



8º Encontro Internacional de Política Social 15º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Questão social, violência e segurança pública:
desafios e perspectivas

Vitória (ES, Brasil), 16 a 19 de novembro de 2020

Eixo: Análise, avaliação e financiamento das políticas públicas.

Sub-Eixo: Avaliação de políticas públicas.

Avaliação de Políticas Públicas: Uma reflexão sobre a experiência brasileira

Sidimara Cristina de Souza¹
Luciene Burlandy²

Resumo: Este estudo busca realizar reflexões críticas sobre o que tange a avaliação de políticas públicas. Para isso realizamos uma análise sistemática de pesquisas realizadas sobre a questão e instrumentos governamentais usados na administração pública para avaliar programas e projetos governamentais, como o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas federais e o desenvolvimento de indicadores de monitoramento e processos avaliativos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) instituído em 2003.

Palavras-chave: Avaliação; Políticas públicas; Análise.

Public Policy Evaluation: a reflection on the Brazilian experience

Abstract: This study seeks to carry out critical reflections on the evaluation of public policies. To this end, we conducted a systematic analysis of research carried out on the issue and government instruments used in public administration to evaluate government programs and projects, such as the Monitoring and Evaluation System for Federal Policies and Programs and the development of monitoring indicators and evaluation processes by the Council National Food and Nutritional Security (CONSEA) instituted in 2003.

Keywords: Evaluation; Public policy; Analyze.

Introdução

A análise ou avaliação de diversas situações, ações e processos, sejam eles públicos ou privados, pessoais ou não, é uma ação recorrente que se desenvolve sem que necessariamente sejam teorizados seus fundamentos, especialmente em uma perspectiva acadêmica. Questões avaliativas são parte da ação cotidianamente realizada que prescinde de reflexão sistemática, ainda que seja fundamentada em determinados parâmetros, valores, “métodos” e que tenha uma finalidade e um objeto. É nessa perspectiva que a avaliação pode ser considerada uma prática social (POTVIN e BISSET, 2008) enraizada nos diversos processos decisórios que se desenvolvem no âmbito da micro e da macro política. Tal prática é orientada por meio de procedimentos formais e informais vivenciados nos múltiplos cenários onde a ação humana ocorre e

¹Doutorada do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense. E-mail: sidi.mara@hotmail.com.

²Professora Doutora, do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal. E-mail: burlandy@uol.com.br.

onde se expressam, inclusive, as subjetividades dos envolvidos.

Em diversos contextos e conjunturas históricas a avaliação se tornou objeto de pesquisas acadêmicas, de atuação profissional especializada, de planejamento institucional e a literatura Norte Americana, que remonta a década de 1960, constituiu-se em importante epicentro dos estudos avaliativos no cenário internacional. No Brasil, a avaliação de políticas públicas ganha relevância como parte do processo de Reforma do Estado, sobretudo, a partir de meados da década de 1980 (FARIA, 2005). Ainda que diferentes enfoques avaliativos e concepções sobre avaliação sejam identificados na literatura, pode-se considerar que trata-se de uma prática que implica em algum tipo de juízo de valor estabelecido a partir de diferentes tipos de critérios, ou seja, a avaliação refere-se à atribuição de valor à algo.

Aguilar e Ander-Egg (1995, p. 33) diferenciam os conceitos de valor e mérito e consideram que a avaliação de um programa implica em estabelecer e julgar tanto o mérito como o valor do mesmo. Desta forma, apresentam uma ótica mais ampliada de avaliação que implica, por um lado, no julgamento do valor de uma ação, que depende do grau de necessidade de realizá-la, e por outro de seu mérito, ou seja, do fato de ter sido ou não bem realizada ou do grau de eficiência com que foi realizada. Os autores consideram que avaliações que não permitem formular um juízo avaliativo, como ocorrem nos estudos que se limitam a determinar se os objetivos dos programas foram ou não alcançados, podem ser consideradas inclusive como "quase-avaliações" (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995, p. 27 - 39).

O conceito de pertinência de uma política ou de uma ação se aproxima dessa perspectiva de avaliação de valor, uma vez que supõe que cabe avaliar a necessidade de realizar uma ação e não apenas seu mérito (COHEN; FRANCO, 2007. p. 77). Portanto, de um modo geral, o processo avaliativo demanda que sejam definidos parâmetros para caracterizar o objeto avaliado segundo distintas perspectivas e que se estabeleçam critérios para avaliação que devem permitir estabelecer tanto o mérito quanto o valor do objeto avaliado, até como forma de tornar transparente o próprio processo avaliativo (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995, p. 27-39).

Esses parâmetros indicam formas de avaliar, mas, antes de tudo, são constitutivos de desenhos de investigação que pretendem responder a determinadas questões de pesquisa, tais como: uma política/programa contribuiu para atingir determinados objetivos metas e propósitos? É financeiramente viável? Apresenta uma

relação custo benefício favorável?

Cada tipo de avaliação é norteada por propósitos específicos, desenhada a partir de perguntas de pesquisa específicas e os objetivos avaliativos podem ser diversos, desde conhecer os impactos de uma política ou programa, seus efeitos, resultados e/ou seus produtos, ou, ainda, determinar se os custos que são empreendidos para sua efetivação compensam ou não (FARIA, 2005). Conseqüentemente, os caminhos metodológicos podem ser distintos, como também são distintas as concepções sobre os diversos parâmetros que envolvem a prática avaliativa, tais como: o que se considera como custo de um processo? Os custos compensam ou não? Em que sentido? Quais os tipos de resultados que serão avaliados? Resultados finais? Resultados processuais? Mudanças objetivas ou subjetivas (como, por exemplo, a construção de valores, práticas ou vínculos sociais)?

No intuito de contribuir para uma reflexão sobre essas questões no âmbito da avaliação pública, este trabalho problematiza o conceito de avaliação, a partir de diferentes perspectivas identificadas na literatura, considerando os contextos históricos específicos em que são produzidos, os interesses e as múltiplas concepções em disputa. Destaca elementos que vem sendo associados a práticas identificadas como de “avaliação de políticas” em contraposição a um conjunto de estudos que se situam no âmbito da “análise de políticas”. São também abordadas experiências recentes de avaliação de políticas e programas no Brasil, incluindo a instituição de um Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas federais e o desenvolvimento de indicadores de monitoramento e processos avaliativos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) instituído em 2003. Por fim, o estudo problematiza tais experiências à luz dos diferentes enfoques de avaliação abordados e indica múltiplas possibilidades dessas práticas avaliativas que vem sendo implementadas no país.

Não é propósito aqui apresentar uma definição específica do que seja avaliação, até mesmo porque esses termos são utilizados, por vezes, de forma indiscriminada na literatura acadêmica. O objetivo é identificar elementos dos conceitos, conforme se apresentam na literatura, para compreender as perguntas de pesquisa e os objetivos que estão postos nos respectivos estudos, visando mapear distintos desenhos de investigação.

O escopo dos estudos avaliativos pode restringir-se à mensuração de

desempenho, impacto, efetividade das políticas segundo critérios pré-estabelecidos, sem necessariamente elucidar os motivos que levaram ao sucesso ou ao fracasso das ações em curso. Tal perspectiva demanda analisar os processos políticos subjacentes ao desenvolvimento de uma política ou programa e todos os elementos que o constituem, tais como os atores, seus interesses, os contextos políticos, institucionais, sociais, as concepções em disputa, as convergências e conflitos, as alianças e as diferentes formas de conexão entre os atores (ARRETCHE, 1998; FLEXOR; LEITE, 2006; MULLER; SURREL, 2010; PAIVA, 2016).

A concepção “clássica” de avaliação foi fortemente condicionada pela conjuntura em que se desenvolveram os estudos avaliativos bem como pelos propósitos que norteavam as avaliações, que nos seus primórdios, por volta da década de 1960, eram concebidas como um instrumento de planejamento com o objetivo de apoiar a tomada de decisões governamentais e solucionar problemas públicos (FARIA, 2005; TREVISAN; BELLEN, 2008). A avaliação era direcionada para subsidiar as decisões dos “formuladores de políticas” marcada por um enfoque corporativista e por um uso meramente “instrumental”, pressupondo que seus resultados seriam incorporados pelos tomadores de decisões de forma linear, visando aprimorar a política ou o programa (FARIA, 2005; DERLIEM, 2001). Essa ênfase mais institucional/corporativa estava fortemente associada a processos de realocação de recursos orçamentários em uma perspectiva “racional”, considerando o que era viável ou não, de acordo com os recursos disponíveis.

Nessa perspectiva, a avaliação assume como característica predominante o seu desenho *top-down* (criada de cima para baixo) voltada para garantir a tomada de decisões mais centralizadas e “eficientes”, visando contribuir com a superação dos problemas de ausência de conhecimento sobre determinados ações, além de ajudar na efetivação das políticas e programas vigentes. Dessa forma, refere-se mais especificamente a maximização da eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos (COHEN; FRANCO, 2007, p. 77).

Portanto, algumas perguntas podem nortear a compreensão dos fundamentos de um estudo avaliativo, tais como: qual o objetivo da avaliação? O que se pretende avaliar e em qual conjuntura e contexto essa demanda se estabelece? Quem demandou a avaliação de uma política ou programa e com qual finalidade? Necessidade de legitimação? Transparência nos gastos públicos? Avaliação como parte de processos

democráticos? Quem vai avaliar? Quais os interesses em jogo? As diferentes possibilidades de respostas para essas questões remetem aos tipos distintos de avaliação que podem ser identificados na literatura, conforme apresentado a seguir.

3. Tipos de Avaliação

Diferentes tipologias de avaliação podem ser identificadas na literatura, estabelecidas a partir de distintos parâmetros como, por exemplo: segundo o momento em que se avalia; segundo as funções; segundo a procedência dos avaliadores: segundo os aspectos dos programas que são objeto de avaliação; avaliação do plano do programa; avaliação do seguimento do programa; avaliação da eficácia (resultados) e eficiência (rentabilidade). Os critérios de avaliação variam de acordo com os objetivos e pressupostos metodológicos estabelecidos e a literatura indica um conjunto de possibilidades em termos de parâmetros que são utilizados como critérios avaliativos, de acordo com os distintos tipos de avaliação (COSTA; CASTANHAR, 2003; ARRETCHE (1998); UNICEF, 1990). Dentre eles destacam-se os seguintes tipos de avaliação e as respectivas perguntas de pesquisa que os fundamentam: (a) **Eficiência**: Em que medida a política/programa produz a máxima contribuição possível em função dos recursos disponíveis? Busca-se a melhor/menor relação entre custo/benefício para atender os objetivos apresentados da política ou programa, que em geral refere-se a custos financeiros e não são considerados outros tipos de custo, como os custos sociais, políticos, dentre outros; (b) **Eficácia**: A política/programa desenvolveu aquilo que foi proposto? Refere-se à avaliação do alcance dos objetivos e metas. Faria (1998, p. 45) diferencia o conceito de eficácia, enquanto dimensão do processo de implementação do programa e efetividade enquanto dimensão do resultado - averiguação de metas. Todavia, cabe considerar que existem resultados esperados e não esperados de uma política ou programa; c) **efetividade**: o que foi feito de fato contribui para o alcance dos objetivos, ou seja, a política/programa foi efetivo em relação ao problema que visava enfrentar? Conseguiu modificar a realidade na direção pretendida? d) **Impacto**: As mudanças alcançadas podem ser atribuídas especificamente à política/programa e não a algum outro fator que tenha afetado o quadro em pauta? A avaliação de impacto tem por objetivo reconhecer os efeitos do programa ou política estudados sobre a sociedade para além dos beneficiários diretos da ação. Busca saber se eventuais mudanças na realidade podem ser diretamente atribuídas a política ou ao programa, ou seja, se é possível

afirmar que a política teve efeitos positivos ou negativos em relação a uma determinada condição que se pretendia afetar, como, por exemplo, a redução da pobreza, da mortalidade infantil, da desnutrição ou da obesidade, dentre outros objetivos de políticas ou programas (TREVISAN; BELLEN, 2008; CARVALHO, 2003).

Uma dificuldade da avaliação de impacto é estabelecer a causa/efeito entre o programa e as modificações identificadas, uma vez que um conjunto de políticas e ações correlacionadas podem afetar a realidade e intervir nos efeitos identificados (COSTA; CASTANHAR, 2003). A concepção da avaliação como prática social e como um processo político em si demanda compreender seu caráter amplo e sinaliza para a importância das “políticas de avaliação de políticas públicas”, ou seja, para os estudos que analisam os próprios motivos que condicionam as políticas e que também condicionam a prática da avaliação. Os objetivos de uma política ou programa podem ser múltiplos e nem sempre sintonizados, considerando a complexidade do processo político que envolve múltiplos sujeitos e interesses. Nesse sentido, Figueiredo e Figueiredo (1986, p.108) diferenciam *avaliação de uma política* da *avaliação política* e destacam que esta consiste em “análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra”. A avaliação política, portanto, busca identificar as razões e os princípios que fundamentam um curso de ação.

A avaliação pode ser também considerada na perspectiva de aprendizagem, ou seja, visando que as informações dela provenientes, ou mesmo que todo o processo em si, seja desenvolvido com o objetivo de compreender e transformar coletivamente as concepções dos sujeitos envolvidos e não apenas julgar algum aspecto específico de uma política. Os resultados das avaliações podem ser apropriados no curso do processo político como instrumentos de persuasão, mobilização e articulação política, como forma de legitimar uma posição e ganhar novos “adeptos” para as mudanças desejadas (HOWLET, 2009).

Uma abordagem de avaliação que também se destaca é aquela articulada à perspectiva do ciclo de políticas e que merece ser aprofundada uma vez que tem orientado uma parte importante dos estudos avaliativos e também analíticos, como visto a seguir.

4. A avaliação no contexto mais recente das políticas públicas nacionais

Os estudos avaliativos no cenário brasileiro foram historicamente marcados pelos distintos enfoques apresentados anteriormente e experiências recentes de avaliação e monitoramento de políticas foram instituídas no sistema público. Nesse sentido, vale ressaltar o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas - SAM do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), construído pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) desde o início de 2004 que visa organizar um sistema de avaliação e monitoramento de programas que são executados por várias secretarias. Consolidou-se uma equivocada percepção de que a avaliação significa apenas fiscalização e controle. No entanto, ela pode se consolidar como um instrumento necessário para aprimoramento, inovação, ampliação, melhor eficiência, efetividade dos programas em questão. Além disso, a confusão de atribuir a prática investigativa apenas para as atividades acadêmicas, em especial para os programas de pós-graduação, contribui para desconsiderar a pesquisa como um elemento primordial para o desenvolvimento de um trabalho contextualizado e eficaz, uma vez que permite uma análise da realidade vigente e das demandas, riscos e soluções possíveis em cada momento histórico. Outro desafio enfrentado no contexto de institucionalização do sistema foi a unificação de diferentes órgãos que possuem diferentes estruturas organizacionais, assim como interesses institucionais e objetos de atuação diferentes (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUZA, 2003; 2006).

No intuito de legitimar o trabalho da SAGI e reafirmar a importância da avaliação, a Secretaria Executiva do MDS em 2005, instituiu um Grupo de Trabalho (integrado por membros de todas as secretarias do MDS) para elaborar a Política de Monitoramento e Avaliação do ministério. A Política define como atividades avaliativas qualquer estudo ou pesquisa referente aos programas e ações que tenha um dos seguintes objetivos: I – análise da implementação de programas e ações; II – análise de resultados imediatos dos programas e ações; III – análise de impactos ou efeitos dos programas e ações; IV – análise da eficiência, da equidade, da eficácia ou da efetividade de programas e ações; V – análise do perfil dos beneficiários dos programas e ações; VI – elaboração de diagnósticos de perfil da demanda; VII – avaliação da satisfação de beneficiários/usuários; VIII – avaliação da qualidade dos serviços prestados; IX – elaboração de estudos de “linha de base”.

Portanto, trata-se de uma perspectiva ampliada que engloba diferentes tipos de avaliação que foram abordadas anteriormente e também de análise de políticas e processos decisórios. A política caracteriza como ações de monitoramento aquelas que *“se destinam ao acompanhamento da implementação e execução dos programas e ações, visando à obtenção de informações para subsidiar o gerenciamento e a tomada de decisões cotidianas, bem como a identificação precoce de eventuais problemas”* (BRASIL, 2006b, p. 2, art. 2º).

A definição do conceito de monitoramento e avaliação contribui para a determinação de um acordo metodológico, no qual direciona as atividades realizadas pela SAM, no que tange a execução de dois subsistemas: o de monitoramento e o de avaliação. São duas unidades interdependentes e diferentes que se relacionam. Considera-se a avaliação como um instrumento de reflexão sobre a relação entre causa e efeito das políticas e programas que possibilita um julgamento de valor sobre o objeto “estudado”. Enquanto o monitoramento é um acompanhamento contínuo das ações, observando variáveis como: objetivos, metas, resultados, etc, que visam gerar informações sobre a execução, o andamento do programa (JANNUZZI *et. al*, 2009, p. 124).

Diante de tais definições, o SAM passa a construir a matriz de funcionamento que é alimentada por dois eixos: dados produzidos em nível local, ou seja, nos próprios municípios que encaminham diretamente para as secretarias responsáveis pela gestão dos programas, dentro de um determinado período de tempo; dados secundários, quando agências implementadoras e ou parceiras recolhem os dados e depois fazem os repasses para as secretarias finalísticas. Essas concentram as informações criando um banco de dados que é repassado para a SAGI, responsável pela construção de indicadores dos programas e gestão da informação. A mesma conta com o acesso direto do banco de dados do IBGE e Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e demais instituições (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUZA, 2006). Sendo assim, o SAM funciona da seguinte forma: as secretarias, como a SENARC (Transferência de Renda), a SNAS (Assistência Social) e SESAN (Segurança Alimentar e Nutricional) recebem as informações dos municípios e ou agências operadoras ou parceiras, além dessas captarem dados sobre o objeto de atuação e encaminham todos os dados aglomerados para a SAGI que irá acoplá-los no SAM.

No que tange o processo de avaliação dos programas do MDS, o primeiro

passo refere-se à decisão sobre qual será o programa avaliado, para em seguida ser firmado o termo de referência que é revisado tanto pela SAGI como pelas secretárias finalísticas para então instituir o ato da contratação e iniciar a avaliação, como indica a Figura 1.

Figura 1. Ciclo de avaliação dos programas do MDS



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados obtidos em: Vaitsman; Rodrigues e Paes-Souza. UNESCO, 2006.

Legenda: SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação
SF – Secretaria Finalística IE – Instituição Executora CIS – Consórcio de Informações Sociais

Os diversos elementos que compõe esse sistema de avaliação e monitoramento instituído no país indicam uma dinâmica complexa de consolidação de relações institucionais, parâmetros e processos, tecnologia e formação de pessoal que

sinaliza o esforço empreendido para construir e divulgar informações sobre as políticas e programas implementados, especialmente a partir de 2003. Ano em que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) foi reinstituído no país e sua atuação foi fundamental para a consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), formalizado em Lei Orgânica promulgada em 2006 com o objetivo de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável (DHAA) e a Soberania Alimentar. O SISAN é integrado pelas (1) Conferências nos três níveis de governo, responsáveis por indicar diretrizes e prioridades políticas; (2) Câmara Interministerial (CAISAN) composta por Ministérios e Secretarias Especiais responsáveis pelas pastas que lidam com as questões de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o (3) Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão de assessoramento da Presidência da República integrado por representantes de diferentes setores de governo e sociedade civil, prevendo também seus congêneres estaduais e municipais (BRASIL, 2006).

Boa parte dos programas incluídos no escopo da Política Nacional de SAN (PNSAN) e do SISAN estiveram vinculados a SESAN, cujas ações integraram o Sistema de Monitoramento e Avaliação do MDS, como visto anteriormente. No entanto, para além do monitoramento sistemático e das avaliações de programas que foram realizadas no âmbito desses Sistemas, o CONSEA produziu em 2010 uma Matriz de indicadores de SAN visando monitorar o atendimento dos objetivos e metas estabelecidas e pactuadas no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) bem como o grau de implementação da PNSAN e a realização progressiva do DHAA (CONSEA, 2010).

Além disso, o CONSEA também desenvolveu a avaliação de programas estratégicos para a PNSAN, tendo como referência a ótica do DHAA (CONSEA 2005a; 2005b). Essa pode ser considerada uma perspectiva que se aproxima do que a literatura identifica como avaliação baseada em valores (PATTON, 2002; TAYLOR, 2006). Esse tipo de avaliação, considerando os princípios que balizam o DHAA, pressupõe que os processos de operacionalização de uma política ou programa são tão importantes quanto os seus produtos. Nesse sentido, ainda que um programa de combate à pobreza implemente algum tipo de ação que tenha impacto na condição de pobreza - mensurada em geral por indicadores objetivos (como, por exemplo, a renda e o acesso a bens e serviços) - caso o processo de implementação ocorra de forma que os usuários do

programa sejam submetidos a relações hierárquicas ou a alguma forma de humilhação ou discriminação, não há como desconsiderar que essa dinâmica de operacionalização pode, inclusive, reforçar práticas sociais e relações de desigualdade que, em última instância, contribuem para o próprio quadro de pobreza. Portanto, a avaliação baseada em valores pressupõe que as políticas e programas devem ser avaliados a partir de princípios que são fundamentais no âmbito da política em pauta, como equidade, justiça social, valores democráticos, dentre outros. Com base nessa ótica, o CONSEA produziu uma metodologia de avaliação que orienta processos avaliativos fundamentados em um desenho de investigação que dialoga com o enfoque do DHAA (CONSEA, 2005 a; 2005b).

É importante ressaltar-se que foram publicados diversos Cadernos de Estudo do MDS que apresentaram os resultados das avaliações e análise de políticas que foram realizadas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). O último número dessa revista foi publicado em 2018 e correspondeu ao 33º Cadernos de Estudo (MDS, 2018). Além disso, a Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação que é uma publicação da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação em parceria com o MDS/SAGI e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República vem publicando desde 2011 um conjunto de artigos que publicizam as experiências de monitoramento e avaliação empreendidas pelo governo federal. Na primeira edição da revista Borges *et al* (2011) apresentam um relato sobre o processo de criação e desenvolvimento da Rede. Assim como o esforço de divulgação dos resultados das avaliações e do sistema de monitoramento foi empreendido um processo de formação dos gestores envolvidos para que pudessem desenvolver as ações de avaliação (HELMANN, 2014).

Considerações finais

A problematização aqui desenvolvida sobre os diferentes enfoques de avaliação de políticas que vem sendo abordados na literatura ressaltou que trata-se de uma prática socialmente construída a partir de múltiplos propósitos, interesses e perspectivas, de acordo com as conjunturas política e social em curso. Foram abordadas questões referentes às avaliações de políticas e programas governamentais, ainda que ressaltando a relevância de uma concepção ampliada de políticas públicas que valoriza a ação política de instituições e organizações da sociedade civil na construção dos

processos políticos, sem desconsiderar o lugar estratégico e singular do Estado e dos governos. Nessa perspectiva, é possível considerar que a abordagem de avaliação marcada por forte caráter instrumental e tecnicista que pressupõe uma racionalidade das políticas públicas e dos processos decisórios se desenvolve articulada aos objetivos de controle e aprimoramento. Tal racionalidade, no entanto, não se sustenta diante da complexidade das relações políticas, dos contextos institucionais, das disputas e conflitos de interesses que vem sendo problematizados pelos estudos no campo da análise de políticas no Brasil.

Portanto, se por um lado, as avaliações clássicas de impacto, efetividade, eficiência produzem informações relevantes sobre as políticas públicas, por outro, a análise de políticas que visa compreender a complexidade dos processos políticos e decisórios é fundamental para subsidiar o conjunto diversificado de sujeitos envolvidos no curso de sua ação política, inclusive os setores governamentais.

As decisões políticas não são apenas baseadas em evidências ou em resultados de avaliações de políticas ou programas que indicam que determinado tipo de intervenção é mais eficaz, eficiente ou efetiva do que outra, ainda que esse tipo de avaliação seja fundamental para o planejamento. A construção das políticas públicas é um processo político e, conseqüentemente, são múltiplos os interesses em disputa, as alianças e as estratégias que condicionam as decisões. Ainda assim, a avaliação é fundamental para aportar elementos específicos aos processos decisórios, ser apropriada pelos diferentes atores (gestores, técnicos de governo, representantes da sociedade civil, dentre outros) que dele participam, fortalecer a transparência da ação pública, da ação governamental, e para subsidiar a atuação política dos distintos sujeitos envolvidos, além de contribuir para a “prestação de contas” sobre os recursos públicos. Nesse sentido, alguns tipos de avaliação aqui abordados são especialmente significativos para os processos democráticos, como a avaliação baseada em valores, a avaliação como processo de aprendizado e as práticas avaliativas construídas em uma perspectiva participativa.

As experiências recentes de consolidação de Sistemas Nacionais de Avaliação e Monitoramento de políticas indicam caminhos interessantes nessa direção, como a construção de indicadores e sistemas avaliativos a partir de espaços sócio políticos de participação social que envolvem setores de governo e organizações da sociedade civil. Destaca-se então, por um lado, iniciativa de institucionalizar a prática

de avaliação e monitoramento no âmbito de um Ministério – o MDS – que abarcava, até 2018, Sistemas fundamentais para as políticas de corte social, como o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional.

O conjunto de estudos desenvolvidos nesse contexto indica a importância da simultaneidade de diferentes tipos de práticas tanto de avaliação quanto de análise de políticas. Essa “complementariedade” possibilita identificar, para além do impacto, efetividade e eficiência dos programas, as peculiaridades dos processos políticos. Dessa forma, os estudos situados no campo da análise de políticas, e que integraram o sistema de avaliação e monitoramento do MDS, possibilitam compreender os diferentes tipos de condicionantes que afetam o processo político e que podem contribuir para “explicar” os efeitos (in) previstos e (in) desejados das políticas. Tanto a avaliação, quanto o monitoramento e a análise de políticas são fundamentais para subsidiar os atores envolvidos no processo de construção das políticas governamentais.

Por outro lado, destaca-se a experiência do CONSEA que potencializou a perspectiva de avaliar e monitorar programas governamentais a partir de princípios e valores caros para a política de SAN, bem como para tantas outras políticas nacionais que afetam a questão social no país, como o DHAA, a equidade, a participação social, a intersetorialidade e os princípios de justiça social. Essa experiência é especialmente relevante, principalmente considerando as políticas de corte social e os conflitos redistributivos que são marcantes na sociedade brasileira. No entanto, sua continuidade foi ameaçada com a Medida Provisória nº 870 de 1º de Janeiro de 2019 que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios que prevê a extinção do CONSEA e todas as normativas referentes a sua ordenação. No dia 28 de maio de 2019 o Senado aprovou a Medida Provisória 870 com as alterações propostas pela Câmara dos Deputados, incluindo a manutenção do CONSEA, em um processo marcado por forte pressão da sociedade civil em todo o país que indicou a vitalidade dos processos participativos que foram construídos no âmbito dessa política.

Cabe então refletir sobre as possibilidades de reforçar as experiências de articulação entre avaliação e análise de políticas aqui abordadas e fortalecer as práticas de avaliação, análise e monitoramento de políticas em uma perspectiva sistêmica, integrada e principalmente democrática.

Referências

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. In.: **Avaliação de Políticas Sociais**. Rico, EM (org) São Paulo: Cortez; IEE, 1998. P 29-49.

BORGES, A.H; PINHO, J; AZEVEDO, J.P; NEWMAN, J.L; WENCESLAU, J; JOPPERT, M.P; CARVALHO, S.N. A rede brasileira de monitoramento e avaliação: um relato do processo de sua criação e desenvolvimento. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação* 2011, 1(1): 04-17.

BRASIL. **Leiº 11.346 de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN – com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, Presidência da República: 2006a. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acessado em: 27 de fevereiro de 2019.

_____. **Minuta de Portaria sobre a Política de Avaliação e Monitoramento do MDS**. Institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Nº. 33. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2018, p. 94.

CEDEPLAR/UFMG. **Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família no Brasil**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 2007.

CONSEA. **Análise do Programa Bolsa Família sob a ótica do Direito Humano à alimentação adequada e saudável**. Brasília: CONSEA, 2005 a.

CONSEA. **Análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar sob a ótica do Direito Humano à alimentação adequada e saudável**. Brasília: CONSEA, 2005 b.

CONSEA. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil**. Indicadores e monitoramento da constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília: CONSEA, 2010.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **RAP**: Rio de Janeiro, 37 (5), p. 969-92, set./out. de 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política de avaliação de políticas públicas. **RBCS**, vol. 20, n. 59, p. 97 – 109, 2005.

FIGUEIREDO, Marcus Faria.; FIGUEIREDO Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas**: um quadro de referência teórica. Belo Horizonte: 1986, p 107-127.

FLEXOR, G & LEITE, SP. **Análise de Políticas Públicas**: breves considerações teórico- metodológicas. Avaliando a gestão das políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos *policy-makers*”. Relatório Final de Pesquisa, 2006.

HELMANN, A; VILAS BOAS, P.A.F; JANNUZZI, P.M. Desenvolvendo capacidade para monitorar e avaliar. IN MADEIRA, L.M (org). Avaliação de Políticas Públicas. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. Pp 83-102.

HOWLET, M. Policy Evaluation: policy making as learning. In.: Howlet, M. **Studying Public Policy**: policy cycles and policy subsystems. Canada: Oxford University Press, 2009. p 178-196.

LIMA Junior R., Olavo B.; SILVA, An de Abreu; LEITE, Maria Claudia. **Intervenção planejada na realidade social**: escopo e limites da pesquisa de avaliação. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1978.

MAZMANIAN, D.A; SABATIER, P. A.; A framework for Implementation Analysis. In: **Implementation and Public Policy with a New Postscript**. 2aEd. Lanham, Maryland, 1989.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2010.
PATTON, M. Q. A vision of evaluation that strengths democracy. **Evaluation**, 2002; 8 (1): 125-139.

POTVIN, L; BISSET, S. There is More to Methodology than Method IN Potvin, L; McQueen, D (eds.), **Health Promotion Evaluation Practices in the Americas**, Springer Science Business Media, 2008.

TAYLOR, D. Critical policy evaluation and the question of values: a psychosocial approach. **Critical Social Policy**: 2006 (26): 243 – 267.

TREVISAN, AP; BELLEN, HM. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP**: 2008; 42(3): 529-50.

UNICEF. **Guide for monitoring and evaluation**. New York: Unicef, 1990.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUZA, Rômulo. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO: Brasil, 2006. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/TemplateHTML/PDFs/Most/mostp ort.pdf>. Acessado em: 19 de fev. de 2019.