

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
ESPECIALIZAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

TURMA XIII

Juliana Helena Bonat

Orientadora: **Samira Kauchakje**

**Avaliação de Políticas Públicas:
uma revisão teórica**

São Paulo

2011

TÍTULO

Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão teórica

RESUMO

O presente trabalho busca realizar uma revisão bibliográfica sobre as teorias e metodologias contemporâneas que constituem o campo de análise de avaliação de políticas públicas, uma vez que os estudos sobre políticas públicas vêm se tornando cada vez mais expressivos no Brasil e que as avaliações de políticas têm sido cada vez mais utilizadas como ferramenta de gestão governamental e de aumento da transparência. Optou-se por um levantamento interdisciplinar, com a seleção de autores da Ciência Política e da Administração Pública, devido ao caráter multidisciplinar dos estudos sobre políticas públicas. As principais correntes teóricas levantadas referem-se à abordagem instrumental, conceitual, simbólica e institucional. Nota-se uma lacuna no diálogo entre os textos clássicos de políticas públicas e os trabalhos sobre avaliação, bem como um escasso interesse da Ciência Política brasileira pelo tema.

PALAVRAS CHAVE

Políticas públicas; ciclo de políticas públicas; avaliação de políticas públicas.

SUMÁRIO

Introdução.....p. 04

O Ciclo de Políticas Públicas.....p. 07

Avaliação de Políticas Públicas.....p. 10

Considerações Finais.....p.26

Bibliografia.....p.29

Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão teórica

Introdução

Os estudos sobre políticas públicas surgiram nos Estados Unidos, nos anos 50, e vêm se fortalecendo nas últimas décadas. O movimento da reforma do Estado e a dificuldade de muitos países, principalmente aqueles em desenvolvimento, em equacionar a questão do crescimento econômico com a inclusão social, podem ser citados como alguns dos fatores que levaram a esse fortalecimento. A necessidade de se medir o quanto o governo gasta e de que forma ele gasta, além da imperatividade de se conhecer a distribuição do orçamento entre as diversas agências, estimulou os pesquisadores a se voltarem para o estudo da ação governamental. Diante dessa necessidade de mensuração e da crescente participação da população nas ações do governo, a avaliação de políticas públicas vem recebendo maior atenção de teóricos e de atores governamentais, embora os estudos dessa área ainda se encontrem como um campo incipiente de pesquisa.

O pressuposto analítico que rege a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é a ideia de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e de ser analisado por pesquisadores independentes. (SOUZA, 2006, p. 22) Assim, a política pública enquanto área do conhecimento surge nos E.U.A., rompendo com a tradição da Ciência Política europeia, que se concentrava mais na análise sobre o Estado do que na produção dos governos. Os estudos de políticas públicas são o ramo da Ciência Política cujo foco é a ação governamental. Esses estudos, em seu nascimento, serviam de ferramenta à ação do governo, devido à influência da Guerra Fria e à então vigente valorização da tecnocracia.

Quatro pesquisadores são apontados como os fundadores dos estudos sobre políticas públicas (SOUZA, 2006, pp. 23-24): Harold Lasswell, que introduziu na década de 30 a expressão “*policy analysis*” - análise de política pública - como forma de conciliar o conhecimento científico com a produção empírica do governo e como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo; Herbert Simon, que introduziu, em 1957, o conceito de racionalidade

limitada dos decisores públicos; Charles Lindblom, que a partir de 1959 desenvolveu o conceito de incrementalismo; e David Easton, que na década de 60 definiu a política pública como um sistema que envolve formulação, resultados e ambiente.

Os estudos sobre políticas públicas surgem, portanto, sob o rótulo de “*policy science*” e com ênfase nos aspectos dinâmicos do processo político e na atuação dos diferentes atores envolvidos. Na década de 70, a “*policy science*” ganha força na Europa, com a socialdemocracia, uma vez que o planejamento e as políticas setoriais haviam sido ampliados significativamente. Posteriormente, com a chamada crise do Estado e com o movimento de reforma do Estado, que teve início na Inglaterra e nos E.U.A. e se propagou por vários países da América Latina, a necessidade de se medir a ação dos governos se torna pungente e os estudos sobre políticas públicas ganham mais visibilidade. Nas últimas duas décadas, as teorias explicativas sobre as interrelações entre os atores têm sido revistas e novas abordagens sobre essas interações vêm surgindo. Uma inovação teórica surgiu não só em relação à ênfase nos atores; segundo Faria (2003, p.22):

Na verdade, há hoje uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação.

Existe também uma série de definições sobre o conceito de políticas públicas (SOUZA, 2006, p. 24). Para Laurence Lynn (apud SOUZA, 2006), por exemplo, em *Designing Public Policy: a Casebook on the Role of Policy Analysis*, políticas públicas são um “conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”. Já para Thomas Dye (apud SOUZA, 2006), política pública é aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer. A definição que se mantém como a mais conhecida é a de Harold Lasswell (apud SOUZA, 2006), cuja tese principal é a de que a análise de políticas públicas busca responder às questões: quem faz o quê, por quê e que diferença faz?

Atualmente, na Ciência Política, distinguem-se três abordagens de estudo, de acordo com o problema de investigação levantado: a abordagem clássica, que se

refere em geral a questões institucionais; a análise dos processos políticos, que tem ênfase nas forças cruciais do processo decisório; e a análise de políticas públicas, cujo foco são os resultados que determinados sistemas políticos vêm produzindo ou, mais recentemente, a avaliação das contribuições que certas estratégias podem trazer para problemas específicos.

No Brasil, os estudos sobre políticas públicas são recentes. Ocorrem com maior frequência estudos de natureza descritiva, com graus de complexidade analítica e metodológica variada. De acordo com Frey (2000, pp. 242-252), em geral a ausência de embasamento teórico suficiente leva a um escasso grau de generalização dos resultados. A escassez de afirmações teóricas de caráter mais genérico deve-se também à multiplicidade e à inconstância dos arranjos institucionais, dos processos políticos e dos posicionamentos ideológicos. Além disso, é comum que as pesquisas sejam realizadas em políticas setoriais específicas. Segundo o autor, em países em desenvolvimento, cujas sociedades apresentam um menor grau de institucionalização, as abordagens processualistas podem ser mais adequadas. Assim, para se realizarem pesquisas de políticas públicas nessas sociedades, destaca-se a importância de se desenvolverem instrumentos de análise específicos.

Faria (2003, p. 22) também reflete sobre o campo de estudos de políticas públicas no Brasil e levanta como especificidades do país: a quase inexistência de análises sobre a implementação; a carência de estudos sobre a avaliação e a debilidade dos estudos em administração pública, sendo esta fraqueza uma das causas da fragilidade dos estudos de políticas públicas.

No artigo *“Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil*, Celina Souza (2003) apresenta um panorama muito parecido com o formulado por Klaus Frey. A autora parte do balanço feito por Marcus Melo sobre a situação da área no Brasil e tece análises sobre seus principais problemas. Segundo Marcus Melo (apud SOUZA, 2003), há ainda uma escassa acumulação e uma expansão horizontal do conhecimento na área, com foco em estudos de casos que não dialogam entre si. Além disso, a proximidade desses estudos com órgãos governamentais e com organismos multilaterais leva à possibilidade de que a

agenda de pesquisa em políticas públicas seja pautada por essas instituições, e não por centros acadêmicos. Outro problema apontado é o excesso de pesquisas sobre determinados temas – a participação popular na gestão e as políticas públicas adotadas por governos locais, por exemplo – e a ausência de estudos em outros assuntos, como o papel da burocracia na implementação das políticas. No que tange especificamente às teorias e tipologias de políticas públicas no Brasil, Celina Souza (2003, p. 17) afirma que:

Do ponto de vista teórico-metodológico, embora tenha havido avanços, creio que a área ainda apresenta um uso excessivo de narrativas pouco pautadas por modelos ou tipologias de políticas públicas, por teorias próximas do objeto de análise e que mantêm uma leveza metodológica exagerada.

Celina Souza aponta ainda como características da teoria sobre políticas públicas no Brasil: a crescente aceitação da teoria neo-institucionalista, a ausência de estudos que testem conceitos consolidados nos E.U.A. e Europa, como os desenvolvidos por Theodore Lowi, e a lacuna de pesquisas comparativas a respeito de políticas públicas de diversos setores.

Algumas das soluções apresentadas por Melo (apud SOUZA, 2003) para os problemas citados acima são: a construção de um programa de pesquisa na área; o fortalecimento vertical do conhecimento e da pesquisa em centros puramente acadêmicos; o desenvolvimento de tipologias analíticas, para se identificarem as variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas públicas.

O Ciclo de Políticas Públicas

O modelo teórico do ciclo de políticas públicas vem sendo utilizado em pesquisas de políticas públicas em todo o mundo. Este instrumento propõe, para fins analíticos, a divisão das políticas públicas em etapas. Essa divisão é emblemática do caráter dinâmico do processo político-administrativo de resoluções de problemas. Cada uma dessas etapas é afetada por fatores diferentes, portanto deve ser analisada por um arcabouço teórico específico. Cada fase pode ser investigada em

relação às constelações de poder, às redes políticas e sociais e a práticas político-administrativas. Existem diferentes propostas de ciclos de políticas públicas. Algumas fases são comuns a vários modelos: formulação, implementação e avaliação.

Klaus Frey (2000, p. 226) sugere uma divisão do ciclo de políticas bastante sofisticada. Ele aponta as seguintes fases como pertinentes para estudo: percepção e definição de problemas; “agenda setting”; elaboração de programas e decisão; implementação de políticas; avaliação de políticas e correção de ação. Destaca-se em seu modelo a ênfase dada à maneira como uma questão chega a ser percebida como um problema e como este problema pode vir a fazer parte da agenda governamental. Outro ponto a ser ressaltado é a observação de que a avaliação deve ocorrer em diversas fases do ciclo, e não somente ao término da implementação. Isso deve acontecer para que os atores possam realinhar os rumos da política antes que ela seja finalizada. O autor também afirma que, na prática, os atores políticos não se atêm a uma sequência estanque e que as diversas fases podem acontecer simultaneamente.

Embora Ana Luiza Viana, no texto “Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas” (1988), não utilize em nenhum momento a expressão “ciclo de políticas públicas”, ela afirma que o processo decisório em políticas públicas é caracterizado pelas seguintes fases: construção de agenda; especificação de alternativa (formulação); escolha de alternativa (adoção); implementação; avaliação e reajuste. Em seguida, a autora realiza uma revisão bibliográfica do trabalho de importantes pesquisadores cuja obra se atêm a alguma fase específica do ciclo de políticas e aponta quais foram as questões relevantes levantadas sobre aquela etapa.

No caso da fase conhecida como elaboração da agenda, os autores citados são: John Kingdon, Richard Hofferbert, Roger Cobb e Charles Elder. O trabalho de John Kingdon tornou-se um clássico na literatura sobre a agenda de políticas e busca responder por que alguns problemas entram na agenda governamental e outros não. Além disso, o autor divide o que é agenda governamental e o que é agenda decisória, bem como classifica os atores políticos em visíveis e invisíveis. É

importante ressaltar que, no ciclo de políticas públicas proposto por Kingdon, não há uma etapa relacionada à avaliação.

No que se refere às fases de formulação e escolha de alternativas, Viana retoma a obra dos seguintes autores: Robert Hoppe, Henk Van De Graaf, Asji Van Dijk, James Anderson, entre outros. Robert Hoppe, Henk Van De Graaf e Asji Van Dijk ressaltam a diferença entre a formulação e a implementação, salientando que a implementação deve servir de ensinamento aos formuladores. Já o trabalho de James Anderson busca resumir o estágio em que se encontravam as investigações sobre políticas públicas no momento da publicação. Anderson aponta três tipos de avaliação de políticas: a avaliação do impacto do programa, para medir a efetividade da política; a avaliação da estratégia do programa e o projeto de monitoramento, para mensurar a eficiência gerencial e operacional.

Por último, a autora aborda os estudos sobre a implementação e o trabalho de Donald Van Meter, Carl Van Horn, Markku Kiviniemi, Richard Elmore, Eugene Bardach e Marilee Grindle. O estudo de Eugene Bardach destaca-se por abordar a implementação como um processo de interação estratégica entre numerosos interesses especiais. Ou seja, a implementação é entendida como um jogo, com jogadores, estratégias, graus de incerteza, normas para a vitória, entre outros aspectos.

É importante destacar que, embora Viana inclua a avaliação e o reajuste de políticas públicas em seu ciclo de políticas, não há, em sua revisão bibliográfica, uma indicação sobre os pesquisadores que estudaram essa etapa. Esta ausência deve-se, provavelmente, à escassez de estudos sobre a avaliação de políticas públicas em 1988. Esta dificuldade também foi encontrada neste trabalho, ainda que em menores proporções.

Avaliação de políticas públicas: histórico, arcabouço teórico e metodologias

Existem diferentes linhas teóricas acerca da trajetória do papel da pesquisa avaliativa. Neste trabalho, serão apresentadas as abordagens realizadas por Albaek (1998), Derlien (2001), Caiden e Caiden (2001) e Faria (2005).

Albaek (1998) divide os estudos sobre avaliação em dois grandes momentos: a fase de sua institucionalização e a etapa em que ela se torna instrumento do movimento de reforma do Estado. O primeiro momento, denominado “era de ouro” da avaliação por Rossi e Wright (apud ALBAEK, 1998), iniciou-se na década de 1960, com a massificação da avaliação nos Estados Unidos. Nesta fase, a avaliação era encarada como uma ferramenta de planejamento destinada aos formuladores de políticas e ao alto escalão do governo. Em um contexto de crescente gasto público naquele país, a avaliação foi institucionalizada predominantemente com um desenho *top down* e com um paradigma metodológico experimental “randomizado” e controlado. Esperava-se que a avaliação, ao resolver o problema da lacuna de informação, garantisse a racionalidade dos processos e a legitimidade dos programas. Esta etapa durou aproximadamente até o final da década de 1980. A partir dos anos 1990, a avaliação é colocada a serviço da reforma do Estado e passa a ser utilizada em vários países do mundo.

Derlien (2001) atribui três funções à avaliação de políticas públicas – informativa, realocativa e de legitimação - e relaciona-as com duas etapas distintas de institucionalização desses estudos. A informação é a função que predomina no período entre a década de 1960 e de 1990, principalmente nos E.U.A. Nesta etapa, a avaliação era realizada nos departamentos governamentais responsáveis pelo planejamento e pela execução das políticas, e buscava medir o impacto dos programas. As políticas, por sua vez, eram de “áreas brandas”, expressão utilizada pelo autor para definir políticas cuja implementação trazia poucas controvérsias, tais como, as políticas de saúde, de educação e de bem-estar. A segunda fase está relacionada à realocação racional do orçamento e predomina a partir da década de 1980. As avaliações, neste caso, ocupam-se com os resultados e orientam-se à reconsideração da justificativa das políticas ou do processo orçamentário. Seus atores principais estão ligados aos órgãos que realizam auditoria e a quem compete

a elaboração do orçamento, como o Ministério da Fazenda e unidades centrais do governo. Por último, a legitimação é a função avaliativa que tem importância nas duas etapas, uma vez que a avaliação sempre ocorre em um contexto político.

Segundo Caiden e Caiden (2001), a avaliação de políticas serviu como alavanca para as mudanças que ocorreram em vários países industrializados, nas décadas de 1980 e 1990. Essas mudanças foram muito além de seu caráter técnico e traziam em seu bojo a reflexão acerca de qual deveria ser o papel do Estado. Se por um lado as reformas miravam o corte de gastos desnecessários, a melhoria da eficiência e da produtividade, a flexibilidade gerencial e a capacidade de resposta, o aumento da transparência e da “accountability”; por outro lado, elas contribuía para a reavaliação do escopo das ações do governo, questionando a legitimidade de algumas de suas atividades e enfatizando a valorização da provisão privada de bens e serviços.

Acerca do papel fundamental desempenhado pela avaliação de políticas na reforma do Estado, Caiden e Caiden (2001, p. 80) afirmam:

La ideología, las teorías generales y los principios no hubieron sido suficientes para superar la inevitable resistencia política y burocrática, ni para suministrar justificaciones realistas, plausibles y bien fundamentadas respecto al cambio de reglas, al desmantelamiento o a la reducción a las estructuras organizacionales, a la reevaluación de actividades existentes desde mucho tiempo atrás, y a una transformación firme, sostenida y de largo alcance del rol y del modus vivendi de las burocracias gubernamentales. La medición del desempeño, el seguimiento y la evaluación no fueron sólo ornamentales ni tuvieron una significación incidental en las reformas. Fueron (o deberían ser) las palancas de cambio esenciales, hasta tanto se tuviera la evidencia que la reforma estaba actuando y la seguridad permanente de que los gobiernos estaban operando de manera competente, con eficiencia y efectividad, en función del interés público.

Sendo assim, para os autores, esperava-se que a medição de desempenho, o monitoramento e a avaliação “garantissem a credibilidade do processo de reforma e a sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação e de redução do tamanho do governo, quer pela via chamada de ‘devolução’, ou seja, do deslocamento das funções e dos serviços para instâncias subnacionais, quer pela via da privatização. Esperava-se, também, que pudessem ser fomentadas a

transparência na gestão pública e a satisfação dos usuários/clientes.” (FARIA, 2005, p.100)

É justamente nesse contexto de reforma do Estado que ganham força, na década de 1990, os estudos sobre avaliação de políticas públicas na América Latina. Embora esses estudos configurem-se como uma área multidisciplinar, no Brasil a pesquisa acadêmica sobre avaliação de políticas é desenvolvida principalmente pela Administração Pública. A Administração Pública, por sua vez, é um campo acadêmico ainda em crescimento no país e seus trabalhos apresentam um viés bastante normativo e um enfoque acentuadamente gerencialista. Além disso, a presença constante de artigos de consultores internacionais nas principais publicações da área, como a *Revista do Serviço Público* e a *Revista da Administração Pública*, reflete o caráter de forte indução externa nos estudos da avaliação na América Latina, principalmente de trabalhos produzidos a partir da demanda de organismos multilaterais.

Os estudos de avaliação não despertaram muito interesse da Sociologia e da Ciência Política brasileiras. Faria (2005) busca levantar possíveis motivos para este desinteresse. Além disso, o autor questiona o porquê dessas áreas acadêmicas não buscarem abrir novas frentes de investigação sobre avaliação, que não aquelas de caráter gerencialista. Uma das indicações encontradas pelo estudioso para esta omissão é a postura assumida por Michael Scriven, para quem a avaliação deve produzir como conclusão um juízo de valor, afirmação considerada ilegítima para os cientistas sociais (apud FARIA, 2005, p. 100). Outro fator levantado por Faria é a debilidade da área de Administração Pública e de sua integração com as Ciências Sociais. Por último, o autor aponta que possivelmente a omissão da Ciência Política endosse a interpretação de que a avaliação é apenas um instrumento administrativo, “supostamente alheia às disputas propriamente políticas”. Isso reforçaria o “... viés retorcido do princípio republicano da desvinculação entre política e administração pública” (FARIA, 2005, p. 101).

Diante do panorama dos estudos sobre avaliação de políticas apresentado é possível notar que, nas últimas décadas, esses estudos têm assumido um caráter fortemente instrumental, intra-burocrático, principalmente na América Latina. Outras

abordagens teóricas têm perdido força no espaço acadêmico, como aquelas que refletem sobre o papel da avaliação em processos eleitorais, a reação do Legislativo e Judiciário à concentração de poder de avaliação no Executivo, a diferença da avaliação entre países Parlamentaristas e Presidencialistas, e entre Estados Federais e Unitários, entre outros (FARIA, 2005, p. 106).

Embora no Brasil as pesquisas sobre avaliação de políticas públicas concentrem-se basicamente no aspecto instrumental das avaliações; este estudo apresentará um leque mais amplo de abordagens teóricas. A classificação que será apresentada adiante foi elaborada para este artigo, com base nas categorias de análise utilizada pelos pesquisadores aqui citados. Esta classificação não pretende ter nenhum caráter definitivo, nem esgotar as principais correntes teóricas da área. Seu único intuito é tornar mais didática e clara a revisão que será realizada. Além disso, destaca-se que os autores cuja obra será estudada advêm tanto da área de Ciência Política como de Administração Pública. Esta opção interdisciplinar deve-se, principalmente, ao fato de ser rara a publicação de trabalhos científicos sobre avaliação de políticas na Ciência Política, como já foi descrito acima.

Sendo assim, os estudos sobre avaliação que serão apresentados podem ser classificados de acordo com as seguintes abordagens teóricas e suas respectivas ferramentas metodológicas: abordagem instrumental; abordagem abrangente – instrumental, conceitual e simbólica; abordagem institucional.

A abordagem instrumental, em geral, preocupa-se com questões metodológicas e com distintas formas de se classificar a avaliação. Seus teóricos partem do pressuposto de que os resultados das avaliações serão automática e necessariamente encampados pelos tomadores de decisão, para a melhoria da política ou do programa. O modelo de desenho de avaliação preponderante nessa abordagem é o *top down*. Tanto o artigo de Marta Arretche, “Tendências no Estudo sobre Avaliação”, como o de Frederico Lustosa da Costa e José Cezar Castanhar, “Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos”, utilizam esta abordagem.

Marta Arretche (1998), pesquisadora da área de Ciência Política, apresenta, primeiramente, uma diferenciação entre avaliação de política pública, avaliação política e análise política, partindo então para a descrição de três tendências na avaliação de políticas públicas: avaliação de efetividade, de eficácia e de eficiência. Segundo a autora, tanto a avaliação de políticas públicas, como a avaliação política e a análise de políticas públicas envolvem, em certa medida, um juízo de valor, ou seja, não são totalmente instrumentais, técnicas ou neutras. Para que fique claro em que medida esta subjetividade está presente nas pesquisas, a autora defende a importância do uso adequado dos instrumentos de análise. Apesar dessa característica em comum, essas três formas de se apresentar um julgamento têm suas especificidades. A avaliação de políticas públicas atribui uma relação de causalidade entre um programa e um resultado específico e adota métodos que permitam estabelecer esta relação. Já a avaliação política prescinde do exame da operacionalidade concreta da implementação. Ela examina os pressupostos ou fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública. A análise de políticas públicas, por sua vez, tenta dar sentido ao caráter errático da ação pública, examinando a engenharia institucional e os traços constitutivos dos programas.

Especificamente em relação à avaliação de políticas públicas, a autora classifica-a de acordo com seus distintos objetivos, metodologias e técnicas. A avaliação da efetividade busca mensurar o sucesso ou fracasso de um programa ou política de acordo com uma efetiva mudança nas condições sociais prévias das populações-alvo. A maior dificuldade metodológica deste tipo de avaliação está em demonstrar que os resultados estão casualmente relacionados aos produtos oferecidos pela política em questão. Essa dificuldade deve-se a vários fatores, tais como: obtenção de informação sobre os programas e populações analisadas; possibilidade de isolar a interferência das variáveis intervenientes em qualquer sistema aberto, como é o caso de uma análise social; obstáculos operacionais, como os custos financeiros e organizativos de se realizar uma pesquisa de campo. Para a autora, a tradição brasileira de avaliação é bastante pobre nesse tipo de avaliação. Já a avaliação da eficácia busca relacionar os objetivos e instrumentos de um programa e seus resultados efetivos. É a forma mais utilizada nas avaliações correntes, devido a seu baixo custo e seu alto grau de factibilidade. Seus maiores

problemas são a dificuldade de obtenção e de confiabilidade das informações. A avaliação da eficiência mede o esforço empregado na implementação de uma política e os resultados alcançados. Segundo Arretche (1998), têm sido feitos esforços para se sofisticar os métodos de avaliação de eficiência, por causa do aumento da escassez de recursos públicos e do crescimento do universo populacional coberto pelos programas sociais. Além disso, a autora ressalta o caráter democrático desse tipo de avaliação, uma vez que, com seus resultados, é possível saber se os governos estão gastando o dinheiro público de forma adequada.

Por último, Arretche (1998) aborda o aspecto democrático pertinente a todas as formas de avaliação de políticas e a importância de se realizarem avaliações em órgãos independentes. Em sociedades cujo mercado eleitoral tem grande peso, o impacto das avaliações tende a recair mais sobre o processo eleitoral do que sobre o processo decisório. Isso, entretanto, não é necessariamente um aspecto negativo da utilização do resultado das avaliações, uma vez que as informações obtidas por meio delas podem tornar o eleitorado capaz de fazer melhores escolhas.

Costa e Castanhar (2003), estudiosos da área de Administração Pública, também se atêm aos aspectos técnicos da avaliação de políticas. Apresentam esses aspectos com alto grau de detalhamento. Afirmam que o campo ainda é marcado por um “emaranhado conceitual” (2003, p. 972), que se caracteriza pela multiplicidade de conceitos aplicáveis, pelos diferentes tipos de avaliação e pela variedade de critérios utilizados na área. O caráter instrumental do artigo pode ser depreendido pela definição de avaliação utilizada pelos autores, que se baseia no *Guide for Monitoring and Evaluation* (1990), da Unicef:

...trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa. (COSTA & CASTANHAR, 2003, p.972)

Os pesquisadores discorrem sobre os seguintes fatores que envolvem as avaliações: critérios, indicadores, padrões e metodologia. Entende-se por critérios as

medidas utilizadas para aferição do resultado obtido. Segundo o manual da Unicef (apud, COSTA & CASTANHAR, 2003), os critérios mais comuns são: eficiência, eficácia, impacto ou efetividade, sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do usuário e equidade.

Os indicadores constituem formas específicas de operacionalização dos critérios, uma vez que estes se configuram como medidas indiretas, ou seja, que devem ser calculadas a partir da identificação e quantificação dos resultados obtidos. Há uma série de formas para se definir os indicadores. Shwartzman (apud COSTA & CASTANHAR, 2003), ao propor um sistema de indicadores para as universidades brasileiras, define três tipos de indicadores: “simples” – definidos como aqueles expressos em termos absolutos; “de desempenho” – que requerem um padrão ou um objetivo para comparação; “gerais” – aqueles que são gerados fora do programa, os dados secundários. Já os “indicadores de excelência”, elaborados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social para a mensuração e o acompanhamento do desempenho das gerências do seguro social do INSS, são classificados como: “primários” – medidas elementares de eficiência; “parciais de excelência” – medidas da eficácia da operação; “globais de desempenho” – construídos a partir dos indicadores parciais, visam expressar o desempenho do programa em uma única medida. Rob Vos (apud COSTA & CASTANHAR, 2003) também sistematiza os indicadores, buscando resguardar a diversidade inerente ao tema. Ele aponta três tipos de indicadores: “de resultado” – refletem os níveis de satisfação básicos alcançados; “de insumo” – referem-se aos meios disponíveis; *de acesso* – identificam os determinantes que permitem tornar efetiva a utilização de recursos disponíveis.

Os padrões são referências para se julgar o desempenho de determinado programa ou política. Eles podem ser: “absolutos” – têm as metas como padrão; “históricos” – comparam um período a outro; “normativos” – comparam o desempenho de um programa com o de outros similares; “teóricos” – são estabelecidos na própria elaboração do programa; “negociados ou de compromisso” – baseiam-se em algum procedimento específico para sua fixação, geralmente no acordo entre gestores e formuladores.

As avaliações de programas, segundo Sulbrandt (apud COSTA & CASTANHAR, 2003), podem ser sintetizadas em três metodologias principais. A *avaliação de metas* pressupõe que se atribuam valores a um conjunto de metas, definindo o êxito do programa de acordo com o alcance de tais metas. Trata-se de uma avaliação *ex-post facto*, ou seja, requer que o programa, ou uma de suas etapas, já tenha sido concluído. Suas maiores limitações são: a dificuldade de se definir as metas de forma precisa; a existência de grande variedade de metas; mudanças das metas no decorrer do programa. A “avaliação de impacto” busca identificar em que medida a missão do programa foi alcançada. Seu foco é “...detectar mudanças nas condições de vida de um grupo-alvo ou de uma comunidade, como resultado de um programa e em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada” (COSTA & CASTANHAR, 2003, p. 980). Trata-se também de uma avaliação *ex-post facto*. A “avaliação de processos ou formativa” investiga de forma sistemática os programas sociais, com o intuito de medir o grau de cobertura do programa e acompanhar seus processos internos. O acompanhamento sistemático visa a corrigir erros na implementação da política. Para que essa reprogramação seja possível, é necessário que se possa redesenhar os fluxos e processos do programa, bem como que haja um adequado sistema de informação gerencial.

Para Costa e Castanhar (2003, p. 980), um sistema de avaliação completo requer a avaliação de resultados e de processos, bem como uma adequada descrição dos componentes do programa. A avaliação de resultados deve verificar resultados de curto, médio e longo prazo. A fim de realizar essa verificação, podem ser utilizados indicadores de grau de cobertura geral, de insumos, de acesso e de satisfação dos usuários. A avaliação de processos, por sua vez, define-se como a maneira de verificar o verdadeiro conteúdo de um programa público. Por fim, a adequada definição dos componentes do programa – estratégias, atividades, comportamentos, formas de comunicação, tecnologias, especificação dos beneficiários e contexto da implementação – é indispensável para que se avalie quais aspectos do programa foram implementados como o previsto. O planejamento da política contribui para que seu conteúdo seja mais realista e para que o resultado das avaliações seja menos discrepante. Uma importante ferramenta para se

elaborar um planejamento consistente é a matriz lógica do programa ou marco lógico, em que se relacionam missão a impactos, objetivos e metas a resultados, atividades a produtos.

A partir da percepção da insuficiência explicativa da análise instrumental, os teóricos da abordagem abrangente ampliam a reflexão acerca da avaliação de políticas públicas. Os autores desta abordagem, ao evidenciarem que a existência de avaliações de políticas não garante por si só melhores tomadas de decisões, passaram a estudar os determinantes do uso das avaliações. Para eles, não bastava conhecer as formas de avaliações, mas tornara-se imprescindível identificar quais aspectos determinam o uso de seu resultado. Sendo assim, a abordagem abrangente inclui três dimensões do uso da avaliação: instrumental, conceitual (função 'educativa') e simbólica (uso 'político') (FARIA, 2005, p. 1020).

Carlos Aurélio de Pimenta Faria (2005), pesquisador da área da Ciência Política, realiza um estudo sobre "a política de avaliação de políticas públicas". Esse estudo abarca questões como: disputas relativas à definição dos interesses prioritários e do escopo do Estado; competição eleitoral; controle das interações intergovernamentais; busca de acomodação de interesses no âmbito intraburocrático. Ao levantar os aspectos que podem interferir na utilização dos resultados da avaliação, o autor detecta os seguintes fatores: a existência de crenças e interesses conflitantes na organização que gerencia o programa; a existência de conflitos de interesses entre as distintas unidades do programa; mudanças no pessoal encarregado pela política; inflexibilidade de regras e de padrões operacionais da organização; mudanças nas condições externas, tais como, cortes orçamentários e alterações no ambiente político.

A fim de alcançar seu principal objetivo - expandir a percepção das múltiplas implicações políticas da pesquisa avaliativa -, Faria (2005), seguindo o trabalho de Carol Weiss (apud FARIA, 2005), debruça-se não somente sobre as formas de uso da avaliação, como sobre os elementos da avaliação que podem ser utilizados e o papel e interesse dos usuários potenciais das pesquisas avaliativas.

No que se refere aos usos das avaliações, o autor aponta o uso instrumental, conceitual, persuasivo e de esclarecimento. O uso instrumental é bastante frequente na tomada de decisão e é condicionado pela qualidade da avaliação, pela adequada divulgação dos resultados, por sua inteligibilidade e pela factibilidade das recomendações. Ele é bastante comum nas seguintes situações: quando as implicações das descobertas não são muito controvertidas; quando as mudanças não são muito significativas; quando o ambiente do programa – lideranças, orçamento, tipo de beneficiários - é estável; por fim, quando o programa está em crise e não se sabe que rumos tomar. O uso conceitual, por sua vez, está frequentemente circunscrito aos técnicos locais, que não têm muito poder de decisão. Em geral, as descobertas da avaliação alteram a forma como os técnicos compreendem o programa, mas nenhuma decisão é esperada dessa mudança. Já o uso persuasivo serve para mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre mudanças no programa. Configura-se como uma busca de legitimação da mudança. Por último, o uso de esclarecimento baseia-se no acúmulo de conhecimento proveniente de várias avaliações e tem impacto, nem sempre propositado, sobre as redes de profissionais, os formadores de opinião e as *advocacy coalitions*. Este uso pode acarretar alterações nas crenças e nas formas de ações institucionais, alterando, em alguns casos, a pauta da agenda governamental.

Em relação aos elementos avaliativos que podem ser utilizados, Faria (2005, pp. 103-104), mais uma vez reportando-se a Weiss (apud FARIA, 2005), elenca: o relatório final de avaliação, as idéias e generalizações dela derivados, o fato de a avaliação estar sendo realizada, o foco de estudo e o desenho da pesquisa avaliativa. As informações mais amplamente divulgadas da avaliação aparecem em seus relatórios finais e concentram-se nos processos, nos resultados e nos impactos das políticas ou dos programas. Embora essas informações possam não ser utilizadas imediatamente para a mudança na implementação do programa, elas podem gerar generalizações, as quais podem ser usadas pelos formuladores e pessoal técnico da política em questão ou mesmo de outras políticas. O fato de a avaliação ter sido ou estar sendo feita pode servir como desculpa para a inação, como demonstração da racionalidade e da predisposição ao aprimoramento e à

responsabilização por parte dos encarregados pelo programa, como aura de legitimidade para a política ou como sugestão de que algo não vai bem. O foco do estudo pode servir para que o público interno e externo da avaliação dê mais relevância aos aspectos que incidem sobre os indicadores de sucesso. Um possível problema deste uso é que os aspectos que não incidem sobre os indicadores podem ser negligenciados. O desenho da pesquisa avaliativa, com sua metodologia, categorias de análise e forma de se analisar os dados, pode influenciar a gestão da política pesquisada, bem como outras áreas e esferas do governo.

Os potenciais usuários da avaliação, originalmente, restringiam-se aos financiadores do programa e da própria avaliação, aos gerentes e encarregados de mais alto escalão e por vezes aos técnicos que lidavam mais diretamente com os usuários. Entretanto, na década de 1970, com a crítica ao desenho hierárquico da avaliação e às limitações de seu planejamento *top down*, foram incluídos, como seus usuários, os agentes encarregados pela implementação do programa, a chamada *street level bureaucracy*, uma vez que sua autonomia passou a ser vista como decisiva para o sucesso da política. Posteriormente, com a popularização das metodologias participativas da avaliação, as necessidades dos beneficiários dos programas passaram a ser cada vez mais focalizadas. Weiss (apud FARIA, 2005) ainda sugere a existência de dois grupos potenciais de usuários das avaliações: as organizações que administram o programa avaliado ou similares e a sociedade civil ou público em geral.

Gerald E. Caiden e Naomi J. Caiden, ambos pesquisadores egressos da Escola de Economia e Ciência Política de Londres, também desenvolvem uma abordagem abrangente da avaliação de políticas públicas (2001). Os autores exploram as características das medidas de desempenho – dimensão instrumental -, refletem sobre quem deveria estar envolvido na avaliação – dimensão conceitual -, apontam possíveis causas para as limitações nos usos dos resultados das avaliações – dimensões instrumental e simbólica.

Segundo os autores (CAIDEN & CAIDEN, 2001, pp. 81-82):

La evaluación es una investigación exploratoria de un programa o agencia, llevada a cabo en intervalos periódicos o episódicos. Las medidas del desempeño son estimaciones cuantitativas o cualitativas en el tiempo,

acerca de lo que está haciendo una organización, cuán bien se está desempeñando y cuáles son los efectos de sus actividades.

A partir dessas definições de caráter instrumental, os pesquisadores apresentam as medidas de desempenho mais comumente utilizadas – de insumos, carga de trabalho, resultados, impactos, produtividade, custos, satisfação do usuário, qualidade e oportunidade de serviço – e tecem algumas considerações acerca de seu uso. O uso de múltiplas medidas de desempenho, por exemplo, poderia ser de grande utilidade para captar a efetividade de um programa. Além disso, eles apontam que um dos usos mais antigos da avaliação foi realizado com propósito de contabilidade e era relacionado ao processo orçamentário. Em anos recentes, os defensores da avaliação percebem-na como um aspecto do planejamento estratégico e utilizam-na no intuito de melhorar a produtividade ou para medir a produção de agências contratadas.

Outro questionamento realizado por Caiden e Caiden (2001, p. 89) refere-se à definição de quem seriam as pessoas mais indicadas para realizar a avaliação: avaliadores externos ou participantes do programa em questão? Uma avaliação externa, embora trouxesse uma visão mais objetiva da política, custaria caro e encontraria mais obstáculos no sentido de se obter informações sobre o programa. Já a auto-avaliação teria como vantagem o fato de os técnicos envolvidos com o programa conhecerem-no melhor. Em contrapartida, as chances de o resultado apresentar distorções seria alto, uma vez que é pouco provável que os funcionários escolhessem medidas que mostrassem seu trabalho de forma desfavorável. Além disso, a auto-avaliação poderia dividir a organização entre avaliadores e avaliados.

Segundo os autores, após cinquenta anos de pesquisa voltados para os estudos avaliativos, ainda se encontram dificuldades para se desenvolver e utilizar medidas de desempenho. Aliás, mesmo quando as medidas de desempenho já foram elaboradas, é comum que elas não sejam utilizadas. São muitas as possíveis causas para essas dificuldades de uso da avaliação. Muitas agências carecem de capacidade técnica para elaborar e utilizar as medidas de desempenho. Pode haver restrições orçamentárias, falta de pessoal capacitado, de tempo e de recursos. Por outro lado, a incorporação dos dados provenientes da avaliação na tomada de decisão depende, em grande medida, da cultura organizacional preponderante na

agência. Outro obstáculo relevante para a criação de indicadores de desempenho refere-se à impossibilidade de se quantificar adequadamente certas atividades. Políticas de saúde e segurança pública, educação e bem-estar, por exemplo, envolvem um quadro complexo de atividades e sua avaliação deve considerar uma série de aspectos tanto qualitativos como quantitativos. Em relação ao orçamento, não está claro como as mudanças nos níveis de financiamento afetam o resultado de um programa. Uma escola cujos alunos tiveram um baixo rendimento no aprendizado deve ter seu orçamento reduzido? Além disso, a necessidade de se gerarem dados anuais para os orçamentos pode resultar em medidas superficiais que sobrecarregam os tomadores de decisão com seu detalhe e volume. Os dados de impacto são difíceis de serem obtidos e também de serem padronizados. Da mesma maneira, as informações coletadas por terceiros, como entes sub-nacionais ou entidades sem fins lucrativos, podem ter problemas de qualidade. Por outro lado, a avaliação ocorre em um contexto político e seus resultados podem prejudicar ou favorecer a imagem daqueles envolvidos com a atividade avaliada. Dessa forma, é muito frequente que os implementadores da política avaliada questionem os critérios e as fontes de informação utilizados.

Por fim, os autores (CAIDEN & CAIDEN, 2001) apontam para a necessidade de se contextualizar os aspectos institucionais e sociais que envolvem a política que será avaliada. Nesse sentido, não deve existir um único modelo de avaliação. Há, entretanto, mudanças mais amplas na capacidade governamental que são imprescindíveis para que a avaliação tenha êxito: disponibilidade de mais informação ao cidadão, maior transparência da atividade governamental e maior criticismo potencial das agências governamentais.

Hans-Ulrich Derlien (2001), professor da Universidade de Bamberg - Alemanha, em seu artigo “Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas”, desenvolve uma abordagem que chamamos de institucional. Ele afirma que houve duas etapas no desenvolvimento da avaliação de políticas públicas: a fase de informação - entre 1960 e 1990 - e a fase da realocação – a partir da década de 1990. Para caracterizar essas fases, realiza um estudo comparativo da institucionalização da avaliação como ferramenta de gestão em

vários países. A maioria dos países estudados são integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, embora haja a referência também a países da América Latina.

A seguinte questão é o ponto de partida do estudo comparativo: ¿Qué factores determinaron la maduración de los sistemas de evaluación y que constelaciones influyeron en los sistemas de desarrollo de los distintos países? (DERLIEN, 2001, p. 107). Os fatores apontados pelo autor seriam: a situação fiscal, a constelação política ou a distribuição de poder entre os partidos, as características constitucionais, bem como os dispositivos de avaliação institucionalizados.

No que se refere à situação fiscal, é notável que, na década de 1960, os países que realizavam a avaliação de suas políticas apresentavam seu orçamento em crescimento e investiam altas quantias em programas de intervenção social. A avaliação fazia parte de sistemas formais de planejamento e os avaliadores eram, principalmente, os gestores das políticas. O Canadá, a República Federativa da Alemanha e a Suécia apresentavam essa forma de avaliação. Já a partir do final dos anos 1970, com uma situação econômica desfavorável e com a crise fiscal, a avaliação passa a focar a redução de programas ineficazes – Grã Bretanha - e a racionalização da distribuição do orçamento - Noruega e Países Baixos. Os principais atores da avaliação tornam-se os membros dos Ministérios da Fazenda e de escritórios de auditoria.

No que tange à situação partidária dos governos, ressalta-se que, na primeira onda de avaliação, os países eram governados, em sua maioria, por partidos reformistas, como os Sociais Democratas, na República Federativa da Alemanha e Suécia, os Democratas, nos Estados Unidos, e os Liberais, no Canadá. Esses governantes implementaram políticas de reforma e tinham afinidade com os métodos das Ciências Sociais para a avaliação. Por outro lado, a segunda onda de avaliações foi gerida, em grande parte, por governos mais conservadores.

A relação entre os poderes Executivo e Legislativo também aparece como um fator primordial na caracterização do quadro de avaliação dos países. Em Sistemas Parlamentares, o gabinete executivo exerce um forte controle sobre a maioria

parlamentar ou mesmo compartilha interesses com ela. Sendo assim, as avaliações são, em geral, iniciativas do Executivo. Este é o caso de Canadá, Grã-Bretanha e Noruega. Os governos presidencialistas, como E.U.A. e França, por sua vez, costumam sofrer mais controle pelo Legislativo, que cobra os resultados das avaliações realizadas pelo governo, além de realizar avaliações independentes do Executivo. Neste caso, a avaliação serve como instrumento de equilíbrio entre os poderes. A existência de um Tribunal de Contas ligado ao Legislativo e independente do Executivo é fundamental para o funcionamento da avaliação como mecanismo de balanço de poder. Este é o quadro institucional dos Tribunais de Contas na maioria dos países, entre eles: Canadá, E.U.A., Noruega e Países Baixos. Há, entretanto, Estados em que o Tribunal de Contas é vinculado ao Executivo, como é o caso da Suécia e Alemanha.

As formas de Estado - unitária, federativa ou, ainda, descentralizada – configuram-se como outro aspecto constitucional relevante para este estudo. Segundo Derlien (2001, p. 111), Estados unitários tendem a realizar avaliações com mais facilidade, uma vez que o governo central pode requisitar dados dos programas às unidades regionais. Esse tipo de solicitação não pode ser realizado em Estados federativos ou descentralizados, a não ser que a obtenção dos dados já esteja especificamente institucionalizada. É razoável supor que, nos Estados federativos e descentralizados, é mais frequente a avaliação quando os governos regionais ou descentralizados executam a política. Por outro lado, quando o próprio governo central a executa, a avaliação não é muito recorrente.

Os dispositivos institucionalizados de avaliação levantados pelo autor são: a obrigação legal e a autorização parlamentar para avaliar, as iniciativas das instituições supremas de auditoria, do Ministério da Fazenda, do chefe de governo e dos ministérios. Sobre a obrigação legal de avaliar, há casos em que uma lei determina que o Executivo elabore um informe ao Parlamento em intervalos regulares ou depois de um período de tempo. Como nem sempre a lei especifica qual deve ser o conteúdo do informativo, a interpretação feita é de que se trata de uma avaliação. Os Paramentos, em geral, pedem à burocracia para que realize a investigação e, com frequência, a análise dos dados é delegada a especialistas

externos. Já os órgãos de auditoria costumam iniciar avaliações gerais e, posteriormente, solicitar ao Executivo que realize a avaliação de medidas específicas. Esses órgãos tiveram um papel fundamental na promoção da avaliação de políticas como uma ferramenta de controle de gastos. O Ministério da Fazenda, ou algum órgão equivalente a ele, utiliza as informações dos órgãos de auditoria para retroalimentar o processo orçamentário, ou seja, as análises terão impacto nas propostas orçamentárias da Fazenda. O grau de relação entre o orçamento e as avaliações depende da frequência e regularidade com que se solicitam os estudos, e é uma questão de negociação do ministro da Fazenda com os ministros relacionados ao programa. Em alguns casos, é possível que se sacrifiquem algumas avaliações para diminuir os conflitos. Os atores políticos centrais - o chefe do Executivo e seus assessores mais próximos -, por sua vez, tendem a realizar avaliações mais amplas, em torno de políticas, com seus atores de diferentes áreas, em vez de programas. Essas avaliações podem ser realizadas por comissões e comitês ou por especialistas do gabinete e não cumprem os requerimentos formais de uma avaliação completa. Por fim, os ministérios evitam realizar sua auto-avaliação. A maioria das avaliações realizadas por eles são induzidas externamente. Há, entretanto, iniciativas próprias dos ministérios, como foram as avaliações realizadas durante o primeiro ciclo de avaliações.

Percebe-se, portanto, a partir da análise dos aspectos levantados por Derlien (2001), que fatores institucionais podem condicionar tanto o formato das avaliações de políticas como a sua possibilidade de uso. Os resultados de uma avaliação, por exemplo, serão utilizados ou não dependendo de qual é a relação entre os poderes; ou a metodologia utilizada será definida de acordo com o órgão que a está solicitando, uma vez que os órgãos governamentais têm intuítos diferentes. O estudo de avaliação a partir de uma abordagem institucional é indispensável para uma análise complexa dessa etapa do ciclo de políticas públicas, a qual abrangeria também uma análise instrumental, conceitual e simbólica.

Considerações finais

A revisão bibliográfica realizada neste trabalho buscou apresentar um panorama das principais correntes teóricas e metodologias que envolvem os estudos de avaliação de políticas públicas. Entretanto, devido a restrições de tempo e do tamanho do artigo, o trabalho apresenta limitações no aprofundamento de alguns conteúdos, assim como uma lacuna no que se refere a alguns temas. Portanto, as constatações que se seguem servem como sugestões de aprofundamento de temas relevantes para a área.

Klaus Frey (2000, p.214) apresenta uma importante característica da pesquisa de políticas públicas no Brasil: “Nesses estudos, ainda esporádicos, deu-se ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas”. Este aspecto, a organização dos estudos de acordo com políticas setoriais específicas, é um traço marcante da pesquisa de políticas públicas brasileira. Os livros “Políticas Públicas no Brasil”, de Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Cesar Marques, e “Elaboração de Políticas e Programas Sociais”, de Samira Kauchakje, são importantes fontes de pesquisa para esta reflexão. Houve uma lacuna neste trabalho no que se refere à possibilidade de analisar de que forma os estudos setoriais podem influenciar os estudos sobre a avaliação, assim como a sua realização.

Além disso, constatou-se que os estudos sobre avaliação têm pouca interlocução com os textos clássicos de políticas públicas. O artigo “Four Systems of Policy, Politics and Choice” (1972), de Theodore Lowi, por exemplo, traz importantes contribuições para o estudo de políticas públicas. O autor, partindo da afirmação de que as políticas públicas determinam a política, e não o contrário, elabora um modelo de taxonomia de políticas públicas. Segundo Lowi (1972), os governos são coercitivos e os diferentes tipos de coerção criam os diferentes contextos em que as políticas públicas se desenvolvem. As variáveis de sua taxonomia são as características dos tipos de coerção: a probabilidade de que ela ocorra – remota ou imediata; a aplicabilidade ou alcance da coerção - conduta individual ou conduta coletiva (LOWI, 1972, p. 299-300). A partir do cruzamento dessas características, podem ser identificadas as seguintes políticas: distributiva – coerção de alcance

individual e probabilidade remota -, regulatória – coerção de aplicabilidade individual e probabilidade imediata -, constitutiva – coerção de conduta coletiva e probabilidade remota - e regulatória – coerção de conduta coletiva e probabilidade imediata. Além disso, embora o autor não elabore definições para cada tipo de política, ele aponta algumas propriedades que também podem ser cruzadas e atribuídas a cada tipo de política. As relações de poder das políticas podem ser de ajuda mútua, como as que ocorrem na disputa eleitoral, ou de barganha, baseada na relação entre grupos de interesses. Por outro lado, as políticas podem ser mais descentralizadas, de interesse local, ligadas ao indivíduo, ou centralizadas, com base em uma ideologia cosmopolita, e ligadas ao tipo de indivíduo. É possível que o tipo de política pública condicione o tipo de avaliação que será realizada e também a utilização de seus resultados. Uma pesquisa com esse enfoque poderia enriquecer as análises sobre a avaliação.

O clássico trabalho de John Kingdon, “Agendas, Alternatives, and Public Policies”, que busca entender: “... por que alguns temas se tornam importantes na agenda de políticas públicas e outros não, e por que algumas alternativas a serem escolhidas são seriamente consideradas enquanto outras são desprezadas” (KINGDON, 2007a, p. 221), poderia ser aprofundado à luz dos estudos de avaliação de políticas. Kingdon (2007b, p. 226) aponta três dinâmicas de processos que condicionam a definição da agenda: a dos problemas, a das políticas públicas e a da política. Ele cita a divulgação de indicadores de avaliações como um dos fatores que influenciam a dinâmica dos problemas. Caberia aos cientistas políticos testar essa hipótese, relacionando políticas públicas que tiveram seus resultados divulgados à sua reinserção na agenda. Além disso, Kingdon reflete sobre como a lista de alternativas possíveis para a escolha de políticas públicas é filtrada até se chegar às alternativas que serão implementadas. O autor aponta a importância dos participantes invisíveis - acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira e analistas do Congresso – nessa definição e a própria dinâmica das políticas públicas. Essa dinâmica é marcada, a princípio, pelo surgimento desordenado de idéias. No entanto, quando acontece a seleção entre as alternativas que surgiram desordenadamente, a ordem surge do caos, e critérios técnicos passam a pautar a escolha. “Esses critérios incluem viabilidade técnica, a

congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área, e a antecipação de possíveis restrições orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos” (KINGDON, 2007b, p. 232). Tais fatores, principalmente a viabilidade técnica e a aceitabilidade do público, podem ser pautados pelos resultados das avaliações de políticas que já aconteceram. No longo processo de “amaciamento” do sistema, em que a reelaboração de elementos já familiares é mais importante do que a transformação, os resultados das avaliações de insumos, de eficácia ou mesmo de resultados podem apontar aqueles elementos que foram bem-sucedidos, assim como uma avaliação de satisfação ou de impacto de um programa que já ocorreu serve para indicar a aceitabilidade de uma política similar.

Percebe-se, portanto, que a análise da avaliação de políticas públicas é uma área muito fértil para a Ciência Política brasileira. Neste trabalho, foram identificados estudos sobre as formas de avaliação, sobre questões simbólicas, conceituais e institucionais. Constatou-se que a abordagem instrumental, embora seja indispensável para o aumento da *accountability*, não garante nem que haja o aumento da transparência, nem que os resultados da avaliação sejam utilizados para a melhoria do programa. Uma das formas para que isso ocorra é que a avaliação de impacto tenha um maior peso nesses estudos. Além disso, no Brasil, um aprofundamento da análise institucional da avaliação poderia ser realizada, com um levantamento da institucionalização da avaliação no Governo Federal, por exemplo. Além disso, um diálogo entre esses estudos e os textos clássicos de políticas públicas poderia aumentar a verticalidade do campo de políticas públicas, ao realizar a criação ou o teste de modelos ou tipologias de políticas.

Referências bibliográficas

- ARRETCHE, M. 1998. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez.
- _____. 2002. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.
- CAIDEN, G. E. & CAIDEN, N. 2001. Enfoques y lineamiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 51, n. 4, p. 78-104, out-dez. 2000.
- COSTA, F. L. & CASTANHAR, J. C. 2002. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.
- DERLIEN, H.U. 2001. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 105-122, jan./mar.2001.
- FARIA, C. A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.
- _____. A política de avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.
- FREY, K. 2000. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n.21, p. 211-259, jun. 2000.
- KINGDON, J.1995(a). Juntando as coisas. In: SARAVIA, E. & FERRAREZI. E. *Políticas Públicas*. Vol. 1. Brasília: ENAP, 2006.
- _____. 1995(b). Como chega a hora de uma idéia? In: SARAVIA, E. & FERRAREZI. E. *Políticas Públicas*. Vol. 1. Brasília: ENAP, 2006.
- LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul-ago. 1972.
- SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.18, n. 51, p.15-20, fev. 2003.
- VIANA, A. L. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas.