

Sistemas de avaliação de políticas públicas¹

Claudio Burian Wanderley
(Fundação João Pinheiro/PUCMinas)
Julimar da Silva Bichara
(Universidad Autonoma de Madrid)

Resumo simples

O campo da avaliação e monitoramento de políticas públicas ganhou crescente evidência nos últimos anos, tanto em governos nacionais quanto subnacionais, permitindo aumentar a eficácia e a eficiência destas. Existiriam diferentes tipos e metodologias de avaliação de políticas públicas, implementadas nas diferentes fases de seus ciclos. Sistemas de avaliação de políticas públicas estão sendo implantados ao redor do mundo, muitas vezes exigido pelos organismos multilaterais para as ações financiadas por estes ou pela demanda de acordos internacionais devido à preocupação da sustentabilidade fiscal de seus membros.

A construção de um sistema completo de avaliação de políticas públicas, porém, não é tarefa fácil. Este texto busca explicitar os principais elementos deste sistema ideal raramente implementado em sua totalidade. Este deve contar com quatro componentes básicos, a estruturação de banco de dados alimentado em tempo real com as informações relevantes para o monitoramento, a gestão e a avaliação da política pública, a estrutura de governança do sistema (particularmente sua estrutura de financiamento e a garantia de disponibilidade de pessoal), mecanismos de divulgação dos resultados encontrados junto à sociedade e ao poder legislativo (conferindo legitimidade ao processo) e, por fim, processos necessários para avaliar e implementar as sugestões identificadas.

Resumo expandido

O campo da avaliação e monitoramento de políticas públicas ganhou crescente evidência nos últimos anos, tanto em governos nacionais quanto subnacionais, permitindo aumentar não só o conhecimento sobre as políticas públicas mas também como alcançar melhores resultados com estas - diversos organismos internacionais de fomento exigem isto (KPMG, 2023).

Visando aprimorar as políticas públicas e incrementar o valor social gerado por estas, estes processos avaliativos buscam identificar os fatores que maximizavam os resultados das políticas implementadas (que deveriam, portanto, estar presentes) e aqueles que comprometiam tais resultados, que deveriam ser excluídos (TREVISAN, BELLEN, 2008; AEVAL, 2015; OLIVEIRA, PASSADOR, 2019). Este deve funcionar em todo o ciclo das políticas públicas, buscando maximizar os resultados a serem alcançados (NAVARRA, 2024).

A construção de um sistema completo de avaliação de políticas públicas é tarefa complexa e relevante. Este texto busca explicitar os principais elementos deste sistema ideal que raramente é implementado em sua totalidade.

Para tanto, utilizou-se a experiência profissional adquirida em avaliações desenvolvidas em fundação estadual, em particular a partir da implementação de Sistema Estadual de

¹ Trabalho realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, assim como de extensa revisão bibliográfica e pesquisa desenvolvida em estágio pós-doutoral no exterior sobre seu respectivo sistema nacional de avaliação de políticas públicas, onde atores relevantes foram ouvidos. Este texto é fruto desta reflexão.

Existem diferentes tipos e metodologias de avaliação de políticas públicas, podendo ser implementadas nas diferentes fases dos ciclos destas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021). Avaliações ex ante seriam feitas buscando definir as melhores alternativas possíveis para se alcançar determinado objetivo (BRASIL, 2018a; IEPP, 2020; LASSANCE, 2022; LASSANCE, 2023). Seu acompanhamento e monitoramento permitiria um aprimoramento constante da política avaliada. Avaliações ex post permitiriam entender melhor o ocorrido, permitindo uma melhora no desenho das políticas futuras (BRASIL, 2018b). Estes três conjuntos de avaliações são complementares, não substitutas entre si (CINCA, 2022).

A criação e institucionalização de um sistema de avaliação de políticas públicas é complexa e ocorre com avanços e retrocessos. São quatro passos subsequentes a serem dados, a criação de marco institucional, o fortalecimento de uma cultura de avaliação, a implementação desta sistematicamente dentro do setor público (inclusive com a utilização dos resultados encontrados) e a implementação efetiva do sistema, por fim (RUIZ, 2017). Este deve ser capaz de agrupar uma estrutura organizativa do processo de avaliação, com a capacidade técnica e a disponibilidade de recursos assim como de estrutura de dados e informações que permitam o processo avaliativo (BARRAL; GONZALEZ, 2023). Um grande desafio seria a sua permanência no tempo só possível com a participação e o envolvimento dos servidores públicos envolvidos e da população, dando legitimidade política ao sistema. O mesmo ocorre com o poder legislativo - sem sua efetiva participação, é fácil para o poder executivo dismantelar as estruturas avaliativas (CDTI, 2024).

Um sistema de avaliação de políticas públicas deve contar idealmente com quatro componentes básicos, a estruturação de banco de dados alimentado em tempo real com as informações relevantes para o monitoramento, a gestão e a avaliação da política pública, a estrutura de governança do sistema (particularmente sua estrutura de financiamento e a garantia de disponibilidade de pessoal), mecanismos de divulgação dos resultados encontrados junto à sociedade e ao poder legislativo (conferindo legitimidade ao processo) e, por fim, processos necessários para avaliar e implementar as sugestões identificadas.

A concepção de uma política pública específica começa com diagnóstico e definição clara do problema que se busca resolver. Isto é feito através da construção de ferramentas como a árvore deste problema, o modelo lógico, os mapas de processos e resultados e de

indicadores, entre outros. O mesmo deve ser feito para políticas alternativas possíveis (para possíveis comparações). Este é o ponto de partida.

Isto permite definir as informações e indicadores necessários para o monitoramento e a avaliação de todas as etapas da política a ser implementada. Faz-se necessário, portanto, criar estrutura informacional digital que permita a junção e a alimentação destas informações dos diferentes sistemas informacionais administrativos existentes (Cintrão, Bizelli, 2013; AIReF, 2020). A arquitetura deste sistema deve já estar pronta mesmo antes da implementação da política pública. Faz-se necessário construir uma estratégia nacional para organizar, conectar e disponibilizar estes dados (CDTI, 2024).

Faz-se necessário também garantir a disponibilidade não só de pessoal para implementar a política pública como também para avaliá-la – não só pessoal qualificado nas diferentes técnicas avaliativas como também nas diversas etapas específicas do processo, como a construção de sistema eficiente de dados. É importante que gestores e avaliadores trabalhem conjuntamente - estas equipes devem ser vistas como complementares, não substitutas (CINCA, 2022). A estrutura de governança a ser criada deve garantir tanto a efetiva implantação e funcionamento da política pública como também de sua avaliação em todo o seu ciclo.

Faz-se necessário também medir o custo da estrutura de monitoramento e avaliação. Deve-se garantir a fonte de financiamento não só da implementação da política como também de seu monitoramento e avaliação.

Os resultados encontrados nos processos de avaliação devem sempre ser reportados para os órgãos de origem da política e, se possível e desejável, implementados. Ou seja, todo este esforço deve culminar efetivamente em melhoria da política avaliada.

Por fim, é necessário reportar os resultados encontrados para a sociedade e para o poder legislativo. É a opinião pública e o legislativo que podem modificar as políticas avaliadas (KPMG, 2023). Publicação de relatórios, rodas de imprensa e divulgação dos resultados devem ser uma preocupação efetiva de um sistema de avaliação de políticas públicas. O uso de resultados em áreas mais chamativas ou a atenção a pontos específicos (como a coibição de corrupção) mais afeitos à opinião pública devem ser sempre explorados.

Referências Bibliográficas

AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS (AEVAL). **Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas**. Madrid, AEVAL/Ministerio de Hacienda y Administraciones Publicas, 2015.

AUTORIDAD INDEPENDENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIReF). **Opinión para una estrategia de acceso a datos administrativos**. Madrid, AIReF, 2020.

BARRAL, Celia Casillas; GONZALEZ, Mónica Macía. La ley 27/2022, de institucionalización de la evaluación en la AGE como elemento de refuerzo del sistema público de evaluación en España. **ICE**, n.931. abr-jun/2023.

BRASIL. Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análises ex ante. Volume 1. Brasília, Casa civil da presidência da república/IPEA, 2018a. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/publicacoes/avaliacao-de-politicas-publicas-guia-pratico-de-avaliacao-ex-ante>>.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análises ex post**. Volume 2. Brasília, Casa civil da presidência da república/IPEA, 2018b. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/publicacoes/avaliacao-de-politicas-publicas-expost.pdf>>.

CENTRO PARA EL DESARROLLO TECNOLÓGICO Y LA INNOVACIÓN (CDTI). **Estrategia para el aprendizaje a través de la evaluación**. Plan de Evaluación 2024-2025. Madrid, CDTI/EPE, Enero/2024.

CINCA, Alfonso Novales. La evaluación de políticas públicas em España: Equivocos e incumplimientos. **Anales de la RACMYP**, ano 75, no. 100, curso 2022.

CINTRÃO, L. P.; BIZELLI, J. L. Sistemas de informação governamental para monitoramento e avaliação de políticas públicas: Quadro de desafios e perspectivas de avanços. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. No. 5, jan-jun/2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Avaliação de políticas públicas: Por onde começar?** Um guia prático da metodologia do Marco Lógico. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2021. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/01.06_AvaliacaoDePoliticasPublicas_GuiaMarcoLogico_FJP.pdf>

INSTITUTO PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (IEPP). **Guía de Evaluación de Diseño de Políticas Públicas**. Madrid, IEPP/Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2020.

KPMG, Evaluación de las políticas públicas: Progresas adecuadamente. KPMG tendencias. 2023. Disponível em: <<https://www.tendencias.kpmg.es/2023/04/evaluacion-politicas-publicas-progresas-adecuadamente/>>

LASSANCE, Antônio. **Análise ex ante de políticas públicas**: Fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Rio de Janeiro, IPEA, 2022. Texto para discussão n. 2817.

LASSANCE, Antônio. **Sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação**: Recomendações da análise ex ante de políticas públicas e de programas governamentais. Rio de Janeiro, IPEA, 2023. Texto para discussão n. 2858.

NAVARRA. **Plan Director de Evaluación**. Gobierno de Navarra. Departamento de Presidencia e igualdad. Navarra, 2024.

OLIVEIRA, Lilian R., PASSADOR, Claudia S. Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**. vol. 17. No. 2. Abr/Jun-2019.

RUIZ, Ana. **La institucionalización de la evaluación em España**. I Jornadas Ibéricas de Evaluación. Lisboa, 23 de junho de 2017.

TREVISAN, Andrei P.; BELLEN, Hans M. Avaliação de políticas públicas: Uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. 42(3): 529-50. Mai/Jun-2008.