

4

Avaliação de políticas públicas no Brasil: aspectos políticos e fortalecimento da atividade

Iara Lima Vianna

Mestranda em Ciência Política na UFMG

Ernesto Friedrich Amaral

Professor-doutor/Docente do Departamento de Ciência Política da UFMG

Resumo: A avaliação de políticas públicas no Brasil é uma área ainda incipiente do ponto de vista conceitual e metodológico. Acredita-se que o fortalecimento desta atividade e o reconhecimento de sua importância culminariam em uma maior preocupação e discussão a respeito do processo avaliativo de políticas públicas, além de um aprimoramento da capacidade de gestão do Estado. Com base em uma revisão bibliográfica, este trabalho apresenta conceitos-chave ligados ao tema das políticas públicas, avalia os aspectos políticos do ciclo da política pública no Brasil e examina a importância do fortalecimento da atividade de avaliação de políticas públicas no País.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas. Aspectos teóricos. Aspectos políticos. Brasil.

Abstract: *The evaluation of public policies in Brazil is still a developing process regarding conceptual and methodological aspects. Further research relating to this activity and the recognition of its importance would culminate in a deeper discussion about the evaluation process of public policies, as well as in the enhancement of the state management capacity. Utilizing a literature review, this study presents key concepts related to the subject of public policies, evaluates the political aspects about the policy cycle of public policies in Brazil, and examines the importance of strengthening the evaluation of public policies in the country.*

Keywords: *Public policies evaluation. Theoretical aspects. Political aspects. Brazil.*

1 Introdução

Não existem dúvidas a respeito do crescimento das políticas públicas como um objeto de estudo. Não só as ciências sociais, mas também variadas áreas do conhecimento (economia, direito, demografia, etc.) passaram, nas últimas décadas, a investigar esse objeto. Multiplicaram-se as dissertações e teses sobre temas relacionados às políticas governamentais, disciplinas de políticas públicas foram inseridas nos programas de graduação e pós-graduação, e foram constituídas agências de fomento à pesquisa e linhas de financiamento voltadas para essa área (SILVA e COSTA, 2002). Nos Estados Unidos, pesquisas em políticas públicas começaram a conquistar espaço no início dos anos 1950 (FREY, 2000, *apud* TREVISAN e VAN BELLEN, 2008). Já na Europa, este campo de estudo começou a se estabelecer somente a partir dos anos 1970. No caso do Brasil, as políticas públicas ganharam espaço ainda mais recentemente: nos últimos anos, entre as décadas de 1980 e 1990, foi possível perceber um aumento nos estudos dessa área no País (ARRETCHE, 1998; SOUZA, 2003). De acordo com Faria (2003), há atualmente uma enorme gama de abordagens, teorias e vertentes analíticas que buscam estudar os mais diversos elementos de formação e gestão de políticas públicas. Nesses estudos, a ênfase geralmente tem recaído na análise das estruturas e instituições e na caracterização dos processos de negociações de políticas, interesses e atores envolvidos (TREVISAN e VAN BELLEN, 2008). Alguma atenção também é dada a duas das etapas que compõem o ciclo de política pública (*policy cycle*): a formulação e a implementação das políticas públicas. Entretanto, em relação à etapa da avaliação, poucos estudos têm sido desenvolvidos. Embora já existam avanços em experiências avaliativas, tais como a criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) – citada por Januzzi (2011) –, a avaliação de políticas públicas ainda não conquistou expressivo espaço entre pesquisadores e acadêmicos, bem como não logrou um merecido e central papel no processo de gestão. Mesmo nos casos em que um maior reconhecimento da avaliação como importante ferramenta está sendo alcançado, ela ainda não se converteu em um fator indispensável no processo de gestão pública (FARIA, 2005).

O processo de avaliar políticas públicas tem como alvo otimizar a capacidade de gestão do Estado, por meio do acesso a informações e análises que permitam potencializar a efetividade de suas ações e formulações estratégicas. Uma melhor gerência seria propiciada por condições mais adequadas para concepção e planejamento, pela maior eficiência alocativa, pela oportunidade de acompanhamento dos processos de execução, pela observação contínua da efetividade das estratégias escolhidas e pela oportunidade de revisão tempestiva dos procedimentos de decisão, gestão e aplicação de recursos (SILVA e COSTA, 2002). É, portanto, em busca desses alvos que se impõem cuidadosos estudos e revisões dos elementos, procedimentos, instrumentos, métodos e mecanismos de avaliação de políticas públicas.

Sabendo que a avaliação de políticas públicas no Brasil é uma área ainda incipiente, tanto no aspecto conceitual quanto metodológico (BELLONI, MAGALHÃES E SOUZA, 2007: 9), este trabalho se concentrará no objetivo de chamar atenção para o assunto da avaliação de políticas públicas, destacar a sua necessidade de fortalecimento como instrumento útil e necessário para a gestão pública e contribuir para que a importância da atividade avaliativa dessas políticas ganhe mais um “espaço de defesa”.

A relevância deste trabalho se funda, então, no fato de que ele pretende: (1) apontar e apresentar conceitos-chave quando se deseja pesquisar políticas públicas; (2) estudar os aspectos políticos do ciclo da política pública no Brasil; e (3) examinar o fortalecimento da análise e da atividade avaliativa de políticas públicas, apresentando órgãos e iniciativas que já têm concentrado esforços em desenvolver uma gestão amparada por uma avaliação de resultados. Sabe-se que o fortalecimento dessa atividade e o reconhecimento de sua importância na tomada de decisão de gestores públicos tendem a fomentar uma melhor execução das políticas públicas devido às possibilidades de revisão que ela oferece, como a “reorientação de rota” a partir de resultados não satisfatórios, a melhor definição e alocação de recursos, etc.

A metodologia proposta para o desenvolvimento deste trabalho é a realização de uma revisão bibliográfica a respeito do tema

proposto. Quanto à estrutura do texto, na próxima seção serão tratados aspectos teóricos relativos ao estudo e ao tema das políticas públicas e aspectos mais especificamente atinentes à atividade de avaliação dessas políticas. Na terceira seção, será tecida uma discussão a respeito do Brasil e de suas políticas públicas, do processo de fortalecimento da análise e da avaliação dessas políticas no País. Na quarta e última seção, serão apresentadas algumas considerações finais deste trabalho.

2. Aspectos teóricos das políticas públicas

Antes que seja iniciado o debate acerca do tema da avaliação de políticas públicas, alguns aspectos teóricos relativos ao estudo de políticas públicas devem ser apresentados e esclarecidos.

2.1 Política pública: conceitos, definições e elementos analíticos

Segundo Max Weber (1921, *apud* SIMAN, 2005), não é possível definir de forma clara o que é política. O conceito é extremamente amplo e compreende qualquer liderança, independentemente da ação.

Considerando o multidisciplinar, incerto e amplo uso do termo política, faz-se necessária a diferenciação entre os termos política e *policy*. O primeiro faz referência ao exercício de alguma forma de poder com capacidade de influenciar o comportamento das pessoas. Já o termo *policy* denota a formulação e a tomada de decisões que afetam a coletividade por parte de organizações oficiais do Estado que teriam o dever de cuidar da ordem pública. Em outras palavras, pode-se dizer que o termo “*policy* significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas” (SIMAN, 2005).

Para muitos estudiosos desse tema, as políticas públicas se referem à distribuição e à alocação de valores pelo Estado para a sociedade. Para tanto, os governos devem ser perfeitos agentes do público e o Estado precisa figurar como uma instância institucional que coordena interesses variados e corrige ou elimina as falhas que operam no mercado (PRZEWORSKI, 1999).

Outro aspecto acerca do tema de políticas públicas que merece esclarecimento é a distinção entre o que é definido como política pública e o que é caracterizado como política social. Políticas públicas são todas as ações continuadas e regulamentadas do governo, com pessoal especializado e financiamento público, voltadas para a provisão de bens e serviços públicos. Já políticas sociais são ações governamentais que definem e regulamentam a obrigatoriedade social e política de ações compensatórias para diferentes tipos de desigualdades na distribuição e no acesso a bens e serviços, ou seja, políticas sociais específicas para a minimização de qualquer tipo de desequilíbrio na distribuição e no acesso a bens e serviços de determinada sociedade.

As políticas públicas podem ser caracterizadas em duas dimensões, com base na definição da sua área de abrangência: universais ou focalizadas. Políticas universais visam atingir toda a sociedade com bens e/ou serviços demandados por todos. No Brasil, são exemplos dessas políticas: saúde básica (SUS) e educação primária para a população de 7 a 14 anos. Já políticas focalizadas são aquelas “desenhadas” com a finalidade de atingir um grupo social específico, seja por questões de risco ou de necessidade. São exemplos desse tipo de política pública: o fornecimento de abrigo para famílias residente em área de risco e o provimento de bolsas de estudo para jovens cujas famílias tenham renda per capita abaixo de uma definida faixa econômica.

Outra categorização para as políticas públicas e políticas sociais, de acordo com Soares (2002), é a classificação delas em três segmentos: preventivas, compensatórias e redistributivas. Segundo a autora, as políticas preventivas podem ser caracterizadas pelo seu poder de diminuir ou impedir problemas sociais graves ligados à saúde pública, ao saneamento básico, à nutrição e ao emprego, por exemplo. As políticas compensatórias são aquelas que pretendem corrigir problemas já existentes, geralmente por deficiência de políticas preventivas anteriores ou falhas de outras políticas que interferem no social, como as políticas econômicas ou de emprego e renda. O sistema previdenciário é considerado um tipo de política compensatória. Já as políticas redistributivas são qualificadas como

políticas que implicam efetiva transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, por exemplo.

Todo Estado, seja ele democrático ou não, deve promover políticas públicas, uma vez que política pública é toda e qualquer ação de governos constituídos destinada a garantir o provimento contínuo de bens e serviços públicos de uso coletivo. Sabe-se que um Estado de caráter liberal-democrático é dividido entre três Poderes autônomos: Executivo, Legislativo e Judiciário. Uma sociedade liberal democrática de direito é aquela que pressupõe direitos individuais legais assegurados pelo Estado. Em sistemas políticos liberal-democráticos, o Estado age como intermediador entre o recolhimento de tributos/taxas e os beneficiários dos bens e serviços públicos providos. É por meio dos tributos pagos em determinada sociedade que os indivíduos são beneficiados pelas políticas públicas.

Destaca-se, aqui, a diferenciação entre dois conceitos-chave nesta discussão: Estado e governo. Estado é um conceito que nos reporta à concepção constitucional da política, às instituições e às regras constitucionais do governo. Já o conceito de governo é aquele que nos traz a ideia de um órgão ocupado com a direção e a administração dos serviços públicos. No governo, os dirigentes eleitos (presidentes, governadores, prefeitos, etc.) assumem a responsabilidade de ocupar e delegar cargos, organizando as estruturas especializadas de governo. Com o objetivo de melhor entender a relação entre Estado, governo e atores políticos, é importante diferenciar três aspectos analíticos que auxiliam a análise de políticas públicas: o institucional, o organizacional e o comportamental.

O primeiro aspecto analítico, o institucional, refere-se à forma de organização do Estado e da política. Esse aspecto está relacionado à instituição do sistema político adotado, à divisão de Poderes, à liberdade associativa (sistema liberal-democrático), à política competitiva e à importância do eleitorado na definição de agendas legislativas e governamentais (SIMAN, 2005).

O segundo é o aspecto organizacional, que caracteriza a forma de estruturação da administração pública. Esse aspecto geren-

cia a distribuição de responsabilidades pelo provimento de bens e serviços públicos entre os âmbitos de governo, trazendo à tona a questão da coordenação intergovernamental – no caso de sistemas políticos federativos –, e as formas de organização e de funcionamento de órgãos e serviços públicos.

O terceiro e último elemento de análise é o aspecto comportamental. Nesse aspecto, o foco é dado aos atores que fazem parte do processo político referente ao ciclo da política pública, desde a elaboração até a implementação. Esses atores têm poder decisório, ou algum grau de influência ou poder de coordenar ações. São destacados os atores políticos e os modos de sua interação institucional e política, bem como a esfera de poder e de influência à qual estão vinculados. Seriam exemplos de tais atores: políticos, técnicos políticos, técnicos/servidores públicos, especialistas, assessores/consultores parlamentares.

Além disso, é preciso destacar a existência de enquadramentos para a visibilidade atingida por esses atores políticos: (1) visíveis: políticos, grupos de interesse, mídia e ocupantes de cargos políticos na estrutura governamental; e (2) invisíveis: burocratas, assessores, especialistas (consultores, pesquisadores, etc.). Também é necessário distinguir dois enquadramentos para a área de atuação desses mesmos atores: (1) atores públicos: ocupantes de cargos políticos e da burocracia pública; e (2) atores privados: indivíduos que emergem e se articulam na esfera da chamada sociedade civil.

2.2 O ciclo da política pública (*policy cycle*)

A formação de uma política pública é um ciclo deliberativo (*policy cycle*), (FREY, 2000, *apud* TREVISAN e VAN BELLEN, 2008). Esse ciclo é um modelo descritivo do processo deliberativo, que ocorre em estruturas institucionalizadas, envolve atores políticos e resulta em ações políticas diversas. São consideradas etapas do ciclo da política pública: a formação da agenda para a deliberação política; a identificação e formulação de opções de ação; a seleção da opção a ser implementada (seleção de cursos de ação); a implementação; e a avaliação.

A ideia de a concepção de uma política pública ser um ciclo deliberativo composto por várias etapas se dá em função do fato de que “o planejamento em políticas públicas tem que ser visto como um processo, e não como um produto técnico somente” (PUPPIM, 2007:274). É inviável dissociar elaboração e implementação no processo de formação de uma política pública, já que há muitas decisões e interações entre diversos atores políticos ao longo desse processo. O estudo da etapa de “implementação requer um entendimento de sua complexidade e de sua interação com o processo de planejamento” (PUPPIM, 2007:277). Essa compreensão é importante, pois os resultados de um processo de formação (ou planejamento) de uma política, incluindo sua implementação, devem ser vistos como eventos que “dependem de uma cadeia complexa de interações recíprocas para que obtenham o resultado esperado e, muitas vezes, essa cadeia não pode ser prevista ou controlada” (PUPPIM, 2007:278). De acordo com Siman (2005), o ciclo da política pública é um encadeamento de etapas que se inicia pela entrada do tema na agenda governamental, passa para a formulação e o planejamento da política pública, por sua colocação em prática e, finalmente, por sua avaliação.

Entretanto, deve-se aqui mencionar que, na prática, de acordo com Trevisan e Van Bellen (2008), os atores político-administrativos envolvidos em um processo de formação de uma política pública dificilmente se fixam a essa contínua sequência de etapas do *policy cycle*.

Por fim, vale destacar uma argumentação feita por Januzzi (2011) a respeito do termo “avaliação”. Segundo o autor, “a avaliação, como etapa do ciclo, realiza-se após a implementação. Trata-se de um momento de natureza mais reflexiva para continuidade ou não do programa” (JANUZZI, 2011:47). Essa definição de avaliação difere-se das atividades de monitoramento e avaliação, que se realizam mediante a observação e análise de indicadores e pesquisas de avaliação, podendo ser empregadas a qualquer momento do ciclo. Assim, caracterizar essa etapa final como “avaliação somativa” seria uma forma de evitar o duplo sentido do termo.

2.3 A etapa da avaliação da política pública, sua relevância e seus elementos

Após todo o processo de formação pelo qual passa uma política pública, faz-se necessário um processo avaliativo com características distintas, que dependem do que se pretende avaliar, e com possibilidades de compreender as inúmeras dimensões e implicações da atividade avaliada. Esse processo pode ser denominado de avaliação formal ou sistemática, ou de avaliação somativa, conforme sugere Januzzi (2011). Nessa perspectiva, entende-se, então, a avaliação como um “processo sistemático de análise de uma atividade, que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento” (BELLONI, MAGALHÃES E SOUZA, 2007:15).

A avaliação de uma política pública deve abranger o processo de formulação e implementação das ações e os seus resultados; tornando-se, então, instrumento fundamental para a tomada de decisão e para o aperfeiçoamento ou reformulação das ações desenvolvidas.

A avaliação de políticas e programas públicos é tratada, em geral, pelos estudiosos desse tema como um procedimento estratégico e imprescindível para:

[...] dar transparência às ações públicas, democratizar o Estado e a sociedade civil; conhecer as políticas e compreender o Estado em ação; melhorar as políticas e a ação do Estado, recomendando, sugerindo modificações na formulação, na implementação e nos resultados (DRAIBE¹ 1996, *apud* MELO RICO, 1999:8).

Não há consenso quanto à demarcação do conceito de avaliação. Segundo Ala-Harja e Helgason (2000:7), “isso se explica pela variedade de disciplinas (economia, estatística, sociologia, etc.), instituições e executores, além da gama de questões, necessidades e clientes, abrangidos no universo das avaliações”.

Em se tratando de algumas tendências de avaliação de políticas, a literatura referente a esse tema costuma distinguir as políticas

públicas em termos de sua eficiência, eficácia e efetividade. Por avaliação de eficiência, designa-se a avaliação da relação entre os recursos empreendidos na implementação de uma dada política e os resultados alcançados por ela. Já com a avaliação de eficácia, pretende-se averiguar a avaliação da relação entre os objetivos e metas explícitos de determinada política e seus resultados. Finalmente, por avaliação de efetividade, entende-se a apreciação da relação entre o processo de implementação de determinada política e seus efeitos, em termos de justiça social, de contribuição para o aumento da sociabilidade e engajamento político e para o bem-estar da população-alvo (JANUZZI, 2001). Assim, pode-se entender efetividade como “o sucesso ou fracasso da política em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação” (FIGUEIREDO E FIGUEIREDO, 1986, *apud* ARRETCHE, 1998).

Em suma, todos os três aspectos avaliativos apresentados – eficiência, eficácia e efetividade – estão ligados à averiguação dos resultados obtidos pelas políticas. O primeiro está pautado na relação entre tais resultados e o esforço (meios e recursos) empregado na implementação. O segundo, na avaliação da relação entre os objetivos (metas) da política e os resultados realmente alcançados, e o terceiro, na associação entre o processo de implementação e as mudanças efetivas nas condições de vida da população-alvo. Segundo Jannuzzi (2001), esses três critérios de avaliação podem ser “resumidamente” chamados de “eficiência no uso dos recursos”, “eficácia no atingimento de metas” e “efetividade social da política pública”.

A década de 1990 testemunhou, de maneira particular na América Latina, a busca de fortalecimento da “função avaliação” na gestão governamental (FARIA, 2005). Foram implementados, em diversos países latino-americanos, sistemas de avaliação de políticas públicas de escopo variável. Os argumentos que justificam a necessidade de institucionalização da avaliação da atividade governamental na América Latina – em um contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma do Estado – fazem eco à visão que vê o processo de avaliação de políticas

públicas como um artifício para estimular a modernização do setor, por meio do melhoramento das capacidades de seus quadros técnicos e diretivos na preparação, execução, e avaliação das ações e responsabilidades no campo das políticas públicas (SILVA e COSTA, 2002:7).

A atividade avaliativa de políticas públicas tem como objeto de investigação, em geral, uma ação ou intervenção em determinado setor social. Sendo assim, “seu objeto conceitual e empírico é delimitado, de forma clara, a partir da própria política, programa ou projeto avaliado” (BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA, 2007:46). Entretanto, uma política pública tem finalidades e desempenha papéis sempre mais amplos e significativos do que aqueles expressos nos seus objetivos explícitos, principalmente em decorrência de suas inter-relações com outras políticas (BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA, 2007), sejam elas do mesmo ou de outros setores e instituições da gestão pública (articulação intersetorial e interinstitucional no desenho, implementação e gestão de políticas públicas).²

Vale também ressaltar que a preocupação com a avaliação da ação governamental, com a publicização de seus resultados e com a disponibilização dos dados gerados, é, certamente, tendência a ser celebrada quando se pensa na necessidade de controle da atuação governamental e de ampliação do grau de responsabilidade do Estado. Acredita-se que, ao assumir o papel de contribuir para conferir mais transparência e visibilidade ao processamento de políticas públicas – desde sua elaboração até as fases finais de sua implementação –, a função avaliação possibilita o controle social e o reconhecimento da pertinência e da eficácia da política pública em questão, bem como dá oportunidade à observação continuada dos processos de sua consecução (SILVA e COSTA, 2002:10).

Pode-se dizer que o objetivo da avaliação de políticas públicas é identificar seus fatores positivos, equívocos e insuficiências, para buscar seu aperfeiçoamento e/ou reformulação. Nesse sentido, “a avaliação tem o duplo objetivo de autoconhecimento e de formulação de subsídios para a tomada de decisão insti-

tucional” (BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA, 2007:45), sempre com a finalidade de aprimoramento das condições de vida da sociedade ou do grupo social a que se destina.

Observa-se, então, nos debates e nos estudos correlatos mais recentes, que, no Brasil, a avaliação de políticas públicas é uma área cujos estudos são ainda elementares do ponto de vista conceitual e metodológico, além de ser uma atividade pouco valorizada e pouco executada. De acordo com Januzzi (2011:46), no País, “o maior problema é a cultura ainda incipiente de avaliação crítica e analítica das ações executadas e previstas nos programas”. Ainda há, em muitos espaços da administração pública brasileira, a prevalência da cultura gerencial de gestão: o monitoramento para fins gerenciais de observação do cumprimento de resultados e metas. O uso de aplicativos e dados para fins de monitoramento analítico ainda é um desafio. Mesmo diante da escassez de estudos e de práticas avaliativas, alguns critérios, categorizações e classificações para a avaliação de políticas públicas já foram elaborados, conforme será discutido na próxima subseção.

2.4 A pluralidade da (atividade) avaliação: alguns critérios e categorizações/classificações

As concepções de avaliação de políticas públicas podem ser analisadas a partir de diversos enquadramentos, óticas ou critérios, dentre os quais os mais usuais e mais encontrados na bibliografia consultada para este trabalho serão tratados nesta seção. As avaliações de políticas públicas podem ser categorizadas quanto ao momento em que são realizadas, quanto ao tipo ou procedência dos sujeitos políticos envolvidos no processo avaliativo e quanto aos seus usos.

No que diz respeito ao momento (*timing*) em que se realiza, a avaliação pode ser classificada como anterior, intermediária ou posterior à implementação da política pública. A avaliação anterior (*ex-ante*), também chamada de “diagnóstica” (BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA, 2007), explora a realidade social e busca a identificação de prioridades e metas. De acordo com

Cohen e Franco (1998), a avaliação *ex-ante* tem por finalidade subsidiar uma decisão crucial: se o projeto deve ou não ser implementado. A análise custo-benefício (ACB) e a análise custo-efetividade (ACE) são técnicas aptas para a avaliação *ex-ante*. A avaliação intermediária ou processual acontece durante a etapa de implementação da política, atuando com o objetivo de dar suporte ao seu desenvolvimento. Na avaliação intermediária, a ênfase é dada à aplicabilidade imediata e direta dos resultados (ALA-HARJA e HELGASON, 2000, *apud* TREVISAN e VAN BELLEN, 2008). A avaliação posterior (*ex-post*), também chamada de “somativa ou global”, é aquela realizada ao final da execução da política. Os objetivos são analisar o processo de formulação e de implementação, além, é claro, de avaliar os resultados e impactos da política em questão.

Em relação aos sujeitos envolvidos no processo avaliativo, ou “quem realiza a avaliação”, a avaliação pode ser interna, externa, mista ou participativa (COHEN e FRANCO, 1998; BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA, 2007). A interna é conduzida dentro da organização gestora da política por sujeitos formuladores, executores e diretamente participantes das ações avaliadas. A externa é aquela efetuada por sujeitos independentes e alheios à organização ou às organizações responsáveis pela formulação ou implementação da política. Já a avaliação mista é executada em parceria pelos dois grupos de sujeitos citados anteriormente, “fazendo com que os avaliadores externos realizem seu trabalho em estreito contato e com a participação dos membros do projeto a ser avaliado” (COHEN e FRANCO, 1998: 114). Finalmente, a avaliação participativa é aquela cujo objetivo é minimizar a distância existente entre avaliadores e beneficiários, por meio da participação e adesão do público-alvo da política no seu planejamento, programação, execução, operação e avaliação.

Existe uma grande polêmica acerca da posição dos sujeitos avaliadores ante o objeto avaliado: se eles devem ser internos ou externos à organização gestora da política. Muitos autores (ARRETICHE, 1998; COHEN e FRANCO, 1998) desacreditam que a imparcialidade ou a neutralidade possam ser realmente empregadas quando as avaliações são realizadas pelos próprios

indivíduos responsáveis pela elaboração e/ou execução da política em questão. De acordo com Arretche (1998:37), “porque destinadas a exercer controle sobre as ações públicas, seja dos cidadãos sobre o governo, seja do governo sobre si mesmo, as avaliações precisam ser realizadas por órgãos independentes”. Entretanto, não se deve deixar de dizer que vantagens e limitações são identificadas em ambos os processos de avaliação (externo e interno). A avaliação externa desfruta da vantagem de ter mais independência e autonomia em relação às ações desenvolvidas, o que aumenta a chance de que seja empreendida uma avaliação com mais objetividade analítica e valorativa (BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA, 2007). Sua limitação reside no menor conhecimento das especificidades, tanto do objeto avaliado quanto das condições de formulação e/ou implementação da política. Por outro lado, ao contrário da avaliação externa, a avaliação interna conta com a vantagem de apresentar maior ciência acerca dos processos de formação da política e tem como limitação o fato de que:

“a organização seria ‘juiz e interessado’ (...) seus membros teriam idéias preconcebidas a respeito do projeto tanto por interesse (já que foram eles que o formularam e/ou executaram e, por isso, não irão querer mostrar um possível fracasso), como por valor (no sentido que se encontram identificados com os objetivos e a forma escolhida para atingi-los), estando, portanto, menos capacitados para apreciar o projeto de forma independente e imparcial” (COHEN e FRANCO, 1998:112).

Ao buscar explicitar as múltiplas implicações políticas da atividade avaliativa, Faria (2005) distingue quatro tipos de uso da avaliação: (1) instrumental; (2) conceitual; (3) como instrumento de persuasão; e (4) para o “esclarecimento”. O uso instrumental, além da qualidade da avaliação, depende muito da adequada divulgação de seus resultados, de sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações propostas pela avaliação. De acordo com Weiss (1998), esse uso instrumental da avaliação é comum na ocorrência de quatro situações: quando as implicações das descobertas da avaliação não admitem muitas controvérsias, quando as mudanças sugeridas já faziam parte

do planejamento da política em questão, quando o ambiente (lideranças, orçamento, tipos de beneficiários, etc.) do programa é relativamente estável e/ou quando o programa está em crise e não se sabe bem o que deve ser feito (*apud* FARIA 2005:103).

O uso conceitual é habitualmente direcionado aos técnicos locais da política ou do programa. Os resultados gerados por esse tipo de uso de avaliação podem vir a alterar a maneira como tais técnicos compreendem a natureza, o modo de operação e o impacto da política que implementam.

O uso da avaliação como instrumento de persuasão, como o próprio nome já diz, acontece quando tal avaliação visa arraigar apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as modificações necessárias na política ou programa. A intenção aqui é a de ganhar (persuadir) mais adeptos para uma dada posição.

Finalmente, tem-se o uso da avaliação “para o esclarecimento”. Segundo Faria (2005), esse uso nem sempre é propositado, mas acarreta, pelo acúmulo de conhecimento advindo de diversas avaliações, impacto sobre as redes de profissionais e formadores de opinião, além de possibilitar alterações nas crenças e na forma de ação das instituições e organizações.

Outro aspecto pouco mencionado na bibliografia em relação à avaliação de políticas públicas é a categorização da atividade avaliativa com base nos seus destinatários. Cohen e Franco (1998:117) destacam que, ao se “precisar os alcances e conteúdos da avaliação, [...] a formulação, o conteúdo, a metodologia e os tipos de análises vão depender daqueles que forem os destinatários dos resultados da avaliação. [...]”. Assim, esses autores concluem que também é importante que seja analisado para quem se avalia, ou qual é o escalão na estrutura de poder para o qual se realiza a avaliação.

Limitando-se à organização-agente da política pública, podem ser distinguidos três tipos de destinatários (ESPINOZA, 1983: 24, *apud* COHEN E FRANCO, 1998): (1) os dirigentes superiores,

que são aqueles que definem políticas e prioridades segundo os objetivos da instituição – são eles também que tomam a decisão de quais projetos serão realizados, destinando-lhes recursos; (2) os administradores, que têm a função de distribuir os recursos entre os objetivos estabelecidos (são eles os responsáveis por gerar modelos de alocação que otimizem a relação insumo-produto); e (3) os técnicos, que são aqueles que executam os projetos, devendo concentrar-se nas suas responsabilidades operativas.

3. Brasil e políticas públicas

De acordo com Reis (1989), é trivial o reconhecimento de que as relações entre política e políticas públicas constituem questão-chave na definição do caráter dos sistemas políticos. Dessa forma, após terem sido apresentados na seção anterior alguns conceitos essenciais quando se pretende estudar as políticas públicas, esta seção tratará do Brasil e de suas políticas públicas. Primeiramente, serão apontadas as especificidades das políticas públicas e seus aspectos políticos e de gestão no sistema político federativo, que é o adotado no País. Em seguida, será discutido o fortalecimento do estudo e da análise de políticas públicas no Brasil. Por fim, a consolidação da etapa/função avaliação de políticas públicas será analisada.

3.1 As políticas públicas e seus elementos políticos e de gestão em um sistema federativo

Quando se tem como objetivo estudar políticas públicas em países organizados como federações, faz-se necessária a apresentação do que é um sistema político federativo. Após realizada essa explanação, é possível buscar a identificação dos principais temas e elementos que se tornam objeto de reflexão teórica para pesquisadores que estudam o ciclo da política pública. A saber, sistemas políticos federativos podem ser definidos como aqueles sistemas em que um Estado é composto por diversas entidades territoriais que têm um conjunto de competências e

prerrogativas garantidas pela constituição, que não podem ser alteradas de modo unilateral pelo governo central. Entretanto, o Estado federal (União) é considerado soberano, sobretudo para fins internacionais.

Toda federação deve responder a duas condições que possam conformar esse cenário. A primeira é a existência de heterogeneidades – sejam elas de cunho territorial, étnico, linguístico, socioeconômico, cultural ou político – que dividam uma nação. A segunda é a presença de “um discurso e de uma prática que sejam defensores da unidade na diversidade, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial num país marcado por heterogeneidades” (ABRÚCIO, 2006:91). A partir do momento em que se considera que a organização sob a forma de federação é uma solução política e que determina a delimitação de fronteiras, nas quais são reconhecidas esferas políticas subnacionais, é preciso destacar então que essa subdivisão acaba por demandar a definição do que é competência do governo federal (União), do governo estadual e do governo municipal.

Como o ciclo da política pública é composto de várias etapas, é preciso observar mais uma vez que “o planejamento em políticas públicas tem que ser visto como um processo, e não como um produto técnico somente” (PUPPIM, 2007:274). Assim, além de ver o processo de planejamento (formação) de uma política pública “como um processo de decisão construído política e socialmente com diversos atores interessados e afetados pela decisão” (PUPPIM, 2007:274), é necessário vê-lo, em sistemas federativos, como um processo que precisa coordenar os três entes de governo que configuram esse sistema (coordenação intergovernamental). Questões ligadas à divisão de competências e responsabilidades de gestão e administração se ligam à determinação pela Constituição Federal dos “deveres de cada nível de governo [...] e as esferas de competência obrigatória de cada um, de competência obrigatória compartilhada e de ‘livre iniciativa’” (PUPPIM, 2007:274).

Essa forma federativa de organização territorial do poder também pode ter efeitos sobre a descentralização desse poder. “No

Estado unitário [...] o poder dos entes subnacionais deriva da ação voluntária da esfera nacional, que delega funções de graus de autoridade” (ABRÚCIO, 2006:89). Já no Estado federal, cujas condições de conformidade já foram mencionadas no início desta subseção, “há um compartilhamento matricial da soberania, e não piramidal, mantendo-se a estrutura nacional” (ABRÚCIO 2006: 90). Esse princípio da soberania compartilhada deve garantir a autonomia dos governos e a interdependência entre eles. Assim, é possível definir que, na medida em que exista uma divisão territorial e política de níveis de governo (sistema federativo) e uma coordenação entre eles (coordenação intergovernamental), a descentralização pode ser vista como um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado Nacional, que consiste na transferência (ou conquista) efetiva de poder decisório a governos subnacionais (ABRÚCIO, 2006: 78). A aquisição desse poder decisório pode resultar em diversos tipos de autonomia: poder para escolher seus governantes e legisladores, comandar diretamente sua administração, elaborar uma legislação referente às competências que lhe cabem, cuidar de sua estrutura tributária e financeira, prover e gerir políticas públicas, entre outros.

Abrúcio (2006) estabelece uma relação diretamente proporcional entre coordenação intergovernamental (e atividades coordenadoras) e processos descentralizadores. Segundo ele, o caso brasileiro é bastante ilustrativo desse argumento, pois, neste país, “nos setores ou questões em que houve maior integração e atividades coordenadoras, os processos descentralizadores foram potencializados em seus efeitos positivos” (ABRÚCIO, 2006:118). “De modo inverso, nos aspectos em que a coordenação é frágil ou ausente, os resultados da descentralização têm sido pífios” (ABRÚCIO, 2006:119), ou seja, o que o autor define é que quanto maior, mais intensa e mais bem elaborada for a coordenação entre as esferas de governo, maiores serão os resultados positivos da descentralização. Por outro lado, quanto mais fraca ou inoperante for essa coordenação intergovernamental, piores serão os resultados de políticas geridas de forma descentralizada, justamente em função da ausência de “mecanismos que promovam a cooperação e as parcerias federativas” (ABRÚCIO, 2006:119). O autor destaca que, em geral, no Brasil, “no plano intergovernamental, não se constituiu uma co-

ordenação capaz de potencializar a descentralização ao longo da redemocratização” (ABRÚCIO 2006:99).

Outros aspectos relevantes a serem considerados no estudo do ciclo da política pública em sistemas políticos federativos, e que estão diretamente ligados ao “fenômeno” da descentralização, são aqueles que tratam das questões da municipalização e da desestatização. A municipalização consiste no aumento de estruturas regulatórias e executoras de políticas públicas presentes e atuantes nos municípios. Contudo, Abrúcio (2006:120) destaca que o municipalismo autárquico – “visão que prega a ideia de que os governos locais podem, sozinhos, resolver todos os dilemas de ação coletiva vividos por suas populações” – prejudicou o bom andamento da descentralização no Brasil. Segundo Abrúcio (2006), esse municipalismo autárquico incentiva a “prefeiturização”, tornando os prefeitos atores por excelência do jogo local e intergovernamental e os municípios unidades legítimas isoladas e separadas das demais, o que acaba por não evidenciar os problemas comuns à micro e macrorregiões. Assim, em vez de existir uma visão cooperativa, “predomina um jogo no qual os municípios concorrem entre si pelo dinheiro público de outros níveis de governo, e lutam predatoriamente por investimentos privados” (ABRÚCIO, 2006:98).

O processo de desestatização “tira das mãos do Estado” a execução da política pública, mas não a sua elaboração e seu planejamento. A desestatização da execução de serviços e oferta de bens públicos visa a intensificar a desoneração do Estado (que, segundo muitos, já é responsável por diversas funções), devido à concepção de que “um Estado Moderno – que prevalecerá no século XXI – deverá ser um Estado regulador e transferidor de recursos, e não um Estado executor” (BRESSER PEREIRA, 1999:260). Podem ser tomadas como exemplos de formas de desestatização, a terceirização, as parcerias público-privadas e as agências reguladoras de serviços públicos oferecidos por empresas privadas sob a forma de concessões para seu provimento.

As questões da terceirização e das parcerias público-privadas estão relacionadas à etapa prática da política: a etapa da execução. Essa etapa chama atenção para um “aspecto político da política

pública, que pode ter impacto relevante na efetivação dos objetivos pretendidos. Trata-se aqui dos agentes que realizarão as ações, o chamado ‘pessoal da ponta’” (SILVA, 2005:30). O processo de terceirização transfere para agentes privados parte significativa da tradução dos ideais e objetivos da política. O estabelecimento de uma parceria público-privada firma uma relação de cooperação e de divisão de responsabilidades entre entidades públicas e entidades privadas na execução de determinada política pública.

Em relação às agências reguladoras, pode-se dizer que são entidades criadas pelo governo para fiscalizar as atividades e o provimento de serviços prestados por empresas privadas que atuam na prestação de serviços que, essencialmente, deveriam ser públicos. Devido ao fato de que, primordialmente, cabia ao Estado o fornecimento desses serviços, sua fiscalização deve ser feita por meio de um órgão que se manifeste imparcial em relação aos interesses de todas as partes envolvidas nessa prestação: o Estado, a concessionária e os consumidores.

Enfim, após essa discussão acerca dos elementos políticos e de gestão de políticas públicas em um sistema federativo, pode-se estabelecer uma relação entre todos, ou, pelo menos, muitos dos conceitos aqui ressaltados: na medida em que houver uma situação de divisão político-territorial, culminaremos em uma distribuição de responsabilidades entre tais divisões, que, por sua vez, exigirão a existência de uma coordenação elaborada entre os âmbitos de governo, para que processos descentralizadores e desestatizadores na gestão de políticas públicas – aí incluídos a municipalização, a terceirização, as parcerias público-privadas e as agências reguladoras – venham a ser bem sucedidos, ou efetivados positivamente, nesses sistemas divididos político-territorialmente (sistemas federativos).

3.2 O fortalecimento do estudo e da análise de políticas públicas no Brasil

De acordo com Oliveira (2008), as políticas públicas devem ser compreendidas historicamente em relação aos processos de “avanços” e “retrocessos” das orientações do Estado, levando

em consideração as suas relações com o mercado, bem como a luta de interesses que se movem na definição de uma política. Além disso, no que se refere à análise de políticas públicas, pode-se dizer que há certo consenso entre os estudiosos do assunto de que as políticas prévias ou as decisões tomadas no passado constroem escolhas e decisões futuras, limitando muitas vezes “a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais” (SOUZA, 2003: 146).

Como já fora mencionado, a “função avaliação” na gestão governamental justificou a necessidade de sua institucionalização em um contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma do Estado. De forma mais geral, pode-se dizer também que a difusão internacional da ideia de reforma do Estado e do aparelho estatal passou a fazer parte do princípio organizador da agenda pública dos anos 1980-1990, o que, de acordo com muitos estudiosos, provocou a proliferação de estudos de políticas públicas. Melo (1999) acredita que, ao se tomar como objeto de estudo o modo e a qualidade da intervenção pública na economia e na sociedade, cria-se por extensão um programa de pesquisa de caráter empírico sobre questões relativas à eficiência de políticas e programas.

Além do fato de as questões referentes ao arranjo político-institucional terem ganhado centralidade em um contexto de reforma do Estado, outros dois fatores (ou motivos) que contribuíram para a expansão do interesse, do estudo e da análise de políticas públicas nas décadas de 1980-1990 também são apontados por Melo (1998): (1) a transformação na agenda pública, que se seguiu a uma gama de pesquisas sobre políticas municipais e descentralizadas – eram centrais para essa agenda questões como a descentralização, a participação, a transparência, a focalização, a seletividade e redefinição do *mix* público-privado; e (2) a constatação de que os impedimentos à consecução de políticas sociais efetivas continuariam existindo mesmo com o fim do regime militar – regime no qual o eixo analítico se centrava na problemática do desenvolvimento social como *trickle down* do crescimento econômico *versus* a distribuição de renda. No contexto dessa problemática, os aspectos a serem investigados e quantificados eram os efeitos redistributivos ou de respinga-

mento (*trickle down effects*), do crescimento econômico sobre a renda real das camadas de menor ingresso. Vale ressaltar também que nesse contexto figurou outra questão: a preocupação com o *mistargeting* das políticas públicas, “conceito amplamente difundido pelo Banco Mundial que designa a incapacidade de as políticas alcançarem os segmentos sociais que configuram a sua população-meta” (WORLD BANK, 1988). Ou seja, o problema não era o volume disponível para o gasto social público, mas a forma pela qual (ou “para quem”) essa expressiva quantia de recursos era (mal) direcionada e alocada.

No diagnóstico realizado por especialistas da época (década de 1980), dois instrumentos de engenharia político-institucional foram então apontados para a superação do *mistargeting*: a participação de variados “tipos” e níveis de atores na arena decisória das políticas (o que traria transparência para os processos decisórios) e a descentralização das decisões, que poderia superar problemas associados à elevada burocracia (MELO, 1998).

De acordo com Melo (1998), o *boom* experimentado pela análise de políticas públicas na década de 1980 foi também impulsionado pela transição democrática. Melo (1998:18) expõe que, a partir de 1984, o campo de discussão da política pública se deslocou de seu, até então, caráter burocrático privatista, centralizado, excludente e ineficaz para o *modus operandi* da política pública.

Transição significa, fundamentalmente, uma redefinição das relações Estado-sociedade, cuja dinâmica é dada pela interação dos movimentos e tensões entre esses dois polos – Estado e sociedade (MELO, 1990). Nesse contexto, em que dimensões processuais da democracia passaram pela primeira vez a ser colocadas na agenda da discussão pública, surgiram também críticas a mecanismos de representação em favor da participação. Observa-se que, na Constituição de 1988, o princípio participativo plebiscitário foi aprovado como elemento fundamental na formulação de políticas (SOUZA e LAMOUNIER, 1989, *apud* MELO, 1998). Considerada pela agenda pública como princípio fundamental no exercício democrático, a participação, enten-

da nesse caso como instrumento de controle das decisões e da gestão, tornou-se então um pré-requisito necessário para o aperfeiçoamento do *modus operandi* das políticas, para torná-las mais eficientes.

Voltando para a questão da reforma do Estado – que, entre os fatores/motivos mencionados anteriormente, é apontado como a grande fonte para o fortalecimento do estudo e da análise de políticas públicas –, é preciso destacar um estudo polêmico de Elaine Behring (2003). Esse estudo assegura que o que esteve em curso nos anos 1990 foi uma “contrarreforma” do Estado, em termos de flexibilidade, competitividade, adaptabilidade e atratividade. A autora aponta alguns aspectos dessa “reforma” relativos às políticas públicas – tais como a redefinição do papel do Estado, o programa de publicização, a flexibilização das relações de trabalho, as privatizações e o capital estrangeiro, o contingenciamento ou desvio de recursos destinados à política social e a separação entre formulação e execução das políticas – e afirma que, da maneira como foi implementada, a “reforma” não produziu maior eficiência na implantação de políticas públicas, considerando sua relação com a política econômica e com o aumento da dívida pública. Behring (2003) destaca também a ocorrência de um crescimento na demanda por bens e serviços, ocasionado pelo aumento do desemprego e da pobreza e pela precarização das relações de trabalho.

Ao destacar o estudo de Behring (2003), a intenção é ressaltar que, independentemente dos resultados alcançados pela reforma do Estado no campo das políticas públicas – ou, em outras palavras, tenha a reforma do Estado, na opinião de alguns estudiosos, trazido benefícios, e de outros, malefícios para a eficiência na implantação de políticas públicas –, o que não se pode negar é que essa reforma abriu espaço para que muitos estudos de avaliação fossem tecidos. A partir da exposição do argumento de Behring (2003), busca-se enfatizar que, mesmo que, como assegura essa autora, a reforma tenha trazido mudanças negativas para a eficiência na implantação de políticas públicas no Brasil, a própria situação de descontentamento acabou por desencadear, ou até mesmo reforçar, o interesse de estudio-

tos, bem como da população, em relação às políticas públicas. O próprio estudo de Behring é uma “prova” de que pesquisas em políticas públicas também foram realizadas a partir de uma situação de insatisfação perante a reforma. “A perplexidade e o desencantamento em relação ao Estado levaram a um maior interesse sobre as condições de efetividade da ação pública” (TREVISAN e VAN BELLEN, 2008:532).

3.3 Valorização da atividade de avaliação

Com o intuito de reconhecer os avanços realizados no âmbito de avaliação de políticas públicas, cabe destacar organizações, aparelhos estatais e experiências iniciadas nos últimos anos com o objetivo de buscar uma gestão pública amparada em pesquisas avaliativas e de monitoramento, bem como na transparência das informações e articulações públicas e políticas. Inicialmente, destaca-se a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação³, que tem como objetivos: (1) reunir estudiosos e profissionais da área de gestão pública; e (2) congrega e dissemina o conhecimento e a prática na área de monitoramento e avaliação, que ainda se encontram dispersos. Com base na constatação de que o conhecimento produzido não está sistematizado, “surgiu a ideia de se promover uma iniciativa que viesse preencher essa lacuna e que fosse capaz de alcançar e sensibilizar as instituições que acumulam experiências na área, realizando uma melhor gestão do seu conhecimento” (JOPPERT *et al.*, 2011:11). Segundo os idealizadores dessa iniciativa, a organização, o registro e a socialização de informações permitem a criação de um sistema mais propenso à inovação e à interação com o ambiente externo, bem como conferem maior visibilidade à temática em desenvolvimento.

No aparato estatal, em âmbito federal, o principal agente tem sido o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Os ministérios setoriais das áreas de educação, saúde e desenvolvimento social também iniciaram um esforço de monitorar e avaliar suas políticas. Em especial, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tem-se destacado por ser o primeiro a institucionalizar uma secretaria exclusivamen-

te voltada para a avaliação: a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi). Essa secretaria tem investido em estudos, treinamentos e sistemáticas de monitoramento de políticas de transferência de renda, assistência social e segurança alimentar (VAITSMAN *et al.*, 2006, *apud* JOPPERT *et al.* 2011).

Estados da Federação e municípios também têm demonstrado avanços no interesse e valorização da atividade de monitoramento e avaliação. Cabe destacar duas experiências que têm apresentado sucesso: (1) o caso da Secretaria de Planejamento de Minas Gerais, do Programa Estado para Resultados, e o da Fundação João Pinheiro⁴, instituições que vêm desenvolvendo e promovendo um conjunto de práticas inovadoras na gestão pública brasileira, com forte ênfase no uso de indicadores e metas para dar foco e direção à administração pública; e (2) o Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), fundação vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Regional de São Paulo, cujo objetivo é realizar pesquisas diretas e levantamentos de informações secundárias. Procura-se, ainda, compor um amplo acervo e disponibilizar gratuitamente informações que permitam o conhecimento de aspectos da realidade socioeconômica do Estado de São Paulo, de suas regiões e municípios e de sua evolução histórica.

Há ainda movimentos da sociedade civil que têm atuado no monitoramento e avaliação de programas, na contratação de estudos, na organização de seminários e na demanda por informação. A Agência Brasileira de Avaliação (ABA) é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, com modalidade associativa, que atua por meio da articulação entre oferta e demanda de conhecimento, disseminação, comunicação e promoção de avaliação. Sua forma de atuação é em rede, articulando um amplo conjunto de instituições que produzem avaliação a diversos interessados e à sociedade em geral.

O Movimento Brasil Competitivo (MBC), reconhecido como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), busca contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira, por meio do aumento da competitividade do

País. Para cumprir o papel de construtor de capital social, o MBC sustenta a ética, o foco em resultados e a transparência como valores fundamentais. Um de seus Projetos é o programa Modernizando a Gestão Pública (PMGP), cujo objetivo é monitorar o desempenho de fatores que afetam a competitividade nacional. O PMGP, por meio do treinamento do corpo gerencial e de colaboradores, auxilia o setor público a aumentar a capacidade de investimento, a redução dos gastos correntes e a melhoria de indicadores de saúde, educação e segurança pública, ou seja, busca ampliar o nível de eficiência na alocação de recursos públicos. De acordo com Joppert *et al.* (2011), o MBC já atendeu vários ministérios, estados e municípios no Brasil, sempre com o objetivo de promover a adoção de práticas de gestão baseada em resultados.

Não se voltando diretamente para a prática da gestão pública, nem tampouco para a atividade avaliativa, a Transparência Brasil é uma organização independente e autônoma, comprometida com o combate à corrupção. Seu objetivo prioritário é a realização de levantamentos empíricos sobre a incidência do problema da corrupção em diferentes aspectos, tais como corrupção eleitoral, perspectiva do setor privado e diagnósticos municipais. Houve ainda a criação de instrumentos na internet que propiciam o monitoramento do fenômeno da corrupção. O monitoramento da atuação legal dos agentes políticos visa: (1) à detecção de suas possíveis práticas corruptas; e (2) a ser um instrumento para uma melhor tomada de decisão no momento da escolha daqueles que irão ocupar cargos gestores e controlar a máquina pública.

4. Considerações finais

A importância de estudos e pesquisas de avaliação para o aprimoramento de políticas, programas e projetos públicos tornou-se gradativamente mais reconhecida pelos gestores governamentais, pela comunidade acadêmica e pela população no Brasil, principalmente a partir de meados dos anos 1980. A abertura de espaço para a reflexão sobre a especificidade dos

estudos de avaliação, sua relevância, seus propósitos, seus usos e suas funções se deu no contexto do debate sobre a reforma do Estado. Pode-se dizer que esse processo de solidificação da “função avaliação” ocorreu tardiamente na América Latina, apenas na década de 1990, “tendo prevalecido a perspectiva de instrumentalização⁵ da pesquisa avaliativa para o sucesso da reforma do Estado” (FARIA, 2005:99). A centralidade da avaliação nesse contexto de reforma residiu no fato de que era esperado que esse instrumento (avaliação), além de fomentar a transparência na gestão pública e a satisfação dos usuários, garantisse a credibilidade do processo de reforma e a sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação e de redução do tamanho do governo; quer pela via do deslocamento das funções e dos serviços para as instâncias subnacionais, quer pela via da privatização (FARIA, 2005:100). Segundo Caiden (2001, *apud* FARIA, 2005) a medição de desempenho, o monitoramento e a avaliação não foram itens ornamentais nem tiveram um papel meramente incidental nas reformas; foram, ao contrário, as alavancas essenciais da mudança.

Além disso, uma conjuntura econômica desfavorável – acarretada pela crise da dívida externa, pela interrupção de um longo ciclo de crescimento econômico, pela desestatização e pela abertura comercial – provocou um crescimento na demanda por ações e serviços. A intervenção governamental nessas circunstâncias é essencial, principalmente por questões de estratégia; afinal, sabe-se que dificuldades econômicas representam um sério obstáculo ao desenvolvimento. O que se levantou então foi a questão da necessidade urgente de se obter mais eficiência e resultado nos investimentos governamentais. Verificou-se que a avaliação sistemática de programas poderia ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados, proporcionar melhor utilização e controle de recursos, bem como subsidiar formuladores e gestores de políticas públicas com dados importantes para o desenho de políticas mais satisfatórias (COSTA e CASTANHAR, 2003).

A partir de então, de acordo com Silva e Costa (2002), foi possível verificar o aumento da difusão da importância de pesquisas

de avaliação, cada vez mais percebidas como instrumentos estratégicos de apoio a decisões. Entretanto, esses mesmos autores destacam que ainda é “consensual entre os especialistas a existência de um longo e complexo caminho a percorrer para a incorporação da avaliação como prática cotidiana do processo decisório, nos três níveis de governo de nossa Federação” (SILVA e COSTA, 2002:13).

Além das experiências nacionais citadas na última subseção deste artigo, o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) – cuja estratégia global tem por eixo a modernização do Estado, o desenvolvimento social e o apoio ao setor privado – desenvolve atualmente a “Oficina de Avaliação”, atividade que tem por objetivo reforçar ou criar sistemas de acompanhamento e avaliação de resultados. Em consonância com o BID, os governos de alguns países sul-americanos, entre eles o do Brasil, vêm atribuindo mais importância à função avaliação nas suas instâncias de governo, incentivando a adoção da avaliação como instrumento de gestão pública. Assim, com o apoio de recursos do BID, foi implementado o projeto Fortalecimento da Função Avaliação na América do Sul. Esse projeto tem três objetivos: (1) analisar os avanços no campo da avaliação de políticas públicas na Argentina, no Brasil e no Chile – países que fazem parte do projeto –, elaborando recomendações para seu fortalecimento e para possíveis aplicações desses avanços em outros países; (2) promover o intercâmbio de experiências de caráter técnico e político sobre as fases de desenho, implementação, funcionamento e impacto dos diferentes sistemas de avaliação da gestão pública e de seus resultados; e (3) disseminar informações sobre o uso da avaliação como instrumento integrante da gestão pública.

A dinâmica de trabalho acerca do projeto Fortalecimento da Função Avaliação na América do Sul partiu do debate e da análise das experiências conceituais e metodológicas dos três países supracitados (Argentina, Brasil e Chile), cada um deles representado por um de seus organismos públicos envolvidos com a questão da avaliação de políticas públicas. Os órgãos que representam cada um dos países são: o Sistema de Informação, Ava-

liação e Monitoramento de Programas Sociais (Siempro)/Secretaria de Desenvolvimento Social – na Argentina; o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) – no Brasil; e o Ministério do Planejamento e Cooperação (Mideplan) – no Chile.

Estudos e seminários foram realizados para discussão, divulgação e disseminação para envolvimento de outros países da região. Tais estudos foram sistematizados em um conjunto de trabalhos publicados. Os principais objetivos dessa sistematização são recolher os principais pontos das experiências desenvolvidas no tema, ressaltar os aspectos metodológicos que possam servir de subsídios aos demais países da região e identificar exemplos positivos ou de restrição – seja na aplicação das técnicas metodológicas, seja na análise das condicionantes de gestão que mais influenciaram a obtenção dos resultados alcançados (SILVA e COSTA, 2002). No Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) publicou uma coletânea de três relatórios de pesquisa com alguns estudos realizados no âmbito dessa parceria com o BID. Os relatórios que compõem a coletânea são os seguintes: *Eficiência e eficácia da ação governamental: uma análise comparativa de sistemas de avaliação*; *Brasil: uma análise do plano plurianual – PPA 2000/2003*; *A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira*. Esses relatórios reúnem inúmeras considerações a respeito da relevância da temática da avaliação de políticas públicas, além de realizarem um esforço de sistematização sobre os entendimentos dos autores dos diferentes documentos analisados e aprofundarem a abordagem dos objetivos da reforma administrativa realizada pelo governo brasileiro na última década.

De acordo com Silva e Costa (2002) a análise do estágio de implantação da função avaliação nos países componentes do projeto Fortalecimento da Função Avaliação na América do Sul mostrou que a difusão da agenda da reforma do Estado gerou, na década de 1990, expressivas mudanças nas crenças a respeito das funções governamentais nos países estudados. Silva e Costa (2002:53) destacam que “esse processo pode ser definido como a socialização de novas normas e redesenho de valores sobre as funções do Estado na economia e na sociedade”.

Silva e Costa (2002) expõem que as experiências descritas na coletânea de relatórios publicada pelo IPEA indicam a existência no Brasil, no Chile e na Argentina de uma busca pela consolidação de novos padrões de prática administrativa e de avaliação, na comunidade técnica dos gestores. No entanto, esses autores revelam que os estudos realizados apontam que o maior desafio para os países que adotam essa gerência embasada na avaliação das políticas desenvolvidas é “criar capacidade para consolidar e integrar os vários resultados de avaliações parciais de programas em decisões estratégicas, ágeis e oportunas, que antecipem cenários setoriais ou gerais e maximizem o desenvolvimento nacional com equidade”; pois, segundo eles, caso isso não aconteça, “corre-se o grande risco de que a profusão de informações específicas e desarticuladas inviabilize a capacidade real de planejamento estratégico nacional e os indicadores não sirvam como ‘traçadores’ eficazes da qualidade da gestão governamental” (SILVA e COSTA, 2002:55).

Notas:

¹ Elizabeth Melo Rico, organizadora de *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*, cita, na apresentação do livro, o que Sônia Draibe expôs verbalmente durante a abertura do seminário *Avaliação de políticas e programas sociais*, ocorrido em junho de 1996, na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

² Ver mais em: Menicucci, T. *Intersetorialidade: o desafio atual para as políticas sociais*. Pensar BH – Política Social, n. 3, maio-jul. 2002.

³ <http://redebrasileirademea.ning.com/>

⁴ Seplog-MG – <http://www.planejamento.mg.gov.br/>; Programa Estado para Resultados, atualmente denominado de Escritório de Prioridades Estratégicas – <http://www.estadopararesultados.mg.gov.br/>; Fundação João Pinheiro – <http://www.fjp.gov.br/>.

⁵ Faria (2005) afirma que “a atual ‘gerencialização’ da avaliação de políticas públicas é, antes de tudo, derivada de sua instrumentalização no processo/projeto de reforma do Estado”.

Referências

ABRÚCIO, L. F. (2006). Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In Fleury, S. (organizadora). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro, Editora FGV, p. 77-126.

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. (2000). Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, n. 4, p. 5-60.

ARRETCHE, M. (1998). Tendências do estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo, Cortez, p. 29-39.

BANCO MUNDIAL (2004). **Monitoramento e Avaliação: algumas ferramentas, métodos e abordagens**. Washington.

BEHRING, E. R. (2003). **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo, Cortez.

BELLONI, I. MAGALHÃES, H.; SOUSA, L. (2007). **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. São Paulo, Cortez.

BRESSER PEREIRA, L. C. (1999). “Da administração pública burocrática à gerencial”. In: Bresser Pereira, Luiz Carlos e Spink, Peter (organizadores). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro, Editora FGV, p. 237-270.

CARVALHO, M. C. (1998). Avaliação Participativa – uma escolha metodológica. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo, Cortez, p. 87-94.

COHEN, E. FRANCO, R. (1998). **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, Vozes.

COIMBRA, M. A. (1987). Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais. In: ABRANCHES, S. H. SANTOS; W. G. COIMBRA, M. A. **Política Social e Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, p. 65-104.

COSTA, F.; CASTANHAR, J. C. (2003). Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969-992.

FAHEL, M.; ALEXANDRE, J. N. (Orgs.) (2007). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte, Editora PUC Minas.

FARIA, C. A. (2003). Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-30.

FARIA, C. A. (2005). A política da avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-109.

FARIA, C. A. (2006). Avaliação de políticas públicas, controle social e transparência da gestão governamental. **Pensar BH – Política Social**, v. 17, p. 5-7.

JANNUZZI, P. (2001). **Indicadores sociais no Brasil**. Campinas (SP), Editora Alínea.

JANUZZI, P. (2011). Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. Edição de Lançamento, n. 1, p. 6-19.

JOPPERT, M. *et al.* (2011). A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação: um relato do processo de sua criação. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. Edição de Lançamento, n. 1, p. 38-67.

MELO, M. A. (1990). A formação de políticas públicas e a transição democrática: o caso da política social. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 33, n. 3, p. 443-470.

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

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

MENICUCCI, T. (2002). Intersetorialidade: o desafio atual para as políticas sociais. **Pensar BH – Política Social**, Edição Temática, n. 3.

OLIVEIRA, L. V. N. (2008). Estado e Políticas Públicas no Brasil: desafios ante a conjuntura neoliberal. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 29, n. 93, p. 101-123.

PRZEWORSKI, A. (1999). “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent versus principal*”. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK,

Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro, Editora FGV, pp. 39-73.

PUPPIM, J.; OLIVEIRA, A. (2007). Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento? In: MARTINS, P. E. M. E PIERANTI, PENNA, O. (Orgs.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro, Editora FGV, p. 133-158.

REIS, E. P. (1989). Política e políticas públicas na transição democrática. In: MOURA, A. S. (Org.) **O Estado e as políticas públicas na transição democrática**. Recife, Fundação Joaquim Nabuco, p. 90-104, 1989.

SILVA, P. L. B.; COSTA, N. R. (2002). **A Avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira: relatório técnico**. Brasília, Ipea.

SILVA, V. A. C. (2005). Reflexões sobre aspectos políticos de políticas públicas. **Pensar BH – Política Social**, v. 14, p. 26-30.

SIMAN, A. (2005). **Políticas públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático**. Tese de doutorado, Belo Horizonte, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais. Capítulo 1 (Concepções teóricas sobre as políticas públicas).

SOARES, L. T. (2002). **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2ª ed. São Paulo, Cortez.

SOUZA, C. (2003). Políticas públicas e orçamento público: conflitos e cooperação. In: BENEVIDES, M. V.; KERCHER, F.; VANNUCHI, P. (Org.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, p. 134-161.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. (2008). Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550.

WORLD BANK. (1988). **Brazil: public spending on social programs: issues and options**. Washington.