

A complexidade da Avaliação das Políticas Públicas: marco teórico e processo civilizatório no Brasil

Profa. Dra. Claudia Souza Passador

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade Ribeirão Preto, FEA-RP/USP



Estrutura da Aula

- Estado de Direito
- Ciclo de Políticas Públicas
- Avaliação de Políticas Públicas
- Políticas Públicas no Brasil
- Conclusão



Objetivo da Aula



O objetivo principal do GPublic é desenvolver métodos e disseminar práticas efetivas de gestão no setor público e privado que promovam desenvolvimento, equidade e cidadania.

Na perspectiva do Estado de Direito, o objetivo dessa aula é explanar sobre a construção do marco teórico de avaliação de políticas públicas sociais e as tendências da área no Brasil e no mundo.

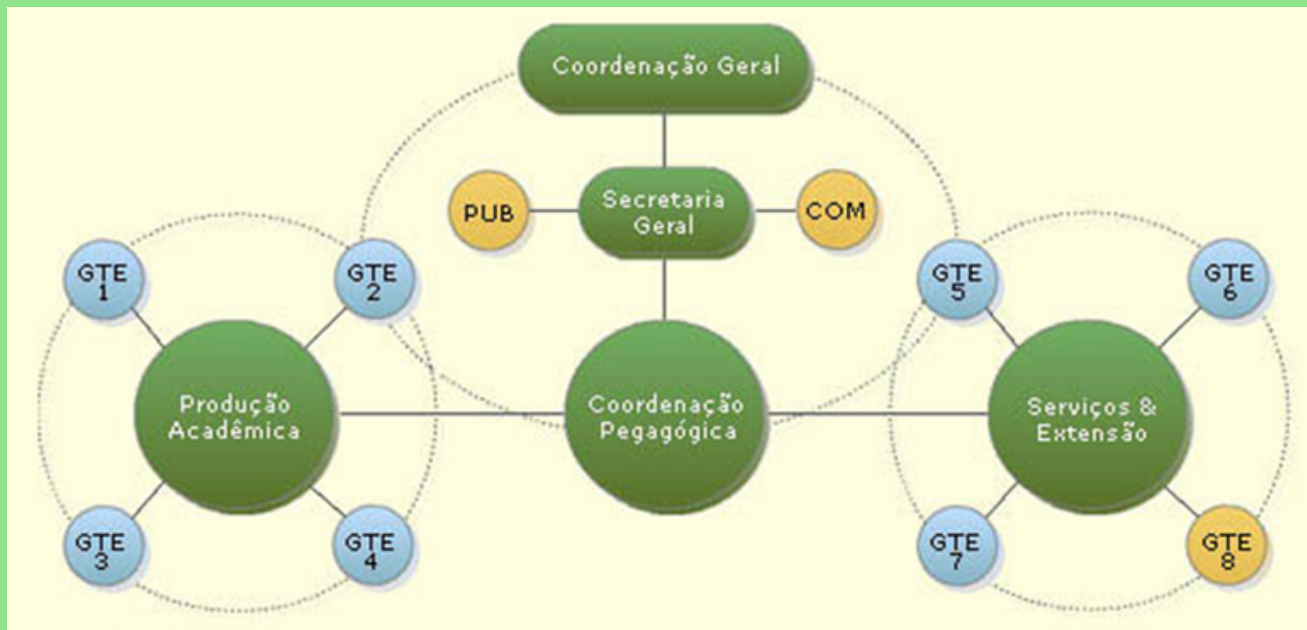


www.gp.usp.br



Linhas de pesquisa:

- Desenvolvimento Local e Territorial;
- Inovação Organizacional;
- Políticas Públicas Integradas;
- Avaliação de Políticas Públicas.



Legenda

PUB: Equipe de monitoramento de periódicos e publicações

COM: Equipe de Comunicação

GTE: Grupo Temático de Estudo

GTE1: Desenvolvimento Local e Territorial

GTE2: Inovação Organizacional

GTE3: Políticas Públicas Integradas

GTE4: Avaliação de Políticas Públicas

LGTE: Grupo de Trabalho & Extensão

GTE5: Treinamento para o setor público

GTE6: Nexos – Entidade estudantil de gestão pública da FEARP/USP

GTE7: Projetos para Agências de Fomento e para comunidade

GTE8: Educare – Projeto de Educação Fiscal para alunos de escolas públicas

Contrato Social e o Processo Civilizatório na Modernidade

- Renascimento;
- Iluminismo;
- Revolução Francesa;
- Revolução Industrial.



ESTADO DE
DIREITO
MODERNO

INDIVÍDUO,
RAZÃO E
LIBERDADE

POLÍTICAS PÚBLICAS COMO CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL PARA PROMOÇÃO DA JUSTIÇA E BEM-ESTAR

Princípio republicano, humanista e civilizatório:

Todos temos uma responsabilidade moral com a coletividade e com os demais, independente das pré-condições de nascimento, suas características e potenciais.

Funções do Estado e das Políticas Públicas:

- Promover liberdade
- Promover bem-estar
- Promover igualdade
- Promover justiça

MAS O QUE É POLÍTICA PÚBLICA ?

Política Pública não é sinônimo de Política para população pobre ou Ação pública voltada só a resolver problemas que o mercado não consegue lidar.

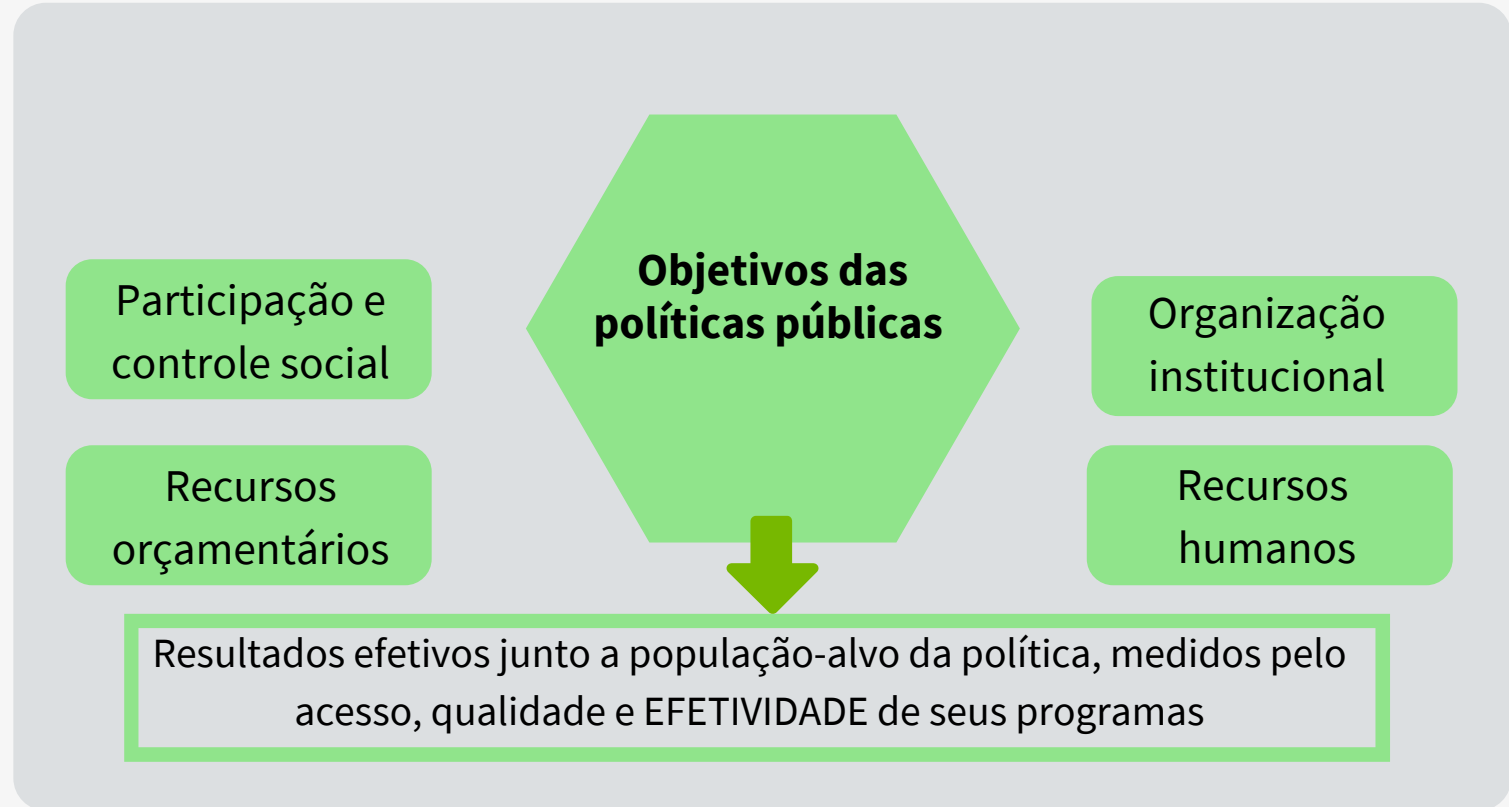
Um definição instrumental:

Política Pública é o conjunto de medidas que resultam da interação de diferentes atores (inclusive UNIVERSIDADES) que, por meio de diferentes instrumentos (lei, incentivos, programas etc) visam atender uma demanda coletiva.

Se bem administradas, políticas públicas são soluções eficientes e efetivas para as demandas e problemas coletivos:

- Saúde Universal e Integral
- Educação Básica
- Saneamento e Limpeza Urbana
- CIDADANIA!

Na Perspetiva do Estado de Direito





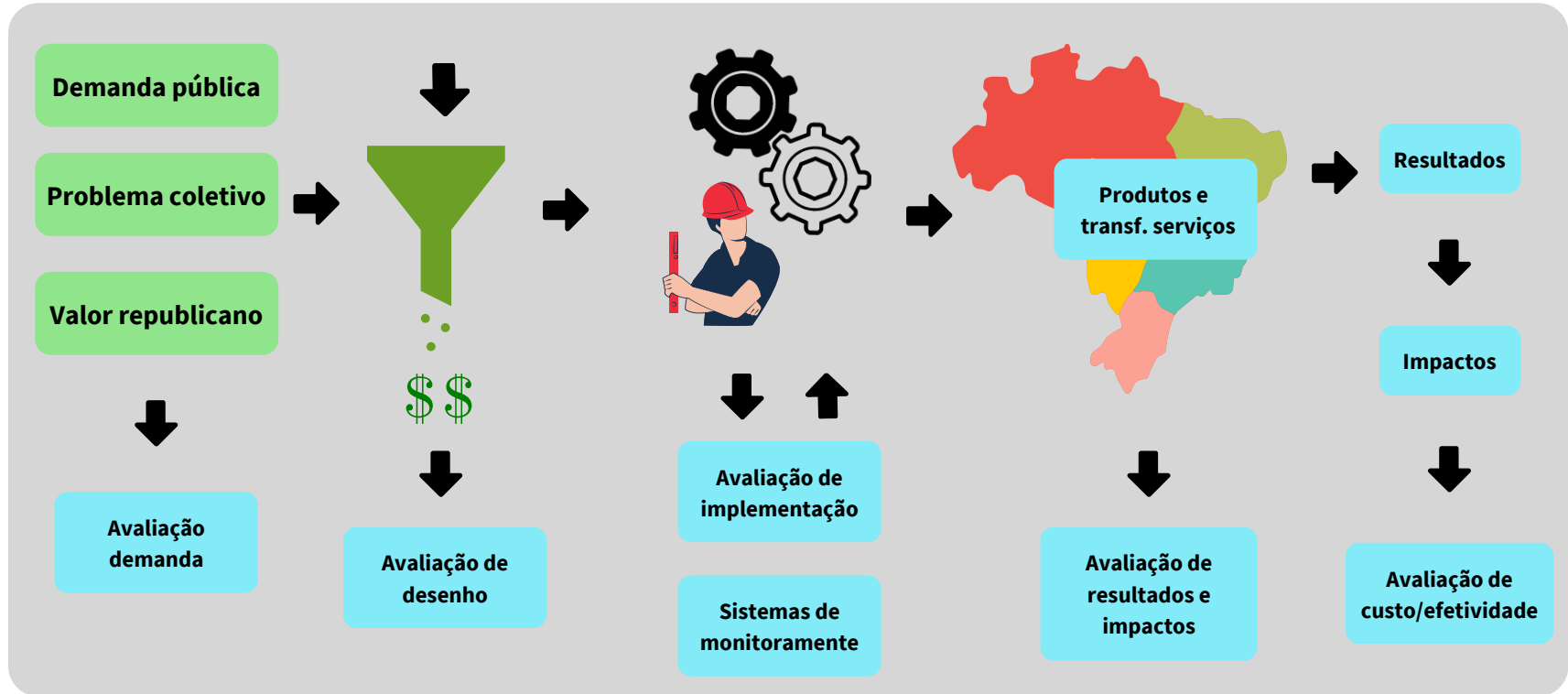
Fonte: PNUD (2016); ONU (2016); OECD (2002)..

Ciclo de Políticas Públicas

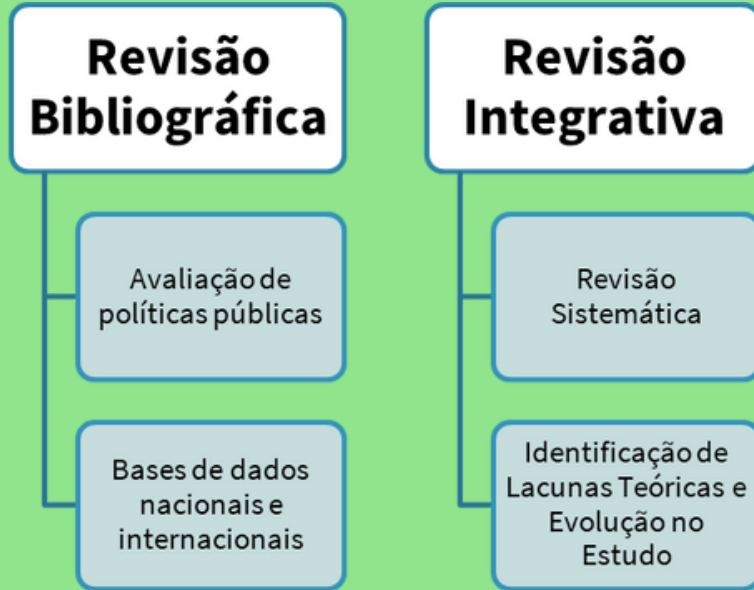


Fonte: artigo para Handbook/ Howlett, no prelo, 2022.

POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS



Marco teórico



Descritores: “Public Policy” AND “Evaluation” e “Evaluation of Public Policy”.

Filtros:

Grande área: Social Science & Humanities;

Sub-áreas: Business, Management and Accounting;

Estudos sobre Avaliação

- 1ª Onda: “a onda orientada para a ciência” – (1950-1960) – Países reformistas (*Welfare State*) – acompanhar as reformas realizadas através das políticas de bem-estar social.
- 2ª Onda: “onda orientada para o diálogo” – (1970) – Avaliações pluralistas, com inserção de atores e crescimento de abordagens qualitativas.
- 3ª Onda: “onda neoliberal” – (1980-1990) - foco na redução do Estado, promoção do livre mercado e de parcerias público-privadas. Modelo de gestão: *New Public Management* (NPM).
- 4ª Onda: “onda da evidência: o retorno da experimentação” – (1990-2022) - estudos com abordagens experimentais, ou quase experimentais, verificação dos impactos causados pela política ou programa público.



O marco teórico diz respeito a estudos avaliativos segundo programas/projetos de um país. Observa-se, o fortalecimento da função avaliativa preconizada na literatura, em consonância com as práticas do PNUD (2015).

Nota-se que grande parte dos estudos se apoiam em abordagens quantitativas.

Não obstante, é possível notar uma parcela dos estudos que realizaram avaliações com múltiplos países, comparando nações de um mesmo continente, pertencentes à União Europeia , além de comparações aleatórias.

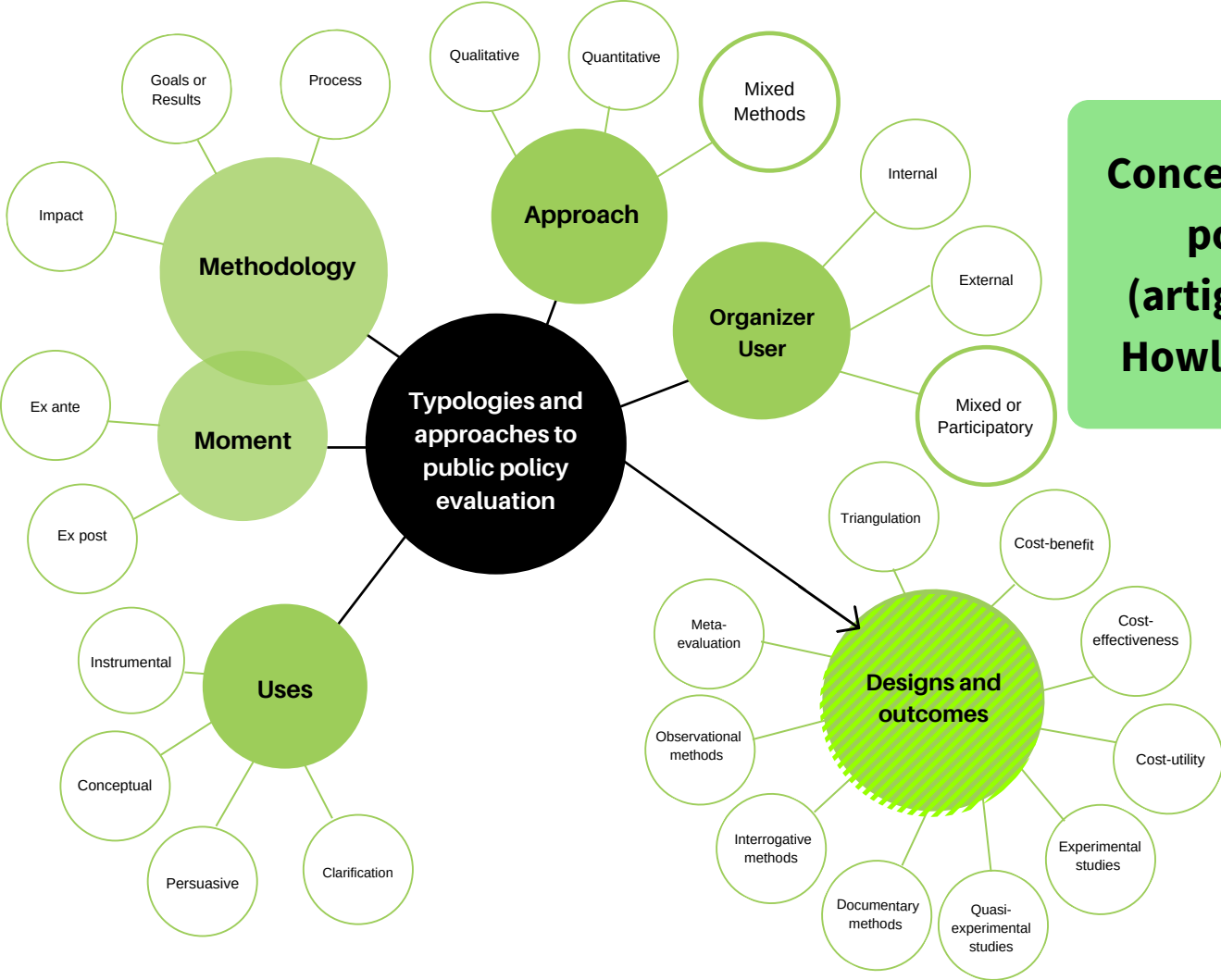
No caso brasileiro, grande parte da produção científica aborda políticas ou programas de caráter local, com métodos qualitativos.

Pode-se sugerir que as bases de dados públicas apresentam problemas de confiabilidade, com informações faltantes e descontinuidade na produção de indicadores, o que pode contribuir para a baixa adesão a estudos quantitativos.

No tocante ao foco da pesquisa, pode deduzir que existe no meio acadêmico o fortalecimento do estudo da avaliação, com vistas a buscar as melhores práticas e teorias, contribuindo com a criação de uma “cultura” avaliativa que abarque todas as complexidades e especificidades de cada política ou programa em questão.

Em consonância com a literatura pesquisada, se observa um grande número de pesquisas que medem o impacto ou desempenho (resultado).

Situados principalmente na onda de experimentação científica e com o papel de legitimação, tendem a fornecer informações aos tomadores de decisão e à sociedade civil, sob um prisma mais abrangente, com foco na medição dos efeitos gerados por determinada política ou programa na vida da população-alvo (DERLIEN, 2001; VEDUNG, 2010; PNUD, 2015).



**Conceptual map of public policy evaluation
(artigo para Handbook,
Howlett, 2022, no *prelo*)**

Lacunas teóricas

Utilização dos resultados das avaliações para informar e melhorar as políticas públicas

Avaliações participativas – contemplação de todos os atores envolvidos (gestores, tomadores de decisão, formuladores, implementadores, executores e beneficiários)

Lacunas teóricas

Estudos que envolvam múltiplos países

Utilização da abordagem de métodos mistos

Estudos avaliativos que combinam duas ou mais políticas públicas sociais

Fortalecimento, capacitação e estruturação das práticas avaliativas nos países desenvolvidos e em desenvolvimento

Valores do projeto socio-político brasileiro de 1988

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- **I** - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- **II** - garantir o desenvolvimento nacional;
- **III** - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- **IV** - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

- Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
- Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição

Complexidade das Políticas Públicas no Brasil

- Envolvem diretamente mais de 10 milhões de gestores e técnicos públicos nas 3 esferas, com diferentes formações, em diferentes regimes de contratação, operando mais de 300 programas federais, além dos existentes nos estados e nos 5.570 municípios.
- As Políticas e programas públicas, sobretudo as sociais, operam por meio de articulação federativa, com pactuação de objetivos e atividades entre as três esferas de governos, em contextos sociais e econômicos muito diversos, múltiplos públicos-alvo e em ambientes diferenciados de capacidade de gestão.
- Grande parte das Políticas Públicas e seus programas foram estruturados nos últimos 30 anos, com muitas dificuldades, em um território muito desigual em termos socioeconômicos e de capacidade de gestão.

Os 20 anos dourados das Políticas Públicas no Brasil : 1994 a 2016

Planejamento + Capacidade Técnica + Capacidade Política

Capacidade de gestão aumentou bastante no Brasil de 1988 a 2016

- Ampliação do escopo programático setorial de políticas
- Mecanismos de Articulação federativa e intersetorial
- Instrumentos de Planejamento e Participação previstos na Constituição
- Concursos Públicos
- Aumento do funcionalismo e sua qualificação

Estruturação dos instrumentos de gestão

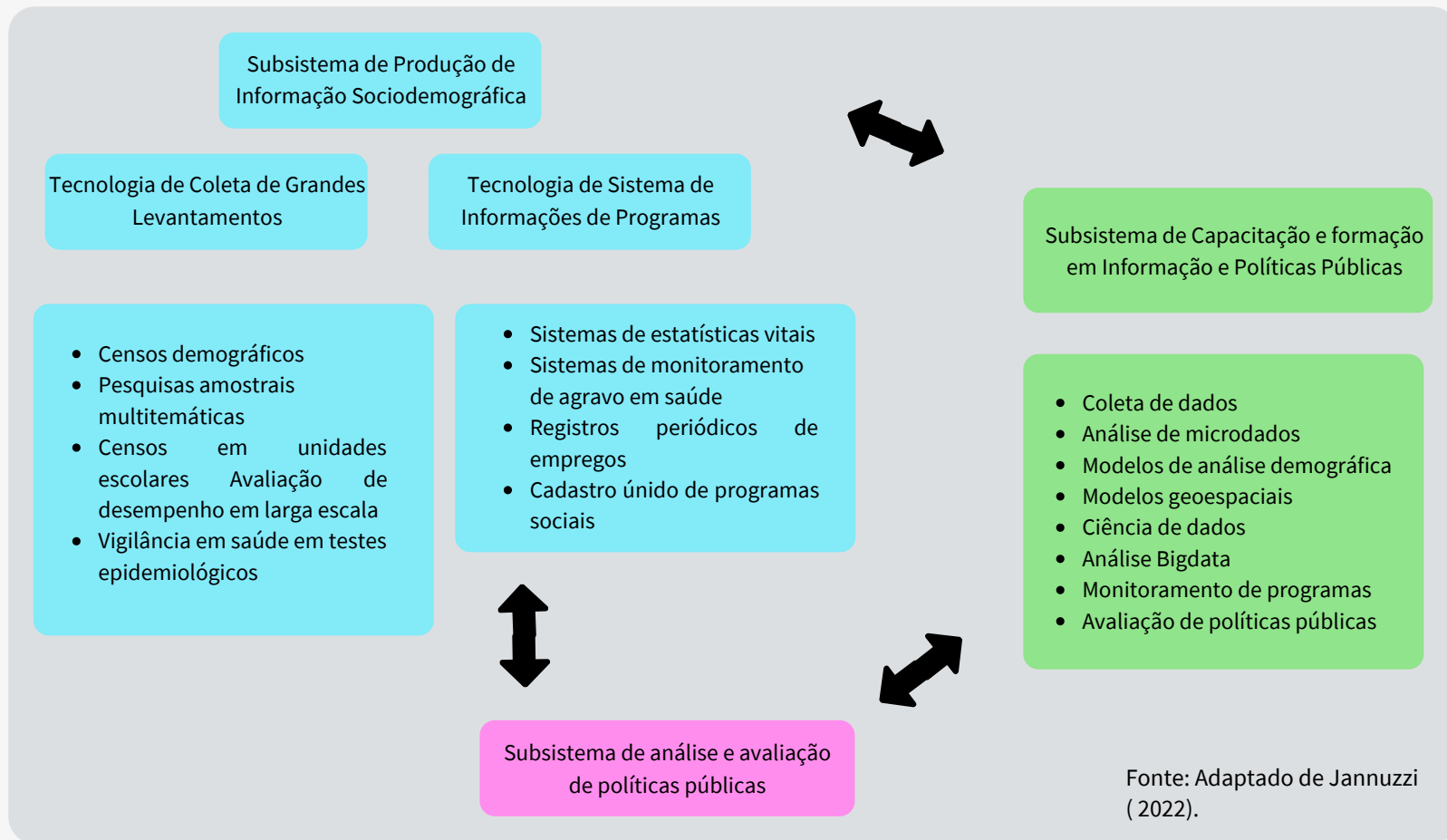
- Cadastro Único, Imagens de Satélite, Registros Administrativos
- Levantamentos INEP (OBSERVATÓRIO NACIONAL DA EDUCAÇÃO/OBEDUC), DataSus, PDET (Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho)
- Avaliações realizadas por Ministérios, TCU, CGU, TCEs
- Sistema Estatístico articulado às demandas de informação do Estado

Ações de estruturação de indicadores e avaliação desenvolvidas por organismos nacionais e internacionais

- Cidacs – Fundação Oswaldo Cruz da Bahia (Fiocruz Bahia): Desenvolvimento de estudos com grandes volumes de informações, integrando bases de dados nacionais e disponibilizando produtos (bancos de dados) para pesquisas.

- Esses estudos visam auxiliar e apoiar a tomada de decisões em políticas públicas em benefício da sociedade. Para tanto, o Cidacs conta com equipes multidisciplinares com formação em diversas áreas, como epidemiologia, saúde coletiva, estatística, economia, bioinformática e computação.
- O Cidacs atua com várias plataformas de pesquisa, como: Plataforma Zika; Tecnologias e Inovações para o Sistema Único de Saúde (SUS); Equidade e Sustentabilidade Urbana; Bioinformática e Epidemiologia Genética (Epigen) (CIDACS, 2021).

Diagrama de Sistemas de Produção, Formação e Uso das Estatísticas em Políticas Públicas no Brasil



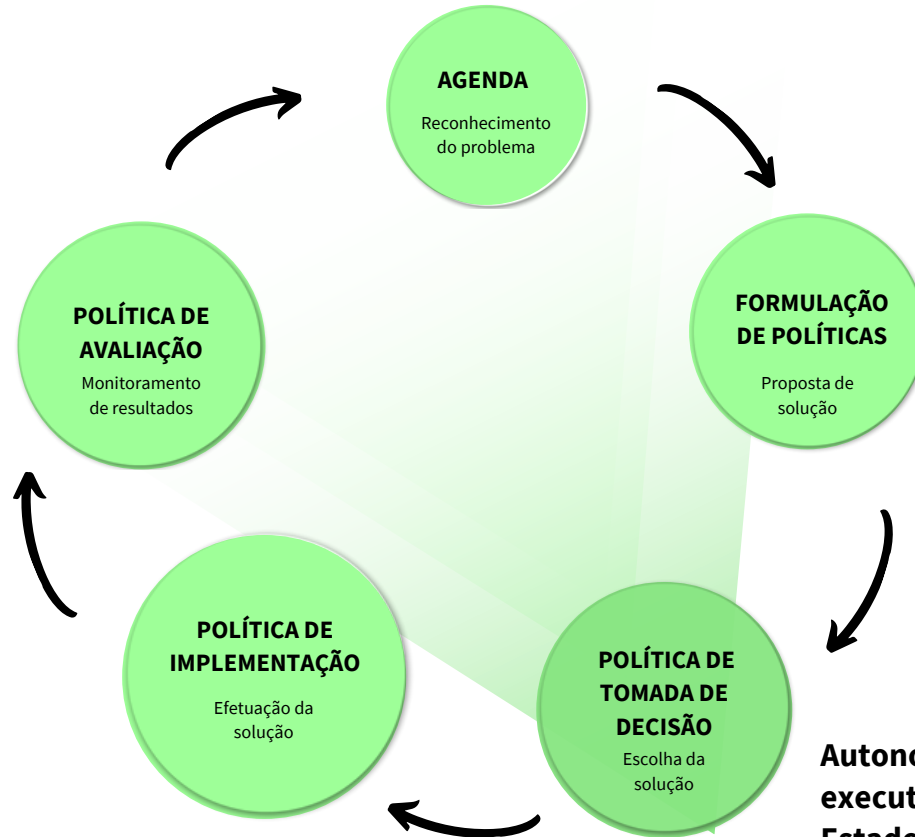
Fonte: Adaptado de Jannuzzi (2022).

Gestão e Políticas Públicas baseadas em evidências

- Os Censos Demográficos foram fundamentais para identificação dos bolsões de pobreza e outras iniquidades sociais
- As edições anuais da PNAD do IBGE foram importantes para legitimação da agenda de combate à pobreza e monitoramento dos efeitos das políticas sociais
- As Estatísticas de saúde tem sido fundamentais na estruturação dos Pactos de Atenção Básica à Saúde e no acompanhamento da Pandemia
- O Cadastro Único tem permitido dimensionar demandas, identificar públicos-alvo para vários programas e monitorar acesso a serviços, avaliar resultados e impactos (pela integração com outras bases)

Contradições das Políticas Públicas no Brasil a partir de 2016

- Desmanche das políticas públicas sociais com extinção ou redução de orçamentos, principalmente depois de 2018
- Ataque aos dados, como IBGE, INEP, IPEA etc...



Autonomia do governo federal e do executivo, disvinculada dos valores do Estado de Direito



**“cidadania mutilada”, Milton Santos:
quem é de fato considerado cidadão”?**

Os direitos fundamentais estão relacionados a direitos à partir do capital, e não de uma cidadania que efetiva os direitos sociais, ou seja, quem é hoje considerado cidadão é aquele que consome.

“cidadania mutilada” no trabalho, através das oportunidades de ingresso negadas, na remuneração, melhor para uns do que para outros; nas oportunidades de promoção;

“cidadania mutilada” na localização dos homens, na moradia, na circulação, na educação e na saúde.

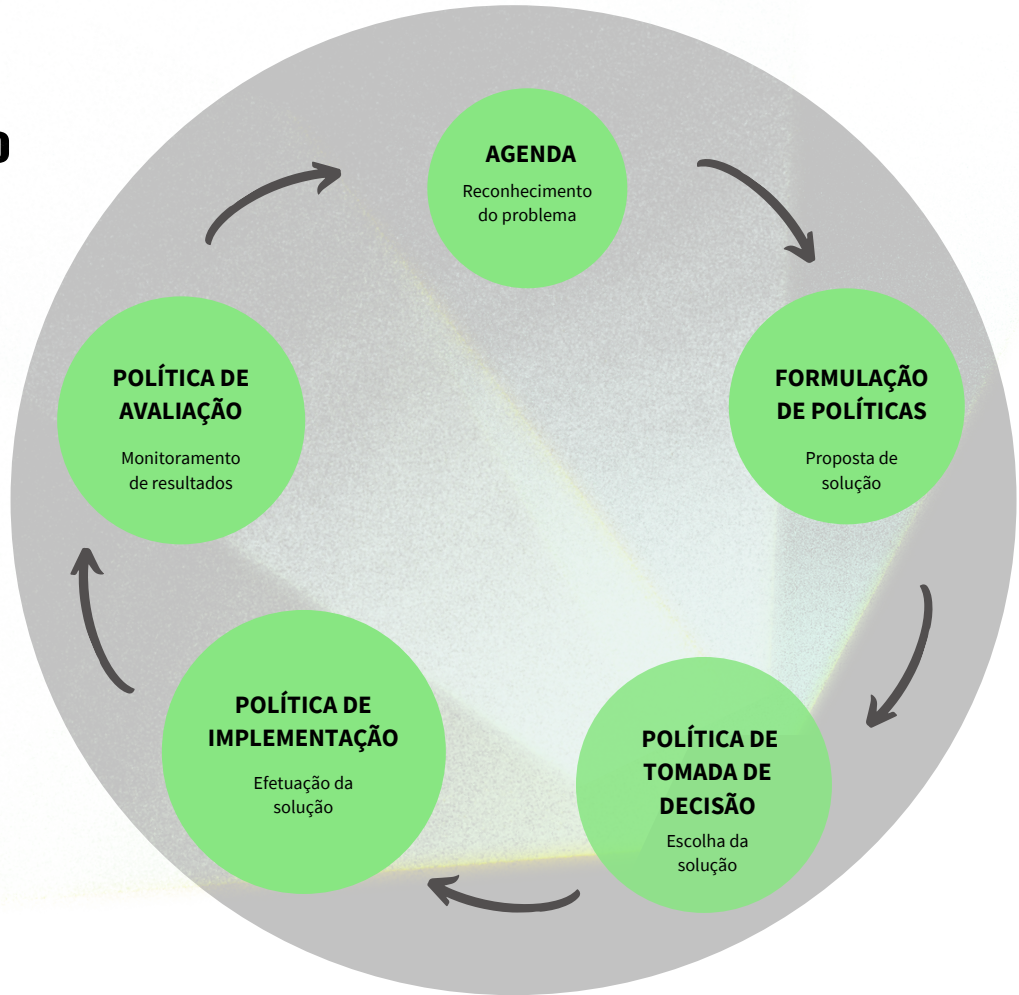


A democracia só é efetiva quando atinge a totalidade do corpo social, ou seja, na medida em que os direitos são universais e desfrutados por todos.

Por essa razão, as políticas públicas são de extrema importância, pois auxiliam na transformação da cidade e do território a partir da necessidade dos indivíduos.

Elas são uma forma de promover os direitos básicos constitucionais que são negados à tantos, ao povo brasileiro que enfrenta tantas desigualdades e pobreza geracional.

Ciclo de políticas públicas no Brasil de 2022



Fonte: Em elaboração com Howlett, 2022.

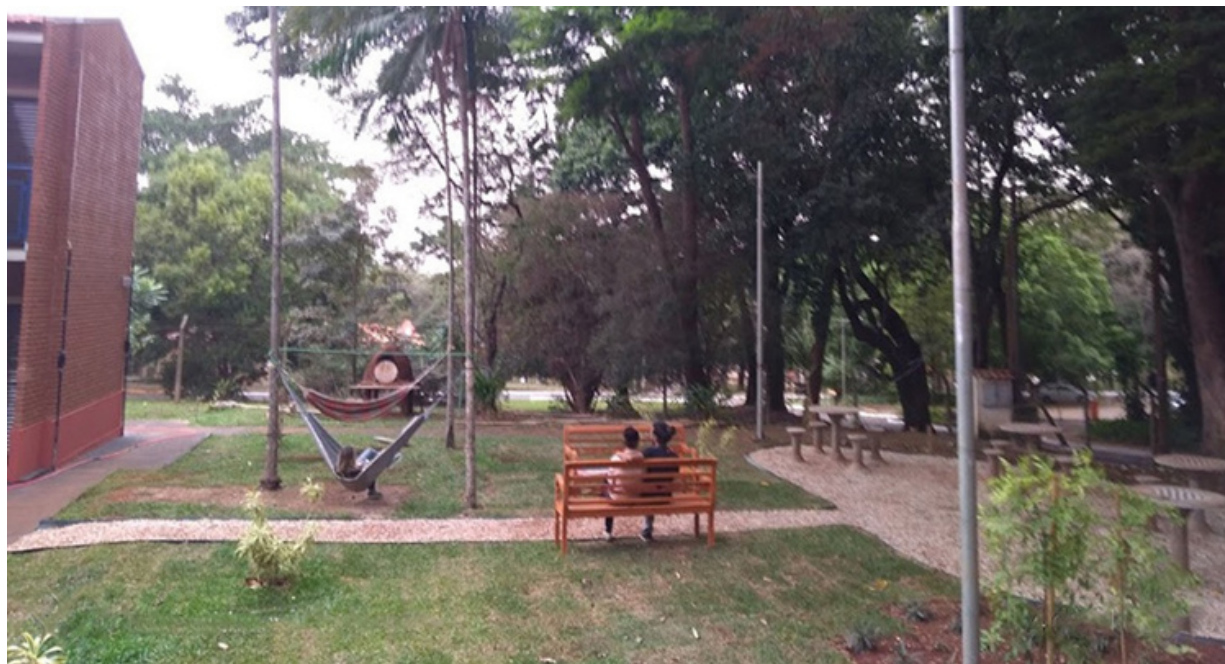
Prática de Avaliação de Políticas Sociais na USP

- Avaliação da Política de Permanência e Moradia da USP: estudo sobre a demanda dos moradores do Campus da USP de Ribeirão Preto.
- USP: um dos maiores programas de inclusão social de alunos cotistas do Brasil no ensino público universitário.



Relatório fotográfico da Reforma do CREU





Praça do CREU na Rua Pedreira de Freitas, novo local de bate-papo – Foto: Rosemeire Talamone

Considerações Finais

- Diferenças na condução das avaliações em diferentes países, principalmente entre os desenvolvidos e os em desenvolvimento. Necessidade de estudos que envolvam múltiplos países;
- Busca por modelos articulados de desenvolvimento com Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e que articulem duas ou mais políticas públicas sociais;
- Na América Latina, percebe-se uma busca crescente por ações avaliativas para o fortalecimento e a melhoria das políticas públicas adotadas na região, principalmente relacionadas com o enfrentamento das vulnerabilidades sociais (FAO/ONU/GPUBLIC/IEA)
- Esforço brasileiro, principalmente das instituições e da academia, para criar e fortalecer sistemas de avaliação das políticas públicas: com estruturação de dados, capacitação dos avaliadores, utilização dos resultados na tomada de decisão e transparência das ações (SOCIEDADE BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA/SBAP)

Perspectivas para o futuro na Pesquisa, Ensino, Extensão e Gestão

1

Estudos que envolvam múltiplos países, parceria com a Universidade de Roma e a Universidade Nova de Lisboa. Artigos indicados pela OMS.

2

Utilização da abordagem de métodos mistos alinhados com estudos avaliativos que combinam duas ou mais políticas públicas sociais (Bolsa produtividade CNPq: Doenças endêmicas e Investimentos em Meio Ambiente; Doença mental, Esporte e Cultura na Universidade de São Paulo).

3

Utilização dos resultados das avaliações para informar e melhorar as políticas públicas (Convênio GPUBLIC, IPEA e IEA).

Obrigada pela atenção



[@claudiaspassador](#)

email:

cspassador@usp.br

