

# Dimensões Políticas da Avaliação de Políticas Públicas (APP)



PROFA. CRISTIANE KERCHES DA SILVA LEITE  
(CRISTIANEKERCHES@GMAIL.COM)  
FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS (ACH3546)  
AULA 2 - 27/08/2020

# Bibliografia da aula



- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 20 n<sup>o</sup>. 59 outubro/2005.  
<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf>
- LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Avaliação de políticas sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 95-106, mar. 2004. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-77462004000100006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462004000100006&lng=pt&nrm=iso)
- ARRETCHE, Marta T. S. “Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas”. In: BARREIRA e CARVALHO (org.) Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.



- O que é avaliação?

<https://www.youtube.com/watch?v=WVxsRTEz-Bg>

- Por que avaliar?

<https://www.youtube.com/watch?v=caIZn6ypnos>

# Questões propostas por Faria (2005)



- 1. Quais fatores justificam e condicionam a implantação de sistemas de avaliação na AL a partir da década de 1990?**
- 2. O que explica a prevalência no plano estatal e analítico de uma visão técnica da avaliação, como instrumento de gestão governamental?**
- 3. Quais aspectos nos permitem enfatizar o caráter eminentemente político da APP?**

# Avaliação – Trajetória histórica



- EUA e alguns países europeus: primeiras avaliações de programas sociais a partir da década de 1930 – crescente papel do Estado no financiamento de serviços sociais em contexto de pauperização social e desemprego pós crise de 1929.
- Somente no pós-guerra a cultura da avaliação se concretiza, sobretudo nas áreas de educação, saúde e qualificação profissional.

# Avaliação – Trajetória histórica



- Boom da avaliação de políticas e programas nos EUA na década de 1960:
- no início, no auge do modelo keynesiano de desenvolvimento econômico, até o final da década de 1980:
  - pesquisa avaliativa era ferramenta de planejamento destinada aos formuladores de políticas e aos gerentes de mais alto escalão - **FUNÇÃO INFORMAÇÃO**
  - avaliação institucionalizada a partir de um desenho top-down, em um contexto de ampliação do gasto público, escasso conhecimento do impacto da ação governamental e busca de maior controle sobre os burocratas/implementadores.

# Avaliação – Trajetória histórica



- Avaliação usualmente classificada em função:
  - ✦ **Timing**: antes, durante ou depois da implementação do programa ou da política;
  - ✦ **Posição do avaliador em relação ao objeto avaliado**: interna, externa ou semi-independente; e
  - ✦ **Natureza do objeto avaliado**: contexto, insumo, processo e resultados.
- Deveria garantir a **racionalidade dos processos decisórios e a legitimação das políticas** e dos programas a partir da dominância do paradigma metodológico experimental (pesquisas amostrais com caso controle). **FUNÇÃO LEGITIMAÇÃO**

# Avaliação – Trajetória histórica



- A partir das **décadas de 1980 e 1990**, mudança de modelo econômico, as motivações do Estado para valorizar práticas de avaliação baseiam-se na **FUNÇÃO REALOCAÇÃO**:
  - os avaliadores passaram de administradores para auditores que preferem a medição dos resultados, privilegiando:
    - ✦ Supressão de programas mediante resultados negativos;
    - ✦ Obtenção de mais rendimentos a partir da reorganização de programas – **FOCO NO ORÇAMENTO**.
  - A avaliação foi associada à **reforma gerencialista do Estado**, com ênfase nos resultados e na **desresponsabilização/devolução/privatização** da provisão de bens e serviços.

# Avaliação na América Latina - década de 1990



- Institucionalização tardia;
- Forte caráter de **indução externa** (demandas dos organismos multilaterais – Banco Mundial);
- Pesquisa avaliativa para o sucesso da reforma do Estado, que visava:
  - a contenção dos gastos públicos;
  - a melhoria de eficiência e da produtividade;
  - a maior flexibilidade gerencial e a capacidade de resposta dos governos;
  - maior transparência e responsabilização da gestão pública e dos gestores: **CREDIBILIDADE AO PROCESSO DE REFORMA E SUSTENTABILIDADE POLÍTICA DA DESREGULAMENTAÇÃO.**

# Prevalência da visão técnica da avaliação



- Hegemonia da **perspectiva gerencialista**:
  - Avaliação é um instrumento administrativo, da fase da pós-decisão da política pública;
  - Por isso **supostamente alheia às disputas políticas**.
- Planejamento **top-down** e desenho **hierárquico** da avaliação: ferramenta de planejamento destinada aos formuladores de políticas e aos gerentes de mais alto escalão.
- Tradicionalmente, **visão instrumental e positivista**: feedback avaliativo seria efetivo e fonte das melhores decisões.



**CONTUDO, há contrapontos...**



- **Avaliação não é uma atividade característica de um modelo específico de Estado: keynesiano; gerencialista, etc...**
- **O esperado efeito de feedback da avaliação é freqüentemente obstruído - “a flagrante ingenuidade das expectativas de se produzir “melhores e mais sábias decisões” com base apenas na realização da avaliação” (p. 101), abriu espaço para pensar a política da APP.**



Do que se trata o viés político da  
pesquisa avaliativa?

# Ampliando a visão gerencialista



- Fatores específicos que podem interferir na utilização dos **resultados da avaliação (pg. 102)**:
  - **Existência de crenças e interesses conflitantes** na organização que gerencia o programa;
  - **Ocorrência de conflitos de interesses** entre as distintas unidades do programa;
  - **Mudanças no pessoal encarregado**, quando, por exemplo, os novatos têm prioridades diferentes daquelas vigentes na época do início da avaliação;
  - **Eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais** da organização encarregada, que pode impedir a adoção das recomendações feitas quando da avaliação; e
  - **Mudanças nas condições externas**, tais como cortes orçamentários e alterações no ambiente político, que podem tornar impossível para a organização responder à necessidade de mudança revelada pelos avaliadores.

# Caráter eminentemente político da avaliação



- O contexto desta “**política da avaliação**” envolve situações de disputa de poder entre atores políticos diversos:
  - Definição de interesses prioritários no Estado;
  - Competição eleitoral;
  - Interações intergovernamentais (municipal, estadual e federal);
  - Correlação de forças e interesses no âmbito intraburocrático.
- Desta forma, é possível haverá usos distintos da avaliação: **instrumental (resolução de problemas); conceitual (educativa); simbólica (político) e esclarecimento (agenda) .**

# Quais são os tipos possíveis de usos e propósitos da avaliação?



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

# Quais são os tipos possíveis de usos e propósitos da avaliação?



- b) Conceitual:** as descobertas da avaliação (e o seu próprio processo de realização) podem alterar a maneira como esses técnicos locais dos programas compreendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam. Tal **aprendizagem** torna-se maximizada quando os técnicos participam mais ativamente do processo de avaliação.
- Se no uso instrumental espera-se uma **ação**, no uso conceitual não necessariamente – **“ressignificação”**.

# Quais são os tipos possíveis de usos e propósitos da avaliação?



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

Ex. Pinochet, uso dos sistema da avaliação educacional para legitimar o processo de privatização; México, sistema de avaliação do PTRC legitimou sistematização do Oportunidades.

# Quais são os tipos possíveis de usos e propósitos da avaliação?



- d) **Para o “esclarecimento”**: pode acarretar pelo acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações, impacto sobre as redes de profissionais, sobre os formadores de opinião e sobre as ***advocacy coalitions***, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições, **pautando, assim, a agenda governamental**. Esse é um tipo de influência que ultrapassa a esfera mais restrita das políticas e dos programas avaliados.

# Feita a avaliação, o que pode ser utilizado?



- Tradicionalmente – olhar para as “descobertas” – **processos, resultados e impactos** das políticas e programas;
- Alternativamente: Weiss (1998) aponta 4 elementos:
  - ✦ Idéias e generalizações derivadas da avaliação;
  - ✦ Uso possível do próprio fato da avaliação ter sido ou estar sendo feita;
  - ✦ Utilização do foco do estudo;
  - ✦ Utilização do desenho da pesquisa avaliativa.

# Feita a avaliação, o que pode ser utilizado?



- Idéias e generalizações derivadas da avaliação: ainda que descobertas específicas da avaliação não sejam usadas, os **formuladores e o pessoal técnico** do programa podem aplicar ideias e generalizações dela derivadas.

# Feita a avaliação, o que pode ser utilizado?



- Uso possível do próprio fato da avaliação ter sido ou estar sendo feita:
  - **desculpa para a inação** (mudança somente mediante resultado da avaliação);
  - para demonstrar a **racionalidade e a predisposição ao aprimoramento** e à responsabilização por parte dos encarregados da política ou do programa;
  - assegurar uma **aura de legitimidade** para o programa ou sugerir que algo não vai bem em sua gestão ou que há problemas no seu desenho.

# Feita a avaliação, o que pode ser utilizado?



- Utilização do foco do estudo: o público (interno e externo) do programa avaliado passará a dar atenção prioritária para os **elementos escolhidos para serem mensurados**. Esse fenômeno é conhecido como “ensinar para o teste”. O risco principal aqui é que sejam negligenciados outros aspectos do programa que não incidem sobre os indicadores de sucesso definidos.

# Feita a avaliação, o que pode ser utilizado?



- Utilização do desenho da pesquisa avaliativa: a metodologia e as categorias de análise dos dados não influenciam apenas a gestão da política ou do programa em questão, mas também distintos níveis de implementação e outras áreas e esferas de governo (Lindblom).

# Usuários potenciais da pesquisa avaliativa



- Os usuários básicos conforme o desenho hierárquico de avaliação são:
  - financiadores do programa (e da própria avaliação),
  - gerentes e encarregados de mais alto escalão e
  - técnicos e profissionais que lidam de maneira mais direta com os beneficiários.
- São **atores estratégicos** – definição do escopo, abrangência, metodologia, âmbito da divulgação dos resultados...
- Mas há outros atores...

# Usuários potenciais da pesquisa avaliativa



- Agentes encarregados da implementação ou na chamada *street level bureaucracy*;
- Beneficiários dos programas, a partir de metodologias de **avaliações participativas**. Seja pela justificativa do empoderamento, seja pela satisfação dos clientes, pela lógica da reforma gerencial.
- Gerentes de programas similares e/ou de diferentes níveis governamentais;

# Usuários potenciais da pesquisa avaliativa



- Agentes do governo central e representantes de fundações, interessados em conhecer projetos exitosos que mereçam financiamento ou preocupados em melhorar os programas dos quais são responsáveis (ex. Banco Mundial e PTRC na AL);
- Membros do legislativo interessados na melhoria de programas existentes ou na elaboração de novas propostas;
- Cientistas sociais e outros avaliadores que buscam aprender com as descobertas e com as metodologias empregadas.

# Lobato (2004) problematiza a avaliação (1)



- Avaliação voltada, sobretudo, aos objetivos dos programas e projetos, sem considerar **contexto** político-institucional;
- Avaliação no âmbito da reforma gerencial criou o “cidadão consumidor” – como aferir a qualidade dos serviços prestados? **Satisfação do usuário** é um caminho restrito...

# Lobato (2004) problematiza a avaliação (2)



- **Problema de auferir causalidade:** é possível estabelecer relações claras de causalidade quando se reconhece que a realidade da formulação e implementação de políticas é um território onde prevalecem **o conflito e a ambiguidade?** (reforçando discussão de Arretche).
- Problema de restringir impacto social das políticas à identificação da satisfação dos beneficiários dos programas e projetos: **indivíduos são mais que clientes ou beneficiários, são sujeitos.**

# Exemplo



- Medidas de alimentação e nutrição da Pastoral da Criança e seus impactos na mortalidade infantil – causalidade mais fácil de apurar;
- Política de incentivo à saúde comunitária e mortalidade infantil: qual é a relação causal? Mais complexo. Efeito pode ser alcançado às custas de tradeoffs, como redução de atenção em outros setores e imposição às mães de tratamentos não pactuados. **Qualidade da política??**

# Premissa políticas da avaliação



- **Políticas sociais geram bem-estar social – modificam as relações sociais;**
- Não são capazes de assegurar a perenidade do bem-estar – com exceção das que mudam a correlação de forças sociais subjacente:
  - “para avaliar a possibilidade de uma política social **gerar bem-estar permanente**, é necessário identificar possíveis mudanças na correlação de forças a favor de arranjos políticos e/ou mecanismos institucionais que indiquem projetos, estratégias ou mesmo inovações gerenciais que favoreçam uma nova distribuição de poder” (p. 247).

# Ingenuidade na avaliação (Arretche 2001)



- Avaliar segundo critérios alheios aos estabelecidos pelos formuladores – não se pode esperar que se realize o que não se previa;
- Supor na avaliação que a implementação sempre ocorre de acordo com o desenho e os meios previstos pelos formuladores.

## Relação entre formulação e implementação deve ser considerada!



- Em gestão de programas, há distância entre objetivos/desenho de programa e tradução dessas concepções na cadeia de implementadores, nos contextos econômicos, políticos e institucionais que operam (pg. 46);
  - “É prudente, sábio e necessário admitir que a implementação **modifica** as políticas públicas”.
  - O campo de discricionariedade na implementação é amplo e se articula com o regramento da formulação.

# Contingências da formulação



- Supõe algum nível de centralização de autoridade;
- Limites informacionais no processo de formulação;
- Formulação é um processo de **negociação e barganha** – resultado é o que é **possível** no processo decisório;
- Momento de seleção de alternativas mais pautado por **potencial aceitação** do que por esperada eficiência e efetividade;
- **Desenhos de programas não são peças internamente coesos e ajustados** – alguns aspectos do programa podem operar, no plano local, de modo contrário aos objetivos do programa (pg. 50).

# Contingências da implementação



- A política pública é feita, de fato, pela combinação de decisões de uma série de agentes implementadores:
  - A formulação é importante, mas as referências que os implementadores **DE FATO** adotam para desempenhar suas funções é fundamental;
- Autonomia dos burocratas de nível de rua, níveis de governo e governança: incongruência de **objetivos** e **incertezas** – tendência à não convergência;
- Implementação pode ser concebida como um **jogo de adesão** dos agentes implementadores: estratégias de incentivo e cooperação;
  - **Papel político do administrador – diplomacia administrativa**

# Recomendações para a avaliação



- Dadas as questões relativas à **prática real** da administração pública...
  - Há mudanças alheias à vontade dos implementadores (pg. 51);
  - A distância entre formulação e implementação não se trata de vontade política, ética ou de interesses – **é uma contingência da ação pública.**
- ... a metodologia de avaliação deve investigar:
  - pontos de estrangulamento alheios à vontade dos implementadores;
  - quais aspectos da distância ocorrem por decisões dos próprios implementadores (eles conhecem o programa? Eles concordam com as prioridades? Quais são as condições objetivas das agências implementadoras?).

## Em resumo...



- Avaliação é uma atividade que se adapta ao modelo de Estado – É ressignificada dependendo do **contexto político...**
- A efetividade do feedback da avaliação não é garantida pelo seu caráter científico...
- Pode ser usada de várias formas: para orientar decisões, para aprender, para persuadir e para influenciar a agenda...
- Há contingências políticas (disputas, ambiguidades, conflitos) que devem ser consideradas... Avaliação é essencialmente **POLÍTICA**.