

Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas¹

MARTA T. S. ARRETCHÉ

RESUMO

O artigo define o que se entende por avaliação de políticas públicas, distinguindo três modalidades clássicas de avaliação: eficiência, eficácia e efetividade. Defende que a avaliação é um instrumento democrático de controle sobre os governos e justifica a necessidade de avaliações independentes.

Palavras-chave: avaliação, políticas públicas, democracia

ABSTRACT

This paper defines the understanding of public policies' evaluation, distinguishing three classic types of evaluation: efficiency, efficacy and effectiveness. It defends that evaluation is an instrument of democratic control over governments and it justifies the need for independent evaluations.

Keywords: evaluation, public policies, democracy

INTRODUÇÃO

Para melhor precisar o conteúdo desta pequena contribuição, é necessário inicialmente distinguir o que se entende por avaliação de uma dada política pública, distinguindo-a de outras modalidades de avaliação: a avaliação política e a análise de políticas públicas.

É certo que qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça (explícita ou implícita). Neste sentido, não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra. Nesta perspectiva, qualquer linha de abordagem das políticas públicas supõe, de parte do analista, um conjunto de princípios cuja demonstração é, no limite, impossível, dado que corresponde a opções valorativas pessoais. Neste sentido, o uso adequado dos instrumentos de análise e avaliação são fundamentais para que não se confunda opções pessoais com resultados de pesquisa.

Cada uma das distintas abordagens avaliativas acima mencionadas supõe distintos

¹ Publicado anteriormente em: RICO, Elizabeth Melo (org.) (1998). *Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate*. São Paulo, Cortez.

instrumentos de operação e, por conseqüência, abordagens e conclusões de diferente natureza.

Me explico: por avaliação política, entende-se “a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra” (Figueiredo & Figueiredo, 1986: 2). Neste sentido, a avaliação política pode ressaltar, quer o caráter político do processo decisório que implicou na adoção de uma dada política, quer os valores e critérios políticos nela identificáveis. A avaliação política nesta perspectiva prescinde do exame da operacionalidade concreta ou da implementação do programa sob análise. Ela examina os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis.

Por análise de políticas públicas, entende-se o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas. Qualquer política pública pode ser formulada e implementada de diversos modos. Digamos, as possibilidades de desenho institucional de uma política nacional de saúde, por exemplo, são as mais diversas do ponto de vista das formas de relação entre setor público e setor privado, das formas de financiamento, das modalidades de prestação de serviços, etc. A análise de políticas públicas busca reconstituir estas diversas características, de forma a apreendê-las em um todo coerente e compreensível. Ou melhor dizendo, de forma a dar sentido e entendimento ao caráter errático da ação pública².

Ainda que a análise de uma dada política pública possa atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis, somente a avaliação desta política poderá atribuir uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y. Por exemplo, ainda que se possa esperar que a cobrança de consultas médicas tenda a excluir a população mais pobre do acesso a serviços médicos com base no exame do desenho institucional de uma dada política de saúde, apenas um estudo de avaliação poderá afirmar com relativa segurança quais parcelas da população foram efetivamente excluídas e qual o impacto desta medida nas condições de saúde da população. Ou, ainda que se afirme, segundo uma determinada concepção de justiça e de eficiência, que a provisão privada de serviços é mais eficiente que a provisão pública, somente a avaliação de programas efetivamente implementados poderá estabelecer uma relação causal entre uma determinada modalidade de política pública e o sucesso ou fracasso na realização de seus propósitos, ou ainda entre esta política e um dado resultado ou impacto sobre a situação social prévia à sua implementação.

Neste sentido, portanto, a particularidade da avaliação de políticas públicas consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de

² Na verdade, a ação pública é caracterizada por incoerências, ambigüidades e incertezas em todos os estágios e em todos os momentos. Qualquer política pública é em grande parte um esforço de coordenação de forças centrífugas que operam no interior da própria máquina estatal e na sociedade. A formulação de políticas é com muita freqüência marcada pelo fato de que os decisores não sabem exatamente o que eles querem, nem o resultado possível das políticas formuladas, bem como pelo fato de que as políticas adotadas são o resultado de um processo de negociação no qual o desenho original de um programa é substancialmente modificado (Jobert & Muller, 1987).

causalidade entre um programa x e um resultado y, ou ainda, que, na ausência do programa x, não teríamos o resultado y (Figueiredo & Figueiredo, 1986).

Feitas estas distinções, tratarei aqui exclusivamente de fazer alguns simples comentários sobre as tendências de avaliação de políticas públicas, mais particularmente das políticas sociais.

ALGUMAS TENDÊNCIAS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A literatura de avaliação de políticas públicas costuma distingui-las em termos de sua efetividade, eficácia e eficiência, distinção esta que é basicamente um recurso analítico destinado a separar aspectos distintos dos objetivos e por consequência, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação.

SOBRE A AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE

Por avaliação de efetividade, entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação (Figueiredo & Figueiredo, 1986). É precisamente na avaliação de efetividade que a distinção entre avaliação e análise torna-se mais clara e necessária, devido à necessidade já mencionada de demonstrar que os resultados encontrados na realidade social estão causalmente relacionados àquela política particular. E, adicionalmente, da necessidade de distinguir entre os produtos de uma política e seus resultados.

Por exemplo, um programa de vacinação pode ser muito bem sucedido, como veremos mais adiante, em termos de sua eficácia, vale dizer, da possibilidade de efetivamente atingir uma quantidade satisfatória de suas metas de vacinação, por exemplo, vacinar x crianças em um prazo dado. Neste sentido, o programa foi bem sucedido do ponto de vista da efetiva produção de determinados produtos. Isto não significa necessariamente que o programa seja bem sucedido do ponto de vista dos resultados dele esperados, vale dizer, da possibilidade de efetivamente reduzir a incidência da doença que se propunha a erradicar ou a diminuir substancialmente num horizonte x de tempo.

Da mesma forma, espera-se que programas de saneamento básico tenham impacto sobre as condições de saúde da população. Ora, uma coisa é abastecer a população com sistemas de água e esgoto e, neste sentido, fornecer produtos como torneiras de água e sistemas de eliminação de dejetos. Outra coisa bastante distinta é a qualidade deste serviço e, mais distinta ainda, seu impacto sobre as condições de saúde da população.

Nas avaliações de efetividade, a maior dificuldade metodológica não consiste em distinguir produtos de resultados. De fato, a principal dificuldade metodológica consiste precisamente em demonstrar que os resultados encontrados (sejam eles no sentido do sucesso ou do fracasso) estão causalmente relacionados aos produtos oferecidos por uma

dada política sob análise. Por esta razão, estudos confiáveis sobre efetividade dos programas são muito difíceis, e mesmo raros.

E isto por várias razões, que vão desde as aparentemente mais simples, que dizem respeito à obtenção de informações sobre os programas e sobre as populações analisadas, até as metodologicamente mais complicadas, que dizem respeito à possibilidade de isolar a interferência das variáveis intervenientes em qualquer sistema aberto próprio da análise social³, passando pelas dificuldades operacionais, que dizem respeito aos custos financeiros e organizativos envolvidos em pesquisas de campo.

Na verdade, a tradição brasileira em políticas públicas (se é que podemos afirmar que já exista entre nós uma tradição nesta área) é bastante pobre em termos de estudos de avaliação da efetividade das políticas. É certo que o critério da efetividade das políticas tem estado presente em boa parte das análises. Na medida em que este critério está fortemente relacionado a determinados ideais de igualdade e justiça social e, por esta razão, à expectativa de que as políticas implementadas reduzam os brutais índices de pobreza, desigualdade e exclusão social existentes entre nós, a correlação entre políticas e seus poucos resultados tem estado presente no discurso analítico das políticas públicas.

Tais análises não tem implicado, contudo, em significativos avanços do ponto de vista da avaliação das políticas, devido -- repito -- à dificuldade em estabelecer a relação de causalidade já mencionada. De fato, boa parte das análises atribuem à inefetividade das políticas sociais brasileiras a persistência da aguda condição de abandono, pobreza e desproteção de nossa população pobre.

Ora, menos que resultado de avaliações precisas, estas conclusões são resultado da correlação entre índices de pobreza e oferta de serviços sociais. Se quisermos examinar os resultados das políticas sociais no Brasil apenas com base em correlações, podemos afirmar exatamente o oposto do que as análises correntes atestam: nas regiões mais pobres do país (do Norte e Nordeste rural), são apenas as redes públicas de serviços de educação e saúde que, com toda a precariedade possível e imaginável, oferecem alguma modalidade de proteção às populações pobres (Draibe & Arretche, 1995). Neste sentido, o Sistema de Proteção Social Brasileiro seria efetivo em sua capacidade de garantir níveis mínimos de proteção à população pobre. Na verdade, apenas rigorosas avaliações de efetividade poderiam responder a esta questão.

SOBRE A AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA

Por avaliação de eficácia, entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos (Figueiredo & Figueiredo, 1986). Esta avaliação pode ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados.

³ Para uma apresentação de diferentes métodos e técnicas de avaliação de programas, ver Deleau; Nioche; Penz; Ponsard, 1986 e Cohen & Franco, 1988.

A avaliação de eficácia é seguramente a mais usualmente aplicada nas avaliações correntes de políticas públicas. Isto porque ela é certamente aquela mais factível e menos custosa de ser realizada. Na verdade, o avaliador estabelece uma equação entre metas anunciadas por um programa e, com base nas informações disponíveis, as relaciona às metas alcançadas e, deste modo, conclui pelo sucesso ou fracasso da política. Neste tipo de avaliação, a maior dificuldade consiste na obtenção e confiabilidade das informações obtidas.

Em menor medida, mas também usualmente aplicada é a avaliação da relação entre os instrumentos previstos para implementação de uma política e aqueles efetivamente empregados. Na maior parte das vezes, esta avaliação consiste no exame da processualidade concreta e da adequação e coerência dos meios e instrumentos utilizados durante a vigência de um determinado programa.

Neste caso também, a maior dificuldade consiste na obtenção e veracidade das informações acerca do funcionamento concreto do programa sob análise. Contudo, este tipo de avaliação exige pesquisas de campo capazes de aferir e reconstituir o processo de implantação e/ou implementação da política sob análise.

SOBRE A AVALIAÇÃO DE EFICIÊNCIA

Por avaliação de eficiência, entende-se a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados (Figueiredo e Figueiredo, 1986).

Penso que a avaliação da eficiência é possivelmente hoje a mais necessária e a mais urgente de ser desenvolvida. E, na verdade, tem sido feito um grande esforço de sofisticação dos métodos de avaliação de eficiência nos anos mais recentes. Isto tem ocorrido sob o impulso de vários fatores.

Em primeiro lugar, porque a escassez de recursos públicos exige maior racionalização do gasto. Na verdade, sob o impacto da crise fiscal do Estado, medidas e programas de racionalização da ação pública têm buscado aumentar o volume de recursos efetivamente disponíveis sem aumentar o volume de arrecadação e/ou sem aumentar rubricas de gasto. Por exemplo, um dos objetivos mais importantes do Programa Comunidade Solidária consiste na melhoria da gestão de programas pré-existentes, tornando mais eficiente a prestação de serviços, sem aumentar substancialmente rubricas anteriores de gasto. Independentemente da avaliação política que se possa fazer desta opção de política de combate à pobreza, ela revela uma tendência de racionalização do gasto em que o elemento “eficiência” ganha preponderância. Na mesma direção, as mudanças introduzidas a partir de 1989 na gestão do FGTS indicam um esforço de racionalização da gestão dos recursos, de modo a elevar a arrecadação efetiva de recursos, sem aumentar alíquotas de cobrança da contribuição e sem criar novas fontes de obtenção de recursos (Arretche, 1994). Em outras palavras, limites para a obtenção de recursos com base na criação de novas fontes de arrecadação, bem como um crescente estreitamento de suas fontes tradicionais, têm induzido a inovações no campo da racionalização da gestão

e do gasto públicos, vale dizer, no terreno específico da eficiência, medidas estas que demandam estudos de avaliação.

Em segundo lugar, os estudos de avaliação da eficiência tornam-se cada vez mais necessários no Brasil porque, paralelamente à escassez de recursos públicos, os “universos” populacionais a ser cobertos pelos programas sociais são de enormes proporções. Quando um programa de merenda escolar deve alimentar diariamente 32 milhões de crianças, por exemplo, a eficiência do gasto se impõe, dado que, vista negativamente, a ineficiência implica a virtual impossibilidade de oferta desta fonte básica de alimentação a um exército de crianças dela dependentes.

Mas, finalmente e de modo algum menos importante, as avaliações de eficiência, embora bastante negligenciadas, impõem-se porque a eficiência é um objetivo democrático. Na verdade, ao dispor de recursos públicos e ao implementar políticas públicas, o governo está gastando um dinheiro que não é seu; ao fazê-lo, o governo está gastando o dinheiro do contribuinte. Ora, a probidade, competência e eficiência no uso de recursos publicamente apropriados constituem, em regimes democráticos, uma das condições para a confiança pública (public confidence) no Estado e nas instituições democráticas. O desperdício de recursos, a corrupção ou a incapacidade governamental são, na verdade, entraves à utilização de recursos publicamente geridos para finalidades efetivamente públicas (Cohen, 1995:40)

Isto não significa que o critério de eficiência no setor público seja o mesmo da eficiência do setor privado, vale dizer, uma mera equação entre custos os mais reduzidos possíveis e resultados os melhores (mensuráveis) possíveis. Evidentemente, o conceito de eficiência no setor público é distinto daquele do setor privado. Por exemplo, dado o objetivo de redução de desigualdades, justifica-se uma política de subsídios, o que não está de acordo com uma concepção de eficiência que busca apenas minimizar custos. No entanto, este instrumento não elimina a necessidade de aplicar uma política de subsídios com o maior grau de eficiência possível, eliminando custos desnecessários e não condizentes com o princípio da equidade.

DA AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO

A avaliação é teoricamente uma das etapas de uma política. De acordo com os manuais de análise e avaliação de políticas públicas, a avaliação deveria ser uma etapa posterior à implementação das políticas e programas, destinada a influenciar sua reformulação, seja durante sua implementação, seja posteriormente.

Ora, nós todos sabemos que, em sociedades em que o mercado eleitoral tem peso, o impacto social de uma política tende a ter menor peso no processo decisório que seu impacto sobre a opinião pública ou seu impacto eleitoral. Em outras palavras, a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade das políticas tende a ser apenas um dos elementos -- e possivelmente de muito menor importância -- na decisão pela adoção, reformulação ou supressão de um programa público, dado que as razões do mercado eleitoral têm forte influência no processo decisório.

Uma visão precipitadamente negativa desta tendência (que é um “dado” da vida real) poderia concluir pela irrelevância da realização de estudos de avaliação. Na verdade, diferentemente, a produção e divulgação de avaliações, tal como demonstrado mais acima, disponibilizam instrumentos que capacitam o eleitorado a exercer o princípio democrático de controle sobre a eficiência da ação dos governos: a idéia de que “desperdiçar recursos públicos (dinheiro que é do contribuinte) é eleitoralmente negativo”. Neste sentido, a produção e divulgação de avaliações rigorosas, tecnicamente bem feitas, permitem o exercício de um importante direito democrático: o controle sobre as ações de governo.

Portanto, a criação e fortalecimento de instituições e agências independentes capazes de produzir estudos confiáveis de avaliação de políticas públicas é crescentemente uma necessidade para o bom governo. Seja para a opinião pública e o eleitorado, a fim de que estes possam exercer um controle democrático sobre o uso de seus recursos; seja para o próprio governante, interessado em controlar agências estatais executoras de políticas, agências estas que tendem a ter autonomia em relação às diretrizes governamentais.

DA NECESSIDADE DE AVALIAÇÕES INDEPENDENTES

Porque destinadas a exercer controle sobre as ações públicas, seja dos cidadãos sobre o governo, seja do governo sobre si mesmo, as avaliações precisam ser realizadas por órgãos independentes.

Normalmente, as equipes governamentais encarregadas da execução de uma política fazem “avaliações”. Estas consistem freqüentemente em relatórios de acompanhamento, nos quais se descrevem as ações desenvolvidas no curso de implementação do programa em questão. É muito difícil (embora obviamente não inteiramente impossível) que tais “avaliações” possam ser isentas. Isto é, há uma série de incentivos para que tais avaliações concluam pelo sucesso do programa ou, pelo menos, que tendam a minimizar seus elementos de fracasso. Estas razões vão desde a manutenção dos próprios empregos até o interesse das burocracias em aumentar suas margens de poder e de gasto. Por estas razões, é mais difícil que tais “avaliações” tenham em geral valor avaliativo, ainda que possam ser bons instrumentos de pesquisa para estudos de avaliação, mais particularmente avaliações de eficácia.

Em outras palavras, a veracidade e utilidade dos estudos advém em grande parte de seu rigor metodológico e da necessidade de não obter resultados avaliativos os mais confiáveis possíveis, seja para a análise do sucesso ou do fracasso de uma dada política.

Como espero ter demonstrado, os estudos de avaliação já são em si mesmos muito difíceis. A dificuldade de isolar da realidade variáveis efetivamente relevantes; a incerteza sobre os reais objetivos da política avaliada (dada a necessidade de distinguir entre objetivos explícitos e implícitos); as dificuldades de obtenção e adequação das informações; as dificuldades técnicas para estabelecer relações de causalidade entre programas e seus resultados, as dificuldades para obtenção dos recursos financeiros necessários à realização de confiáveis; todos estes fatores tornam os estudos de avaliação de muito difícil execução.

Se a estes fatores acrescenta-se o part-pris do avaliador, aumenta exponencialmente a possibilidade de comprometimento dos resultados da avaliação.

Isto não significa que, em pesquisas de avaliação, a neutralidade administrativa e a tecnicidade isenta sejam possíveis e, que, portanto, a avaliação se caracterize pela ausência de valores, tais como justiça social, eficiência, redução de custos, etc. Significa apenas que instituições independentes têm maiores condições e incentivos para, com base em critérios valorativos explícitos e objetivos definidos, montar instrumentos adequados para responder à questão da relação entre os políticas, seus processos e seus resultados, que são condições necessárias ao bom governo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. (1994). Políticas de Habitação para Baixa Renda e de Saneamento Básico. Relatório Final. Subprojeto Canais de Acesso aos Fundos Públicos na Área Social, da pesquisa Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil. IESP/FUNDAP.
- COHEN, Joshua & ROGERS, Joel. (1993). *Associations and Democracy*. London/New York, Verso.
- COHEN, E. & FRANCO, R. (1988). *Evaluación de Proyectos Sociales*. Buenos Aires, GEL.
- DELEAU, M.; NIOCHE, J.P.; PENZ, P. et PONSARD, R. (1986). Evaluer les Politiques Publiques: méthodes, déontologie, organisation. *La Documentation Française*, Paris.
- DRAIBE, Sônia Miriam & ARRETCHE, Marta T. S (coord). (1995). Políticas Sociales y Programas de Combate a la Pobreza en Brasil. In: RACZYNSKI, Dagmar (ed.). *Estrategias para Combatir la Pobreza en America Latina: Programas, Instituciones y Recursos*. Santiago, BID/CIEPLAN.
- FIGUEIREDO, Marcus Faria & FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. (1986). Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica. In: *Textos IDESP*, n. 15, mimeo.
- JOBERT, Bruno & MULLER, Pierre. (1987). *L'État en Action. Politiques Publiques et Corporatismes*. Paris, PUF.
- LAMOUNIER, Bolivar. *Análise de Políticas Públicas: Quadro Teórico-Metodológico de Referência*. Mimeo.

Marta Arretche

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas, possui pós-doutorado no Departamento de Ciência Política do Massachusetts Institute of Technology (EUA). É professora livre-docente do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, diretora do Centro de Estudos da Metrópole, Pesquisadora do CNPq e editora da *Brazilian Political Science Review*.