

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO TEÓRICA COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DE GESTÃO

Dina Carla Vasconcelos Sena da Silva
Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)
carlasena.profiap@gmail.com

Abner Vilhena de Carvalho
Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)
abner.carvalho@ufopa.edu.br

Raoni Fernandes Azerêdo
Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)
raoni.azeredo@ufopa.edu.br

Resumo

O presente estudo visa revisar teoricamente o campo da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão. Contextualiza-se a crescente demanda por avaliação no âmbito do Estado, da sociedade civil e do terceiro setor, impulsionada pelas reformas de gestão pública, pela maior transparência e pelo avanço tecnológico que amplia o acesso dos cidadãos aos processos decisórios. A metodologia consiste em revisão e análise crítica da literatura nacional e internacional, articulando autores clássicos (Lasswell, Simon, Lindblom, Dye) e contemporâneos (Secchi, Jannuzzi, Ramos e Schabbach), para estruturar conceitos, o ciclo de políticas públicas e tipologias de avaliação. Os resultados evidenciam que a avaliação é uma etapa transversal ao ciclo de políticas e deve incorporar critérios de economicidade, eficiência, eficácia e equidade em todas as fases. No Brasil, a prática ganhou impulso a partir da Nova Gestão Pública e das ondas de avaliação (ciência, diálogo, neoliberalismo, evidência), com avanços institucionais como o Sistema de Avaliação do PPA e a atuação da FGV-Clear. Contudo, persistem desafios culturais e operacionais: escassez e fragmentação de dados, resistência burocrática, conflitos de interesse e visão punitiva. Conclui-se que, para cumprir seu potencial estratégico, a avaliação requer mudança cultural que valorize o aprendizado contínuo e a participação ativa de múltiplos atores.

Palavras-Chave: Políticas Públicas. Gestão Pública. Avaliação. Critérios e Sistemas. Desafios.

Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS): 17 - Parcerias e meios de implementação.

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a avaliação de políticas públicas conquistou espaço crescente no debate sobre gestão pública, motivada pela ampliação da participação de atores públicos, privados e do terceiro setor, bem como pelos avanços tecnológicos que conferem ao cidadão maior visibilidade e acesso aos problemas e às soluções tomadas pelos agentes públicos. Entretanto, ainda se evidencia uma lacuna teórica que dificulta a orientação estratégica dessa avaliação ao longo de todas as fases do ciclo de políticas, fato que se traduz em desafios operacionais, como: escassez e fragmentação de dados, resistência burocrática e conflitos de interesse, e compromete a incorporação sistemática de critérios de economicidade, eficiência, eficácia e equidade.

Nesse contexto, o presente estudo apresenta a problemática da fragmentação teórica e da subutilização da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão, evidenciada pela ausência de um arcabouço conceitual integrado e pelos entraves culturais e operacionais que comprometem seu potencial transformador. Nesse sentido e diante do aumento da demanda por processos avaliativos impulsionados pelas reformas de gestão pública, pela maior transparência e pelos avanços tecnológicos que ampliam o acesso dos cidadãos às decisões governamentais, o objetivo geral deste trabalho consiste em revisar criticamente a literatura nacional e internacional, articulando contribuições de autores clássicos e contemporâneos, de modo a estruturar conceitos centrais, mapear o ciclo de políticas públicas e sistematizar as tipologias de avaliação, com ênfase no contexto brasileiro e na avaliação como instrumento estratégico de gestão.

A relevância da pesquisa reside em oferecer um panorama teórico-reflexivo, capaz de subsidiar gestores, formadores de opinião e sociedade civil na adoção de práticas avaliativas e orientadas para o aprendizado contínuo. Por oportuno, ressalta-se que não se tem a pretensão de apresentar toda a base conceitual sobre o tema, nem tão pouco esgotar o campo reflexivo, entretanto, este estudo é relevante na medida em que o diálogo entre as teorias clássicas e atuais proposto, componha, modestamente, um coletivo teórico que venha contribuir para o entendimento do ponto em que se encontram os estudos sobre a avaliação de políticas públicas, destacando o contexto brasileiro.

Para tanto, adotou-se como metodologia uma revisão teórica e bibliográfica de produção acadêmico-científica, com ênfase em sistematizar definições, etapas e critérios de avaliação de políticas públicas em diferentes perspectivas conceituais e analíticas. O texto está organizado em três seções principais: na seção 2, expõem-se os fundamentos conceituais do ciclo de políticas públicas e as tipologias de avaliação; na seção 3, discutem-se as experiências brasileiras, avanços institucionais e os entraves culturais e operacionais; por fim, as considerações finais apresentam síntese dos achados e apontam diretrizes para fortalecer a avaliação enquanto ferramenta estratégica de gestão pública.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nas últimas décadas, o campo das políticas públicas vem ganhando relevância a partir da modernização das instituições, normas e regramentos que influenciam e orientam sua formulação, decisão, implementação e avaliação. Especialmente, no campo econômico e social com a necessidade de uma política de ajuste fiscal mais firme, políticas de gasto restritivas e a dificuldade de coalizões efetivas em países em desenvolvimento capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e equidade social.

Nesses termos, o debate sobre o ciclo de políticas públicas retoma a conexão entre a gestão (fazer) de políticas (econômicas, sociais, ambientais, educacionais, etc) e a metodologia de avaliação dessas políticas.

2.1. CONCEITOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Em meados do século XX, conforme assinalam Agum, Riscado e Menezes (2015) os estudos sobre políticas públicas emergem nos Estados Unidos com destaque para grandes nomes, como: Lasswell (1936) que apresentou a expressão análise de Políticas Públicas (*Policy Analysis*); Simon (1957) que trouxe a ideia de estrutura para os tomadores de decisão (*Policy Makers*); e, Lindblom (1959) o qual criticou o racionalismo de seus antecessores acrescentou outros fatores como os grupos de interesse. A partir desses expoentes, a teoria ganha *status* de disciplina acadêmica, voltando-se para a ação do governo e sua produção, ao contrário dos estudos europeus, cujo foco teórico baseava-se em explicar o papel do Estado e sua instituição máxima, o governo. (Souza, 2006). Para Dias e Matos (2012) a publicação do livro de Laswel em 1936 “Política: quem ganha o quê, quando e como”, define políticas públicas. Assim, as teorias clássicas, ainda que com escopos distintos, ganham força na Europa e EUA e delineiam a Política Pública como área de conhecimento.

Uma definição sintética feita por Thomas Dye (*apud* Dias & Matos, 2012, p. 12) diz que Política Pública “é o que os governos decidem ou não fazer”, assim pode-se inferir que o relevante para a política pública é a tomada de decisão dos governos e que o “não fazer” diante de um problema é uma escolha política que também deve ser avaliada. Contemporaneamente, Agum *et al.* (2015) definem políticas públicas como campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação, e quando necessário, propor mudanças nos rumos ou cursos dessas ações. Com base nos teóricos clássicos e atuais, a definição de políticas públicas perpassa pela compreensão do papel do Estado, como figura central e representativa, assim como dos governos como agentes formuladores, executores e avaliadores das políticas públicas.

A reflexão sobre as políticas públicas coloca os analistas diante da necessidade de se compreender quando uma política começa, o que levou essa política a existir, quem são os beneficiários e grupos de interesse, e, se essas ações ou programas ensejaram resultados e/ou impactos após sua implementação. É essa reflexão que nos direciona ao ciclo das políticas públicas, definido por Raeder (2014, p. 127) como “uma ferramenta analítica que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre o tema”. Cabe salientar que os teóricos não são unânimes em definir os estágios das políticas públicas, neste artigo utiliza-se a categorização de Secchi (2012, p. 33): (1) identificação do problema, (2) formação da agenda, (3) formulação de alternativas, (4) tomada de decisão, (5) implementação, (6) avaliação e (7) extinção.¹ Considerando a concepção de políticas públicas como um ciclo, pode-se deduzir que se trata de um processo dinâmico e fluido, composto pelos sete estágios citados. A seguir, discutir-se-á sobre o estágio correspondente a avaliação de políticas públicas.

2.2. A FASE DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O ciclo de políticas públicas merece ser investigado em cada estágio, levando em conta que não são instituições estanques, e que podem se sobrepor, uma vez que possuem um nexo causal entre as etapas. Contudo, diante do objeto deste estudo, destaca-se a fase de avaliação

¹ Para outras classificações ver: OLIVEIRA & PASSADOR (2019) e JANNUZZI (2009).

como premissa para o controle das instituições de interesse (Estado, sociedade e mercado). E ainda, é assertivo inferir que a avaliação perpassa todas as etapas do ciclo, inclusive a si própria – meta-avaliação, com fim em si mesma, uma vez que ela também carece de análise.

A este tempo, verificam-se algumas definições de avaliação. Para Secchi (2012) é a fase em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. Já para Costa e Castanhar (2003) é um exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa que contemple seu desempenho, implementação e resultados, visando a determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos. Em ambos os conceitos, percebe-se o viés de continuidade, portanto, a avaliação aqui discutida não ocorre apenas ao final do programa, e sim, durante sua execução e finalização. Infere-se, pois, que a avaliação possibilita a análise de resultados (durante o processo) e de impactos (resultado final esperado).

Assim, Secchi (2012) retrata três momentos da avaliação: *ex ante* (anterior à implementação); *in itinere* (monitoramento) e *ex post* (posterior à implementação). Independente do recorte temporal, o autor elenca critérios a serem usados para embasar o julgamento valorativo da avaliação, como: economicidade (nível de utilização de recursos); eficiência (relação entre recursos utilizados e produtividade); eficácia (nível de alcance de metas) e equidade (homogeneidade de distribuição de benefícios). O autor aqui corrobora a ideia de continuidade necessária da avaliação, vez que ela pode/deve ser feita em antes, durante e após a implantação de um programa/política.

Conceitualmente, Agum *et al.* (2015), descrevem o Ciclo de Políticas Públicas (*Policy Cycle* – de Lindbloom) como um dispositivo capaz de visualizar em uma política pública os seus efetivos (des)caminhos. Partindo dessa ideia, os autores consideram a avaliação um dos momentos mais críticos, pois é neste momento que a capacidade de resolução de um dado problema é medida e, eventualmente, questionada. Depreende-se da assertiva que a etapa requer cuidado especial, não apenas por revelar o cuidado com que os atores “resolvem ou não” os problemas, mas também por envolver temas transversais (social, econômico, educacional, de saúde, habitacional, etc) e uma diversidade de grupos de interesse para além dos agentes políticos, os *stakeholders* (grupos de interesse).

Convém neste ponto explicitar que a avaliação na América Latina não surgiu com um único objetivo, como bem descreveu Faria (2005). Na década de 1990, as democracias ocidentais, com a justificativa de modernização do Estado, institucionalizaram a avaliação com um escopo mais gerencialista, voltado para medir resultados de ações, aprimorar políticas e para prestação de contas (*accountability*). O Brasil seguiu essa linha acompanhando a reforma estatal que o país vivenciou nos anos de 1990, com a reaparelhamento do Estado, como veremos na seção 3.1.

Sem adentrar profundamente em questões econômicas, políticas e ideológicas, pois não se trata da essência deste estudo, sabe-se que dentre as finalidades da reforma do Estado está a contenção de gastos públicos, eficiência na produtividade, aumento da capacidade gerencial, maior transparência e responsabilização dos gestores. Ademais, como assinala Faria (2005) a avaliação por meio da medição de desempenho e monitoramento justificava o processo de reforma e a necessidade de redução do tamanho do governo deslocando algumas funções para outras instâncias subnacionais por via da privatização. É nesse contexto que a avaliação ganha fomento e relevância nas democracias latino-americanas como o Brasil.

Diante dessa reflexão, assinala-se a seguir os principais modelos de avaliação, suas descrições e usos conforme o ponto de vista do avaliador, sua natureza, o momento em que ocorre e o problema a ser resolvido.

2.3. TIPOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como dito anteriormente, a avaliação de políticas públicas é um processo que envolve atores internos e externos ao Estado, possuindo um caráter multilateral. Nesse sentido, também se atribui a essa etapa complexidade e especificidade de acordo com o foco que se pretende analisar em uma política ou programa.

É possível apreender de teóricos modernos que a avaliação, quando bem estabelecidos seus critérios e indicadores, aponta aos avaliadores internos ou externos de programas ou projetos, um importante julgamento sistemático e objetivo. Complementam Ramos e Schabbach (2012, p. 1273) que “Ao incorporar elementos valorativos e de julgamento, a avaliação contempla aspectos qualitativos, não se confundindo com o mero acompanhamento das ações governamentais.” Assim, há diferentes maneiras e se avaliar uma política pública. Entretanto, para o propósito deste estudo elencamos a classificação feita por Ramos e Schabbach (2012)² cuja tipologia é definida sob o ponto de vista do avaliador (avaliação externa, interna, mista e participativa); de acordo com a natureza (avaliação formativa e somativa); conforme o momento da avaliação (avaliação *ex ante* e *ex post*); conforme o problema a ser resolvido (avaliação de processos, de resultados e de impacto).

A avaliação externa é aquela realizada por agentes que não compõem o quadro da instituição avaliada. Segundo Arretche (2013) é muito difícil que avaliações realizadas pelas próprias equipes governamentais encarregadas da execução de uma dada política sejam críveis e isentas. Já a avaliação interna é realizada pelos colaboradores que estão dentro da instituição e por isso tende a ser mais participativa. Pode ainda haver a combinação entre esses dois modelos resultando na avaliação mista, na qual avaliadores externos têm contato direto com os participantes do programa. Já a avaliação participativa é mais usual em pequenos projetos ou programas com a participação de beneficiários, entretanto, o foco é mais voltado para averiguar a opinião destes e não propriamente o impacto do programa. Infere-se que as avaliações sob o ponto de vista do avaliador podem apresentar a vantagem de se obter informações mais precisas direto com os participantes, porém, pode eventualmente, haver a desvantagem com relação a resistência dos agentes executores, principalmente se a avaliação externa possuir o fim de correção/punição aos implementadores.

Para Trevisan e Bellen (2008) a avaliação formativa é feita durante a implementação do programa e fornece suporte aos tomadores de decisão. Enquanto que a somativa visa estudar os impactos e processos, fazendo um julgamento valorativo do programa. Pode-se depreender que a formativa oferece informações aos implementadores (agentes), possui caráter orientativo, enquanto que a somativa se relaciona ao processo, resultados e impactos, seria mais normativa.

Quanto ao momento, a avaliação *ex ante* faz o diagnóstico no qual se mapeiam as necessidades e são realizados estudos de custo-benefício e custo-efetividade. Enquanto a avaliação *ex post* pode ser feita durante ou ao final do programa para, com base nos resultados e impactos obtidos, decidir pela continuidade ou não, ou possíveis mudanças do programa. (Ramos & Shabbach, 2012). Com base nas autoras, assinala-se que a avaliação *ex ante* fornece informações sobre a situação-problema antes mesmo da formação da agenda, enquanto que a *ex post* pode ser realizada durante a execução do programa e após para a verificar se as metas propostas foram atingidas, subsidiando adaptações, correções ou mesmo a descontinuidade do programa.

² Outras classificações podem ser consultadas em: FARIA (2005) e OLIVEIRA & PASSADOR (2019).

Quando o foco é o problema, as autoras asseveram que a avaliação de processos permite identificar o conteúdo do programa, se está sendo realizado conforme previsto, se está alcançando o público-alvo e os benefícios corretamente distribuídos. Por seu turno, a avaliação de resultados procura verificar se os objetivos foram atingidos, se houve modificação positiva ou negativa na situação-problema que motivou a implementação do programa. (Ramos & Shabbach, 2012). Depreende-se que a avaliação de processos ocorre no curso da implementação verificando os processos internos, enquanto que a avaliação de resultados focaliza o cumprimento das metas inicialmente propostas.

Isto posto, vimos que a tipologia de avaliação de políticas públicas varia quanto ao seu foco principal, e também pode ocorrer em vários momentos, antes, durante e após a implementação de um programa ou política. A seguir, discutir-se-á o histórico da avaliação de políticas públicas no Brasil e os desafios da avaliação como instrumento de gestão pública.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E DISCUSSÃO

Com base na revisão dos conceitos teóricos apresentados acima, faz-se necessário discutir a historicidade que permeia a avaliação de políticas públicas no Brasil. Para tanto, utilizou como metodologia de estudo uma pesquisa bibliográfica de natureza exploratória e analítica, a partir da sistematização e interpretação da literatura pertinente a temática. O objetivo é aprofundar a discussão sobre a avaliação de políticas públicas como um instrumento estratégico de gestão, por meio de uma revisão crítica de autores clássicos e contemporâneos do campo. Utilizou-se ainda dos seguintes critérios para a seleção do recorte bibliográfico: a relevância dos autores no campo da análise e avaliação de políticas públicas no contexto internacional e nacional; a abordagem conceitual, teórica e histórica sobre o tema; e, a contribuição para a discussão sobre a avaliação como um instrumento estratégico importante do ciclo de políticas públicas.

Partindo desses critérios, foram extraídas e organizadas as categorias analisadas neste artigo que subsidiaram a discussão e apresentação dos resultados da pesquisa. A primeira se refere à própria conceituação e cenário teórico, visto que a análise das definições e da evolução do campo de estudo da avaliação encontra-se em construção (Trevisan & Bellen, 2008) e faz parte da modernização da gestão pública (Faria, 2005). A categoria seguinte engloba os modelos e tipologias de avaliação, considera o estudo dos diferentes tipos de avaliação, como eficiências, eficácia e efetividade (Arretche, 1998; Ramos & Schabbach, 2012) e também a incorporação de novos critérios como economicidade e equidade, refletindo as diferentes perspectivas gerencialista e societal (Almeida & Paula, 2022). Outra categoria selecionada no estudo foi a própria avaliação no ciclo de políticas públicas, a qual leva em conta o papel da avaliação não apenas como a fase final do ciclo, mas como um processo transversal que qualifica a tomada de decisão em todas as suas etapas (Dias & Matos, 2012; Oliveira & Passador, 2018). E por fim, considerou-se como categoria analítica os desafios e tendências da avaliação, ou seja, a identificação dos obstáculos culturais, políticos e operacionais para a institucionalização da avaliação, bem como as tendências de sua profissionalização e institucionalização no Brasil (Ramos & Schabbach, 2012). Assim, segue-se a análise das categorias apresentadas subsidiadas pelos teóricos selecionados.

3.1. A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

O papel do Estado e suas funções é tema constante em diversas áreas do conhecimento, como Sociologia, Economia, Ciência Política, entre outras. E o debate sobre políticas públicas

permeia a grande área do conhecimento dessas ciências com escopos diferenciados a partir de seus objetos de estudo. Assim, os estudos avaliativos em geral são moldados por questões sociais, políticas e econômicas em nível global.

Nesses termos, Vedung (2010 *apud* Oliveira & Passador, 2019) assinala quatro ondas sobre os estudos avaliativos. A primeira onda no final de 1950 é caracterizada como a onda voltada para a ciência, as avaliações possuíam um teor de racionalidade radical. A segunda onda, em meados de 1970, era denominada onda orientada para o diálogo, ao contrário da anterior baseava-se na racionalidade comunicativa, na qual em vez de produzir verdades, o diálogo gerava acordos, consensos, aceitabilidade política e legitimidade democrática. Percebe-se que nos dois períodos há o predomínio do gerencialismo avaliativo, uma vez que a presença do Estado é determinante da execução à avaliação. Muito embora, a segunda onda permita a participação de outros atores reforçando a ideia de democracia.

Na década de 1980, com foco na redução do Estado, na promoção do livre mercado e nas parcerias público-privadas, Vedung (2010 *apud* Oliveira & Passador, 2019) define a terceira onda como uma inundação neoliberal no campo de estudos avaliativos. O autor argumenta que descentralização, desregulamentação, privatização, a sociedade civil e, em particular, orientação ao cliente se tornaram pautas centrais. A partir de 1990 surge a quarta onda que o autor chama de onda da evidência – o retorno da experimentação, na qual os estudos focam na evidência científica para separar o que funciona ou não. Nestas duas ondas, infere-se um caráter mais abrangente, visto que a descentralização e reaparelhamento dos Estados reforçam a participação de outros grupos de interesse. Depreende-se ainda que o foco das abordagens experimentais se volta para a verificação de impacto e legitimação das políticas.

Assim, depreende-se que somente a partir da década de 1990 é que o Brasil adentrou nos estudos avaliativos de políticas públicas, visto que o foco até então concentrava-se no processo de formulação de políticas. Foi uma reação orgânica, impulsionada pela tendência global de reforma estatal visando menos custos aos governos e maior eficiência nos gastos. Infere-se, pois, a forte influência da reforma do Estado (Nova Gestão) vivida pelo Brasil. Nessa perspectiva assinalam Almeida e Paula (2014) que a reforma trouxe a ideia de modernização da administração pública, enfatizando a necessidade de tornar os serviços públicos mais eficientes e eficazes.

Considerando que a reforma gerencial no Brasil a partir de 1995 fomentou a descentralização e maior autonomia dos governos locais, a avaliação torna-se um instrumento de gestão necessário para garantir a transparência e o controle social. Assim, com o deslocamento de funções e serviços para os governos locais, a avaliação como assinalam Trevisan e Bellen (2008), tem seu foco na garantia da credibilidade do processo de reforma e sustentabilidade das diretrizes, desregulamentação e diminuição do tamanho do governo. Nesse sentido, a avaliação de políticas públicas no Brasil também floresce com viés gerencial e de controle.

Nessa perspectiva, Oliveira e Passador (2019) asseveram que as práticas avaliativas em países como o Brasil visam a fortalecer os arranjos institucionais e proporcionar aos gestores a análise das políticas adotadas. É oportuno destacar que os estudos avaliativos no Brasil sob influência da ótica gerencialista referem-se mais às questões metodológicas e às tipologias de avaliação, uma vez que o objetivo focaliza os resultados e impactos como informações aos tomadores de decisão. Para Ramos e Schabbach (2012, p. 1283) “não despertou interesse por parte da comunidade acadêmica dos analistas de políticas públicas, e das áreas de sociologia e de ciência política”. Infere-se, pois, que a avaliação nesse contexto se revestiu de um viés mais normativo.

A avaliação de políticas públicas, ao ser analisada sob uma perspectiva teórica e crítica, revela-se como um campo de disputas e escolhas, e não apenas uma etapa técnica. A questão-problema central deste artigo, a avaliação como instrumento estratégico de gestão, é validada e complexificada pelos autores abrangidos.

Isto posto, é necessário discutir os desafios da avaliação de políticas públicas partindo das teorias abordadas neste estudo e como essa prática pode ser vista como estratégia para a gestão pública.

3.2. DESAFIOS DA AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO PÚBLICA

Conforme descrito na seção anterior, a avaliação de políticas públicas, especialmente a partir das reformas, foi colocada a serviço do Estado. Assinala Faria (2005) que a pesquisa avaliativa era vista como uma ferramenta de planejamento destinada aos formuladores de políticas. O Brasil seguiu, inicialmente, a tendência da América Latina, a qual segundo Melo (1998, *apud* Ramos & Shabbach, 2012) serviu de instrumentalização para a reforma do Estado, focando na contenção de gastos, melhoria da eficiência e da produtividade e maximização da transparência e responsabilização dos gestores. Compreende-se que, por várias décadas o escopo da avaliação foi subsidiar os formuladores de políticas e tomadores de decisão, não se percebendo interesse da comunidade acadêmica por estudos mais aprofundados.

Mais recentemente, organismos internacionais têm se empenhado na institucionalização de práticas avaliativas, como asseveram Ramos e Schabbach (2012), a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial (BM) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) têm desenvolvido metodologias e ferramentas destinadas a aprimorar os desenhos, a execução e a avaliação de programas ou projetos a nível global. No Brasil, houve avanços com a atuação do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona (FGV-EESP-Clear) que visa a aperfeiçoar políticas e programas com o desenvolvimento de capacidades e sistemas de monitoramento e avaliação (Oliveira & Passador, 2019). Ainda no Brasil, o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) a partir de 2004 trouxe inovação na avaliação de programas objetivando subsidiar a tomada de decisão e disseminar a cultura avaliativa. Esse sistema permite avaliar o PPA a nível dos programas, dos setores e do próprio plano. (Ramos & Shabbach, 2012).

Com base na construção teórica deste estudo, reconhece-se que a avaliação carrega o propósito de aumentar a eficiência e eficácia do setor público, por outro lado, ela ainda não logrou um papel significativo ou estratégico dentro do trabalho de desenhar e implementar estratégias, programas ou projetos (MOKATE, 2002 *apud* Trevisan & Bellen, 2008). Dito de outro modo, embora seja uma importante ferramenta, a avaliação não é considerada instrumento indispensável e estratégico para a gestão pública.

Entretanto, autores como Arretche (1998) já haviam introduzido acerca da importância da avaliação como um instrumento democrático de controle sobre os governos, um ponto de partida crucial pra entender seu valor estratégico. Concorde-se que, neste ponto, a avaliação não serve apenas ao gestor, mas também à sociedade, que exige transparência e *accountability*. Esta ideia é ampliada por Faria (2005) que nos apresenta a política da avaliação, mostrando que a escolha do que avaliar, quem avalia e quais critérios são utilizados está intrinsecamente ligada aos interesses e disputas de poder. Nesse sentido, corrobora-se a perspectiva estratégica que reveste a avaliação precisamente por ser um campo de negociação política, onde diferentes atores buscam participação e influência legítimas.

Dito isto, acata-se outros possíveis desafios que interferem no resultado das avaliações apontados por Faria (2005): existência de crenças e interesses conflitantes na organização que

gerencia o programa; ocorrência de conflitos de interesses entre unidades distintas do programa; mudanças no pessoal encarregado; eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização, que pode impedir a adoção das recomendações feitas quando da avaliação; mudanças nas condições externas, tais como cortes orçamentários e alterações no ambiente político. Acrescenta-se a esses fatores a resistência de alguns avaliados que concebem a avaliação como algo punitivo; e também, a dificuldade de acesso as informações internas dos programas ou informações fragmentadas.

Oliveira e Passador (2018) reforçam aquela ideia, destacando que a avaliação é uma ferramenta crucial para o aperfeiçoamento e o desenvolvimento da gestão de políticas públicas. Para eles, a capacidade de a avaliação contribuir para a melhoria de políticas depende da criação de uma cultura avaliativa nas organizações públicas. Essa cultura, no entanto, é permeada por tensões, como apontam Almeida e Paula (2022), que contrastam a visão gerencialista (focada em controle de metas) com a perspectiva societal (orientada para a ampliação de direitos e participação popular). A gestão estratégica, portanto, reside em como o gestor navega por essas diferentes perspectivas, utilizando a avaliação para equilibrar a eficiência com a equidade e a participação social.

Nessa perspectiva, concorda-se com Ramos e Schabbach (2012) ao apresentarem outras dificuldades na temática da avaliação: muitos programas e ações não são desenhados para serem avaliados; poucos dados disponíveis e, quando existentes, bastante limitados e com periodicidade irregular; a resistência na administração pública, devido à predominância de uma cultura autoritária. Infere-se que tais desafios estão ligados à cultura organizacional burocrática que precisam ser superados. A avaliação precisa ser concebida dentro da organização como um instrumento estratégico que poderá propiciar aos gestores e implementadores de políticas públicas alternativas viáveis e prósperas dos programas.

4 CONCLUSÃO

A proposta aqui apresentada traz uma reflexão sobre a avaliação das políticas públicas, alguns conceitos, tipologias e desafios. Em primeiro lugar, debruça-se sobre a evolução dos estudos de políticas públicas, desde os precursores norte-americanos (como Lasswell, Simon e Lindblom) até teóricos contemporâneos (Faria, Secchi, Arretche, Ramos e Schabbach) que ressaltam o ciclo de política como um processo dinâmico composto por sete fases, da identificação do problema à extinção do programa. Nessa ótica, o estágio de avaliação emerge não como etapa isolada, mas transversal a todo o ciclo (antes, durante e após) do programa, e, orientada por critérios de economicidade, eficiência, eficácia e equidade. A tipologia explorada neste estudo mapeia a avaliação classificada por Ramos e Schabbach (2012), quais sejam: interna, externa, mista, participativa, formativa, somativa, *ex ante*, *ex post*, de processo, resultado e impacto, o qual oferece um coerente instrumental para julgar o desempenho e os efeitos das políticas públicas.

Na seção 3 o foco se desloca para o Brasil, onde a avaliação emerge e ganha fôlego a partir da década de 1990, sob a égide da Nova Gestão Pública, reforçada pelas ondas internacionais de avaliação (ciência, diálogo, neoliberalismo, evidência). Identificam-se avanços institucionais como o Sistema de Avaliação do PPA e iniciativas da FGVClear. Contudo, percebe-se também entraves culturais e operacionais, como: resistência burocrática, escassez de dados consistentes, conflitos de interesse e visão punitiva da avaliação. Infere-se que esses desafios comprometem o caráter estratégico da avaliação, relegando-a muitas vezes a um papel meramente técnico e de prestação de contas, em vez de instrumento de aprendizado e ajuste contínuo.

Isto posto, assinala-se que o artigo atingiu seu propósito ao oferecer um panorama teórico articulado, demonstrando como a avaliação de políticas públicas se estrutura conceitualmente e se insere historicamente no Brasil. Modestamente, depreende-se que a revisão evidenciou o potencial estratégico da avaliação quanto às barreiras que lhe impedem de cumprir plenamente esse papel. Demonstrou-se, por meio do diálogo teórico que a avaliação é estratégica porque é capaz de romper a linearidade tradicional do ciclo de políticas públicas, influenciando não apenas o desfecho de uma ação, mas também o seu desenho, desde a implementação à avaliação. Esta, quando bem utilizada, gera aprendizado organizacional, *feedbacks* contínuos e informações que alimentam a política pública em todas as suas fases, garantindo que a gestão seja mais adaptativa, responsiva e eficaz. Por oportuno, reforça-se a necessidade de se explorar continuamente o tema da avaliação de políticas, haja vista se tratar de um campo em construção e constante transformação.

Assim, por meio da literatura revisada percebe-se que, apesar dos significativos aportes metodológicos e institucionais, a avaliação de políticas públicas no Brasil carece de uma cultura organizacional que valorize o aprendizado contínuo e a participação ativa de todos os grupos de interesse. Conquistar essa cultura é um dos maiores desafios para tornar a avaliação um agente transformador, capaz não apenas de medir resultados, mas de orientar decisões, alimentar inovações e promover transparência efetiva.

Por fim, quanto aos desafios para a institucionalização da avaliação como instrumento estratégico de gestão pública o estudo mostrou que, embora a relevância estratégica da avaliação seja reconhecida, identificou-se desafios persistentes, como escassez de dados, fragmentação de bases informacionais e a resistência de atores políticos e burocráticos. A superação desses obstáculos, conforme apontado na literatura, depende de mudança cultural que valorize o aprendizado contínuo, a participação e a transparência como pilares da boa governança.

5 REFERÊNCIAS

AGUM, R., RISCADO, P., & MENEZES, M. (2015). Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. *Revista Agenda Política*, 3(2), pp. 12–42. Recuperado em 23 maio, 2025 de <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67>.

ALMEIDA, B. C., & PAULA, S. L. de. (2022). O papel da avaliação de políticas públicas no contexto dos governos locais. *Planejamento e Políticas Públicas*. ([S. l.], n. 42). Recuperado em 18 junho, 2025 de <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/261>.

ARRETCHE, M. T. da S. (2013). Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. *Terceiro Milênio: Revista crítica de Sociologia e Política*. (Ano 1. Nº 1. pp. 126-133). São Paulo: Cortez. Recuperado em 20 junho, 2025 de <https://www.revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/download/64/113>.

COSTA, F. L. da, & CASTANHAR, J. C. (2003). Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*. (37 (5), pp. 969-992. RAP: Rio de Janeiro. Recuperado em 30 junho, 2025 de <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6509/5093>.

DIAS, R., & MATOS, F. (2012). *Políticas públicas, princípios, propósitos e processos*. São Paulo, Atlas.

FARIA, C. A. P. de. (2005). A política da avaliação de políticas públicas. *Revista brasileira de ciências sociais*. (Vol. 20, nº 59). São Paulo. Recuperado em 05 maio, 2025 de <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dHQ6MVmWkGqbKQ6DrSP9shg/?lang=>

OLIVEIRA, L. R. & PASSADOR, C. S. (2019). Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. (Cad. EBAPE.BR, v. 17, nº 2) Rio de Janeiro. Recuperado em 20 maio, 2025 de <https://www.scielo.br/j/cebape/a/svZxsKnLTZ4RWnLGG93bYfH/?lang=pt>.

RAEDER, S. (2014). Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*. Vol. VII, nº 13, pp. 121-146). Belo Horizonte. Recuperado em 23 maio, 2025 de <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856>.

RAMOS, M. P. & SCHABBACH, L. M. (2012). O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, (v. 46, n. 05, 2012, pp. 1272-1294). Rio de Janeiro. Recuperado em 20 maio, 2025 de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7140/5692>.

SECCHI, L. (2012). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. (2. ed.) São Paulo: Cengage Learning.

SOUZA, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. (ano 8, nº 16, jul/dez, pp. 20-45) Recuperado em 23 maio, 2025 de <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?for>.

TREVISAN, A. P., & BELLEN, H. M. V. (2008). Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública. RAP-FGV*. (42(3) pp. 529-50, maio/jun) Rio de Janeiro. Recuperado em 05 maio, 2025 de <https://www.scielo.br/j/rap/a/bCWckwnwrvF8Pb9kDtjDgy/?lang=pt>.