

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ORIGENS, CONCEITOS E TIPOLOGIAS

FIAPP II (ACH3546)

Aula 3 – 03/09/2020

Profa. Cristiane Kerches da Silva Leite

(cristianekerches@gmail.com)

BIBLIOGRAFIA BÁSICA:

- JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas – PPP*, nº 36, Jan/Jun, IPEA, 2011.
<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/view/30>
- JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas: definição, tipologias e etapas para sua elaboração. In: JANNUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.
- TREVISAN, Andrei P. e VAN BELLEN, Hans M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *RAP – Rio de Janeiro* 42(3):529-50, maio/jun. 2008.



AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: POLISSEMIA

- Thoenig (2000): uso da avaliação é orientado para ação, sua prioridade é fornecer informação;
- Karen Mokate: “valor” e “mérito” no centro do conceito de avaliação – verificação do cumprimento de um plano e análise do atingimento de objetivos;
- Faria (2005), Arretche (2001): há *dimensões políticas na avaliação*;
- Perspectivas críticas do “gerencialismo” embutido em certas definições de avaliação.



AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: POLISSEMIA

- Avaliação: admite múltiplas definições, relacionadas com a própria pluralidade do campo de políticas públicas – “perpassada por uma variedade de disciplinas, instituições e executores, abrangendo diversas questões” (Trevisan e Bellen, 2008, p. 535).
- Definição da OCDE: “propósito da avaliação é determinar a **pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade** do desenvolvimento.”
- “Refere-se ao esforço analítico de produzir informação e conhecimento para **desenho, implementação e validação de programas e projetos sociais**, por meio de abordagens metodológicas interdisciplinares da pesquisa social, com a finalidade de aprimorar a gestão das intervenções, seja na dimensão da **eficácia, efetividade e/ou eficiência**” (Jannuzzi 2016: 46).



AVALIAÇÃO SEGUNDO JANNUZZI (2016)

- Não se trata somente de uma investigação com **métodos validados cientificamente** para analisar aspectos de um programa...
- ... Mas um levantamento **consistente, sistemático e replicável** de dados e produção de conhecimento para aprimoramento de **intervenção programática**:
 - O contexto de atuação e o público-alvo?
 - O desenho e os arranjos de implementação?
 - Os custos de operação?
 - Os resultados de curto prazo?
 - Os impactos sociais e de mais longo prazo?



CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO
(AFERIÇÃO DE VALOR SOBRE UMA
POLÍTICA)
(JANNUZZI, 2016)



EFICIÊNCIA

- Atributo relacionado ao **custo que se incorre na produção dos resultados do programa**. Pode ser medida por meio de indicadores de custo da produção dos resultados. Ex: **custo-efetividade**: no caso do combate à fome de crianças, este indicador apura qual programa reduz mais a desnutrição infantil por valor orçamentário aportado.
- Complexidade:
 - Há custos intangíveis, como custos políticos e impactos sociais e externalidades negativas.
 - Há dimensões normativas vinculadas ao direito social básico em que a eficiência deve ser secundária...



EFICÁCIA

- Relacionada ao **cumprimento dos objetivos explicitados do programa**. Pressupõe análise de cobertura, grau de focalização do público-alvo alcançado e qualidade das entregas, além de demandar que se verifique se outros objetivos definidos no programa foram atingidos.
- Ex.: análise de eficácia de um programa de combate à fome pressupõe a verificação da cobertura da população mais vulnerável e a queda da desnutrição infantil e insegurança alimentar nessa população – pode estar ocorrendo em um segmento específico – eficácia focada e baixa cobertura populacional (p. 48).



EFETIVIDADE

- Relaciona-se aos **efeitos sociais mais abrangentes** do programa, antecipáveis ou não, para além de seus objetivos, medidos no seu público-alvo ou em outros segmentos da sociedade e verificáveis num prazo razoável, em que se possa garantir algum nível de associação com o programa.
- Ex.: PTRC pode ser eficaz na redução da pobreza monetária, mas produz efeitos em outras dimensões sociais? Programas com condicionalidades podem gerar efeitos conjugados, como o aumento do atendimento escolar e cobertura vacinal e até efeitos na redução da desnutrição.



Eficácia em mobilizar
alunos para programa de
intermediação de emprego
e acesso a microcrédito



**Ex: Programa de
Qualificação
Profissional**



Efetividade em viabilizar
mobilidade ocupacional e
aumento de salário de
seus egressos



- **Sustentabilidade**: condições orçamentárias e operacionais de continuidade do programa;
- **Relevância ou mérito do programa**: capacidade de oferecer uma solução consistente para o problema social para o qual foi desenhado;
- Depois que a avaliação demonstrou que: os objetivos estão sendo cumpridos, a custos justificáveis, produzindo efeitos sociais mais abrangentes, tendem a se legitimar na sociedade e dentro do governo, contribuindo para garantir recursos e arranjos operacionais para sua continuidade (49) – pode-se usar outros critérios, como a equidade, por exemplo.
- **DEPENDE DAS DINÂMICAS DO CONTEXTO!**



ALGUMAS CLASSIFICAÇÕES DE AVALIAÇÃO



CLASSIFICAÇÃO DA AVALIAÇÃO EM FUNÇÃO DO *TIMING* (ANTES, DURANTE OU DEPOIS DA IMPLEMENTAÇÃO)

- **Ex ante – avaliação inicial**: antecipa questões, elabora critérios para tomada de decisão, decisão sobre a própria implementação ou não do projeto. Permite verificar pertinência, viabilidade e eficácia potencial de um programa. Caracterização do público-alvo. Muito estimulada pelos órgãos multilaterais de financiamento.
- **Durante a execução – avaliação intermediária**: informações sobre o andamento do programa, ponderando resultados, para verificar cumprimento com o que foi estabelecido inicialmente e subsidiar alterações na gestão do programa. Identificação de gargalos e problemas de implementação. Avaliação de processo ou de implementação.
- **Ex post – avaliação de resultados e impacto**: objetiva avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade (impactos) do programa e fornecer conhecimento para programas futuros. Julgamento global de um programa – análise comparativa das mudanças ocorridas no público-alvo e aferição de resultados potenciais do programa.



CLASSIFICAÇÃO PELA POSIÇÃO DO AVALIADOR

- **Externa**: feita por especialistas que não formam o quadro da instituição responsável pelo programa. Permite comparar resultados de diferentes avaliações mas os avaliadores podem não dominar completamente o objeto da avaliação. Vantagem da maior objetividade;
- **Interna**: realizada pela instituição gestora; vantagem de menor resistência e maior conhecimento e dados sobre o programa, mas pode apresentar menor objetividade entre avaliador e avaliado e choques de interesses. Para minimizar, avaliação pode ficar com pessoas não diretamente vinculadas à formulação e execução;
- **Mista**: combinação da interna e externa;
- **Participativa**: avaliação que requer a participação da comunidade em todo o processo da avaliação – planejamento, programação, execução, operação e avaliação propriamente dita. É usada quando se procura engajar o beneficiários e outros stakeholders na concretização dos objetivos do programa (ex. economia solidária, cooperativismo e autoconstrução de moradias) (Jannuzzi 2016: 50/51).

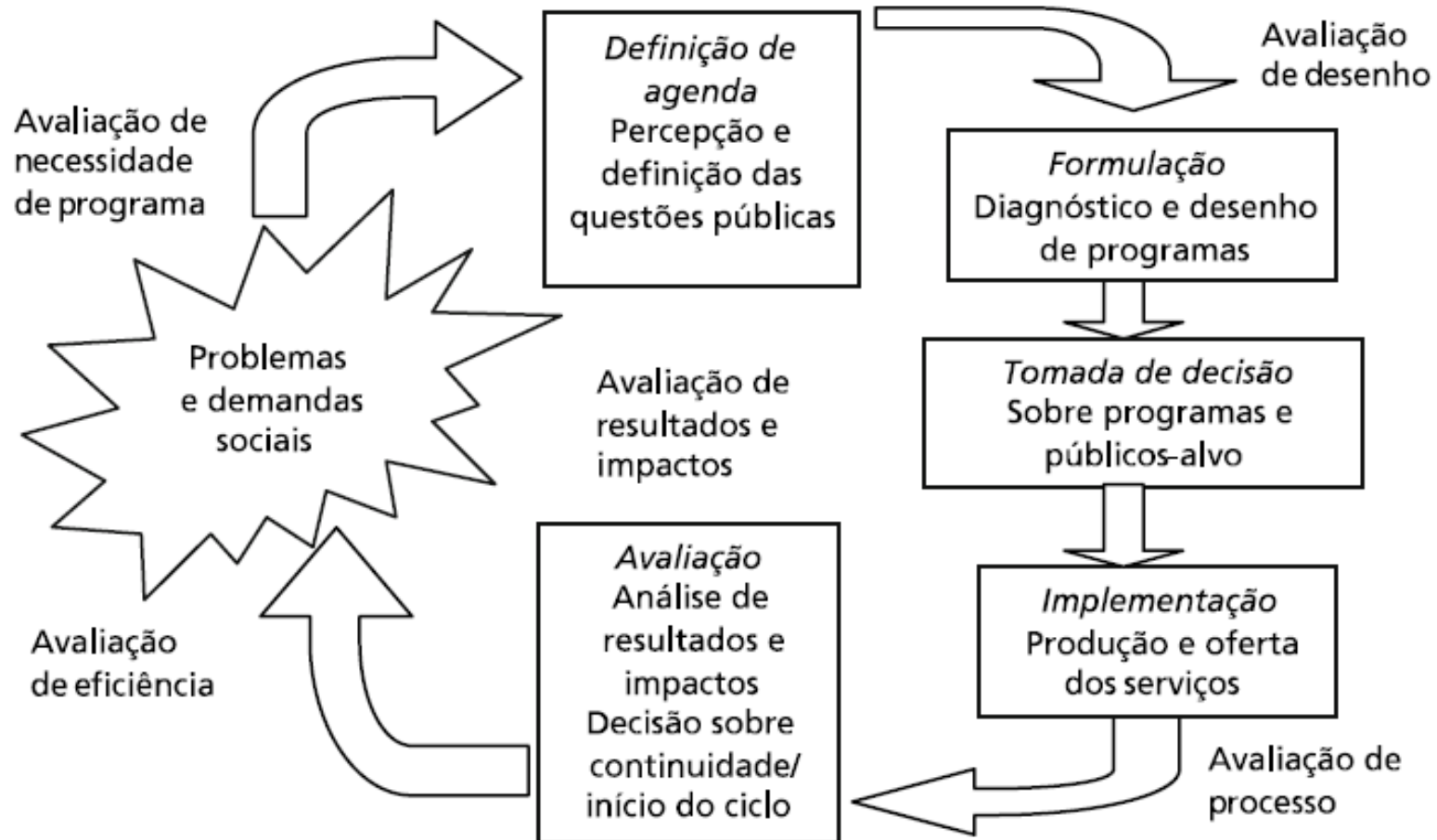


TIPOLOGIA CLÁSSICA DE IMAS E RIST (2009)

- **Avaliações prospectivas:** destinadas a analisar a factibilidade de sucesso do programa, com base na proposta de seu desenho lógico de atividades e agentes envolvidos;
- **Avaliações formativas:** voltadas a investigar os problemas de implementação do programa, com a finalidade de produzir insumos para solucioná-los.
- **Avaliações somativas:** apreciação de resultados e impactos dos programas, com vistas a seu julgamento de mérito, continuidade ou descontinuidade.



Avaliação no ciclo de políticas públicas



TIPOS DE AVALIAÇÃO E METODOLOGIAS (JANNUZZI 2011 E 2016)

- **Avaliação da necessidade do programa:** pertinência do programa na agenda de políticas públicas.
 - METODOLOGIAS: análise documental, estudos comparativos, estudos institucionais típicos da Ciência Política, avaliação econômica.
- **Avaliação de desenho:** verifica se o programa de fato representa o melhor modo de intervenção para resolução do problema, considerando: relações intergovernamentais, distintas capacidades de gestão e controle, modelos de intervenção, etc.
 - METODOLOGIAS: revisão de documentos, técnicas de planejamento de projetos, comparação com outros modelos de intervenção semelhantes;
- **Avaliação de processo:** avaliação da implementação do programa; cobertura do público-alvo atendido, qualidade dos serviços oferecidos, dificuldades na operação do programa, motivos de atrasos em obras, etc.
 - METODOLOGIA: técnicas variadas de coleta de dados oriundas da pesquisa social (quali e quanti);



TIPOS DE AVALIAÇÃO (JANNUZZI, 2011)

- **Avaliação de resultados e impactos:** realizada, idealmente, quando problemas de gestão e implementação já foram resolvidos; busca de respostas para as seguintes perguntas: O problema social que estimulou a criação do programa foi solucionado? Qual a contribuição do programa para isso? O programa deve continuar, ser expandido ou descontinuado?
 - METODOLOGIAS: entrevistas com agentes institucionais, com usuários, grupos de discussão, pesquisas amostrais, estudos comparativos, desenhos experimentais e quase-experimentais.
- **Avaliação da eficiência:** ex post, depois da implementação; custo da operação do programa legitima-se pelos efeitos obtidos?



AVALIAÇÃO SEGUNDO A NATUREZA DO PRODUTO DE PESQUISA

- **Relatórios-Síntese:** com conjunto de tabelas e textos que sumarizam indicadores de resultados de políticas e programas, para fins de divulgação a públicos amplos;
- **Estudos Avaliativos:** resultantes de análises com base em dados secundários, material documental ou estudos já realizados anteriormente;
- **Meta-avaliações:** recensões sobre estudos avaliativos, pesquisas e experiências nacionais, subnacionais e internacionais de programas e projetos.
- **Pesquisas de avaliação:** levantamentos primários, qualitativos ou quantitativos, desenhadas com objetivos de produção de evidências específicas, em geral, não disponíveis e necessárias ao aprimoramento da intervenção (Jannuzzi 2016: 55).



FATORES QUE INFLUENCIAM AS DECISÕES METODOLÓGICAS

- Na prática, decisões sobre métodos são afetadas por:
 - Natureza do programa
 - Estágio de desenvolvimento do programa
 - Objetivos da avaliação
 - Tempo disponível
 - Recursos disponíveis
- Importância também dos dados secundários (incluindo relatórios de órgãos de controle, como CGU e TCU), dos sistemas de monitoramento, das bases de dados disponíveis – *nem sempre é necessária coleta de dados primários*



ETAPAS PARA ESPECIFICAÇÃO E REALIZAÇÃO DA PESQUISA AVALIATIVA (JANNUZZI 2016)

- 1) **Estudo da avaliabilidade do programa:** a avaliação deve ser realizada? Pode produzir evidências relevantes para o programa? O estágio em que se encontra o programa justifica o esforço de investigação? **TEMPORALIDADE.** Existem bases de dados, dotação orçamentária, etc.?
- 2) **Concepção e delimitação do escopo da avaliação:** qual é o foco avaliativo? Quais são as demandas de avaliação? (programas novos, avaliações de processo e/ou formativas são melhores; programas antigos, avaliações de impacto ou somativas).
- 3) **Desenho e especificação metodológica da pesquisa:** perguntas gerais importantes: quais são os contextos territoriais e arquetípicos de interesse e os sujeitos a serem abordados? Qual a técnica de coleta de dados mais adequada? A natureza e tamanho da amostra de sujeitos a serem entrevistados? Há questões éticas? Quais são os prazos e recursos disponíveis?



- 4) **Condução do trabalho de pesquisa documental e/ou de campo:** fundamental para garantir rigor científico; atividades possíveis (treinamento da equipe, pré-teste de instrumentos – piloto, planejamento logístico da coleta, supervisão de campo e análise crítica das evidências coletadas – especialmente para trabalho de campo).
- 5) **Análise de dados de pesquisa e discussão dos achados:** exploração inicial dos dados pode corrigir erros de coleta; nova avaliação da consistência dos dados do campo (comparada); detecção de vieses na coleta dos dados. Várias técnicas quali e quanti relacionadas a um modelo teórico.
- 6) **Produção de relatório e disseminação dos resultados:** idealmente deve haver compartilhamento dos resultados com a equipe da pesquisa e do programa desde o início – melhora a qualidade da interpretação; claro, organizado e de fácil comunicação geral. É preciso ter várias estratégias de divulgação: resumos por e-mail, relatórios, sumários, videoconferências, etc.



DIFICULDADES DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO (JANNUZZI, 2011)

- Análises bem intencionadas mas que "revelam, infelizmente, resultados triviais, metodologicamente questionáveis ou com baixa apropriação para a reformulação dos programas" (p. 253).
- **Tecnocratismo ingênuo do alto escalão:** desenho x realidades de operação dos programas (pg.256).
Desconsideram:
 - Práticas e rotinas dos implementadores;
 - Articulação vertical e horizontal entre pastas sociais;
 - Diferentes capacidades de gestão;
 - Heterogeneidade socioeconômica no território nacional.



- **Corrosão na credibilidade da avaliação:**
 - Desconhecimento sobre o **estágio de avaliabilidade** dos programas: realizar ainda em fase de implementação
 - Antecipação de avaliações externas, de natureza mais de auditoria e menos formativa (pg. 257);

- Cultura de avaliação muito recente no Brasil; nos EUA desde os anos 1930 (pg. 258);

- **Purismo metodológico:** quando os estudos são feitos por especialistas na metodologia que não conhecem a realidade empírica estudada.
 - Geram resultados já conhecidos ou recomendação de descontinuidade pela suposta baixa efetividade apurada segundo opções metodológicas sobre o que investigar e como fazê-lo (pg. 259).



- Matéria para pensar algumas questões... Texto do Jannuzzi no Nexo

<https://pp.nexojournal.com.br/ponto-de-vista/2020/Relev%C3%A2ncia-e-sustentabilidade-dimens%C3%B5es-esquecidas-na-avalia%C3%A7%C3%A3o-de-programas-sociais?fbclid=IwAR3AYEKpCDmjpgM9T-1AcqH9B2t5OTQpHVY11-dSF5jJ24GBdydtXGeXc6Yc>

