

## A AVALIAÇÃO COMO MOVIMENTO DO PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

**Francisco de Assis Pereira Filho (PG)<sup>1\*</sup>**;

<sup>1</sup> Instituto Federal do Maranhão (IFMA) - Campus Bacabal,

\* *francisco.assis@ifma.edu.br*

### RESUMO

Neste artigo, desenvolve-se um esforço no sentido de apresentar o movimento avaliativo do processo das políticas públicas. Processo esse destacado como movimento circular, contraditório, que implica luta e poder, envolve decisões, diversos sujeitos e interesses. Considerando a ampla dimensão das políticas públicas, não é minha intenção analisá-las nem no âmbito social, nem em suas especificidades. As políticas públicas (policies) são outputs, resultantes das atividades políticas (politics): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações

estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. Um exemplo encontra-se na emenda constitucional para reeleição presidencial. Trata-se de uma decisão, mas não de uma política pública. Já a privatização de estatais ou a reforma agrária são políticas públicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** avaliação, políticas públicas

## INTRODUÇÃO

Tratando-se de um tema de difícil compreensão e análise, tendo em vista a natureza de sua complexidade, é necessário esclarecer, primeiramente, o que são políticas públicas.

Rua, analisando as políticas públicas nos seus conceitos básicos, as define como *outputs* resultantes da atividade política, que constituem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Aponta a necessidade de se distinguir entre decisão política e política pública, pois embora esta implique decisão política, àquela não, necessariamente, constitui-se uma política pública, ou seja, a decisão política corresponde a uma escolha dentre inúmeras alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis.

As políticas públicas envolvem, portanto, atividade política. Para usar a linguagem de Easton, resultam do processamento, pelo sistema político, dos inputs originários do meio ambiente e, frequentemente, de withinputs (demandas originadas no interior do próprio sistema político).

De acordo com Easton, os inputs e os withinputs podem expressar demandas e suporte. As demandas podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas, transportes, segurança pública, normas de higiene e controle de produtos alimentícios, previdência social, etc. Podem ser, ainda, demandas de participação no sistema político, como reconhecimento do direito de voto dos analfabetos, acesso a cargos públicos para estrangeiros, organização de associações políticas, direitos de greve, etc. Ou ainda, demandas de controle da corrupção, de preservação ambiental, de informação política, de estabelecimento de normas para o comportamento dos agentes públicos e privados, etc.

O suporte ou apoio nem sempre estão diretamente vinculados a cada demanda ou política específica. Geralmente, estão direcionados para o sistema político ou para a classe governante. Por outro lado, embora os inputs de apoio nem sempre estejam diretamente vinculados a uma política, eles não podem estar sempre totalmente desvinculados das políticas governamentais, pois neste caso o governo não conseguiria cumprir seus objetivos.

Exemplo de suporte ou apoio são a obediência e o cumprimento de leis e regulamentos; atos de participação política, como o simples ato de votar e apoiar um partido político, o respeito à autoridade dos governantes e aos símbolos nacionais; a disposição para pagar tributos e para prestar serviços, como por exemplo o serviço militar, etc.

## MATERIAIS E MÉTODOS

Os movimentos que ocorrem no processo das políticas públicas. Dias e Matos (2012) assegura que qualquer processo de formação de uma política pública começa com a identificação de um problema ou de um estado de coisas que exija uma intervenção governamental. Esse é o nosso primeiro movimento, também conhecido como *issue*. Segundo Silva (2001), esse movimento inicial materializa-se por uma lista de problemas ou assuntos que despertam a atenção tanto da sociedade, quanto do governo, podendo, por força da pressão social, assumir visibilidade, transformando-se em questão social merecedora de atenção do poder público e, conseqüentemente, transformar-se em política.

Uma vez que um problema qualquer tenha-se tornado prioridade governamental, é iniciado o processo de formulação de alternativas. Existem diferentes formas de "pensar" a solução para um input de demanda. Uma das maneiras é o chamado "MODELO INCREMENTAL"; a outra é o chamado "MODELO RACIONAL-COMPREENSIVO". Existe uma terceira modalidade, que compõe as duas primeiras, denominada "MIXED-SCANNING".

Em termos simplificados, o modelo incremental - que tem em Lindblom um dos seus defensores - significa buscar solucionar problemas de maneira gradual, sem introduzir grandes modificações nas situações já existentes, e sem provocar rupturas de qualquer natureza. Ou seja, em vez de especificar objetivos e de avaliar que decisões podem atender a esses objetivos, os tomadores de decisão escolhem as alternativas mediante a comparação de alternativas específicas e da estimativa de quais dessas alternativas poderão melhor produzir os resultados esperados.

Já a modelo racional-compreensivo, formalizado por H. Simon, não se distingue apenas pelo maior alcance e pela maior proporção de recursos alocados. Diferencia-se, também, pela própria lógica que orienta os tomadores de decisão. Enquanto que no modelo incremental existe a convicção de que o conhecimento da realidade é sempre limitado e que as decisões envolvem conflitos de poder e precisam ser ágeis e rápidas - e por tudo isso devem ser cautelosas - no modelo racional compreensivo, parte-se do princípio de que é possível conhecer o problema de tal forma que se possa tomar decisões de grande impacto.

Basicamente, o mixed-scanning requer que os tomadores de decisão se engajem em uma ampla revisão do campo de decisão, sem se dedicar à análise detalhada de cada alternativa

(conforme faz o modelo racional-compreensivo). Esta revisão permite que alternativas de longo prazo sejam examinadas e levem a decisões estruturantes.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

A avaliação, sexto movimento do processo das políticas públicas, é fundamental para quem se interessa em conhecer a atuação do governo. Antes de adentrarmos a esse movimento, é necessário estabelecermos algumas considerações sobre avaliação. Á princípio, devemos fazer distinção entre avaliação política e avaliação de políticas. Como lembram Figueiredo e Figueiredo (1986), a avaliação política consiste em atribuir valor às políticas, às suas consequências, ao aparato institucional em que as mesmas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas. Isto tudo mediante o estabelecimento de critérios de avaliação. Nesse sentido, entende-se por avaliação política a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política, ou seja, as razões que a tornam preferível a qualquer outra, razões essas de cunho relevante.

Feita essa distinção entre avaliação política e avaliação de políticas, destaca-se que a avaliação não se resume em acompanhamento<sup>13</sup>, monitoramento<sup>14</sup> ou conceitos similares<sup>15</sup>. Pode ser descrita como uma área de pesquisa que tem por objetivo medir a utilidade e benefícios da intervenção pública através do emprego de um conjunto de técnicas utilizadas em diferentes campos das ciências sociais. Por isso, caracteriza-se como um vasto campo interdisciplinar. Trata-se de um esforço consciente de governos para mudar comportamento ou desempenho de uma política ou programa, cujo objetivo é oferecer informações para decisores políticos sobre o impacto de medidas públicas orientadas para mudança de comportamentos e situações (SILVA, 2001).

Para além dessa concepção, a avaliação deve ser considerada um elemento fundamental para o sucesso das políticas públicas, não devendo ser realizada somente no final do processo, mas em todos os movimentos das políticas.

---

<sup>13</sup> O acompanhamento pode ser entendido como um processo sistemático de supervisão e avaliação da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos (DIAS; MATOS, 2012).

<sup>14</sup> O monitoramento se constitui em avaliações pontuais das ações do governo que se referem ao impacto da implementação. É um processo contínuo que visa corrigir os rumos da implementação, não só para que o desempenho das ações seja maximizado, mas também para que estas levem em conta se a relação meios-fins está adequada e se as metas previamente propostas têm, de fato, efetividade (DIAS; MATOS, 2012).

<sup>15</sup> Silva (2008) traz como conceitos similares à avaliação ou pesquisa avaliativa: a mediação, a estimativa, seguimento ou monitoramento, controle e programação. Para detalhamento desses conceitos, pesquisar na referência dessa autora.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, o processo de avaliação pode ser uma continuação da formulação, envolvendo flexibilização, idas e vindas etc. de maneira que compreende um contínuo processo de interação e negociação ao longo do tempo, entre aqueles que querem pôr uma política para funcionar e aqueles de quem este funcionamento depende. Neste caso, é preciso identificar quem procura influenciar a que, a quem, como e porquê.

Por outro lado, frequentemente, a atitude dos agentes públicos responsáveis pelas políticas frequentemente ignora todas essas considerações. Mesmo quando se trata de atores capacitados e comprometidos com a realização de uma política, três atitudes são bastante comuns. Primeiro, os que avaliam supõem que o fato de uma política ter sido decidida automaticamente garante que ela seja implementada. Segundo, todas as atenções se concentram na decisão e no grupo decisório, enquanto a avaliação fica ignorada ou é tratada como se fosse de responsabilidade de um outro grupo. Terceiro, aparentemente se supõe que a avaliação se resume a avaliar o que foi decidido, logo, é apenas uma questão de os executores fazerem o que deve ser feito para avaliar a política.

## REFERÊNCIAS

70. DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.
71. EASTON, David (Org.). *Modalidades de Análise Política*, Rio de Janeiro, Zahar, 1970. Capítulo 7.
72. LINDBLOM, C.E., *O Processo de Decisão Política*, Brasília: UnB, 1981.
73. RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**, s.n.t. (mimeo.).
74. SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001. p. 37-93.
75. SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora, 2008. p. 89-178.
76. SIMON, H.A., **Administrative Behaviour**, Glencoe, Ill.: Free Press, 1945.