

DISCUSSÕES SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS COMO INSTRUMENTO DE MAXIMIZAÇÃO DA EFICIÊNCIA NO SETOR PÚBLICO

DISCUSSIONS ON EVALUATING POLICIES AND PROGRAMS AS AN INSTRUMENT FOR MAXIMIZING EFFICIENCY IN THE PUBLIC SECTOR

Williams Martinho Soares de Sousa.¹

Michael Steffones da Silva Ribeiro.²

Allan Gustavo Freira da Silva.³

RESUMO: O escopo do presente trabalho consiste em discutir sobre a relação existente entre a prática da avaliação de políticas e programas públicos e a observação do princípio da eficiência na Administração Pública, uma vez que tal princípio figura como um dos norteadores a toda ação de incumbência governamental. Neste artigo, investigam-se os principais tipos de avaliação de políticas e programas apontados pela literatura do campo, desvendando-se de que forma essas avaliações podem ser visualizadas como instrumentos capazes de maximizar a eficiência no Setor Público. Para tanto, procedeu-se à realização de uma pesquisa bibliográfica baseando-se em estudos desenvolvidos por pesquisadores como Weiss (1998), Di Pietro (2002), Rossi, Lipsey e Freeman (2004) e Saravia

¹ Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional (UFPB). Especialista em Gestão de Políticas Públicas (UFCG) e graduado em Gestão Pública (UFCG). williams_cgp@hotmail.com

² Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pós-graduado em Ciência Política. Pós-graduado em Direito Constitucional. Bacharel em Direito. Experiência com coordenação de políticas e programas públicos educacionais. Atualmente é servidor do Poder Judiciário da União no Conselho da Justiça Federal. Email: steffonesadv@hotmail.com

³ Doutorando em Administração (2019) pela Universidade Potiguar (UnP), Mestre em Desenvolvimento Regional (2016) pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Especialista em Gestão Pública (2015) pela Faculdade Internacional Signorelli (FISIG), Graduado em Gestão Pública (2014) pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Participa dos grupos de pesquisa “Instituições, Gestão Pública e Desenvolvimento Sustentável”; “Gestão Pública e Cidades Inteligentes (GEPCL)”; e “Grupo Inovação, Tecnologia e Pesquisa na Paraíba (GiTecPB)”. Atua nas áreas de Instituições Políticas; Gestão Pública; Desenvolvimento Regional; Políticas Públicas; Sustentabilidade; e Meio Ambiente. É professor efetivo na Universidade Federal de Campina Grande, área de Administração Pública, no campus de Sumé - PB, exercendo funções administrativas e desenvolvendo atividades de ensino, pesquisa e extensão. Tendo atuado, entre 2015 a 2017, como técnico-administrativo do quadro permanente de pessoal do CDSA/UFCG, no setor de Coordenação de Projetos e Modernização Administrativa - CPMA. Integra o Banco de avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - BASis - INEP - MEC. É o idealizador e editor-chefe da Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento - RBGD (cdsa.revistas.ufcg.edu.br/index.php/rbgd), vinculada ao Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA/UFCG). Email: allangfs@hotmail.com

(2006), dentre outros, discorrendo-se sobre o conceito de política pública, de avaliação e do próprio princípio da eficiência. Concluiu-se que embora haja fortes razões para que as avaliações de políticas e programas públicos sejam realizadas continuamente, percebe-se que predomina a negligência, por parte dos gestores, quanto a esse instrumento que é capaz de orientar sobre as ações ineficazes e fomentar a eficiência no Setor Público.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Avaliação de Políticas e Programas. Eficiência. Setor Público.

ABSTRACT: The scope of this paper is to discuss the relationship between the practice of evaluating public policies and programs and observing the principle of efficiency in Public Administration, since this principle appears as one of the guiding principles for all governmental action. In this article, the main types of evaluation of policies and programs are investigated by the field literature, revealing how these evaluations can be viewed as able instruments of maximizing efficiency in the Public Sector. To this end, a bibliographic search was carried out based on studies developed by researchers such as Weiss (1998), Di Pietro (2002), Rossi, Lipsey and Freeman (2004) and Saravia (2006), among others, discussing on the concept of public policy, evaluation and the principle of efficiency itself. It was concluded that although there are hard reasons for evaluations of public policies and programs to be carried out continuously, it is noticed that the negligence by the managers in relation to this instrument that is capable to guide on ineffective actions and promoting the efficiency in the Public Sector.

Keywords: Public Policies. Policy and Program Evaluation. Efficiency. Public sector.

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre a importância da avaliação de políticas públicas tem ganhado relevo nas últimas décadas. Tal questão apresenta-se como um recurso capaz de propiciar aos gestores informações essenciais à tomada das decisões mais adequadas ao caso concreto, orientando-os sobre a necessidade de continuação do programa ou efetivação de ações corretivas (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Ressalte-se que, em um contexto em que programas são custeados com verba pública, a prática da avaliação se revela imprescindível, pois proporciona subsídios, a todos os interessados, de modo a verificar se os recursos públicos estão sendo utilizados de forma suficientemente adequada.

Embora a avaliação seja apresentada de diversas formas, pelos diversos autores que se dedicam à referida temática, parece haver um consenso na literatura no sentido de que a essência da avaliação consiste na “atribuição de valor” a determinada política ou programa (WEISS 1998; ROSSI LIPSEY FREEMAN 2004; GARCIA 2001; MOKATE 2002).

Considerando que a avaliação se fundamenta na apreciação dos resultados da política, bem como nas ações, programas e projetos, ela foca-se em categorias como eficiência, eficácia e efetividade, derivando ainda das metas e dos resultados (SERAFIM; DIAS, 2012; ARRETCHE, 1998). Nessa perspectiva, necessário se faz mencionar que a eficiência na administração da “coisa pública” é

um princípio previsto na Constituição Federal de 1988, consoante art.37, sendo de observação obrigatória por todos que conduzem as atividades incumbidas ao setor público (BRASIL, 1988). Destarte, o intuito desta pesquisa é perscrutar a literatura e verificar a relação que há entre a prática da avaliação de políticas e programas públicos e a maximização da eficiência no setor público.

O presente trabalho aborda a temática da avaliação de políticas e programas públicos como um instrumento de maximização da eficiência no setor público. Busca-se, assim, apresentar a relação existente entre esse campo da ciência política e o desenvolvimento de um modelo de gestão pública que objetiva aprimorar as atividades do setor público, tornando-as cada vez mais eficientes, através da utilização racional dos recursos públicos.

Nesse sentido, algumas indagações se apresentam problematizando e orientando o curso desta pesquisa: Quais os principais tipos de avaliação de políticas e programas públicos? Qual a relação existente entre a avaliação de políticas e programas públicos e a eficiência?

O procedimento metodológico adotado para atingir os objetivos delineados no presente estudo trata-se da pesquisa bibliográfica, mediante a qual foram investigados os trabalhos já desenvolvidos pelos pesquisadores do campo de avaliação de políticas públicas, tanto nacionais como internacionais.

O texto produzido ao final do presente estudo reúne pensamentos de pesquisadores como: Weiss (1998), Rossi, Lipsey e Freeman (2004), Garcia (2001), Mokate (2002), Dye (1984), Saravia (2006), O'Donnell (1989), Rua (2009), Secci (2010), Meirelles (2003), McLaughlin e Jordan (1999) e Di Pietro (2002).

2 DESENVOLVIMENTO

No fragmento da literatura da ciência política que lida com a conceituação do termo “política pública” verifica-se que existem várias propostas de exposição de uma definição acerca do referido termo. Nessa tarefa de conceituar a política pública, Saravia (2006, p.28) aduz que o conceito se refere a “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar a realidade”. O autor esclarece, ainda, que as omissões estão compreendidas pelo conceito, pois integram o sistema decisório na seara pública.

Nesse sentido, Dye (1984) apresenta a política pública como algo que o governo decide realizar ou não. Por seu turno, O'Donnell (1989) sustenta que as políticas públicas demonstram o “Estado em ação”. Rua (2009) assevera que a política pública abrange, além das ações realizadas, um conjunto de decisões acerca de como empregar os recursos públicos, isso, de forma compulsória. Nota-se, que

essas definições admitem que a política pública é fruto de decisão política, entretanto, é importante esclarecer que nem todas as decisões políticas se enquadram no conceito, ora em discussão.

A discussão do que seria ou não política pública se subdivide, basicamente, em duas correntes. Uma delas enfatiza o “Estado”, condicionando a existência de políticas públicas ao suporte governamental, através de leis e processos institucionais. Nessa perspectiva, não obstante possa ser verificado o envolvimento de diversos atores nas atividades atinentes a determinada política pública, o Poder Público é visto como o agente com poder decisório sobre todos os demais, inclusive, resolvendo quem deve ou não participar das referidas ações.

Em contrapartida, a corrente alternativa não considera o Poder Público como um participante indispensável nas ações que devem ser caracterizadas como sendo políticas públicas. Nessa ótica, conforme aduz Secci (2010), o cerne da política pública é o problema público, não importando quem protagoniza a resolução desse problema com a tomada das decisões necessárias, sendo esse compreendido como “a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para realidade pública (SECCI, 2010, p. 7).

Apesar da constatação da importância que há na participação de agentes não integrantes da estrutura estatal nas políticas públicas, o entendimento majoritário no campo da ciência política considera o suporte estatal como sendo um elemento essencial para identificar uma política como sendo uma política pública. Corroborando com esse entendimento, ao enumerar os pontos presentes em toda política pública, Saravia (2006, p.31) inicia o rol com a autoridade pública:

- a) Institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante;
- b) Decisório: a política é um conjunto de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades;
- c) Comportamental: implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular;
- d) Causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.

Nesse sentido, considerando o fato de que há participação do setor público na consecução de políticas e programas públicos, é imprescindível que sejam utilizados os meios mais eficientes para que os resultados pretendidos sejam devidamente alcançados. Ademais, os recursos que sustentam a máquina estatal são oriundos de toda a sociedade, esta, que possui inúmeras necessidades sociais, o que faz com que o uso ineficiente da verba pública desperdice oportunidades de resolução desses problemas públicos, acarretando a insatisfação coletiva.

No contexto do Brasil, há previsão expressa da eficiência, como um princípio de observação compulsória no âmbito da administração pública, no

texto da Constituição Federal de 1988, especificamente em seu art.37, *caput*, juntamente com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. O citado princípio passou a figurar na CF/88 com o advento da emenda constitucional nº 19/1998, embora já houvesse o reconhecimento de que a atuação administrativa deveria se dá de forma eficiente.

Conforme leciona Meirelles (2003, p.94), “o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”, significando que agir em consonância com a legalidade não é algo suficiente, pois o que se espera é que sejam apresentados bons resultados quanto ao serviço público realizado, de modo que a ação do ente estatal corresponda adequadamente às necessidades dos administrados.

Nesse contexto, é essencial que o setor público empreenda esforços para planejar, organizar, dirigir e controlar todas as suas ações buscando o máximo de eficiência, de modo que os recursos públicos sejam empregados com maior aproveitamento, minimizando as possibilidades de desperdícios da verba pública. Em outras palavras, necessário se faz avaliar cada projeto antes, durante e após a sua execução, através de métodos de avaliação próprios para cada uma das fases de uma política pública.

O conceito de avaliação é exposto de várias maneiras, entretanto os pesquisadores estão de acordo que a avaliação está relacionada à “atribuição de valor” (WEISS 1998; ROSSI, LIPSEY, FREEMAN 2004; GARCIA 2001; MOKATE 2002).

É importante ressaltar que não há um modo único de avaliação, assim como não há somente um tipo de avaliação. É possível encontrar na literatura várias modalidades de avaliação, bem como as justificativas pertinentes às diferenciações realizadas entre elas. De acordo com Rossi, Lipsey e Freeman (2004), são cinco os tipos de avaliação: a) Avaliação de necessidade do programa; b) Avaliação do desenho e teoria do programa; c) Avaliação do processo e implementação do programa; d) Avaliação de impacto do programa; e) Avaliação de custo e eficiência do programa.

Considerando a classificação trazida pelos referidos pesquisadores, a avaliação de necessidade deve ser realizada antes de todas as outras, uma vez que se constitui na constatação de um problema público e, por conseguinte, na verificação da intervenção mais adequada para promover os resultados esperados, isto é, a resolução do problema. Partindo das conclusões dessa investigação inicial, os gestores públicos reunirão os elementos necessários para a elaboração do desenho do programa.

No segundo momento, com a avaliação do desenho e teoria do programa, busca-se detalhar e compreender toda a lógica existente no programa, demonstrando o quão válida é a teoria em estudo. Em outros termos, o que é

analisado é se os meios sugeridos pela teoria são efetivamente adequados para a obtenção dos resultados aspirados pela gestão do programa, além de verificar se essas aspirações refletem o que de fato era necessário para a resolução do problema público inicialmente identificado.

Quanto à avaliação de processo e implementação, essa tem como objetivo apurar em que medida o desenho foi bem executado. Não se busca ainda, nessa etapa, analisar os efeitos da política sobre os seus destinatários. Trata-se da verificação da precisão da implementação, ou seja, é constatado se o plano foi fielmente observado em cada momento do ciclo do programa em análise.

Por seu turno, a avaliação de impacto do programa incumbe-se de investigar se os objetivos pretendidos pelo programa foram realmente alcançados, mensurando-se em que medida as transformações sociais almejadas ocorreram. Outro ponto relevante dessa avaliação consiste no fato de que ela também é responsável por ponderar a relação de causalidade entre a implementação de determinada política e as mudanças encontradas. Assim, as conclusões dessa avaliação são capazes de indicar se os resultados foram ocasionados pelo programa ou não.

Finalmente, concluindo a série de avaliações enumeradas por Rossi, Lipsey e Freeman (2004), está a avaliação de eficiência, a qual tem como escopo realizar uma comparação entre os investimentos efetuados no programa e os resultados alcançados por ele. Sendo assim, essa avaliação pode responder se o investimento compensou e, até mesmo, se há alternativas capazes de alcançar os mesmos resultados minorando os gastos efetuados.

Torna-se relevante que, na Gestão Pública, existam pessoas capacitadas para empreender quaisquer dos tipos mencionados de avaliação, entretanto não é o que geralmente ocorre na maioria dos casos, uma vez que sequer as questões mais básicas das políticas em execução estão bem definidas pelos que estão a conduzi-las. McLaughlin e Jordan (1999) sustentam que gestores de programa, e até mesmo avaliadores, frequentemente, não empregam de maneira lógica, bem definida e com metodologia plausível para explicar suas convicções sobre os programas, do mesmo modo que não conseguem esclarecer os caminhos adotados para o alcance dos resultados, considerando as particularidades contextuais de cada programa.

Na mesma direção, Rossi, Lipsey e Freeman (2004) afirmam que muitos programas sociais não são construídos adequadamente, de modo que é possível observar inconsistências em relação a própria concepção de como as transformações sociais pretendidas podem ser obtidas. Apontam ainda que a razão de esse problema persistir na Gestão Pública se dá, em boa parte, pela pouca importância que é dada a delimitação atenciosa e expressa dos objetivos do programa e de que modo eles precisam ser atingidos, quando da etapa de planejamento de novas políticas. Nesse sentido, a realidade percebida na prática administrativa tem

demonstrado que algumas ferramentas que podem ser utilizadas para buscar a eficiência no Setor Público têm sido negligenciadas.

Nessa perspectiva, é importante trazer à discussão a concepção do princípio da eficiência na Administração Pública para a professora Di Pietro (2002), que assevera que existem dois ângulos sob os quais o princípio pode ser observado, sendo um associado ao modo de operação do agente público — sobre quem se cria uma expectativa de alta performance, no sentido da busca por resultados excelentes — e o outro que traz implicações quanto à forma racionalizada de organização, estruturação e disciplina da administração pública, que também enfatiza a consecução da boa prestação do serviço público.

Considerando esse segundo sentido, apresentado pela doutrinadora Di Pietro (2002), que enfatiza a organização do Setor Público para a boa gestão pública, a avaliação de políticas e programas públicos parece se revelar como um instrumento capaz de auxiliar o gestor público na busca pela maximização da eficiência na atuação administrativa, cumprindo, dessa forma, com o mandamento constitucional. Souza (2006), corrobora, e ainda assevera que como principal objetivo de qualquer política, a eficiência passou a ser aliada ao fator credibilidade, bem como à delegação das políticas públicas para instituições caracterizadas como independência política, o que influencia o desenho das políticas públicas em diversas áreas.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível visualizar a avaliação de políticas e programas públicos como um instrumento viável, capaz de oferecer aos gestores públicos elementos que subsidiem a sua atuação, evitando a perpetuação de práticas administrativas ineficientes, fazendo com que o Setor Público apresente à sociedade as respostas esperadas, em termos quantitativos e qualitativos.

Depreende-se dos resultados da presente pesquisa que para cada momento do ciclo das políticas públicas existe um tipo específico de avaliação: avaliação de necessidade do programa, avaliação de desenho e teoria do programa, avaliação de processo e implementação, avaliação de impacto e avaliação de eficiência. Todas essas avaliações podem ser realizadas de diversas formas, propiciando à Administração informações relevantes que auxiliam na correção da ação, na decisão sobre a continuidade ou não de determinados programas, bem como no aprimoramento de programas em execução, visando sempre a observância do princípio da eficiência e dos demais princípios constitucionais afeitos à Administração Pública.

Verificou-se, também, que embora haja fortes razões para o estabelecimento de uma prática contínua de avaliação na seara da consecução de políticas e programas públicos, não tem sido essa a realidade observada, uma vez que pesqui-

sas apontam que predomina ainda na Gestão Pública a negligência dos gestores quanto ao uso das ferramentas de avaliação. Sendo assim, não é raro encontrar programas públicos mal estruturados, com frágeis relações de causalidade entre suas ações e a resolução dos problemas públicos inicialmente constatados.

As falhas de controle na atuação administrativa têm ocasionado ineficiência, essa que poderia ser evitada, ou ao menos minorada, por meio dos instrumentos expostos ao longo do presente trabalho, considerando que a exigência imposta aos entes estatais excede à sua subordinação ao princípio da legalidade. Sendo assim, considerando que a avaliação de políticas e programas públicos pode contribuir como um instrumento apto a maximizar a eficiência no Setor Público, não deveria ser a negligência a atitude prevalecente no âmbito da gestão dos programas governamentais.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.
- COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.
- DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.
- GARCIA, Ronaldo. C. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan/jan, 2011.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.94.
- MOKATE, Karen Marie. *Convirtiendo el “Monstruo” em Aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.53, n.1, p.89-134, jan/mar. 2002.
- O'DONNELL, Guillermo. **Reflexões Comparativas sobre Políticas Públicas e Consolidação Democrática**. In: MOURA, Alexandrina Sobreira. O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática. Fundação Joaquim Nabuco. Recife: Editora Massangana, 1989, p.390-391.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.
- ROSSI, P.; LIPSEY, M.; FREEMAN, H. *Evaluation: a systematic approach*. 7.ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2004.
- RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis. Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES; UAB, 2009.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à Teoria da Política Pública**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs). *Políticas Públicas: Coletânea*. Volume 1. Brasília: ENAP, 2006, p.21-42.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: CENGAGE Learning, 2010.

SERAFIM, M., DIAS, R. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**, Salvador, v. 3, n. 1, maio 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 6 jul/dez. 2006 .

WEISS, C. H. **Evaluation**. 2.^a ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998.

