro das informações colhidas por meio de observações é feito comumente em cadernos de campo, os quais depois são sistematizados (agrupados e codificados) em conjunto com as entrevistas ou separadamente” (IPEA, 2010, p. 672). Entretanto, as novas tecnologias mudam rapidamente este processo de registro com diferentes ferramentas de multimídia.

3.4.3 Pesquisa Documental

A pesquisa documental também pode ser utilizada para coletar dados qualitativos. Isto se dá por meio da pesquisa a arquivos e documentos primários. Isto é, “[...] quando elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico” (SILVA; MENEZES, 2005, p. 20). Neste sentido, Gil (2012, p.51) explica que a pesquisa documental é aquela que “[...] vale-se de matérias que não receberam ainda um tratamento analítico, o qual possibilita uma análise mais crítica e precisa dos dados apresentados”.

Como comentado anteriormente, é importante ressaltar que a pesquisa documental é um tipo de pesquisa, mas chamada por alguns autores de método documental, enquanto método da pesquisa. É preciso ter esta diferença clara, para que não se confunda o método científico com método da pesquisa. “No âmbito da abordagem qualitativa, diversos métodos são utilizados [...] sendo o método da pesquisa documental aquele que busca compreendê-la de forma indireta por meio da análise dos inúmeros tipos de documentos produzidos pelo homem (PIMENTEL, 2001, p. 4555).

Assim, a pesquisa documental pode ser comparada com um processo de engenharia reversa. Vitallis (2006) descreve sua abordagem às instituições e questões políticas como engenharia reversa de processos específicos de construção de mitos, por meio da coleta e análise sistemáticas de documentos de arquivo. Isto porque, “envolve a “escavação” e “mapeamento” de fatos do passado e elos que explicam fenômenos do presente (IPEA, 2010, p. 672).

É importante ressaltar que, ao utilizar a pesquisa documental como instrumento de coleta e produção de dados qualitativos, este procedimento de coleta de “documentos, dos mais variados tipos, podem ocorrer junto às organizações alvo de avaliação ou em instituições responsáveis por registros oficiais, como arquivos públicos [...]” (IPEA, 2010, p. 672).

3.5 Métodos de Avaliação de Projetos, Programas e Políticas Públicas

Especialmente a partir da década de 60, foram feitos significativos avanços na área da avaliação, tornando os conceitos mais precisos, as estratégias e as técnicas mais adequadas e os instrumentos de coleta mais acurados. Além disso, passou-se a distinguir os diversos tipos de avaliação que se pode efetuar.

Neste tópico, o(a) aluno(a) de Administração Pública estudará os seguintes tipos e métodos de avaliação:

- Avaliação interna;
- Avaliação externa;
- Avaliação mista;
- Avaliação participativa;
- Avaliação *ex-ante*;
- Avaliação de meio termo: processos, produtos e qualidade;
- Avaliação *in-itinere* ou monitoramento;
- Avaliação *ex-post*: de resultados, efeitos e impactos;
- Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade (3Es); e
- Avaliação etnográfica.

Entretanto, é importante deixar claro que as classificações das avaliações de políticas públicas em diferentes tipologias não são excludentes. Ou seja, uma classificação não exclui a outra, muito pelo contrário, são complementares. Ademais, este rol de tipos de avaliação não é exaustivo, mas exemplificativo. Além disso, “cada um desses tipos de estudos avaliativos requer uma abordagem metodológica e/ou disciplinar diferente” (JANNUZZI, 2011, 267). Assim, caro leitor(a), aluno(a) de Administração Pública, você passará a estudar agora os diversos tipos de avaliação de políticas públicas.

3.5.1 Avaliações Quanto à Origem da Equipe

As avaliações de políticas públicas podem ser classificadas, quanto à origem da equipe ou posição do avaliador, em três tipos, podendo ser interna, externa ou mista, conforme figura a seguir.



3.5.1.1 Avaliação Interna

As **avaliações internas** são aquelas em que a intervenção (política, programa ou projeto) é avaliada por uma equipe envolvida com a sua implementação. Ou seja, a avaliação interna é realizada pela instituição gestora.

O objeto avaliado é a intervenção, seus processos e produtos, a consecução dos objetivos e das metas etc., não o desempenho da equipe. Apresenta vantagens e desvantagens. A vantagem é a menor resistência e maior conhecimento e possibilidade de acesso aos dados sobre o projeto, programa ou política pública. Contudo, pode apresentar menor objetividade entre avaliador e avaliado e choques de interesses. Assim, a grande dificuldade da avaliação interna é a distorção da perspectiva por causa da excessiva proximidade com o objeto. A fim de minimizar este problema, a avaliação pode ficar a cargo de profissionais que não sejam diretamente vinculadas à formulação e execução da intervenção avaliada.

3.5.1.2 Avaliação Externa

As **avaliações externas** são aquelas realizadas por uma equipe que não tem envolvimento com a intervenção. Ou seja, feita por especialistas que não formam o quadro da instituição responsável pela política pública, programa ou projeto avaliado. Podem ser consultores externos, agentes do controle interno ou do controle externo e até mesmo equipes

do próprio órgão responsável pela intervenção, desde que não estejam diretamente envolvidas com a implementação da política, do programa ou projeto.

Suas vantagens, indiscutivelmente, são a imparcialidade, impessoalidade e objetividade. Além disso, permite comparar resultados de diferentes avaliações. Entretanto, os pontos negativos dizem respeito a probabilidade de os avaliadores não dominarem completamente o objeto da avaliação. Portanto, quanto mais distantes da realidade da gestão, mais dificuldades terão os avaliadores externos para compreender em profundidade o objeto avaliado.

3.5.1.3 Avaliação Mista

As **avaliações mistas**, por sua vez, são conduzidas por uma equipe interna em parceria com outra, externa. As duas formulam o plano de avaliação e constroem os instrumentos juntas. Em seguida, se separam para aplicar os instrumentos e analisar os dados. Depois se unem para comparar as conclusões e chegar a um termo comum. Esta abordagem permite a superação tanto das distorções próprias da avaliação interna, quanto das dificuldades resultantes do distanciamento excessivo que é próprio da avaliação externa.

3.5.1.4 Avaliação Participativa

Em contrapartida, as **avaliações participativas** consistem em um conjunto de procedimentos com a finalidade de incorporar tanto os usuários como as equipes de gestores ao processo de monitoramento e avaliação, como seus sujeitos ou protagonistas e não como meros informantes. Assim, requer a participação da comunidade em todo o processo da avaliação: planejamento, programação, execução, operação e avaliação. Portanto, “durante a avaliação participativa, outros atores sociais constroem a avaliação, além dos avaliadores, como a comunidade, os trabalhadores e os gestores” (PAIM; KOVALESKI; MORETTI-PIRES, 2016, p. 171).

A avaliação participativa é, portanto, uma construção coletiva, no tempo e espaço social em que se encontra. É composta por uma multidiversidade de atores, em que o pesquisador é apenas mais um desses atores, juntamente com os diversos atores sociais da comunidade, que são, de fato, quem conhece a realidade estudada. Portanto, o investigador não detém o monopólio do método avaliativo, o qual é construído e desenvolvido participativamente. Assim, os atores comunitários não são meros coletadores de dados, mas construtores ativos do conhecimento, visando sempre aumentar a participação no processo avaliativo. Neste processo avaliativo, os grupos sociais vão cada vez mais se autocompreendendo melhor e identificando os reais problemas, o que leva a melhores alternativas de resoluções destes, modificando a realidade social (PAIM; KOVALESKI; MORETTI-PIRES, 2016).

Nesse sentido, promove um diálogo fundamental para construções e reconstruções coletivas. Fruto deste processo dialógico, os grupos de interesses auxiliam no processo de avaliação, que tem como pressuposto basilar “a construção de laços sociais e de aspectos intersubjetivos, não apenas construindo o objeto da avaliação durante o processo, mas também provocando mudanças nos envolvidos” (PAIM; KOVALESKI; MORETTI-PIRES, 2016, p. 171). Além de ser um intenso processo formativo, a avaliação participativa ainda favorece a apropriação, por parte dos atores, das informações geradas, de maneira a compreender e a intervir sobre o problema identificado (PAIM; KOVALESKI; MORETTI-PIRES, 2016). Portanto, um dos métodos da pesquisa que se adequam bem à avaliação participativa decorre da pesquisa-ação, abordada no tópico anterior, cuja ênfase e abordagem metodológicas têm base no paradigma da pesquisa qualitativa. Assim, a pesquisa funciona aproximando conceitos e princípios da avaliação emancipatória (CARVALHO, 1999; SANTOS; AZEVEDO; MARCELINO, 2017).

Portanto, este tipo de avaliação almeja, além da avaliação em si, “a emancipação social dos envolvidos e o controle conjunto da avaliação, que irão se identificar com os resultados e as recomendações, tornando a avaliação útil à ação futura” (PAIM; KOVALESKI; MORETTI-PIRES, 2016, p. 171). Por isso, a avaliação participativa objetiva, também, ser formativa, uma vez que foca no processo e não apenas no resultado. Desta forma, a avaliação participativa vai “além do simples acúmulo de dados, pretende uma solução comum (PAIM; KOVALESKI; MORETTI-PIRES, 2016, p. 171).

Diante do exposto, você aluno(a) de Administração Pública, já deve ter percebido que a avaliação participativa é um tipo de avaliação democrática, emancipatória e de autonomia dos sujeitos, que visa, além da avaliação, a modificação das relações de poder.

3.5.2 Avaliações Quanto ao Momento

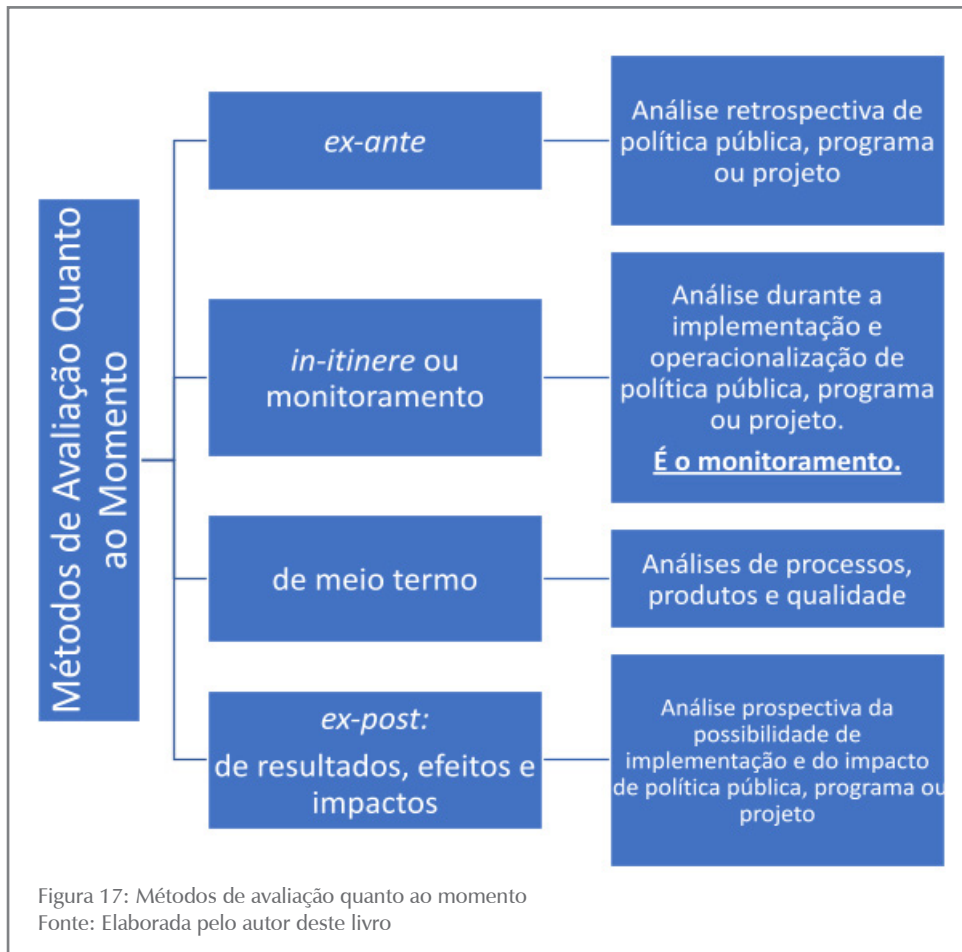
Você já ouviu falar de avaliação *ex-ante* e de avaliação *ex-post*?

Então, vamos esclarecer estes conceitos. Eles dizem respeito ao momento de ocorrência da avaliação. Assim, as avaliações, quanto ao momento da sua ocorrência, podem ser *ex-ante*, *ex-post* e *in-itinere*, conforme figura:

SAIBA MAIS

Para saber mais veja estes mapas mentais:

- <https://apps.univesp.br/repositorio/politicas-publicas/>
- <https://apps.univesp.br/politicas-publicas/assets/resumo-politicas-publicas.pdf>



3.5.2.1 Avaliação *ex-ante*

A avaliação *ex-ante* consiste na apreciação do desenho do projeto sob o ponto de vista da consistência lógica das soluções propostas, da suficiência das ações a serem realizadas. Consiste, ainda, na estimativa prévia de eficiência e de impacto do desenho da intervenção. Ou seja, é aquela “[...] que antecede o início do projeto (*ex-ante*), estando vinculada às clássicas etapas de diagnóstico e formulação do programa social” (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013, p. 41).

Logo, antecipa questões, elabora critérios para tomada de decisão, inclusive a decisão sobre a própria implementação ou não do projeto. Permite verificar pertinência, viabilidade e eficácia potencial de um programa, com análise de custo-benefício e custo-efetividade, por exemplo. É muito estimulada pelos bancos multilaterais de desenvolvimento.

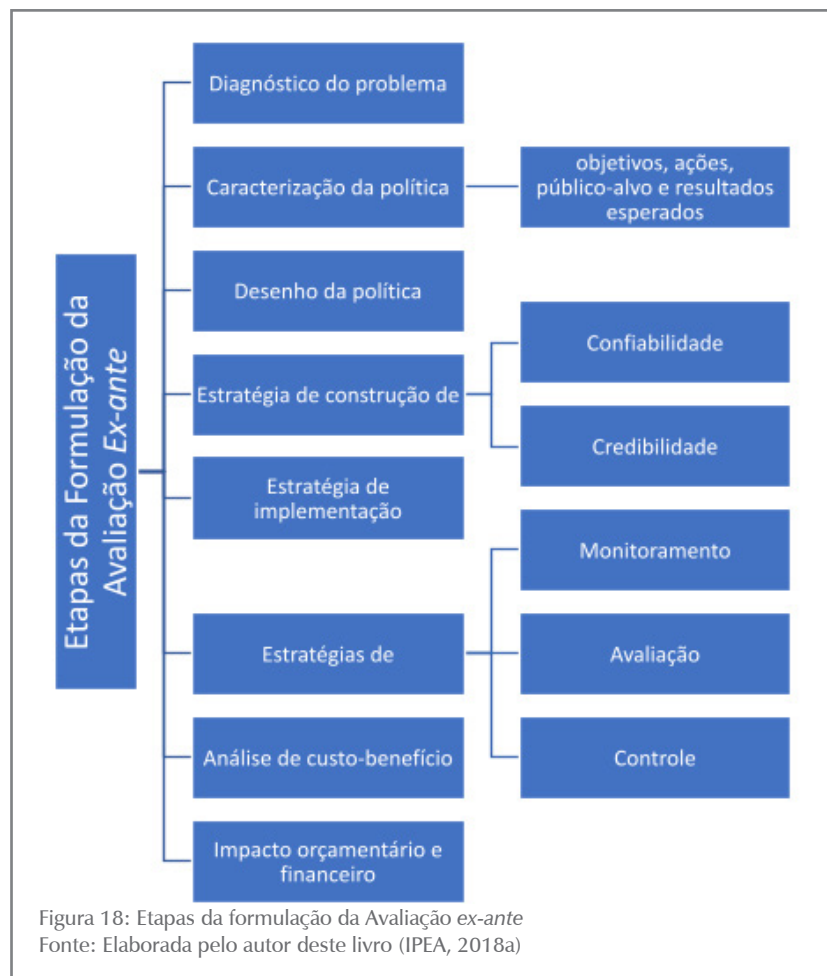
A avaliação *ex-ante* de eficiência corresponde, especificamente, ao cálculo de custos de cada alternativa, como será abordado mais à frente. Além das categorias básicas, os projetos podem envolver ainda custos adicionais do usuário e custos de oportunidade. Essa modalidade de avaliação *ex-ante* envolve a construção de uma matriz de custos, contendo todos os custos, os quais se espera que uma intervenção requeira em cada período de execução. Estes são divididos entre as diversas categorias acima mencionadas. Já a avaliação *ex-ante* de impacto consiste na estimativa

do impacto de cada alternativa, derivada dos objetivos propostos, como será visto mais adiante. Em ambos os casos, a matriz de custos é usada para a tomada de decisão, o monitoramento e a avaliação.

Embora utilizem os mesmos procedimentos de cálculo, os impactos são mensurados por meio da comparação entre a situação inicial da população-alvo (*baseline*) e a sua situação ao final de um período determinado de tempo. É possível comparar os impactos observados, também, com os impactos estimados na avaliação *ex-ante*, para verificar se a seleção de alternativas de intervenção foi ótima.

A avaliação das políticas públicas, por meio da análise *ex-ante*, tem a finalidade precípua de verificar se estas respondem a um problema bem delimitado e pertinente, aferindo se há um objetivo claro de atuação estatal e se o desenho proposto é factível. Assim, a análise *ex-ante* contribui na otimização dos recursos públicos e na garantia ao bem-estar da sociedade, uma vez que, se bem feita, evita erros de formulação e de desenho, bem como, possibilita uma política pública com maior racionalidade no processo inicial de implantação. Desta maneira, o fim da análise *ex-ante* é conduzir a decisão a fim de que seja a mais efetiva, eficaz e eficiente (IPEA, 2018a).

A formulação da avaliação *ex-ante* possui oito etapas, a saber:

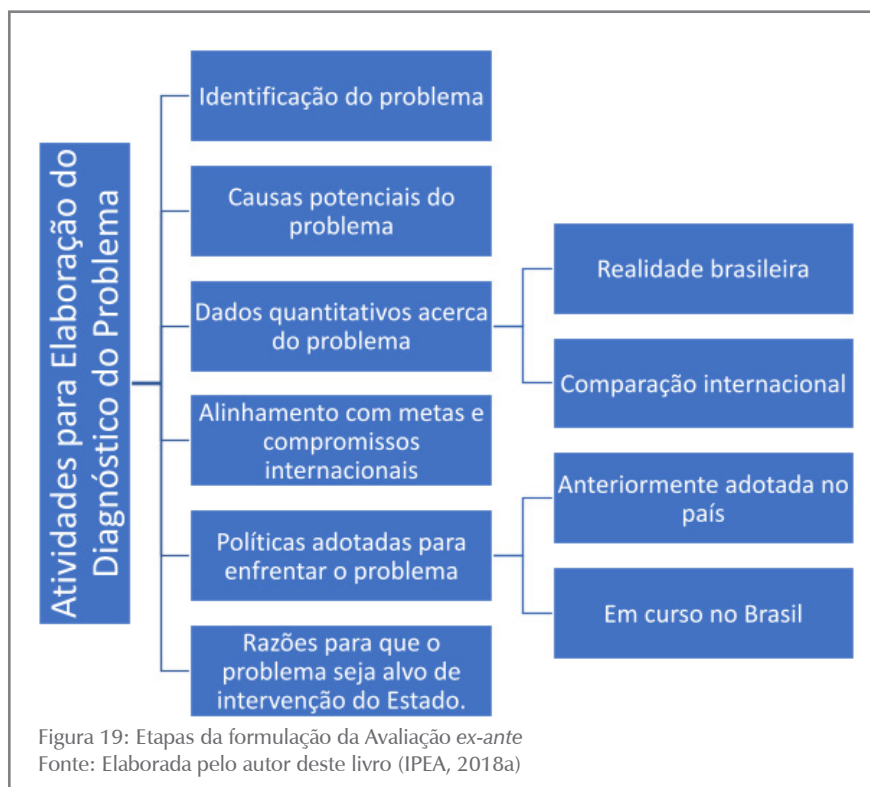


A seguir veremos estas oito etapas, começando com o diagnóstico:

Diagnóstico do Problema

É a primeira etapa da avaliação *ex-ante*. Trata-se do diagnóstico do problema a ser resolvido por uma política pública, programa ou projeto. É uma etapa importante a fim de identificar claramente o problema a ser enfrentado e a população que deve ser alcançada. Este passo confere solidez e robustez a avaliação da política pública, possibilitando que solução proposta seja adequada e a melhor possível. Ademais, a adequada problematização é de fundamental importância para que a política possa ser monitorada ao longo da sua execução. Assim, identificando possíveis alterações no problema durante o processo de implantação, é possível ajustar a política, programa ou projeto à nova realidade (IPEA, 2018a).

A elaboração do diagnóstico do problema é composta de seis atividades. Inicia pela identificação do problema e das suas potenciais causas, depois passa pela coleta de dados quantitativos, nacionais e internacionais, referentes ao problema e pelo alinhamento com metas e compromissos internacionais, até chegar às políticas de enfrentamento deste problema, anteriormente adotadas no país e atualmente em curso, para finalizar o diagnóstico do problema com o levantamento das razões que fazem que o problema necessite da intervenção estatal, mediante uma política pública, programa ou projeto, conforme demonstrado na figura:



Caracterização da Política

É a segunda etapa da avaliação *ex-ante*. Trata-se da concepção e caracterização da política pública, programa ou projeto, segundo as seguintes características:

- Objetivo da política pública;
- Público-alvo da política pública;
- Metas de entrega de produtos;
- Cobertura e abrangência da política pública;
- Identificação e seleção dos beneficiários da política pública;
- Ações a serem executadas;
- Identificação dos meios e instrumentos necessários à execução;
- Identificação dos atores envolvidos na política pública;
- Análise sobre a caracterização da política.

Uma vez diagnosticado o problema deve-se atacar as causas. Para isso se faz necessário caracterizar a política para que se possa chegar às metas. Com este propósito, a caracterização do problema deve ser capaz de responder a quatro perguntas importantes: Para que esta política? Para quem a política? Como operacionalizar e fazer esta política? Quem deve fazer esta política?



Assim, “a identificação da fonte ou causa do problema cria a possibilidade de diferentes alternativas de solução e, portanto, de diversas propostas de ações públicas, com custos e benefícios específicos” (IPEA, 2018a, p. 71). Portanto, a formulação da política pública deve prever ferramentas e instrumentos factíveis e que sejam mais adequados à resolução das causas do problema. Ademais, é fundamental que sejam compatíveis tanto

com as condições, quanto com o “[...] contexto específico do setor público, e que obtenham maior resultado ou benefício à sociedade ao menor custo possível. Trata-se de desenhar políticas que sejam efetivas e eficientes, mas que, também, tenham legitimidade social” (IPEA, 2018a, p. 71).

Neste sentido, é importante destacar que:

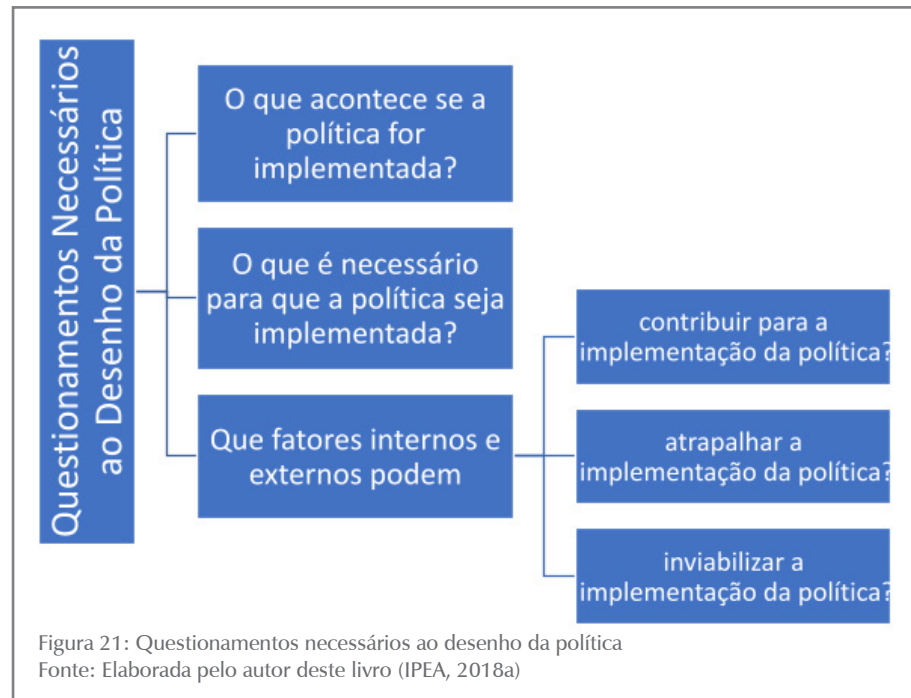
A política terá efeito direto não apenas na capacidade de atender de forma planejada a uma demanda identificada, mas, também, na possibilidade de alcançar maior racionalidade (mesmo limitada) na ação pública. Isso está estritamente ligado à ideia de potencializar os resultados dessa ação, não significando necessariamente que o desenho ideal formulado seja integralmente aplicado ou que ele obtenha o resultado esperado em sua totalidade. Porém, sua arquitetura servirá certamente para orientar a ação pública de forma mais racional e efetiva (IPEA, 2018a, p. 71).

Para isso, caro aluno(a) de Administração Pública, pressupõe-se que responda às questões anteriormente comentadas: Para que esta política? Para quem a política? Como operacionalizar e fazer esta política? Quem deve fazer esta política? Estas perguntas, máxime suas respostas, almejam permitir maior clareza na relação entre a fonte do problema, identificada no diagnóstico, e os meios e instrumentos a serem implementados a fim de atingir os objetivos e os resultados esperados. Diante disso, é possível identificar melhor os atores sociais envolvidos, sejam instituições, agentes públicos e/ou a comunidade, no caso de métodos participativos. Ademais, isto facilita definir os papéis dos atores para que sejam os mais coerentes e adaptados às características do ambiente social em que se dará a política pública avaliada (IPEA, 2018a).

Desenho da Política

É a terceira etapa da avaliação *ex-ante*. Visa enxergar a política pública, programa ou projeto, antes mesmo que ele se materialize. Assim, “desenhar a política é visualizá-la antes que ela seja posta em prática. Significa prever os insumos, processos, produtos, resultados e impactos, assim como as forças e fraquezas, os riscos e as oportunidades envolvidos” (IPEA, 2018a, p. 93).

Aqui, você, aluno(a) de Administração Pública, sendo avaliador(a) de uma política deve se questionar quais as consequências da implementação de uma política. Se serão boas ou ruins para o interesse público e social? Deve se perguntar, ainda, o que necessita para a implementação de uma política, bem como, quais os fatores internos e externos que podem contribuir ou atrapalhar? E, se alguns destes fatores podem viabilizar ou inviabilizar a implementação da política avaliada, conforme figura:



O desenho da política ganha grande relevância em um contexto de crise econômica, quando os recursos são escassos e há diversas restrições orçamentárias. Assim, a adequação do desenho de uma política favorece seu êxito, bem como proporciona condições políticas de apoio institucional à implantação desta.

Para o desenho adequado há várias metodologias, instrumentos e técnicas possíveis. Aqui, serão apresentadas algumas delas, sem prejuízo a diversas outras viáveis ao desenho da política. A escolha por abordar aqui estas metodologias e técnicas se dá uma vez que são “bastante amigáveis, intuitivas e largamente experimentadas e aprovadas [...] as vantagens de facilidade de compreensão, rapidez de aprendizado, eficácia do uso e efetividade dos resultados proporcionados ao serviço público” (IPEA, 2018a, p. 93). Assim, estudaremos dois destes métodos e técnicas, a saber:



Veremos a seguir o Modelo Lógico, que é uma metodologia bastante conhecida e utilizada internacionalmente, e a Matriz FOFA, uma técnica muito familiar aos gestores públicos e ao terceiro setor, no Brasil e no mundo.

Modelo Lógico

O modelo lógico é uma estrutura logicamente estruturada a fim de demonstrar a causa e efeito entre a aplicação de recursos e atividades e a produção de produtos, resultados e seus respectivos impactos. Logo, é uma metodologia que integra a descrição das ideias, das hipóteses e das expectativas que formam a estrutura do projeto e o funcionamento esperado do programa (BALBIM et al., 2013). Portanto, modelo lógico é “uma ferramenta utilizada para sistematizar e comunicar as relações causais existentes entre recursos disponíveis, atividades desempenhadas e resultados esperados de um projeto” (BRASIL, 2007, p. 7).

Desta maneira, o modelo lógico é uma etapa importante no processo de avaliação e tem o papel de explicitar a teoria do programa, que é a especificação das ações a serem realizadas a fim de se alcançarem os efeitos e impactos almejados (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2007; CHAMPAGNE et al., 2011b). Dessa forma, os pressupostos relacionados aos recursos, às operações e às ações e como esses levam aos resultados esperados são frequentemente referidos como a teoria do programa (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2007; COSTA, 2018).

É, portanto, o modelo lógico “uma evolução na avaliação de políticas públicas, visto que orienta o processo de avaliação de resultados e auxilia no desenho metodológico da avaliação para que as relações causais definidas possam ser apropriadamente estudadas” (COSTA, 2018, p. 39).

Assim, primeiramente, define-se a teoria do programa, e, posteriormente, é produzido o modelo lógico da política, programa ou projeto a ser criado. Para esta criação, segundo Costa (2018, p. 40) “os elementos do modelo lógico são: *inputs*, atividades, *outputs*, resultados intermediários e resultados finais, assim como as hipóteses que suportam essas relações e as influências das variáveis relevantes de contexto”. Desta forma o modelo lógico deve ser composto por etapas que demonstrem fluxos de causas e consequências. Assim, exhibe uma racionalidade de conexão entre as atividades propostas através da política e os objetivos que se pretende atingir, como demonstrado na figura a seguir:



Para que este fluxo não seja interrompido e chegue até os impactos pretendidos, é fundamental que se estabeleçam indicadores suficientes e adequados para a verificação dos progressos alcançados e do alinhamento aos objetivos propostos. Isto porque os objetivos orientam os grandes impactos pretendidos pelo programa. Desta forma, é necessário construir diversos indicadores para cada resultado pretendido, como por exemplo:

- Indicadores de produtos;
- Indicadores de resultados;
- Indicadores de impactos.

Indicadores são dados que possibilitam, tanto acompanhar o andamento e o processo de implementação, quanto auferir o cumprimento dos objetivos e metas de uma política pública, programa ou projeto. Os indicadores podem se referir, por exemplo:

- à quantidade;
- à qualidade;
- ao cronograma;
- aos custos, sejam fixos, variáveis ou de oportunidade.

Os indicadores são determinados e fixados durante uma avaliação *ex ante*, por meio de um modelo lógico. A partir destes indicadores é que se definirá quais dados devem ser coletados a fim de que se possa realizar o acompanhamento da implementação e a avaliação sobre a obtenção ou não dos resultados esperados. Por isso, é fundamental que se estabeleçam indicadores suficientes e adequados para a verificação de todos os níveis de objetivos da política, programa ou projeto. Muitas vezes é necessário mais de um indicador para cada resultado almejado. Contudo é melhor menos indicadores, se estes forem robustos e confiáveis, do que muitos indicadores, que sejam fracos e não afirmem de fato os objetivos, até porque o levantamento dos dados tem custos (IPEA, 2018a).

Indicadores e metas são elementos indissociáveis da construção dos modelos lógicos. Durante a sua elaboração são definidos os aspectos a serem considerados para a construção dos indicadores. A fim de maior confiabilidade e clareza quanto aos resultados a serem alcançados “é necessário atrelar metas a tais aspectos, ou seja, definir quantitativa e qualitativamente a partir de que grau as mudanças geradas pela política serão consideradas satisfatórias” (IPEA, 2018a, p. 102). De igual forma, pode ser interessante “definir metas parciais, que auxiliam durante o controle do avanço da política. A meta nada mais é que um indicador de atingimento de um resultado especificado e temporalmente demarcado em sua verificação (IPEA, 2018a, p. 102).

Há vários tipos de indicadores, cada qual com o objetivo de auferir algo diferente, como por exemplo:



Assim, indicadores de insumo e produto são vitais para verificarem até que ponto a política tem tudo que precisa para ser implementada e colocada em prática, bem como, em que medida os recursos estão sendo bem empregados. Desta forma, “são aspectos básicos ao monitoramento, ou às avaliações ditas formativas, feitas quando a política ainda não teve tempo suficiente para gerar resultados. Trata-se de indicadores de avaliação do grau de implementação” (IPEA, 2018a, p. 102). Indicadores de produto, por sua vez, trazem consigo elementos a serem levados em conta para eventuais ajustes na implementação, quando forem identificados “[...] problemas nos insumos, nas atividades ou, o que é mais grave, na teoria do programa – quando insumos e atividades, mesmo quando bem providos e organizados, não conseguem proporcionar as entregas mínimas esperadas” (IPEA, 2018a, p. 102). Em contrapartida, indicadores de resultados, sejam de médio ou longo prazo, “atestam em que medida as metas e os objetivos finais da política estão sendo alcançados” (IPEA, 2018a, p. 102).

Já os indicadores de eficiência servem para auferir até que medida os recursos empregados para gerar um produto estão sendo maximizados ou desperdiçados, independentemente se por falha nos insumos ou nos

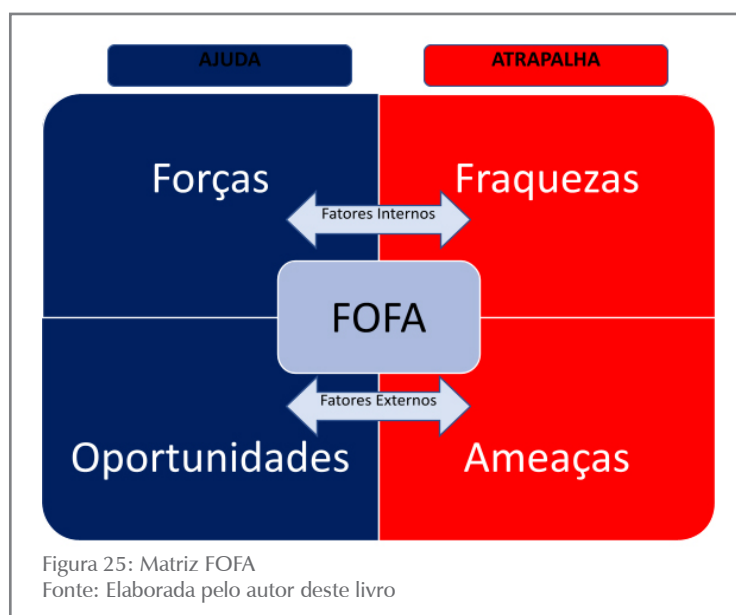
processos. Isto é, se foi possível fazer mais, com menos recursos. Diferentemente, os indicadores de eficácia demonstram se os produtos foram entregues no prazo fixado e da forma planejada. Os de efetividade, em contrapartida, indicam se a missão foi ou está sendo cumprida, ou seja, se os resultados mais importantes da política estão acontecendo, e se os prazos estão sendo cumpridos. Já os indicadores de economicidade, verificam se os insumos utilizados foram adquiridos a preços mais vantajosos, se foi possível gastar menos que o planejado (IPEA, 2018a). Por fim, os indicadores de sustentabilidade “cumprem muitas funções, como reportar-se a fenômenos de curto, médio e longo prazos, viabilizar o acesso às informações já disponíveis sobre temas relevantes para o desenvolvimento” (SOUZA-LIMA; et. al., 2012, p. 2109) sustentável, além disso é capaz de indicar a necessidade de geração de novas informações, bem como de:

- identificar variações, comportamentos, processos e tendências;
- estabelecer comparações entre países e entre regiões dentro do Brasil;
- indicar necessidades e prioridades para a formulação, monitoramento e avaliação de políticas;
- por sua capacidade de síntese, são capazes de facilitar o entendimento ao crescente público envolvido com o tema (SOUZA-LIMA; et. al., 2012, p. 2109).

Matriz Fofa

Técnica bastante familiar aos gestores públicos, e muito utilizada no terceiro setor. Conhecida no Brasil pela sigla FOFA, que remete às Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (em inglês a sigla é SWOT: *Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*). É uma técnica utilizada para fazer análise de contexto ou de ambiente, sendo amplamente usada como base para gestão, planejamento estratégico e avaliação de políticas públicas.

A matriz FOFA é um instrumento de análise simples, porém valioso. Objetiva detectar pontos fortes e fracos, com a finalidade de tornar a instituição, pública ou privada, mais eficiente, ao corrigir e/ou mitigar suas deficiências. A matriz é sempre feita em quadrantes, onde são registrados fatores positivos e negativos para a instituição:



Na avaliação de políticas públicas, programas ou projetos é utilizada para determinar os pontos fortes e fracos da política. Entre os aspectos fortes, analisa tanto as forças, como aspecto interno à instituição, quanto as oportunidades, externas à administração pública. Nos pontos fracos, detecta as fraquezas, internas à pessoa de direito público responsável pela política avaliada, bem como as ameaças, externas à administração, mas que colocam a política, programa ou projeto em risco.

Destarte, com a matriz FOFA é possível realizar um desenho da política mais fidedigno à realidade, tanto nos aspectos positivos, quanto negativos. Sejam no cenário interno ou externo à administração pública que planeja e implementa determinada política pública.

SAIBA MAIS

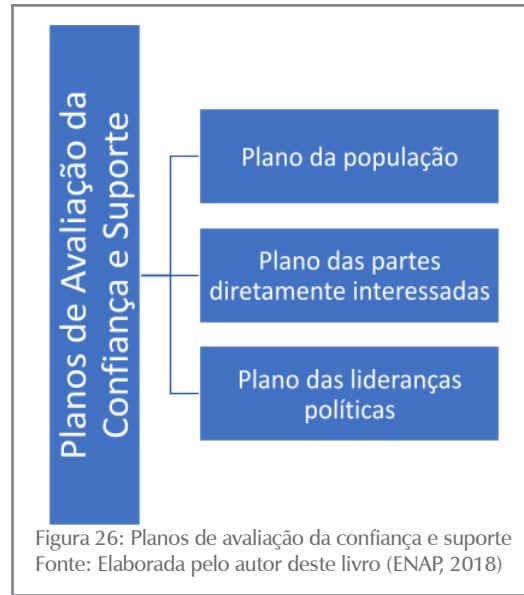
Para saber mais sobre matriz FOFA:

<<https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Anexos/Planejamento%20estrat%C3%A9gico%20-%20An%C3%A1lise%20FOFA.pdf>>

Estratégia de Construção de Confiabilidade e Suporte

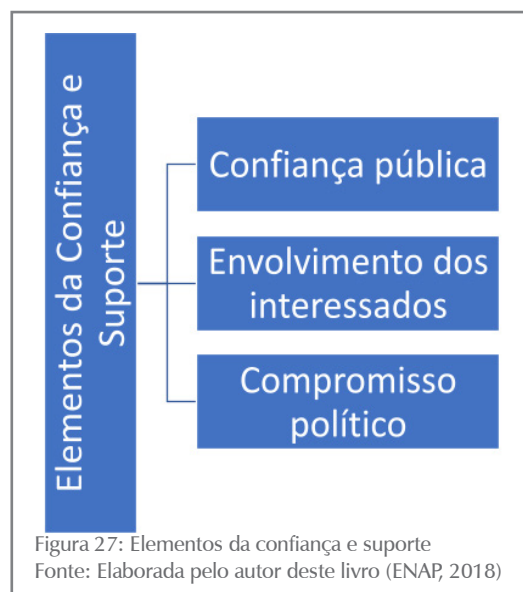
É a quarta etapa da avaliação *ex-ante*. Embora, por vezes, pouco valorizada, a estratégia de confiabilidade e suporte é importante para a efetiva implementação da política, bem como para que se alcance o impacto esperado. Assim, é necessário construir um planejamento para manter e/ou atingir grau alto de confiança e suporte.

Confiança e suporte podem ser definidos como aquele apoio subjacente que uma determinada política pública possui para ser implementada. Esta confiança e suporte devem ser avaliados em três planos:



Portanto, este apoio de confiança e suporte deve ser construído tanto entre os componentes da população em geral, quanto entre as partes diretamente interessadas e entre as lideranças políticas. Isto porque a falta de apoio, confiança e suporte de qualquer um desses grupos pode afetar negativamente o impacto da política, vetando determinada política ou gerando obstáculos operacionais e jurídicos, para exemplificar. Mas o inverso também é verdadeiro, assim o apoio, confiança e suporte desses grupos afeta positivamente a política, por exemplo, reduzindo custos e entraves à implementação (IPEA, 2018a). Desta forma, percebam, caros alunos(as) de Administração Pública, o quanto a confiabilidade e suporte são importantes.

Ainda se faz importante ressaltar que a confiança e o suporte têm três elementos a saber:



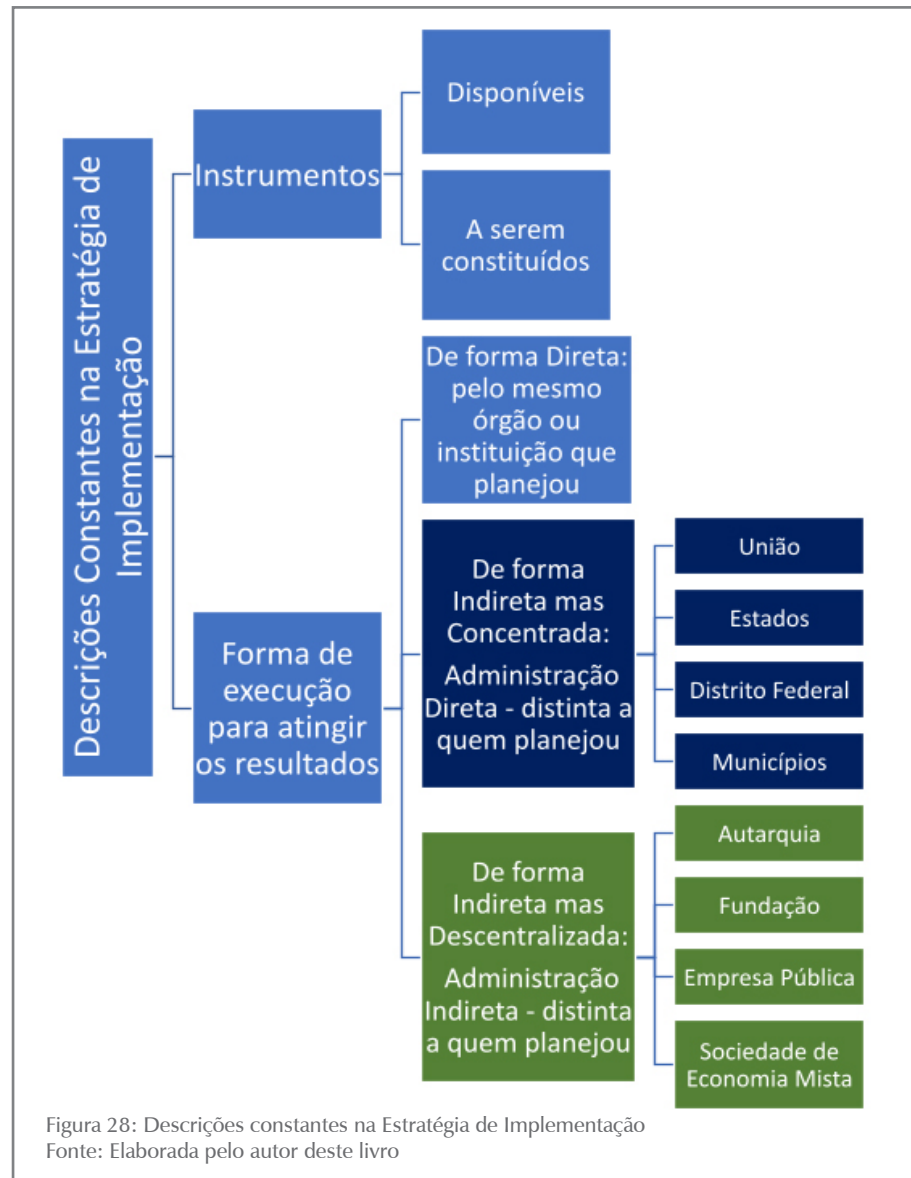
A **confiança pública** consubstancia-se no apoio dos cidadãos a uma política. A maneira mais direta de avaliar a confiança pública de uma política é por meio de pesquisa de opinião que questione durante a entrevista se o cidadão aprova ou não uma determinada proposta de política. Por sua vez, o **envolvimento dos interessados** é vital para a produção de bons resultados e impactos, uma vez que as partes interessadas são todos aqueles indivíduos e grupos afetados pela política. Assim, se acharem que serão positivamente impactados, irão apoiá-la, mas se entenderem que serão prejudicados por ela, não irão apoiá-la, e, eventualmente, lutarão contra a política, programa ou projeto. Portanto, este envolvimento das partes interessadas deve ser altamente eficaz. Para isso é importante ter o objetivo claro e identificar as pessoas e organizações com interesses afetados pela iniciativa, sejam positivamente ou negativamente. Posteriormente, deve-se “[...] entender as necessidades e as intenções das partes interessadas em maior profundidade” (IPEA, 2018a, 156). Por fim, o **compromisso político** “é a disposição dos líderes políticos para gastar capital político para apoiar os objetivos da política pública. Por um lado, os líderes políticos podem aproveitar sua influência para obter consenso a favor de um objetivo” (IPEA, 2018a, 156). Assim, o adequado engajamento político pode aumentar a probabilidade de sucesso. Mas, “por outro lado, se lideranças políticas de peso se opõem a uma política, há um risco de diminuição da confiança nessa ou uma falta de suporte para as organizações encarregadas de implementá-la” (IPEA, 2018a, 156).

Para avaliar a confiança e suporte devem ser analisados seus três elementos: confiança pública; envolvimento dos interessados; e compromisso político. Assim uma das técnicas possíveis é a aplicação de questionários a fim de identificar o grau de satisfação para cada um dos três elementos, avaliando-os como insuficiente, razoável, bom ou ótimo. Desta forma, esta “metodologia auxilia o gestor a fazer uma avaliação do nível de confiança e de suporte que uma política tem em cada elemento” (IPEA, 2018a, 158).

Estratégia de Implementação

É a quinta etapa da avaliação *ex-ante*. Esta etapa de implementação da política pública, programa ou projeto se consubstancia por processos estruturados e articulados. Estes processos envolvem vários atores e diversas espécies de recursos, sejam estes materiais, imateriais, humanos, financeiros, informacionais ou institucionais, com a finalidade de alcançar os objetivos e a execução das metas físicas das ações propostas. Portanto, é nesta etapa que são materializados os resultados concretos da política pública (IPEA, 2018a).

Na estratégia de implementação devem ser descritos:

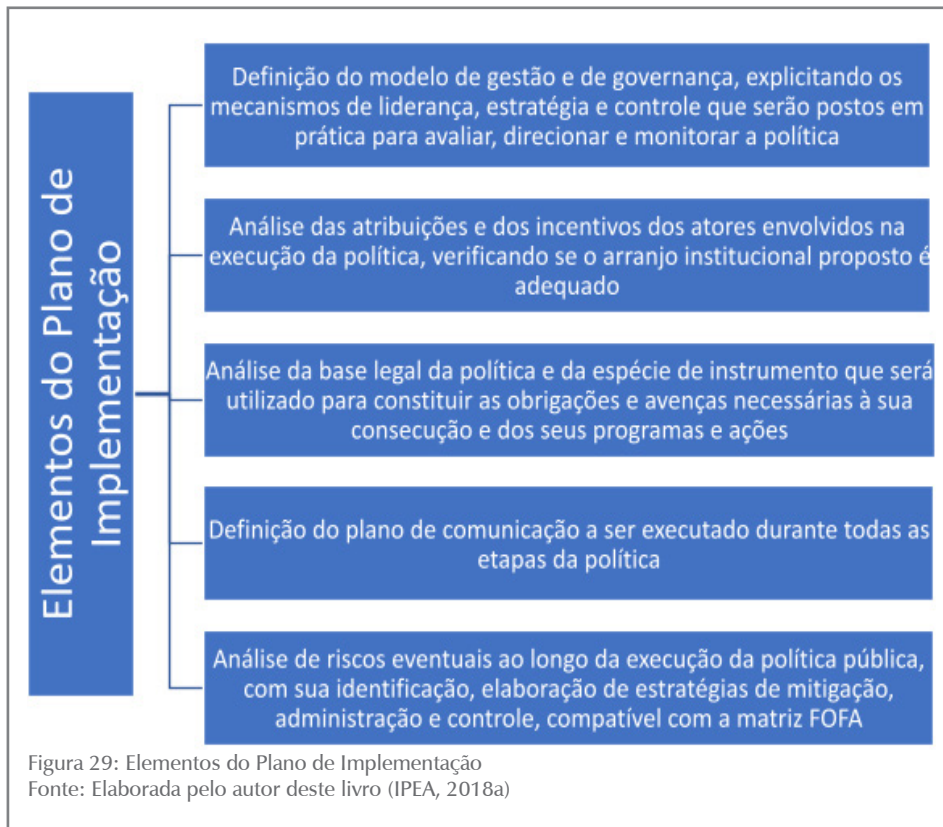


Ou seja, na estratégia de implementação devem estar descritos os instrumentos disponíveis, bem como aqueles que serão construídos. Ademais, deve ser descrita a forma de execução para alcançar os resultados. Além disso, deve estar explicitado se a execução vai ser realizada diretamente ou não pelo órgão ou instituição planejadora da política, programa ou projeto. Bem como, se esta execução vai ser concentrada ou descentralizada, ou seja, se vai ser realizada, respectivamente, pela Administração Direta ou pela Administração Indireta.

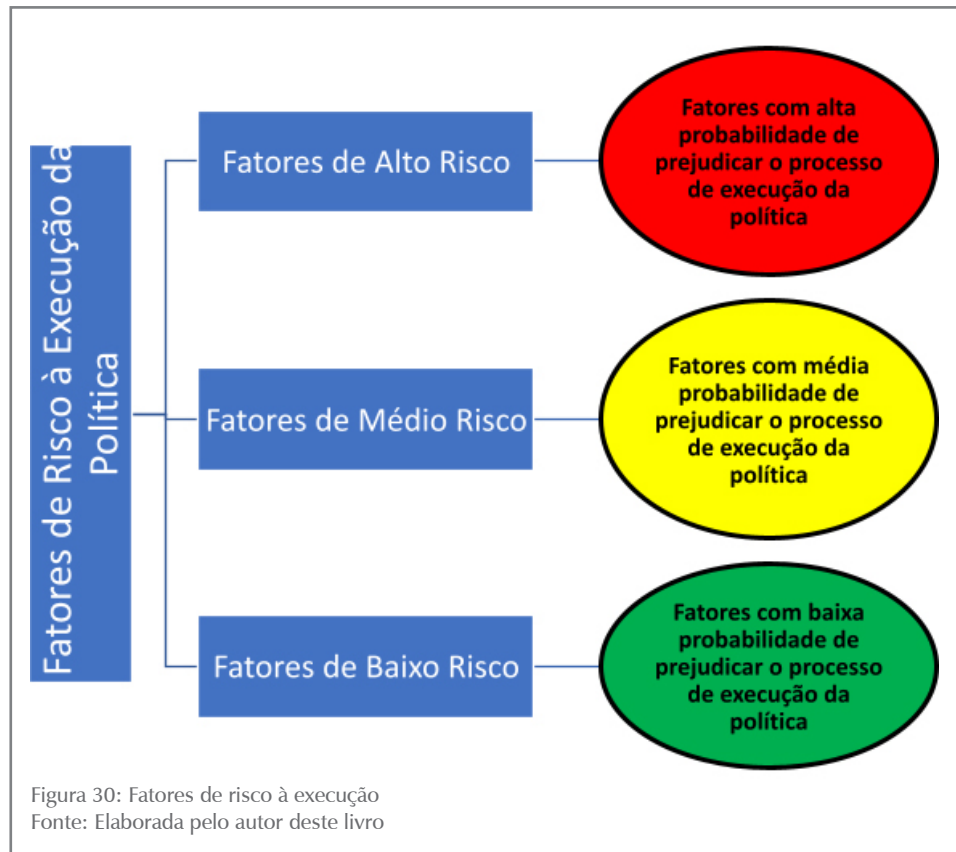
Assim, na estratégia de implementação o modelo lógico é explicitado, descrevendo a relação entre os meios e recursos disponíveis para a realização dos produtos e dos resultados pretendidos. Além disso, são descritos os atores envolvidos, sejam pessoas, organizações ou instituições, bem como suas relações com propósito de implementar a política, o que configura o arranjo institucional. É importante, também, demonstrar as

funções e responsabilidades dos atores nas ações da política, programa ou projeto e nos produtos. Outro ponto importante a ser descrito diz respeito às relações entre as pessoas, as regras, normas e leis vigentes e os recursos, sejam eles financeiros, materiais, informativos, sociais ou políticos, em atenção ao princípio constitucional da legalidade (IPEA, 2018a).

Especificamente na fase de implementação da avaliação *ex-ante* o propósito é identificar antecipadamente inconsistências, insuficiências ou desperdícios, a fim de evitar, minimizar e/ou mitigar problemas na política pública a ser implantada. Assim, deve ser construído, de forma participativa, entre avaliadores e atores, plano de implementação da política pública com os seguintes elementos:



Também é de grande importância identificar os riscos à política, programa ou projeto a ser implementado. Para tanto, se faz necessário determinar os fatores de riscos, que tragam ameaças à execução da política. A determinação destes pode ser feito com auxílio da matriz FOFA. Identificados os fatores de riscos estes devem ser classificados quanto ao grau do seu risco, como um semáforo de trânsito, que indica com a cor vermelha o alto risco, como a cor amarela a necessidade de atenção e com a cor verde o baixo risco, conforme figura a seguir:



Os fatores de alta risco são aqueles com alta probabilidade de influir sobre o processo de execução da política. Assim, além de identificados é preciso desenvolver uma estratégia para sua mitigação. Já os fatores de médio risco devem ser monitorados, a fim de evitar que afetem negativamente a política sem tempo para que os implementadores possam reagir e tentar mitigá-los, diante de uma mudança de cenário que os transforme de médio para alto risco. Para isso o “[...] plano de implementação deve vir acompanhado de um plano de gestão de riscos” (IPEA, 2018a, p. 124).

Uma gestão de riscos eficiente pode ser baseada em diferentes metodologias, já que há, além da NBR ISO 31000:2018, “[...] uma grande quantidade de *frameworks* de gestão de riscos mundialmente reconhecidos, tais como ISO 31000, Orange Book do Tesouro Britânico [...] COSO ERM [...]” (ENAP, 2018, p. 6).

SAIBA MAIS

Para saber mais sobre a NBR 31000:2018:

<<http://www.abnt.org.br/imprensa/releases/5753-lancada-a-nova-versao-da-norma-iso-31000-gestao-de-riscos>>

Para saber mais sobre gestão de riscos acesse a obra do Enap, intitulada a “Implementando a gestão de risco no setor público”:

<<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4088/1/Modulo%201-Estruturas%20de%20Gerenciamento%20e%20Bases.pdf>>

Estratégia de Monitoramento, Avaliação e Controle

É a sexta etapa da avaliação *ex-ante*. Consiste em criar estratégias de:

- Monitoramento;
- Avaliação;
- Controle.

As estratégias de monitoramento e avaliação de políticas públicas, programas ou projetos geram informações a fim de auferir o desempenho de políticas. Isto possibilita realizar ajustes durante a execução da política. Já o “controle possibilita que as ações e as diretrizes estabelecidas pelas políticas caminhem de fato de acordo com o esperado, havendo espaços e oportunidades para que os desvios e as inconformidades sejam detectados rapidamente” (IPEA, 2018a, p. 163).

Tanto o monitoramento quanto a avaliação são funções de gestão indispensáveis que ajudam a fortalecer o planejamento dos programas e a melhorar a efetividade das ações. Em apoio ao planejamento da política, a avaliação e o monitoramento são atividades contínuas e integradas, de forma a:

- medir continuamente;
- comparar o resultado obtido com o previsto;
- tomar decisões sobre medidas corretivas que reduzam falhas e elevem a eficiência (IPEA, 2018a).

O monitoramento também é chamado por parte da doutrina de avaliação *in-itinere*, que significa em andamento ou na estrada, respectivamente, em italiano e latim. Isto porque, o monitoramento é uma avaliação realizada durante o andamento da implantação e/ou execução da política. Ou seja, é um exame contínuo dos processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas. A parte da doutrina que não concorda em chamar o monitoramento de avaliação *in-itinere*, alega que o monitoramento não tem natureza avaliativa, uma vez que utiliza informações mais simples e imediatas sobre a operação e os efeitos da política, enquanto a avaliação usa informações mais aprofundadas e detalhadas da política. Questões semânticas à parte, estudaremos o monitoramento com mais detalhes no tópico de avaliação *in-itinere*.

A avaliação, por sua vez, “envolve julgamento, atribuição de valor e mensuração da política, no sentido de melhorar seus processos de tomada de decisão e ajustar as linhas de intervenção. Trata-se de informação mais aprofundada e detalhada sobre o funcionamento e os efeitos da política” (IPEA, 2018a, p. 163).

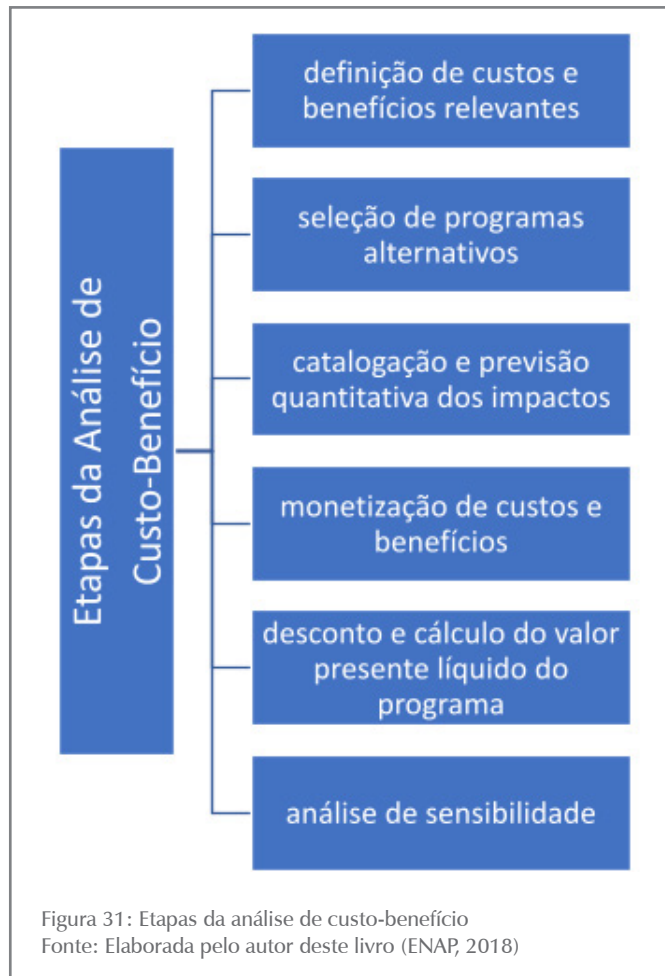
Já o controle se refere, entre outras questões, à verificação principiológica da administração pública, que deve, assim como suas políticas públicas, obedecer “aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988), dispostos no *caput*, do art. 37, do texto constitucional. Portanto, o controle diz respeito aos mecanismos e instrumentos para “[...] verificar se a realização das ações de uma determinada política não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem” (IPEA, 2018a, p. 163). Isto significa que o controle pressupõe investigar se a política pública, programa e/ou projeto atendem aos preceitos constitucionais e convencionais, bem como a legislação e normas em geral. Mas o controle não se encerra na legalidade, vai além, examina também o cumprimento dos princípios da administração pública, o interesse público e a finalidade pública.

Para isso, as políticas públicas devem ter: um sistema de monitoramento baseado em diversos indicadores, conforme abordado no tópico de modelo lógico; um sistema de avaliação que estabeleça critérios econômicos, sociais e ambientais, tais como equidade, satisfação do usuário, sustentabilidade, custo-benefício, eficiência, eficácia, efetividade etc.; e um sistema de controle com mecanismos internos e externos que possibilitem auferir e validar se as ações implementadas estão em conformidade com os objetivos e as regras estabelecidas pela política (IPEA, 2018a).

Análise de Custo-Benefício

É a sétima etapa da avaliação *ex ante*. Consiste em uma análise dos custos e os benefícios de uma política, programa e ou projeto, a fim de demonstrar que, do ponto de vista econômico, social e ambiental, os benefícios superam os custos. Em uma avaliação *ex ante* esta análise é mais difícil uma vez que ainda não há dados produzidos, mas apenas mensurados, máxime quanto aos benefícios. Não obstante, existam diversas metodologias para este desiderato, talvez, a melhor abordagem ainda seja a clássica análise de custo-benefício. Independentemente da metodologia, o fundamental é a construção de indicadores que demonstrem que o retorno esperado é positivo, justificando os custos da política pública (IPEA, 2018a).

Embora admita variações, normalmente uma análise de custo-benefício compreende várias etapas, as quais são sintetizadas na figura a seguir:



Após estas seis etapas, o avaliador deve escolher, entre as diversas alternativas analisadas, aquela em que os benefícios econômicos, sociais e ambientais superam os custos.

Impacto Orçamentário e Financeiro

É a oitava etapa da avaliação *ex-ante*. Esta etapa tem ligação direta com a anterior, pois não deixa de ser um controle de legalidade, também. Isto porque, na avaliação da política pública, a análise do impacto orçamentário e financeiro, de forma geral, “consiste na verificação do cumprimento das legislações fiscal e orçamentária pertinentes. É nessa fase, por exemplo, que se avalia se a autorização ou a execução da despesa pública dispõe de recursos para o seu financiamento [...]” (IPEA, 2018a, p. 111), bem como, se os “[...] requisitos definidos no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) foram devidamente observados” (IPEA, 2018a, p. 111). Uma vez que uma política em desconformidade com esta etapa, isto é, com impacto orçamentário e fiscal negativo, prejudica o equilíbrio fiscal e orçamentário da política, programa ou projeto.

Desta forma, para que uma política pública, programa ou projeto esteja em conformidade com o arcabouço legal vigente, no tocante aos aspectos orçamentários e financeiros, devem ser atendidos dois requisitos bá-

sicos. O primeiro diz respeito à despesa pública. Esta não pode estar em desacordo com as regras fiscais. Entre estas, destaca-se, especialmente, os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e do Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela da Emenda à Constituição nº 95/2016, que estabeleceu o limite de gastos para a despesa primária, chamado de “teto de gastos”. Já o segundo requisito se refere à impossibilidade de contrariar os procedimentos disciplinados nos principais instrumentos orçamentários, tais como o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. Entre estes procedimentos, destacam-se, com finalidade exemplificativa: os prazos, as condições e as restrições relacionados ao processo de alocação de recursos públicos (IPEA, 2018a).

SAIBA MAIS

Para saber mais sobre avaliação *ex-ante*:

<https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688>.

3.5.2.2 Avaliação *in-itinere*

Ainda, podemos falar na **avaliação *in-itinere***, que é o próprio monitoramento. Isto é, ocorre durante o processo de implementação de determinada política pública, programa ou projeto. Como seu nível de aprofundamento é menor e menos detalhado do que na avaliação *ex-post*, por exemplo, parte da doutrina não o considera um tipo de avaliação, mas propriamente um monitoramento, por não ser tão aprofundado quanto a avaliação.

Independente da polêmica semântica, o monitoramento é uma ferramenta de gestão interativa e proativa, realizado durante a execução do programa. Por isso, suas informações são menos aprofundadas, mas o suficiente para a tomada de decisão. Os dados são analisados e os resultados são utilizados para aperfeiçoamento do trabalho de equipe, para os ajustes necessários ao programa e para o processo decisório, gerando aprendizagem organizacional (RUA, 2011).

Assim, monitoramento pode ser definido como uma “atividade gerencial interna, realizada sistematicamente durante o período de execução e operação, para se saber como uma intervenção evolui ao longo do tempo, através de dados da gerência do projeto sobre metas iniciais, indicadores e resultados associados aos programas” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1279). Utilizado para se aferir as metas de um projeto, bem como “[...] os caminhos que uma intervenção percorre e as métricas potenciais para medir os efeitos na população-objetivo (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1279).

Portanto, sua função precípua é monitorar informações sobre o andamento da política pública, programa ou projeto, ponderando resultados,

para verificar e avaliar sua implantação e processo de desenvolvimento, aferindo se estão ocorrendo conforme o planejado inicialmente. Assim, é possível subsidiar alterações durante o curso do processo.

É possível citar alguns desafios para a realização de um bom monitoramento, tais como: identificar os objetivos que a política, programa ou projeto almeja; elaborar indicadores que possam monitorar o progresso em relação às metas; e fixar metas quantitativas e temporais para cada indicador (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1280). Assim, através do monitoramento, o avaliador pode verificar o andamento da implementação, isto é, se está alcançando seus objetivos e metas. Ademais, pode examinar quais problemas estão interferindo nas ações, processos e consecução dos objetivos previstos (FARIA, 2005). Em função dos resultados do monitoramento, é possível prescrever ajustes do plano, das condições operacionais e a correção dos rumos da política, programa ou projeto.

O plano de monitoramento da política, programa ou projeto é construído a partir do modelo lógico e dos indicadores apresentados nos tópicos anteriores. Isto porque o modelo lógico “determina onde o programa está querendo chegar e quais objetivos pretende atingir em termos de insumos, atividades, produtos, resultados e impactos” (IPEA, 2018a, p. 164). Já os indicadores, correspondentes a cada fase, “representam as medidas a serem utilizadas para acompanhar o progresso na direção do alcance dos objetivos e metas” (IPEA, 2018a, p. 164).

Portanto, para cada indicador deve haver um plano de monitoramento, que especifique o seguinte:

- a fase do modelo lógico no qual o indicador está associado;
- a descrição do indicador;
- a frequência da coleta de dados referentes ao indicador;
- o órgão responsável pela coleta;
- o valor de linha de base sempre que pertinente;
- a meta para o período e indicador em questão;
- o valor do indicador realizado para o período (IPEA, 2018a).

A seguir é apresentado, de forma sugestiva, um modelo de plano de monitoramento. Lembrando que este pode e deve ser adaptado de acordo com o caso concreto:

Plano de Monitoramento													
Indicador	Fase do Modelo Lógico				Valor linha base	Freq. Coleta	Meta			Realizado			Órgão responsável por coleta
	Insumo Atividade	Produto	Resultado	Impacto			2021	2022	2023	2021	2022	2023	

Quadro 2: Estrutura do plano de monitoramento
 Fonte: ENAP, 2018, p. 169

Os estudos realizados no monitoramento podem ser abrangentes e interdisciplinares ou pesquisas pontuais, a depender do caso concreto, mas devem sempre gerar informações sobre as mudanças promovidas pela política. Diante da natureza de monitoramento estes estudos são preliminares e desenvolvidos durante o andamento da política, programa ou projeto, a fim de estabelecer comparações e determinar marcos para o monitoramento.

Um desses estudos, talvez o mais comum, é a pesquisa de opinião, realizada por meio da aplicação de questionários aos atores envolvidos, bem como aos possíveis beneficiários. Tem o propósito de monitorar e avaliar a execução da política.

3.5.2.3 Avaliação de meio termo: processos, produtos e qualidade

A avaliação de meio termo ou intermediária diz respeito àquelas intervenções do tipo atividade, isto é, que têm como foco o processo, o produto, os bens e serviços de produção, a prestação continuada ou a qualidade (RUA, 2011). Assim, exemplificativamente, podemos dividir as avaliações de meio-termo nas seguintes espécies:



Figura 32: Espécies de avaliações de meio-termo
 Fonte: Elaborada pelo autor deste livro

Assim, leitor, vamos ver algumas destas avaliações agora.

A **avaliação de processos** tem como foco a lógica da sua implementação e a consistência desta com os resultados pretendidos. Desta maneira, este tipo de avaliação mede a diferença entre os resultados pretendidos, os procedimentos adotados e os resultados obtidos. Além disso, focaliza, também, a distância entre os resultados obtidos com certos procedimentos e certos valores de referência (parâmetros externos) relativos ao objeto da intervenção.

O objeto da avaliação de processo “é a aferição da adequação entre meios e fins, considerando os aspectos organizacional e institucional, social, econômico e político” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1277). Já seu objetivo é “[...] o de permitir a correção do modelo de causalidade e da implementação, visando reorientá-la em função dos objetivos propostos” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1277-1278).

A **avaliação de produtos e serviços** é toda avaliação cujo foco recai sobre os produtos ou serviços de uma política, programa ou projeto, em suas várias dimensões. O(a) aluno(a) de Administração Pública já deve ter percebido que há uma relação intrínseca entre as avaliações de produto e qualidade, uma vez que a avaliação de qualidade foca na qualidade do produto ou serviço.

Partindo da premissa que a qualidade toma como referência a satisfação dos consumidores, podemos falar em uma **avaliação de qualidade** de produto ou serviço. Esta tem como ponto de partida os requisitos necessários aos produtos ou serviços para que satisfaçam os consumidores, entendendo qualidade como a capacidade de um bem ou serviço atender às expectativas do seu público-alvo. Nesta dimensão se incluem, por exemplo, as avaliações de satisfação dos usuários de um serviço. Portanto, diversos critérios podem ser usados para avaliar os produtos e serviços quanto à qualidade e, assim, informar aos consumidores. Seu critério é a eficácia objetiva e qualidade dos produtos e serviços, tais como: serviços educacionais; médicos; de assistência social; estradas, projetos de desenvolvimento sustentável; entre outros (RUA, 2011).

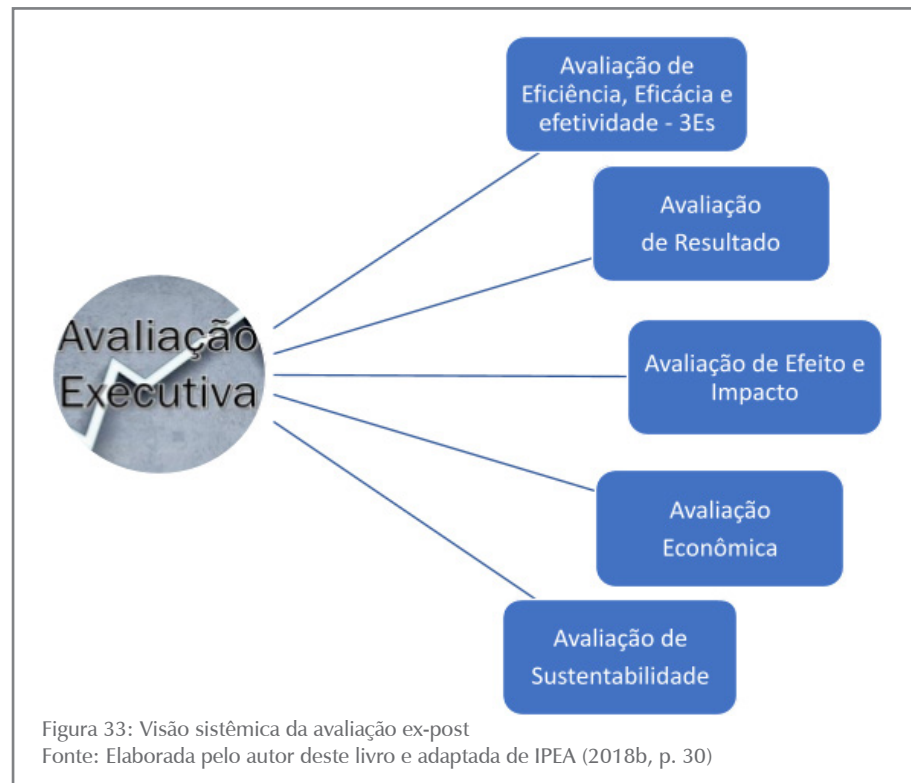
3.5.2.4 Avaliação ex-post: de resultados, efeitos e impactos

Outra lógica corresponde à **avaliação ex-post** que faz referência ao momento em que é realizada a avaliação e, portanto, ao estágio da intervenção que é submetido à avaliação. Compreende as avaliações intermediárias ou de meio-termo quando se trata de intervenções do tipo “atividade” (bens e serviços de produção ou prestação continuada) e as avaliações finais, de efeitos e de impactos.

Assim, a avaliação *ex-post* é aquela realizada após a ação (*ex-post*), ou seja, na etapa de avaliação da política pública propriamente dita (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013). Portanto, objetiva avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade, isto é, os impactos, bem como fornecer conhecimento para políticas públicas, programas ou projetos futuros.

Vale ressaltar que, numa acepção restrita, a avaliação *ex-post* não diz respeito apenas ao momento em que se pensa ou se planeja a avaliação, mas também à natureza do que é calculado. Isto porque, o foco, nesse caso, recai sobre o que é calculado: o custo efetivo de cada alternativa, pelo mesmo processo de análise de custos da avaliação *ex-ante*, porém tendo como referência os valores efetivamente despendidos.

Antes de vermos os tipos de avaliações *ex-post* convido o(a) leitor(a) e o(a) aluno(a) de Administração Pública para entender a avaliação *ex-post* de forma sistêmica, o que podemos observar na figura a seguir:



A avaliação *ex-post* inicia com uma abordagem rápida para o aprofundamento, o que se dá mediante a **avaliação executiva**, “[...] que permite, de forma prática e rápida, identificar em qual elemento ou em qual processo da cadeia de valor da política há maior chance de ocorrerem aprimoramentos (IPEA, 2018b, p. 29-30). Essa abordagem é composta pela “apresentação do panorama geral da política, a análise do problema que a política pretende combater, a teoria do programa, das atividades e produtos, dos resultados e impactos, de custo e gestão financeira, e dos indicadores de eficiência (IPEA, 2018b, p. 30). A partir disso é desenvolvida uma análise global da política, a fim de formular conclusões e recomendações para o ajuste e aprimoramento da política na sua execução. Diante dos resultados da avaliação executiva, outras abordagens de avaliação são desenvolvidas, assim é aprofundado um determinado componente da política, realizando uma avaliação de resultados, de efeitos e impactos, de capacidade de fornecimento do produto ou do serviço planejado, de eficiência, eficácia e efetividade (3Es) ou de sustentabilidade, por exemplo (IPEA, 2018b).

Vejam agora os principais tipos de avaliações *ex-post*.

A **avaliação de resultados** tem como objetos ou os produtos finais ou seus efeitos. O produto final – frequentemente denominado *output* – é sempre uma saída direta, objetivamente constatável, da operação de um sistema: bens ou serviços como vacinas aplicadas, livros distribuídos, refeições servidas, alunos certificados, áreas reflorestadas etc.

Ou seja, ocorre depois da implementação da política, programa ou projeto e visa averiguar em que medida o programa atingiu os objetivos, bem como, quais foram seus efeitos e consequências. Assim, este tipo de avaliação questiona se houve alterações na situação-problema que deu origem a formulação do programa, bem como examina o sucesso ou fracasso no tocante à mudança efetiva nas condições prévias de vida das populações beneficiadas (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1278).

A avaliação de resultados, enquanto avaliação *ex-post*, analisa de forma exploratória os indicadores de resultados e de impactos almejados com a política, programa ou projeto. Utiliza metodologias quantitativas e qualitativas capazes de verificar a evolução dos indicadores, bem como aquelas que estabeleçam métodos de coleta de informações junto aos usuários ou aos envolvidos na execução da política pública. Na avaliação de resultado o cumprimento das metas da política é aferido mediante um mapeamento de fatores que o favoreceram ou o desfavoreceram. Já o levantamento do nível de satisfação dos usuários ou das possibilidades de aprimorar os resultados da política é verificado por meio de aplicação de questionários ou entrevistas com amostra de beneficiários ou com grupos focais (IPEA, 2018b).

A principal distinção entre as avaliações de resultados e de impactos relaciona-se às metodologias utilizadas. A avaliação de resultado é calçada na verificação dos indicadores quantitativos e/ou no uso de metodologias quantitativas exploratórias, bem como no levantamento do nível de satisfação e da percepção dos usuários quanto aos resultados da política. Para isso, são propostas e verificadas hipóteses sobre os indicadores de resultados e impactos, conforme o modelo lógico, estudado na avaliação *ex-ante*. Em contrapartida, na avaliação de impacto são utilizadas metodologias estatísticas e “[...] hipóteses sobre o comportamento dos beneficiários da política e dos não beneficiários que servirão de grupo de controle [...]” (IPEA, 2018b, p. 242). Assim, é possível estimar os efeitos causais da política, programa ou projeto, tanto sobre os indicadores de resultados, quanto de impactos, definidos no modelo lógico (IPEA, 2018b).

Quanto às **avaliações de efeitos e de impactos**, embora ambas sejam do tipo *ex-post*, ou seja, realizadas após a implantação da política, há diferenças entre elas. Nesse sentido, o produto final diferencia-se do efeito, que é a sua consequência: a mudança desencadeada na realidade pelo produto final. O termo em língua inglesa para “efeito” é *outcome*, que guarda clara diferença de *output*. O “efeito” está diretamente relacio-

nado com o produto final de uma intervenção (política, programa ou projeto) e sempre expressa uma mudança em uma situação preexistente. Em geral, as políticas públicas são implementadas mediante alguns processos destinados a gerar produtos com a finalidade de produzir efeitos, ou seja, transformar a realidade. Relacionada à obtenção dos efeitos, a palavra “efetividade” ganhou especial destaque nos últimos tempos, referindo-se a um dos mais importantes critérios de avaliação, como será visto mais adiante.

De igual relevância, um conceito pouco preciso, embora frequentemente utilizado como sinônimo dos efeitos, é impacto. Aqui cabem algumas distinções. Primeiramente, os efeitos são, por definição, previsíveis, em razão da sua relação direta com os produtos. Podem ser efeitos positivos (que se pretende desencadear) ou negativos (que se deve mitigar), mas são sempre o propósito da intervenção. Já os impactos podem ser previsíveis ou não. Isso resulta do fato de que não se relacionam diretamente com o produto ou a causa.

Tanto os impactos previsíveis como os imprevisíveis podem ser positivos ou negativos. Devido a essa relação indireta e mediada, e suscetível a interveniências diversas, os impactos podem variar no tempo e na intensidade e podem se espalhar por áreas muito diferentes daquela em que ocorreu a intervenção.

Por exemplo, vacinas aplicadas, que podem ter como efeito crianças imunizadas, podem gerar impactos como uma redução dos gastos do sistema de saúde com o tratamento das doenças (que foram evitadas); uma redução da repetência e da evasão escolar por ter sido evitada a perda de dias letivos pelas crianças; uma redução das faltas das mães ao trabalho evitando a perda de renda das famílias etc.

Diante do exposto, a **avaliação de impactos** “é a identificação sistemática dos efeitos – positivos ou negativos, intencionais ou não – nos lares, instituições e ambiente causados por uma determinada actividade de desenvolvimento tal como um programa ou projecto” (BANCO MUNDIAL, 2004). Ou seja, é uma avaliação de um ou mais resultados de médio ou longo prazo. Resultados estes que podem ser definidos como impactos, isto é, consequências dos resultados imediatos. Para entender melhor, veja os exemplos nas figuras a seguir:

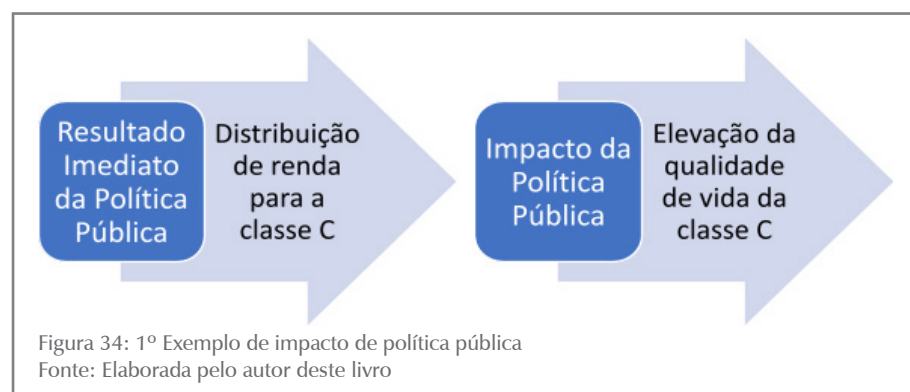


Figura 34: 1º Exemplo de impacto de política pública
Fonte: Elaborada pelo autor deste livro

Ou seja, podemos dizer que políticas públicas que tenham como resultado imediato a distribuição de renda para a classe C, gera como impacto a elevação da qualidade de vida desta classe.



Isto significa que uma política pública que tenha como resultado imediato o aumento das vendas dos produtores rurais para o abastecimento dos centros urbanos gera como impacto a elevação da qualidade de vida no meio rural. Outro exemplo, uma política que tenha como resultado imediato a redução das importações gera como impacto o aumento da poupança.

Essas características dos impactos conduzem à seguinte reflexão: uma política pública pode ter como expectativa certos impactos, mas não pode tê-los como seu objetivo direto, a saber:

- devido ao baixo grau de governabilidade que qualquer gestor tem sobre estes impactos;
- devido às dificuldades de evidencição da cadeia causal entre a intervenção, seu(s) produto(s), seu(s) efeito(s) e os impactos; e
- devido a fatores que dificultam uma identificação e mensuração clara dos impactos.

Tudo isso impõe grandes desafios à avaliação de impacto, cujo método se baseia na lógica experimental ou quase experimental. Assim, a avaliação de impacto, enquanto dimensão *ex-post* do resultado, está relacionada com os objetivos gerais e o alcance efetivo das metas. Tratando-se de avaliação mais complexa, este tipo de avaliação examina a existência do nexo causal entre os resultados da implantação da política, programa ou projeto e as alterações nas condições sociais da população (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Assim, procura responder a três questões fundamentais:

- As mudanças observadas na situação-problema se devem à intervenção ou a outros fatores?
- Uma solução se aplica a outras realidades, ou apenas a determinado contexto?
- As mudanças são permanentes ou temporárias, cessando com a interrupção do programa? (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1278).

A avaliação de impacto usualmente é operacionalizada “[...] por meio de desenhos quase experimentais, usa métodos quantitativos para a coleta e o tratamento dos dados e modelos estatísticos e econométricos para analisá-los” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1278). O grande desafio deste tipo de avaliação diz respeito à demonstração de que os resultados aferidos estão causalmente relacionados aos produtos produzidos pelo programa. Assim, as exigências para uma adequada verificação de impacto são:

- observar um tempo de maturação da política, programa ou projeto para auferir o registro de impacto;
- contar com uma variedade de informações prévias à implementação, como uma análise *ex-ante*;
- encontrar um bom contrafactual, isto é um indivíduo ou grupo de comparação que não tenha participado do programa, mas que seja similar ao factual ou de tratamento, a fim de criar um grupo ou tratamento controle, com o propósito de se controlar o viés de seleção do indivíduo ou grupo de comparação;
- comparar o estudo com outras avaliações (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Portanto, como você leitor(a) deve ter percebido a avaliação de impacto busca quantificar os efeitos causais da política. Contudo, afirmar que um resultado em específico “é causado por uma política específica não é uma tarefa estatística trivial. Diversas estratégias empíricas podem ser consideradas para se isolar o efeito de uma dada política da influência de outros fatores sobre os seus indicadores de resultado” (IPEA, 2018b, p. 261). Para isso a avaliação de impacto busca verificar as hipóteses da teoria do modelo lógico. Procura, por exemplo, comprovar uma determinada hipótese, na qual dispõe que “[...] determinados insumos e determinadas atividades geram determinados produtos, que, por sua vez, geram resultados (efeitos de curto e médio prazo) e impactos (efeitos de mais longo prazo) no público-alvo ou na sociedade como um todo” (IPEA, 2018b, p. 261). Desta forma, é através da avaliação de impacto que é possível auferir que a política, de fato, gera os resultados, efeitos e impactos esperados, conforme planejado.

Segundo Ramos e Schabbach (2012, p. 1279) “esses desenhos possuem alta legitimidade na comunidade internacional que discute avaliação de políticas públicas e permitem a realização de análises abrangentes, com grandes amostras populacionais”. É, portanto, um tipo de avaliação mais complexa, dispendiosa e demorada. Por isso, utilizam mais recursos e levam mais tempo até produzirem resultados aos tomadores de decisão. Por estes motivos, sua utilização deve ocorrer de forma parcimoniosa, e, apenas em casos em que seja necessário, por exemplo, por falta de conhecimento prévio do que funciona ou não ou quando o programa for inovador e de importância estratégica (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

3.5.3 Avaliação Segundo a Eficiência, Eficácia e Efetividade (3Es)

**Você sabe a diferença entre estes três termos?
Existe relação entre eles ou são totalmente independentes?**

Dentre esses três conceitos, maior ainda é a dúvida quanto à linha demarcatória entre eficácia e efetividade. O conceito de **eficiência**, especialmente eficiência operacional, na maioria das vezes, está associado à análise dos custos e prazos esperados (em relação ao realizado) na implantação de uma política, um programa, projeto ou uma atividade. Existe uma zona de consenso bem estabelecida quanto ao conceito.

Acrescentado pela Emenda Constitucional nº 19/98, o princípio da eficiência está disposto no caput do art. 37, que impõe aos gestores o dever de seguir os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, da eficiência:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...] (BRASIL, 1988)

Desta forma para o princípio da legalidade estabelece que o administrador público deve agir conforme a lei. Já o princípio da impessoalidade estabelece que o órgão público deve divulgar com transparência todos os atos da administração pública. Por sua vez, o princípio da moralidade apresenta que nem tudo que é legal é moral. Isto significa que o gestor público não deve pautar seus atos somente pela autorização legal, mas também pelo aspecto moral do ato administrativo. O princípio da impessoalidade impõe que todos os indivíduos devem ser tratados igualmente. Por fim, o princípio da eficiência impõe à Administração Pública o dever de almejar e alcançar os melhores resultados por meio da aplicação da lei (CARVALHO FILHO, 2015).

Este dever estatal de atuação eficiente está relacionado com o direito dos usuários de receberem serviços públicos com qualidade e presteza. Por isso, a Lei nº 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, em seu art. 116, enumera uma série de deveres do servidor público relacionados com a eficiência, como por exemplo: atender com presteza o público em geral (inciso V) e zelar pela economia do material (inciso VII). Assim, não foi por acaso, que o princípio da eficiência foi uma das bases da Reforma Administrativa que almejou implementar uma administração pública gerencial voltada para um controle de resultados na atuação estatal (MAZZA, 2017).

Vale ressaltar, porém, que eficiência, eficácia e efetividade são conceitos distintos. A eficiência diz respeito ao modo pelo qual se exerce a função administrativa. Por sua vez, a eficácia diz respeito aos meios e instru-

mentos empregados pelo agente. Enquanto a efetividade é voltada para os resultados de sua atuação (CARVALHO FILHO, 2015).

Desta forma, a **eficácia**, para alguns autores, diz respeito à análise da contribuição de um evento para o cumprimento dos objetivos almejados ou do projeto ou da organização. A confusão maior está relacionada ao conceito de efetividade. Em alguns casos, a eficácia ficou relacionada ao resultado imediato, relativamente esperado. E os outros efeitos de espectro mais amplo, chamados de secundários ou imprevistos ou colaterais, estariam relacionados à **efetividade**.

Essa diferenciação é basicamente um recurso analítico, servindo para caracterizar o que são metas e/ou produtos anunciados de uma política, e discriminá-los de produtos alcançados no âmbito do programa, em termos de uma efetiva mudança nas condições prévias (efeitos e impactos nas populações atingidas pelo programa sob avaliação).

Para esclarecer a distinção entre eficácia e efetividade, vamos analisar juntos um exemplo apresentado por Arretche (2001), que faz referência a uma campanha de vacinação muito bem-sucedida. Em termos de eficácia, vale dizer, a possibilidade de atingir uma quantidade satisfatória de suas metas de vacinação, por exemplo, vacinar crianças num prazo dado, não significa necessariamente que o programa seja bem-sucedido a ponto de, efetivamente, reduzir a incidência da doença que se propunha erradicar ou diminuir substancialmente num horizonte de tempo.

Para melhor compreensão, observe o quadro a seguir, que traz resumidamente a definição destes termos:

Eficácia	Relaciona atividades com seus produtos iniciais, intermediários e finais (metas e objetivos). Exemplo: 100% do número previsto de crianças vacinadas.
Eficiência	Relaciona produtos com seus custos (financeiros, humanos, tempo). Exemplo: Custo por criança/vacina 2% menor que o custo médio dos últimos cinco anos. Todos os prazos previstos cumpridos.
Efetividade	Relaciona produtos com seus efeitos na realidade que se quer transformar, ou seja, consequências. Exemplo: redução da incidência da doença "X" em 90%.

Quadro 3: Distinção entre Eficácia, Eficiência e Efetividade
Fonte: RUA, 2014.

Ademais, as avaliações podem usar outros critérios, relativos a processos, como economicidade, celeridade, tempestividade etc. Ou relativos a resultados, como equidade, ou seja, a capacidade de contribuir para a redução das desigualdades e da exclusão social.

Sem contar a sustentabilidade, vale dizer, a capacidade de desencadear mudanças permanentes, que persistem além dos investimentos realizados, e que alteram o perfil da própria demanda por políticas/programas, retroalimentando o sistema de políticas públicas. E, nessa dinâmica, fa-

zer uso racional de todos os recursos necessários, contribuindo para a preservação do patrimônio comum da sociedade.

As preocupações com a efetividade das políticas públicas, com sua sustentabilidade e com a sua maior ou menor capacidade de promover a equidade remetem diretamente ao tema da *accountability* e do controle, tão caro aos debates recentes sobre as novas relações entre o Estado e a sociedade.

Porém, embora o tema tenha os seus atrativos, a reflexão sobre ele é ainda bastante preliminar. Pois, por exemplo, não temos clareza sobre o que significa “controle”, tampouco sobre qual sua extensão. Sabemos que é possível falar em controle vertical, como aquele que se dá na dinâmica das relações entre o todo e as partes no arranjo federativo.

Podemos, também, falar de controle horizontal, como o que tem lugar na esfera das relações entre os Poderes, realizado rotineiramente pelo Legislativo ou especificamente pelo seu órgão auxiliar, o Tribunal de Contas, sobre o Executivo e suas políticas.

Ouvimos falar, ainda, em controle interno, como o que se exerce por órgão especializado do próprio Executivo, sobre as suas diversas instâncias.

No Brasil, as atividades de controle interno e externo têm previsão na Constituição de 1988, que estabelece como:

- controle interno aquele realizado pelos próprios órgãos do aparelho estatal, como a Controladoria Geral da União e suas subunidades; e
- controle externo aquele efetivado pelo Poder Legislativo, que conta com o auxílio das cortes de contas, ou seja: o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e os Tribunais de Contas dos Municípios*.

Diante do exposto, podemos afirmar que o controle pode ter como foco as esferas orçamentária, fiscal, contábil, patrimonial e programática e que a avaliação representa o mais importante instrumento de controle da efetividade das políticas e dos programas governamentais.

SAIBA MAIS

Para saber mais: *O texto constitucional, em seu art. 31, §4º, veda a criação de Tribunais de Contas Municipais. Contudo, a maioria jurisprudencial do STF interpreta este dispositivo, no sentido de que os Municípios não podem criar seus próprios tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais, mas permite que os Estados-membros, mediante autônoma deliberação, instituem órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios. Confira este entendimento do STF: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=456>>.

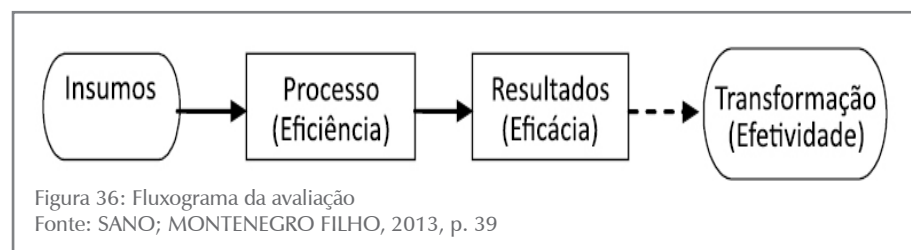
Diante destes conceitos e diferenciação entre eficiência, eficácia e efetividades, vamos aprofundar um pouco mais na metodologia da avaliação segundo a eficiência, eficácia e efetividade, critérios estes conhecidos pela sigla 3Es, doravante assim chamada neste livro.

Os itens 3.5.3, a partir deste ponto, foram adaptados e remixados da obra: SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mario Jorge França. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. *Desenvolvimento em Questão*, n. 22, 2013.



Esta obra está licenciada nos termos da Licença Creative Commons Atribuição-NonComercial-Compartilhalgal 3.0 Brasil, podendo a OBRA ser remixada, adaptada e servir para criação de obras derivadas, desde que com fins não comerciais, que seja atribuído crédito ao autor e que as obras derivadas sejam licenciadas sob a mesma licença.

Este tipo de avaliação, segundo a eficiência, eficácia e efetividade (3Es) é assim chamada justamente por utilizar os 3Es como critérios ou indicadores. Vários autores ressaltam que estes três critérios de avaliação são os mais tradicionais, usados e fundamentais (CARVALHO, 2001; HARMON; MAYER, 1999). Neste sentido, Sulbrandt (1993) agrupa as experiências avaliativas de programas em três metodologias básicas: a) avaliação de metas (eficácia); b) avaliação de impacto (efetividade); e c) avaliação do processo (eficiência). Por seu turno, Jannuzzi e Patarra (2006) destacam a importância do monitoramento dos programas segundo o raciocínio insumo-processo-resultado-impacto, que pode ser realizado com os 3Es, conforme ilustrado na Figura a seguir, inclusive para os insumos envolvidos, avaliando sua influência em cada uma das três etapas:



A Lei nº 11.653/2008 corrobora as perspectivas anteriormente apresentadas ao estabelecer que a gestão do Plano Plurianual de 2008 a 2011 observará os princípios de eficiência, eficácia e efetividade na avaliação dos seus programas (BRASIL, 2008).

Diante das várias definições existentes dos 3Es, algumas delas inclusive contraditórias entre si, faz-se necessário explicitar que os conceitos aqui adotados são os de Washington Souza (2008), nos quais a efetividade é percebida mediante a avaliação das transformações ocorridas a partir da ação; a eficácia resulta da relação entre metas alcançadas *versus* metas pretendidas e a eficiência significa fazer mais com menos recursos.

Estas definições estão alinhadas a várias outras largamente utilizadas, entre elas as do manual *Guide for monitoring and evaluation* do Unicef, apresentadas no texto de Costa e Castanhar (2003), e do Tribunal de Contas da União (TCU), presentes no texto de Ghelman (2006).

Vale ressaltar que a efetividade está relacionada ao impacto social que procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa social. Por seu turno, avaliar o impacto social é mensurar o real valor de um investimento social. O que torna sua avaliação indispensável é o fato de que, caso o impacto social não seja o esperado, poder-se-á replanejar a atuação (FONTES, 2005). A principal dificuldade, porém, é garantir a vinculação entre as ações do programa e as mudanças percebidas. A eficácia, por sua vez, propicia que as instituições avaliadas respondam às pressões por transparência, demonstrando que resultados estão sendo alcançados.

A mensuração da eficiência de uma ação social pode ser realizada de várias formas e a falta de parametrização gera diversas dúvidas sobre quais ações são mais eficientes. A eficiência também não pode ser avaliada olhando-se apenas para os aspectos internos da organização, devendo-se voltar para a globalidade das demais organizações (ARAÚJO et al., 2008). Ou seja, não se deve apenas avaliar se houve desperdícios ou desvios dos recursos, mas também comparar a eficiência alcançada com a de outras organizações que podem vir a se tornar *benchmarks*. Segundo Marinho e Façanha (2001, p. 6), “avaliação pressupõe comparação”. Vale destacar, ainda, que a busca pela eficiência implica uma melhor utilização dos recursos, resultando no combate à corrupção.

Com relação ao aspecto histórico da eficiência, sua presença é observada tanto no surgimento da teoria da administração quanto na teoria da administração pública. É importante lembrar, todavia, que a sua busca, imbuída numa cultura racional burocrática, desvinculada de interferências morais, resultou no genocídio dos judeus e dos ciganos em Auschwitz, símbolo, à época da Segunda Guerra, da modernidade e cientificamente organizada, que se utilizava das técnicas mais eficazes (LÖWY, 2011).

Também se entende pertinente situar os 3Es nas três fases de um processo avaliativo: a que antecede o início do projeto (*ex-ante*), estando vinculada às clássicas etapas de diagnóstico e formulação do programa social; a que ocorre durante a etapa de constituição (*pari-passu*) e a que se sucede à ação (*ex-post*), na etapa de avaliação propriamente dita (JANNUZZI, 2005). Estas relações são sintetizadas no Quadro a seguir.

Indicador	FASE		
	<i>Ex-ante</i>	<i>Pari-pasu</i>	<i>Ex-post</i>
Eficiência	Estimativa baseada em iniciativas comparáveis. Pouco utilizada.	Comparação entre o que foi previsto e o que se está realizando. Utilizada principalmente no controle orçamentário.	Comparação com iniciativas similares ou com o planejado. Mais utilizada.
Eficácia	Baseada em iniciativas comparáveis. Pouco utilizada.	Acompanhamento da realização das metas propostas.	Verificação se as metas propostas foram atingidas.
Efetividade	Expectativa baseada em iniciativas similares. Pouco utilizada.	Avaliações parciais ao término das etapas de um programa.	Vinculação das mudanças, caso tenham ocorrido as ações empreendidas. Mais utilizada e recomendada.

Quadro 4: Relação entre os 3Es e as fases da avaliação
 Fonte: SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013, p. 41

Finalmente, é preciso destacar que a avaliação sistemática, contínua e eficaz é uma ferramenta gerencial poderosa, fornecendo aos formuladores e gestores de políticas públicas condições para aumentar a eficiência e efetividade dos recursos aplicados. Faz-se necessário, portanto, o desenvolvimento de um conjunto harmônico e sistemático de indicadores que abranjam os 3Es e suas inter-relações, tema a ser tratado no próximo tópico.

Lemos (2009) afirma haver um consenso de que todo monitoramento e avaliação baseiam-se em indicadores que auxiliam nas tomadas de decisão, permitindo um melhor desempenho, a formulação de um orçamento mais racional e uma prestação de contas mais clara e objetiva.

Costa e Castanhar (2003, p. 987) indicam que:

O grande desafio para a disseminação da prática da avaliação de projetos no setor público é, sem dúvida, encontrar formas práticas de mensurar o desempenho e fornecer ao responsável pela gestão dos programas sociais, bem como para os demais atores envolvidos, informações úteis para a avaliação sobre os efeitos de tais programas, necessidade de correções, ou mesmo da inviabilidade do programa.

O desafio em questão esbarra na falta de consenso a respeito da definição de indicadores sociais. Situação diferente é a do setor privado, em que seus indicadores já são consagrados, sendo, muitos deles, inclusive,

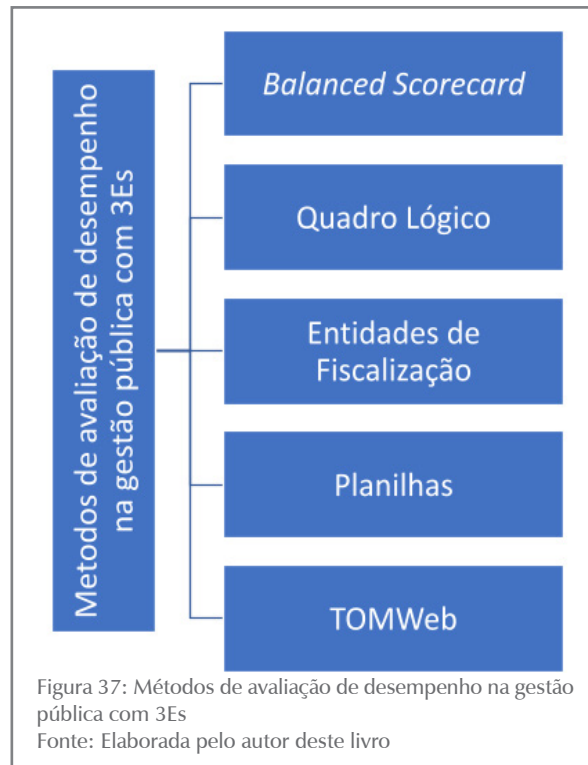
internacionalmente utilizados. Ocorre o mesmo em outros setores menos preocupados com as questões sociais e mais focados em suas respectivas especialidades e indicadores. Por exemplo, o setor econômico elege o Produto Interno Bruto (PIB) como um indicador da geração de riqueza, ao passo que o setor agrícola toma como parâmetro de produtividade as toneladas de grãos por safra, enquanto o judiciário baseia-se no número de processos por juiz para alocar seus recursos, entre outros. Tentar-se-á contribuir para a superação deste desafio, destacando algumas informações relevantes sobre indicadores para políticas públicas. Para um maior aprofundamento, porém, faz-se necessária a consulta aos artigos citados.

Antico e Jannuzzi (2006) detalham em seu artigo os tipos, propriedades e fontes de indicadores para cada uma das quatro etapas (diagnóstico, formulação, instituição e avaliação) do ciclo de avaliação de políticas públicas. Alertam, também, sobre os bolsões de iniquidades escondidos pelos indicadores que refletem as médias municipais. Além disso, demonstram as etapas de construção de indicadores multicritérios, que podem ser utilizados para programas intersetoriais. Exemplificam, igualmente, um Painel de Indicadores de Monitoramento, considerado como uma ferramenta “pragmática”. Por fim, escrevem brevemente (dois parágrafos) sobre a Análise Envolvória de Dados (DEA), sendo necessária a leitura complementar de obras específicas para sua utilização. Sobre a efetividade, sugerem o emprego de indicadores de diferentes naturezas e propriedades, na tentativa de captar as mudanças ocorridas, alertando para a necessidade de avaliações qualitativas e da lentidão do impacto, quando o marco zero não é trágico ou os recursos não são expressivos.

Já Costa e Castanhar (2003) apresentam no seu texto informações importantes para a elaboração de um sistema de avaliação, inclusive exemplificando-o.

Por seu turno, Guimarães e Jannuzzi (2005) advertem, em sua análise crítica, sobre os problemas decorrentes do emprego de indicadores sintéticos (média de vários indicadores simples). Eles afirmam que, por mais abrangentes que esses indicadores tentem ser, alguns inclusive compostos por 38 indicadores simples, como o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), 3 não devem ser interpretados como um reflexo fiel e absoluto da realidade.

Nos tópicos a seguir são apresentados, de forma exemplificativa, cinco métodos de avaliação de desempenho na gestão pública tendo os 3Es como indicadores, conforme a seguinte figura:



Balanced Scorecard

Pelo já comentado fato de o setor privado possuir mais ferramentas, conhecimentos e histórico na utilização de indicadores, muitos estudiosos tentam adaptar ferramentas empresariais às necessidades públicas. À parte as críticas sobre estas adaptações, Ghelman (2006) também apresenta um modelo adaptado do *Balanced Scorecard* aos preceitos de uma nova gestão pública moderna e focada nos resultados, preservando, segundo o autor, as especificidades da área pública. Dentre as adaptações, o autor conclui pela necessidade das medidas de desempenho nas dimensões da: a) eficiência, visando à otimização dos recursos dos contribuintes; b) eficácia, por meio da melhoria da qualidade dos serviços; e c) efetividade, buscando orientar as ações públicas para o atendimento ao cidadão. Assim, é facilmente observável o uso de todos os 3Es, além da preocupação com o monitoramento sistemático dos resultados.

O autor também justifica a utilização conjunta dos 3Es ao afirmar que a busca isolada pela eficiência, reduzindo custos e/ou aumentando a produtividade, pode comprometer a qualidade do serviço. Mesmo ofertando um serviço com eficiência e eficácia não há garantias do alcance da efetividade com a conquista da transformação desejada, citando inclusive exemplos.

Sobre a efetividade, o autor também conclui que, ao considerá-la como um dos aspectos medidos pelo modelo proposto, permite-se um aumento do controle social decorrente da possibilidade de avaliação do desempenho organizacional. Para que o cidadão seja um indutor da melhoria da qualidade do serviço público, porém, faz-se necessária a disponibilização destas informações de forma fácil e inteligível, caso contrário sua participação será cerceada.

Partindo da premissa de que o Estado é fator fundamental para o desenvolvimento, o autor estabelece a contribuição do seu modelo a partir do aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão. São feitas, contudo, algumas ressalvas, como o fato de este modelo não poder ser aplicado diretamente em todos os órgãos públicos, mas apenas naqueles que possuem um planejamento estratégico estruturado e uma forte cultura de medição do desempenho organizacional. Vale frisar que o modelo desconsidera as especificidades de cada órgão público e, por isso, deve ser adaptado às especificidades de cada instituição.

Quadro Lógico

Pfeiffer (2006) apresenta a metodologia do Quadro Lógico (QL) criada para demonstrar a efetividade dos projetos de cooperação internacional, ou seja, ao contrário da anteriormente apresentada na proposta anterior, ela não possui elementos da lógica empresarial. Sua matriz fornece respostas a questões intimamente associadas aos 3Es, tais como:

- Qual é o seu propósito e quais as mudanças a serem alcançadas?
- Como se pretende produzir melhorias?
- Como é possível identificar o alcance das melhorias e mudanças?

Logo, não se pode negar que o desafio na elaboração de um QL é selecionar e combinar, adequadamente, os processos que serão capazes de gerar os resultados desejados de forma eficiente. Esta relação pode ser visualizada na figura a seguir:

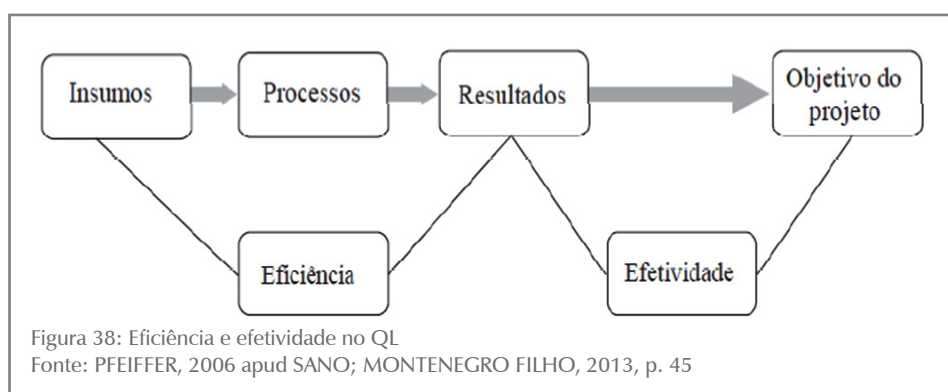


Figura 38: Eficiência e efetividade no QL
Fonte: PFEIFFER, 2006 apud SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013, p. 45

Assim, define-se o êxito do projeto já na fase do seu planejamento, surtindo a falta de clareza e unanimidade da literatura especializada sobre como defini-lo. O QL também permite um acompanhamento sistemático e uma avaliação mais simples e objetiva, ao relacionar cada resultado e objetivo a um indicador vinculado a uma fonte de comprovação, conforme ilustrado a seguir.

	Lógica da Intervenção	Indicadores objetivamente comprováveis	Fontes de Comprovação	Suposições Importantes
Objetivo Superior				
Objetivo do Projeto				
Resultados				
Atividades Principais				

Quadro 5: Estrutura do QL

Fonte: PFEIFFER, 2006 apud SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013, p. 46

Sendo o QL apenas um instrumento de gerência de projetos, faz-se necessária, para sua eficácia, sua integração num sistema mais amplo de gerenciamento, adaptando-o às especificidades de cada projeto. Consta-se, ainda, ser ele um mapa que orienta as equipes e os gerentes, além de também apresentar-se como um acordo entre os interessados sobre os rumos do projeto e os compromissos assumidos.

Ressalte-se que, por não ser de fácil domínio, é recomendável a utilização de especialistas ou a capacitação teórica e prática para seu emprego, tendo em vista que ele evolui na mesma proporção da concretização dos projetos.

Entidades de Fiscalização

Oliveira (2008) destaca que as Entidades de Fiscalização Superior, como os Tribunais de Contas, estão sendo cada vez mais demandadas para realizar trabalhos qualitativos, abrangendo os 3Es. Estas auditorias são denominadas operacionais ou de desempenho e buscam avaliar as organizações públicas em aspectos como eficiência, economicidade, eficácia e efetividade. O referido autor apresenta o impacto da inclusão das auditorias de efetividade no rol das tradicionais atribuições destes tribunais em verificar a regularidade das contas públicas, focando os aspectos legais, orçamentários, contábeis, financeiros e patrimoniais, realizadas via auditoria de conformidade. Os principais seriam a necessidade de diversificação dos seus profissionais, juntamente com novas rotinas, sem esquecer o aspecto político, uma vez que os resultados podem suscitar questionamentos de natureza política.

O trabalho apresenta os tipos de auditorias de desempenho, dentre as quais constam a de eficiência e a de efetividade de programas, já praticadas em países como Austrália, França, Alemanha, Holanda, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos. A primeira tem por objetivo examinar as funções organizacionais, os processos e os elementos de um programa para avaliar se os seus insumos estão sendo otimizados, focando principalmente os custos. Ela não implica “reformulação radical da missão, do papel e da estratégia dos órgãos de auditoria, além do fato de a eficiên-

cia ser considerada um valor fundamental por unanimidade” (OLIVEIRA, 2008, p. 40). Já a de efetividade examina o impacto do programa, e sua realização afetaria o papel, a estratégia e a missão, que se tornaria mais ampla e abstrata, das entidades de fiscalização. Estas mudanças ocorreriam pelo fato de esta modalidade ser mais complexa, não tendo um modelo rígido e padronizado como as auditorias de conformidade, exigindo, assim, um amplo domínio de conhecimentos multidisciplinares.

Não se pode deixar de observar que, por mais significativos que sejam os achados identificados durante uma auditoria operacional, as recomendações para melhoria do desempenho da organização auditada não serão completamente instituídas, caso esta não disponha de recursos suficientes para o atendimento das sugestões realizadas. Como se pode ver, a capacidade contributiva das recomendações para a melhoria da gestão pública pode ser limitada pela ausência de diversos recursos, tais como humanos, financeiros, políticos ou técnicos. Sobre este último, e diante da constatação do autor a respeito da necessidade de emprego de modelos analíticos na etapa de planejamento das auditorias, artigos como o presente buscam contribuir para a formação de um referencial teórico acessível.

Planilhas

Garcia (2008) propõe a adoção de duas planilhas para avaliação da eficiência na gestão pública. A primeira possui nove indicadores relacionados à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, aos processos de aquisição, ao índice de inovação, a iniciativas sociais e aos serviços prestados. Sendo o alcance a tais informações restrito, seu preenchimento só poderia ser realizado por alguém com amplo acesso, como o gestor do órgão.

A segunda planilha é empregada para gerar o indicador “Serviços Prestados” presente na primeira. Ela deve ser preenchida pelos cidadãos, usuários ou beneficiários dos serviços prestados pelo órgão público. É composta por 32 indicadores relacionados a serviços pela Internet, ao atendimento prestado, às instalações, ao processo de solicitação do serviço, à resolução do problema e ao pós-atendimento. Sendo extremamente extensa e detalhada, a probabilidade de o cidadão terminar seu preenchimento adequado parece ser extremamente baixa.

O autor peca ao não explicitar como os indicadores propostos são elaborados e ao não distinguir outros conceitos relacionados a eles, tais como eficácia, efetividade e qualidade. Logo, vários indicadores referem-se mais ao grau de qualidade da prestação do serviço da entidade do que propriamente a sua eficiência (quantidade de serviço x recursos).

TOM Web

Pires (2010) propõe a adoção da Transparência Orçamentária Municipal via Internet (TOM Web), que consiste na prestação de contas (*accountability*) pela Internet, disponibilizando em tempo real informações porme-

norizadas sobre sua execução orçamentária e financeira. Seu foco são os municípios, tendo em vista que os Estados e principalmente o governo federal já adotam ferramentas similares. O autor defende que a transparência possibilitada por essa ferramenta é um pré-requisito da eficiência nas novas formas de governar.

Este autor introduz sua pesquisa manifestando a expectativa de que, com a adoção do modelo proposto, haverá mais transparência nos municípios brasileiros devido à redução das assimetrias informacionais entre “governantes e governados, ampliando, assim, as oportunidades para que a cidadania se constitua numa alavanca para governos locais mais eficientes, efetivos, eficazes e responsivos, necessários ao desenvolvimento socioeconômico e à redução das desigualdades no país” (PIRES, p. 4).

O TOM Web é definido como um modo de gerir a arrecadação e sua destinação, prestando contas, por meio de relatórios periódicos, via websites, deixando claros prazos, decisões, resultados e riscos, nas fases de planejamento, aprovação, execução e avaliação. Esta modalidade é respaldada pela Lei Complementar 131/09, que cria a obrigatoriedade de publicação das contas públicas em tempo real, via Internet, para todos os entes da federação, com prazo até 2013 para os municípios de até 50.000 habitantes.

Operacionalmente, o TOM Web seria um link no site de cada prefeitura, contendo documentos, informações e dados relevantes sobre o planejamento orçamentário, a sua execução e as compras públicas. O aprofundamento do conteúdo das informações dar-se-ia de acordo com a profundidade da navegação empreendida pelo usuário, podendo manter-se superficial, atendendo, assim, tanto a demanda de especialistas quanto a de leigos. O seu conteúdo deve ser consistente, completo e organizado, apresentando documentos integrais e tecnicamente bem-elaborados, regularmente atualizados e que ofereçam condições de acesso fácil para qualquer usuário.

O autor relaciona os documentos considerados por ele básicos e necessários como ponto de partida para elaboração do conteúdo e sugere que sejam disponibilizados canais de comunicação e materiais didáticos, como glossários e textos de fácil compreensão.

3.5.4 Avaliação Etnográfica

A avaliação etnográfica de políticas, programas e projetos consiste em um processo de avaliação *ex-post* das políticas públicas baseado na formulação de indicadores socioculturais, construídos a partir de uma perspectiva etnográfica. A utilização destes tipos de indicadores na avaliação de políticas públicas surgiu da “[...] insuficiência das abordagens quantitativas (inspiradas em conceitos abstratos e universais) aplicadas aos processos de avaliação das políticas públicas” (GONÇALVES, 2008, p. 18).

Na Administração Pública, uns dos grandes desafios daqueles envolvidos na formulação, gestão e avaliação das políticas públicas diz respeito a como conciliar o estabelecimento necessário de conceitos universais “[...] tais como pobreza, qualidade de vida e desenvolvimento –, válidos para os grupos sociais, e ao mesmo tempo considerar, no desenho de tais políticas, as tradições culturais destes grupos e seus próprios projetos de futuro” (GONÇALVES, 2008, p. 19).

A fim de mitigar este dilema, talvez uma das soluções seja analisar as políticas públicas a partir da visão de mundo dos sujeitos sociais, sempre que estas políticas visarem promover a mudança social. Isto porque, políticas desta natureza necessitam de mediações em seus aspectos culturais e nas relações de poder locais, que não devem ser menosprezadas. Parece ser esta a tendência para a avaliação *ex-post* de certas políticas públicas, que exijam, para uma avaliação adequada, critérios etnográficos (GONÇALVES, 2008).

O item 3.5.4, a partir deste ponto, foi adaptado e remixado da obra: RODRIGUES, Lea Carvalho. Etnografia na avaliação de políticas públicas: limites e possibilidades. *Revista de ciências sociais: política & trabalho*, João Pessoa, v. 1, n. 47, p. 229-245, 7 mar. 2018.



Esta obra está licenciada nos termos da Licença Creative Commons Atribuição- NãoComercial-Compartilhalgual 3.0 Brasil, podendo a OBRA ser remixada, adaptada e servir para criação de obras derivadas, desde que com fins não comerciais, que seja atribuído crédito ao autor e que as obras derivadas sejam licenciadas sob a mesma licença.

Por causa deste dilema, tem sido cada vez mais frequente, na área da avaliação de políticas públicas, a utilização de práticas e técnicas de pesquisa próprias ao fazer antropológico: a realização de entrevistas abertas, a pesquisa de campo e a observação participante – as duas últimas muitas vezes tomadas como sinônimo uma da outra. Entende-se que o uso dessas técnicas e práticas de pesquisa faz parte de um processo profícuo de diálogos interdisciplinares que, sobretudo na área das políticas públicas, são uma realidade evidente. O que inquieta, entretanto, é quando estas técnicas são denominadas, de forma generalizada, de etnografia ou método etnográfico; ou, ainda, quando a pesquisa, apenas pelo recurso a esses instrumentais metodológicos, diz valer-se de uma perspectiva antropológica.

Percebe-se esta tendência sobretudo na área de estudos sobre políticas públicas em saúde e na área de administração de empresas. A presença de sociólogos(as) e antropólogos(as) em instituições e grupos interdisciplinares de pesquisa fez com que a etnografia fosse bem aceita na área da saúde, como mostram as produções, no Brasil, sobre metodologias qualitativas desenvolvidas por Minayo (2012) e VÍctora, Knauth e Hassen (2000) e, no exterior, pesquisas como as de Savage (2000) ou Leigh e Vas-

sar (2011). Nos Estados Unidos, pesquisadores como Peregrine Schwartz-Sea e Dvora Yanow (2015), a primeira cientista política e a segunda da área da administração, e o cientista político Raul Lejano (2012), têm incluído a proposta etnográfica, em especial o interpretativismo de Geertz, como metodologia para a análise e a avaliação de políticas públicas.

Uma vez que a proposta é refletir sobre os limites e possibilidades do recurso à etnografia na avaliação de políticas públicas, é necessário, primeiramente, entender os significados destas noções – observação participante, etnografia, método etnográfico ou mesmo o que seria uma perspectiva antropológica –, hoje, no campo da própria antropologia para, então, se posicionar em relação aos intercâmbios metodológicos com outras áreas, o que faremos no primeiro tópico deste artigo. Isto porque, na área da própria antropologia, o uso de terminologias e o estatuto da etnografia já configuram um campo de intensos debates – que dirá, então, o uso de conceitos e terminologias de forma indiscriminada, como salienta Uriarte (2012), ao externar uma apreensão pelo “entusiasmo que a etnografia vem suscitando nos últimos anos em diversas áreas do conhecimento” (URIARTE, 2012, p. 2). A autora se refere a uma percepção, por parte dos antropólogos, de que fazer etnografia, e o próprio termo, estão sendo objeto de uma certa banalização.

A Etnografia e Avaliação de Políticas Públicas

Em primeiro lugar, torna-se necessário verificar as formas como a etnografia adentra a área de avaliação de políticas públicas; em segundo lugar, é preciso refletir sobre a real possibilidade de se produzir etnografias nessa área de estudos.

Um dos autores que, no caso brasileiro, mais vem orientando a avaliação de políticas públicas é Raul Lejano, cuja obra, *Parâmetros para análise de políticas*, traduzida para o português em 2012, teve boa aceitação, sobretudo no meio acadêmico. Sua proposta de análise e avaliação de políticas, que ele situa como pós-construtivista, consiste na elaboração de um modelo experiencial que, como o nome já evoca, funda-se na experiência dos sujeitos. Trata-se de uma proposta fundada na noção de processo, com foco na ação e no aprendizado e ênfase no contexto. O autor não se vale do termo etnografia, mas sim descrição densa, que, para os antropólogos convergentes com o pensamento de Geertz, só se realiza como etnografia. A proposta do autor, entretanto, é outra: ele se vale da noção de descrição densa para propor uma análise de políticas mais próximas da experiência, mais ampla e multidimensional. Para tal propõe, ainda, o emprego de diferentes técnicas e processos de coleta de dados, assim como, também, a produção de diversos tipos de dados que possam ser posteriormente integrados na análise com recurso metodológico de “*mixed methods*”. Poderíamos concluir que a forma como está sendo utilizada a noção de descrição densa, sendo que para Geertz etnografia é isto, uma descrição densa, representa para a antropologia a mesma “banalização da etnografia” anteriormente evocada? Ainda que o autor não proponha a realização de etnografias, técnicas como a ob-

servação participante são previstas na obra e é óbvio que, se descrição densa se refere ao relato de uma experiência etnográfica, sente-se a esse respeito alguns incômodos na leitura do texto, que soam como ruídos, como algo nada harmônico para os ouvidos de um antropólogo.

Para que tenhamos uma melhor compreensão desses usos da etnografia, sobretudo quando ela é entendida como método, vale a pena nos debruçarmos um pouco mais detidamente sobre dois artigos, fruto de pesquisas na área da saúde, que tomam como foco central a etnografia.

O primeiro autor, Savage (2000), publicou o artigo *Ethnography and Health Care* em um dos mais importantes periódicos internacionais da área de medicina, o BMJ, originalmente *British Medical Journal*. Primeiramente, o autor reconhece que não existe uma interpretação padrão sobre o que é a etnografia. Acertadamente, observa que o termo não é um substitutivo para pesquisa qualitativa em geral ou um caminho para descrever resultados de pesquisas baseadas em entrevistas semiestruturadas, como muitas vezes, e erroneamente, é pensado; está ciente, ainda, de que para muitos pesquisadores o que define a etnografia é o uso da observação participante. Até este ponto parece que concordamos todos com Savage. Dentre os problemas, entretanto, está a afirmação de que o termo pode ser aplicado ao mesmo tempo para designá-la como uma metodologia e para denominar os resultados apresentados. Mais preocupante, ainda, é a afirmação de que “a etnografia pode ser usada num estágio de pré-desenho da pesquisa e pode gerar questões para a pesquisa que podem ser seguidas por outras metodologias” (SAVAGE, 2000, p. 1). Este último ponto desqualifica totalmente a etnografia, tal como ela é entendida pelos antropólogos, mesmo considerando todas as divergências dentro do campo da antropologia. Considerar a etnografia como um método e, mais ainda, que pode ser “usado” não para realizar uma pesquisa completa, mas para fazer inferências que ajudem a desenhar outra proposta de pesquisa, parece realmente algo esdrúxulo. Mas, com efeito, este é um procedimento comum na área de avaliação de políticas públicas, em uma vertente mais positivista, em que os dados qualitativos e/ou a pesquisa de campo figuram como parte de uma fase preliminar da investigação, servindo como base para a montagem de indicadores ou ajuste da proposta de pesquisa, que acaba por ser desenhada recorrendo a métodos quantitativos de análise.

O segundo artigo, de autoria de Goodson e Vassar (2011), intitulado *An Overview of Ethnography in Healthcare and Medical Education Research*, segue a mesma linha de raciocínio quanto ao entendimento da etnografia como um método de estudos localizado em uma única área, largamente dependente da observação participante e entrevistas. Define o uso da etnografia, também, como um recurso subsidiário para a pesquisa que se desenvolverá recorrendo a métodos quantitativos. Dentre as situações possíveis estão:

- para definição do problema de pesquisa, quando este não está claro (como uma pesquisa exploratória);

- identificar participantes da situação em estudo;
- classificar o conjunto de locais onde a situação ocorre;
- explorar fatores associados com o problema em estudo;
- documentar um processo.

Apresenta como fatores limitantes da etnografia a longa duração necessária à pesquisa em razão do período de observação participante, realização e trato das entrevistas; as dificuldades para generalização, uma vez que se trata de estudos feitos em apenas um local ou área; os custos mais altos da pesquisa e a subjetividade inerente à pesquisa baseada na interpretação da experiência cultural.

Nos dois textos acima referidos, fica evidente que a forma como a etnografia adentra o âmbito de outras disciplinas acadêmicas é preocupante, dado que deturpa os sentidos originais não apenas de termos, mas de práticas precursoras e nucleares da antropologia.

Após o apresentado, tomemos para reflexão a seguinte questão: é possível elaborar etnografias na área de avaliação de políticas públicas?

Se nos fixarmos nas colocações feitas pelos antropólogos brasileiros que escreveram sobre o tema da etnografia, diríamos que sim, desde que o pesquisador tivesse uma formação sólida na disciplina, dispusesse de tempo e condições suficientes para realizar uma pesquisa intensiva e de longo prazo sobre a política ou programa sob avaliação e por meio dessa avaliação discutisse questões centrais ao debate antropológico, contribuindo para o desenvolvimento da disciplina.

Em primeiro lugar, a formação. Realizar etnografias em avaliação de políticas públicas, fazer entrevistas, o que e como observar. Isto demandaria a leitura sistemática de monografias antropológicas, como asseveram Peirano (2014) e Magnani (2012), a apreensão dos temas e questões próprios ao entendimento da alteridade, o domínio de conceitos, o diálogo com autores da área. Ora, seria então impossível ao não antropólogo fazer etnografia? Tudo indica que sim, pois, evidentemente, esta seria uma tarefa muito difícil. A menos que tivéssemos antropólogos contratados pelas instâncias governamentais ou de pesquisa para atuar na dimensão qualitativa das avaliações e que lhes fosse dado um tempo maior do que comumente se exige quando se trata de avaliações de interesse governamental. Porque, de fato, não se faz um estudo etnográfico em poucos meses de pesquisa. A área da antropologia é formada por intelectuais das mais diferentes formações disciplinares, é fato, mas que dedicaram, posteriormente, um largo período de suas vidas à formação em antropologia, como a realização de pós-graduação na área.

Mas talvez a questão seja: em que medida a prática etnográfica pode inspirar os avaliadores de políticas públicas de forma que eles possam inserir em suas pesquisas avaliativas a pesquisa de campo intensiva (outro grande problema, já que dificilmente ele terá como cumprir um tempo

largo em campo), a entrevista em profundidade, aberta, rica em variáveis não previamente imaginadas, assim como estratégias metodológicas, como a análise situacional, que orientam a análise de eventos como comemorações, assembleias e reuniões. E quanto a tal proposta, entendo que para alcançá-la não é necessário nem desejável que se busque a realização de uma etnografia.

Quando Malinowski propôs uma metodologia própria para o estudo de outras sociedades, portanto de uma perspectiva antropológica, ele a formulou a partir de métodos e técnicas de pesquisa já utilizados por diferentes áreas do conhecimento, até mesmo as áreas duras como a física e a química. Os pressupostos científicos eram os mesmos e o paradigma funcionalista também a eles se adequava.

Estamos em outro momento, evidentemente. Os paradigmas positivistas, ainda que perseverem nas ciências duras, sofrem vários abalos e abrem flancos por onde se inserem a interdisciplinaridade, a subjetividade, a dimensão cultural, levando até mesmo as ciências médicas a incorporarem outros saberes às suas práticas.

Mas há um aspecto bem mais problemático para a tentativa de se fazer etnografias na área da avaliação de políticas públicas, pois o pressuposto de que avaliar é emitir um julgamento (SILVA, 2008; HOLANDA, 2006) colide frontalmente com a perspectiva relativista da antropologia em face da alteridade, o pressuposto de que sua tarefa é entender a lógica do Outro sem julgá-la a partir de seus próprios referenciais. A única possibilidade, então, de se fazer etnografias de avaliação a partir de uma postura antropológica seria propor que avaliar deve ser a compreensão da política e não um julgamento sobre ela. Mas ainda nos deparamos com outro problema, que diz respeito aos princípios éticos cobrados profissionalmente do antropólogo, em especial os que dizem respeito “à garantia de que a colaboração prestada não seja utilizada com o intuito de prejudicar o grupo investigado” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 2012), a garantia de acesso desses sujeitos aos resultados da pesquisa e o respeito aos seus códigos culturais, bem como o direito de correta e detalhada informação sobre “o significado do consentimento informado em pesquisas realizadas no campo da saúde” (ABA, 2012). Ou seja, como garantir que esses pressupostos que orientam toda a prática etnográfica sejam respeitados por pesquisadores insuficientemente formados e informados no campo da antropologia?

A Contribuição do Diálogo Interdisciplinar à Avaliação de Políticas Públicas

No Brasil, Rodrigues (2008) faz uma tentativa de diálogo interdisciplinar entre a área de avaliação de políticas públicas e o campo da antropologia. Ciente de que autores do campo da avaliação, sobretudo nos Estados Unidos, valiam-se de abordagens interpretativas, inspirados nas formulações do antropólogo Clifford Geertz, apresenta uma proposta metodológica que ficou conhecida como avaliação em profundidade, composta de

quatro eixos analíticos: análise de conteúdo, análise de contexto, trajetória institucional e espectro temporal e territorial. Ao definir avaliação em profundidade por seu caráter interdisciplinar e multidimensional, pela amplitude e densidade analíticas, evidentemente Rodrigues (2008) estava propondo um diálogo com a antropologia, considerando a positividade de sua contribuição aos estudos na área, mas, ao mesmo tempo, não moldava a avaliação à etnografia, no sentido amplo referido nos tópicos anteriores deste artigo. Inclusive, a autora faz as devidas ressalvas ao recurso ao método etnográfico como proposto por autores da área da avaliação, em razão do extenso debate existente na área da antropologia sobre o estatuto da etnografia, desde a sua definição até a abrangência analítica (RODRIGUES, 2008).

Assim, considera Rodrigues que realizar uma avaliação em profundidade não pode se restringir aos aportes interpretativos em busca da significação, via Geertz, como propõe Gussi (2014). Isto porque é preciso, sobretudo para a área de avaliação de políticas públicas, considerar os limites da abordagem geertziana ao se restringir à busca de significados. A esse respeito, Rodrigues (2004) expõe seu entendimento da etnografia não apenas como imersão em uma particularidade e sua posterior descrição detalhada com interpretação dos significados, mas como um empreendimento que envolve interpretação, descrição e análise, como enfatiza Jacobson (1991).

Neste sentido, uma pesquisa na área de avaliação de políticas públicas pautada na avaliação em profundidade deve, sim, atentar para os significados dados à política pelos sujeitos e documentos oficiais, mas esta é apenas uma parte da tarefa, bastante útil, sobretudo no trato do material coletado para a análise de conteúdo e reconstrução da trajetória da política. No entanto, para a análise de contexto, apreensão do modelo político econômico e social que sustentou a política, mapeamento e análise da sobreposição de políticas, apreensão das redes de atores locais e dos conflitos e interesses em jogo, outros instrumentais são necessários.

A depender da especificidade de cada política ou programa estudado e da situação empírica em questão, a necessidade de aplicação de questionários pode ser fundamental, ou a realização de grupos focais, oficinas de elaboração de cartografias sociais, estudos de caso. No caso de conflitos socioambientais, paradigmas como o da ecologia política podem ser altamente profícuos – este diálogo interdisciplinar já ocorre dentro do próprio campo da antropologia. E entendo que esta abordagem metodológica da ecologia política possa, também, orientar conflitos sociais que não envolvam questões ambientais.

Ou seja, há muito ainda a desenvolver a partir da proposta inicial de avaliação em profundidade, além dos esforços já empreendidos no sentido de melhor esclarecê-la e da percepção de novas possibilidades de agregar métodos adequados a diferentes situações, bem como as suas possibilidades de articulação. Mas é um diálogo possível que vem enriquecer a administração pública, máxime, no tocante às avaliações de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

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

ANTICO, C.; JANNUZZI, P. M. **Indicadores e a gestão de políticas públicas**. [2006?]. Disponível em: www.fundap.sp.gov.br/debates-fundap/pdf/Gestao_de_Poi%3%ADticas_Publicas/Indicadores_e_Gest%3%A3o_de_Pol%3%ADticas_P%3%BAblicas.pdf. Acesso em: 7 jan. 2011.

ARAÚJO, D. A. et al. **Organizações sem fins lucrativos e a gestão estratégica: um estudo da eficiência operacional pelo modelo de análise da competitividade do Instituto Alemão de Desenvolvimento – IAD**. 2008. Disponível em: http://www.anpad.org.br/evento.php?cod_evento_edicao=33. Acesso em: 11 fev. 2011.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

ARRETCHE, Teresa da Silva. Tendências no Estudo Sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BALBIM, R. et al. **Metodologia de avaliação de resultados: o caso das intervenções do PAC urbanização de favelas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

BOGARDUS, E.S. The group interview. **Journal of Applied Sociolog**, New York, 10, p. 372-382, 1926.

BANCO MUNDIAL. **Monitorização e avaliação: algumas ferramentas, métodos e abordagens**. Washington, 2004. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/611901468167957804/pdf/246140PORTUGUE10evaluation01PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988. **Diário oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 24 fev. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, [1998]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art3. Acesso em: 17 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.436, de 28 de dezembro de 2006**. Brasília: Congresso Nacional, [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11437.htm. Acesso em: 17 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, nº 67, terça-feira, 8 de abril de 2008.

BRASIL. **Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993**. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8685.htm. Acesso em: 17 nov. 2020.

BRASIL. **Manual para elaboração de modelo lógico em programas do PPA**. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos: Ministério do Planejamento e Orçamento e Gestão, 2007.

BRASIL. **Medida provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001**. Brasília: Congresso Nacional, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm. Acesso em: 17 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Cadernos MARE da reforma do estado**. v. 2, 4. ed. 1998. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2555549/mod_resource/content/1/caderno2%20-%20tema8.pdf. Acesso em: 16 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Painel de monitoramento social**. Brasília: SAGI, 2020a. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/dash/>. Acesso em: 03 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Programa Bolsa Família: visão geral**. Brasília: SAGI, 2020b. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/dash/painel.php?d=55>. Acesso em: 03 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Programa Bolsa Família: beneficiários**. Brasília: SAGI, 2020c. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/dash/painel.php?d=137>. Acesso em: 03 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Supremo suspende regra de decreto presidencial que extingue conselhos federais previstos em lei. **Notícias STF**, Brasília, DF, 13 jun. 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=413987&caixaBusca=N>. Acesso em: 16 nov. 2020.

CARDOZO, Guilherme Lima. O Pós-Estruturalismo e suas influências nas práticas educacionais: a pesquisa, o currículo e a “desconstrução”. **Pensares em Revista**, São Gonçalo, RJ, n. 4, p. 118 – 134, jan./jul. 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/pensaresemrevista/article/download/14117/11477>. Acesso em: 03 dez. 2020.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos **Manual de direito administrativo**. 33.ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CARVALHO, M. C. B. Avaliação de projetos sociais. In: ÁVILA, C. M. **Gestão de projetos sociais**. 3. ed. São Paulo: AAPCS, 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação participativa: uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabete Melo. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**, São Paulo: Cortez, v. 2, p. 87-94, 1999.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.

CHAMPAGNE, F. et al. Modelizar as intervenções. In: BROUSSELLE, A.; CHAMPAGNE, F; CONTANDRIOUPOULOS, A.P.; HARTZ, Z. **Avaliação conceitos e métodos**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ; 2011. p. 61-74.

CHORÃO, Mário Bigotte. **Introdução ao direito**. Coimbra: Almedina, 2000.

COLLIOT-THÉLÈNE, Catherine. O conceito de política posto à prova pela mundialização. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, n. 12, p. 7-20, Jun. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/n12/n12a01.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2020.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37 n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

COSTA, Fabiana Garcia Shimabukuro Nova da. **Modelo lógico: instrumento de avaliação para a estratégia saúde da família no Distrito Federal**. Brasília. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 105-122, jan./mar. 2001.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 4. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1981.

EASTON, David. **Esquema para el análisis política**. Buenos Aires: Amarroutu, 1969.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Implementando a gestão de risco no setor público**. Brasília: Enap, 2018.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias: Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Como elaborar Modelo Lógico de programa**: um roteiro básico. Brasília: IPEA, 2007.

FONTANA, A.; FREY, J.H. Interviewing the art of Science. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y.S. (orgs.). **Handbook of qualitative research**. London: Sage Publications Inc., 1994. p.361-376, 1994.

FONTES, M. **A validação e avaliação de impacto social**. São Paulo: Socialtec, 2005. Disponível em: www.socialtec.org.br. Acesso em: 30 jul. 2009.

FRASER, Márcia Tourinho Dantas GONDIM, Sônia Maria Guedes. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. **Paidéia**, Ribeirão Preto, v. 14, n. 28, p. 139-152, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-863X2004000200004&script=sci_arttext. Acesso em: 24 nov. 2020.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GARCIA, R. L. M. **Eficiência em órgãos públicos**: uma proposta de indicadores. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – FGV, Rio de Janeiro, 2008.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e de grupos. In: BAUER, M.W.; GASKELL, G. (orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: Um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002.

GHELMAN, S. **Adaptando o Balanced Scorecard aos preceitos da nova gestão pública**. Niterói. 2006. Dissertação (Mestrado em Sistema de Gestão pela Qualidade Total) – Universidade Federal Fluminense, 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES, Alícia Ferreira. Políticas públicas, etnografia e a construção dos indicadores socioculturais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, ano 1, v. 1, n. 1, p. 17-27, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/22512>. Acesso em: 2 dez. 2020.

GONDIM, S.M. Perfil profissional e mercado de trabalho: relação com a formação acadêmica pela perspectiva de estudantes universitários. **Estudos de Psicologia**, Natal, v. 7, n. 2, p. 299-308, 2002b.

GONDIM, S.M. Grupos focais como técnica de investigação qualitativa: Desafios metodológicos. **Paidéia: Cadernos de Psicologia e Educação**, Ribeirão Preto, v. 12, n. 24, p. 149-161, 2002a.

GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S.l.], v. 7, n. 1, p. 73-85, maio 2005.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. Brighton: Wheatsheaf Books, 1985.

HARMON, M. M.; MAYER, R. T. **Teoría de la Organización para la Administración Pública**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex ante. vol. 1. Brasília: IPEA, 2018a.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex post. vol. 2. Brasília: IPEA, 2018b.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005.

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

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 7. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2017. E-book.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1993.

LEMOS, Carolina. Siqueira. **Gestão pública orientada para resultados: avaliando o caso de Minas Gerais**. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – FGV, Rio de Janeiro, 2009.

LINDBLOM, Charles Edward. **O processo de decisão política**. Brasília: UnB, 1981.

LÖWY, Michael. **Barbárie e modernidade no século XX**. Florianópolis: UFSC, 2011. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/25798-25800-1-PB.pdf>. Acesso em: 22 maio 2012.

MAGALHÃES, Heitor de; BELLONI, Isaura; SOUZA, Luzia Costa de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2007.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 11-28.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré, 1999. v. 3, p. 59-100.

MERTON, R.K.; FISKE, M.; KENDALL, P.L. **The focused interview: A manual of problems and procedures**. New York: The Free Press, 1990.

MEYER, Dagmar Estermann et. al. Políticas públicas: imperativos e promessas de inclusão social. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 85, p. 1001-1026, out./dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v22n85/v22n85a07.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2020.

MIRANDA, João Paulo Rocha de. VARGAS, Patricia Gonçalves. Avaliação de eficiência, eficácia e efetividade de políticas públicas. In: MIRANDA, João Paulo Rocha de (org.). **Direitos fundamentais: Da fronteira da paz à Amazônia**. Santana do Livramento, RS: Pensar Direito: Unipampa, 2020.

MOKATE, Karen Marie. Convertiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 89-131, jan./mar. 2002.

MORGAN, David. **Focus group as qualitative research**. London: Sage Publications, 1997.

MORGAN, David; SPANISH, Margaret. Focus Group: A new tool for qualitative research. **Qualitative Sociology**, v. 7, n. 3, p. 253- 270, set.,1984.

OLIVEIRA, R. V. **Auditoria operacional**: uma nova ótica dos tribunais de contas auditarem a gestão pública, sob o prisma da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade, e o desafio de sua consolidação no TCE/RJ. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – FGV, Rio de Janeiro, 2008.

PAIM, Marina Bastos; KOVALESKI, Douglas Francisco; MORETTI-PIRES, Rodrigo Otávio. Avaliação participativa: análise da primeira oficina do VER-SUS Florianópolis (SC). **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 111, p. 169-178, Out./Dez., 2016.

PEREIRA, David Barbalho. O processo de monitoramento de políticas públicas de saúde: o caso do Núcleo Estratégia Saúde da Família/RN. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 5., 2017, João Pessoa. **Anais** [...]. Natal: UFPB: EBAP, 2017. P. 649-664. Disponível em: <http://plone.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0649-664-o-processo-de-monitoramento-de-politicas-publicas-de-saude.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2020.

PFEIFFER, P. O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2006.

PIMENTEL, Alessandra. O método da Análise Documental: Seu uso numa pesquisa Historiográfica. **Revista Cadernos de Pesquisa**, Londrina, PR, n. 114, p. 179-195, nov., 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/n114/a08n114.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2020.

PINTOS, Ana Elenara da Silva. **Análise da experiência em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Brasília. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília, 2017.

PIRES, V. A. **Transparência orçamentária municipal via Internet (TOM Web) no contexto do revigoramento democrático e republicano**: uma proposta. Brasília: ESAF, 2010. Disponível em: http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/SOF/sof_2010/monografias2010_arquivos/Tema_1_1_L_Valdemir_010.pdf>. Acesso em: 15 abril 2011.

PORFÍRIO, Francisco. Estruturalismo. **Mundo Educação**, São Paulo, [2020?]. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/sociologia/estruturalismo.htm#:~:text=O%20estruturalismo%2C%20apesar%20de%20ser, ganhando%20destaque%20entre%20intelectuais%20franceses>. Acesso em: 04 dez. 2020.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, set./out., 2012

REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 11-14, fev. 2003.

RODRIGUES, Lea C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas sociais. **Aval**: revista avaliação de políticas públicas, Fortaleza, v. 1, n. 1, jan./ jun. 2008.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Etnografia na avaliação de políticas públicas: limites e possibilidades. **Revista de ciências sociais: política & trabalho**, João Pessoa, v. 1, n. 47, p. 229-245, 7 mar. 2018.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas. In: RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3. ed. rev. atua. Florianópolis: UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014. p. 102-113.

RUA, Maria das Graças. **Monitoramento e avaliação de políticas públicas Políticas públicas**. 16. ed. Brasília: Enap, 2011. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1006>. Acesso em: 01 dez. 2020.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Novo estruturalismo jurídico: Uma alternativa para o direito? **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 926, dez. 2012.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mario Jorge França. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, n. 22, 2013. Disponível em: [file:///E:/Users/USUARIO/Downloads/186-Texto%20do%20artigo-3354-1-10-20130403%20\(1\).pdf](file:///E:/Users/USUARIO/Downloads/186-Texto%20do%20artigo-3354-1-10-20130403%20(1).pdf). Acesso em: 21 out. 2020.

SANTOS, Lenir; FUNCIA, Francisco. Decreto que extingue conselhos federais não alcança Conselho Nacional de Saúde. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 16 abr. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-16/opiniao-decreto-9759-nao-alcanca-conselho-nacional-saude>. Acesso em: 16 nov. 2020.

SANTOS, Shilton Roque; AZEVEDO, Marcio Adriano; MARCELINO, Fabiana Teixeira. Avaliação participativa das políticas como proposta inovadora no setor público: delineamentos e procedimentos. **RECEI: Revista Ensino Interdisciplinar**. Mossoró, RN, v. 3, n. 09, set., 2017. Disponível em: <file:///E:/Users/USUARIO/Downloads/1002-Texto%20do%20artigo-2708-1-10-20200317.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2020.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas: Revista de Ciências Sociais do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUCRS**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, jan./jun. 2005. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/33/1605>. Acesso em: 16 nov. 2020.

SILVA, Edna Lúcia; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, Christian Luiz da; SOUZA-LIMA, José Edmilson de. **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2012. e-book.

SOUZA-LIMA, José Edmilson de et. al. Indicadores de desenvolvimento sustentável que não geram índices. In: SILVA, Christian Luiz da; SOUZA-LIMA, José Edmilson de (org.). **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1856-2200. e-book.

SIMAN, Ângela Maria. **Políticas Públicas**: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático. 2005. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

SOUZA, Marconi Fernandes de. Conceitos básicos em Monitoramento e Avaliação. In: CURSO DE AMBIENTAÇÃO PARA SERVIDORES DO INEP, 2013, Brasília. **Apresentação** [...]. Brasília: ENAP: SAGI, 2013. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/992/1/SOUSA%2C%20Marconi%20Fernandes%20-%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20de%20Monitoramento%20e%20Avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2020.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

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

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

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP: Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2020.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1992.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Introdução ao estudo do direito**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VITALLIS, R. The past is another country. In: PERECMAN, E.; CURRAN, S. A. **Handbook for social science field research**: essays and bibliographic sources or research design and methods. Thousand Oaks, CA: Sage, 2006.

WILENSKY, Harold L. **Organizational intelligence**: knowledge and policy in government and industry. New York: London: Basic Books; Inc. Publishers, 1968.