

Título

Avaliação de desenho como instrumento de qualificação da ação pública: fundamentos, método e aplicação

Karina Rabelo Leite Marinho
Gabriel Creão de Oliveira

Resumo simples

A avaliação de desenho é uma ferramenta analítica voltada à verificação da coerência interna de políticas públicas, à clareza de seus objetivos e à força de seus fundamentos. Ela examina a lógica da intervenção proposta, sua teoria de mudança e a articulação entre meios, ações e resultados esperados. No contexto do Sistema de Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais (SAPP/MG), a Fundação João Pinheiro faz uso de uma metodologia, para avaliações de desenho, que combina abordagem normativa e empírica. Este trabalho apresenta os fundamentos conceituais e operacionais dessa metodologia, com foco em seus procedimentos analíticos, construção de variáveis avaliativas e técnicas de coleta e sistematização de dados. Como ilustração, é utilizado o caso da avaliação de desenho da Política de Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP/MG), realizada no ciclo avaliativo de 2024. O exemplo evidencia a capacidade da abordagem em promover consenso sobre os objetivos das políticas, identificar lacunas de coerência e antecipar barreiras à implementação. A metodologia contribui para o fortalecimento da cultura de avaliação no setor público, ao propor critérios para análise da qualidade do desenho das políticas públicas.

Resumo expandido

Contextualização do tema

A avaliação de desenho é uma modalidade específica de avaliação de políticas públicas que busca verificar a consistência entre o problema que a política pretende enfrentar, os objetivos formulados e os instrumentos selecionados para sua consecução. Ela parte do pressuposto de que um bom desenho é condição necessária para a obtenção de bons resultados: políticas mal desenhadas, com fundamentos frágeis ou instrumentos desalinhados, dificilmente alcançarão impacto significativo, mesmo quando bem implementadas (Cassiolato & Guerresi, 2015).

Objetivo

Este trabalho tem como objetivo apresentar a metodologia utilizada pela Fundação João Pinheiro para a realização de avaliações de desenho de políticas públicas no âmbito do SAPP/MG. Busca-se demonstrar como essa abordagem permite reconstruir, criticar e qualificar o desenho das políticas a partir da análise combinada de seus elementos normativos e empíricos. A avaliação de desenho da política de Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP) é aqui mobilizada como ilustração dos potenciais analíticos e aplicados do método (FJP, 2025).

Metodologia

No âmbito do Sistema de Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais (SAPP/MG), foi desenvolvido um modelo metodológico específico para esse tipo de avaliação, que tem sido aplicado a diferentes políticas públicas integrantes do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) (FJP, 2022). Este trabalho apresenta essa metodologia, com ênfase em seus fundamentos conceituais e operacionais, tomando como ilustração a avaliação de desenho da política de Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP), realizada pela Fundação João Pinheiro em 2024 (FJP, 2025).

A metodologia parte da premissa de que o desenho de uma política pode ser analisado a partir de duas dimensões complementares: a normativa e a empírica. A primeira refere-se à forma como a política é registrada formalmente – seus documentos constitutivos, objetivos declarados, estratégias previstas, público-alvo, dispositivos legais e arranjos institucionais. Já a dimensão empírica busca captar como a política é percebida, apropriada e operacionalizada pelos atores que a implementam, revelando sua lógica factual de funcionamento.

O processo avaliativo é iniciado por uma análise documental que busca reconstituir o desenho formal da política. Essa etapa envolve a leitura de planos, guias metodológicos, legislações, termos de referência e outros documentos oficiais. A partir dessa análise, são identificadas categorias estruturantes do desenho, como: formulação do problema, definição de objetivos gerais e específicos, fundamentação teórica, seleção de estratégias, mecanismos de governança e monitoramento, e articulação institucional (Cassiolato & Guerresi, 2015).

Em paralelo, realiza-se a análise empírica, centrada na escuta dos atores-chave da política, por meio de entrevistas semiestruturadas. As entrevistas são guiadas por roteiros construídos com base nas categorias previamente definidas e têm como objetivo reconstituir o desenho “real” da política a partir das práticas de implementação. Essa dimensão da análise permite identificar descompassos entre o desenho formal e os modos como ele opera, revelando ajustes informais, resistências institucionais ou mesmo distorções de percurso.

A etapa seguinte envolve a construção de variáveis avaliativas derivadas das duas dimensões – normativa e empírica. Essas variáveis são organizadas em eixos temáticos, como: (1) fundamentos e antecedentes; (2) relação entre fundamentos e estratégias; (3) clareza e operacionalização dos objetivos; (4) focalização e definição do público-alvo; (5) mecanismos de governança e coordenação; (6) articulação interinstitucional; (7) existência e coerência de instrumentos de monitoramento e avaliação (FJP, 2025).

A análise das variáveis se dá por meio da combinação entre critérios analíticos qualitativos e sínteses matriciais, resultando na construção de um quadro avaliativo que explicita, para cada eixo, os achados, suas consequências e recomendações.

Além disso, quando aplicável, são elaborados instrumentos gráficos que sintetizam a teoria de mudança da política, como o Marco Lógico, a Árvore de Problemas e os Mapas de Processos e Resultados. Esses instrumentos não são tomados apenas como representações formais, mas como ferramentas analíticas que ajudam a explicitar a lógica causal da política, sua estrutura de objetivos, seus fluxos operacionais e suas fragilidades internas (FJP, 2022).

Síntese dos resultados

A avaliação de desenho da política IGESP, utilizada aqui como ilustração, aplicou integralmente essa metodologia (FJP, 2025). O IGESP é uma política voltada à integração da gestão em segurança pública em Minas Gerais, que busca promover articulação entre diferentes órgãos de segurança e justiça criminal, com base na análise de dados e na pactuação de estratégias integradas. A avaliação revelou que, embora a política conte com instrumentos sofisticados e um histórico de implementação relevante, seu desenho sofre com fragilidades conceituais – como a ausência de uma definição operacional de “integração” – e com descolamentos entre os objetivos propostos e as práticas efetivas nos territórios.

No caso avaliado, foram observadas: (a) a ausência de uma definição conceitual para o termo “integração”, fundamental à proposta do programa; (b) a fragilidade da teoria da mudança, com objetivos pouco especificados e estratégias pouco articuladas entre si; (c) descolamento entre os níveis decisório e operacional, dificultando a coerência na implementação; (d) limitações no uso de dados e indicadores, com predomínio de métricas de criminalidade em detrimento de indicadores de integração entre organizações (FJP, 2025).

Ao diferenciar o desenho formal do desenho em uso, a metodologia permitiu evidenciar o descompasso entre os dispositivos previstos e os mecanismos efetivamente acionados. Essa distinção revelou o peso das rotinas organizacionais, das interpretações locais e dos arranjos informais na conformação da política. A partir dessa análise, foi possível formular recomendações específicas, como a revisão participativa da teoria de mudança, o fortalecimento da coordenação interinstitucional e a redefinição dos instrumentos de monitoramento.

A avaliação de desenho atua, assim, como uma leitura qualificada das condições organizacionais e institucionais que sustentam a política, e não apenas como uma verificação de coerência interna ou uma antecipação de resultados. Ao adotar critérios analíticos que articulam dimensão técnica e sensibilidade ao contexto, a abordagem proposta favorece a reconstrução

dos arranjos institucionais, apoiando processos de aprendizagem organizacional e de revisão orientada da ação pública.

Referências

CASSIOLATO, M.; GUERESI, D. *Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação*. In: CARDOSO, José Celso Jr.; CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). *Planejamento e avaliação de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Avaliação de políticas públicas: por onde começar? Um guia prático para elaboração do mapa de processos e resultados e mapa de indicadores*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Avaliação de desenho da Política de Integração em Segurança Pública em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2025.