

# POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO: DESAFIOS ANTES, DURANTE E PÓS-PANDEMIA

Paulo Jannuzzi

## Princípios básicos para Avaliação de Políticas Públicas no Século XXI

- Políticas Públicas são compromissos civilizatórios inescapáveis e insubstituíveis
- Políticas Públicas são complexas e requerem abordagem sistema de Avaliação
- A Implementação deve ser o centro da Avaliação
- Critérios de Avaliação precisam refletir valores públicos institucionalizados

Políticas Públicas estão presentes no nosso cotidiano, muito mais do que nos damos conta...  
Um dia de nosso cotidiano...

Horário	Atividade	Tem Política Pública relacionada ? Qual(is)?
6:00	Acordar pelo despertador	
6:15	Escovar o dente usando água tratada	
6:30	Tomar café solúvel com leite (produto lácteo)	
7:00	Sair de casa e pegar o trem, ônibus ou metrô	
7:30	Descer no centro e andar pela calçada, atravessar ruas, pedir informações ao guarda	
8:00	Chegar no trabalho em que se é empregado com carteira	
8:30	Consultar IBGE para saber qual foi a inflação do mês passado	
12:00	Sair para almoço e entrar em um restaurante, onde se vê “Nossa cozinha está aberta”	
13:00	Pagar o almoço com vale-refeição e voltar para trabalho	
17:00	Sair do trabalho e passar no posto de saúde para tomar uma vacina “anti-gripe”	
19:00	Chegar na faculdade e fazer duas disciplinas de um curso de 4 anos, regulamentado	
22:45	Chegar de ônibus e andar pela rua de casa, iluminada	
23:00	Assistir televisão, para saber sobre aprovação da nova lei trabalhista	
23:30	Dormir, se possível sem barulho	

# Políticas Públicas estão presentes no nosso cotidiano, muito mais do que nos damos conta...

## Um dia de nosso cotidiano...

Horário	Atividade	Tem Política Pública relacionada ? Qual(is)?
6:00	Acordar pelo despertador	Fuso Horário oficial
6:15	Escovar o dente usando água tratada	Padrão adequado
6:30	Tomar café solúvel com leite (produto lácteo)	Serv. Insp.Fed/Rotulo
7:00	Sair de casa e pegar o trem, ônibus ou metrô	Regul Municipal
7:30	Descer no centro e andar pela calçada, atravessar ruas, pedir informações ao guarda	Regul Municipal
8:00	Chegar no trabalho em que se é empregado com carteira	Regul. Trabalhista – CLT
8:30	Consultar IBGE para saber qual foi a inflação do mês passado	Órgão público
12:00	Sair para almoço e entrar em um restaurante, onde se vê “Nossa cozinha está aberta”	Vig. Sanitária
13:00	Pagar o almoço com vale-refeição e voltar para trabalho	Prog.Alim. Trabalhador
17:00	Sair do trabalho e passar no posto de saúde para tomar uma vacina “anti-gripe”	Sist.Unico Saúde
19:00	Chegar na faculdade e fazer duas disciplinas de um curso de 4 anos, regulamentado	Regul. MEC
22:45	Chegar de ônibus e andar pela rua de casa, iluminada	Serviço Municipal
23:00	Assistir televisão, para saber sobre aprovação da nova lei trabalhista	Conc. Pública
23:30	Dormir, se possível sem barulho	Lei do Silêncio

## MAS AFINAL O QUE É POLÍTICA PÚBLICA ?

Há muitas definições para Políticas Públicas na literatura (vide Celina Souza 2005):

- Políticas Públicas como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos Lynn (1980)
- Política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Dye (1984)
- Política Pública como um conjunto de decisões e atividades que estão ligadas a solução de um problema coletivo, isto é, qualquer insatisfação relativa a uma necessidade, uma demanda ou oportunidade de intervenção pública. Subirats e Dente (2014,p.39)
- Política Pública como medidas de ação governamental para **atender uma demanda coletiva, mitigar uma problemática** social, econômica ou ambiental; ou ainda **promover um valor público desejado**.

# FINALIDADES DA POLÍTICA PÚBLICA

<b>Atende</b>	provimento de educação básica
<b>Demandas</b>	atendimento à saúde
<b>Coletivas</b>	recursos básicos para sobrevivência limpeza urbana
<b>Mitiga</b>	alta mortalidade infantil
<b>Problemáticas</b>	baixo desempenho escolar
<b>sociais</b>	drogadição poluição
<b>Promove</b>	Preservação ambiental
<b>Valores</b>	Maior coesão social
<b>Públicos</b>	Menor desigualdade Respeito à diversidade cultural/étnica/etc

# FINALIDADES DA POLÍTICA PÚBLICA

## Ação pública/Políticas Públicas

<b>Atende</b>	provimento de educação básica	-> Escola pública para todos indivíduos 4 a 17 anos
<b>Demandas</b>	atendimento à saúde	- > SUS atendimento universal e integral
<b>Coletivas</b>	recursos básicos para sobrevivência	-> Bolsa Família, BPC, Renda Universal, Corona voucher
	limpeza urbana	-> Coleta pública diária/semanal geral/seletiva
<b>Mitiga</b>	alta mortalidade infantil	-> intervenções integradas saúde e saneamento
<b>Problemáticas</b>	baixo desempenho escolar	-> ações integradas condições vida e sist escolar
<b>sociais</b>	drogadição	-> ações multisetoriais – saúde, assistência, segurança
	poluição	-> regulação ambiental, punição, rodizio
<b>Promove</b>	Preservação ambiental	-> regulação ambiental, campanhas publicitárias
<b>Valores</b>	Maior coesão social	-> ações em livros didáticos, escolas, televisão, cultura
<b>Públicos</b>	Menor desigualdade	-> ações compensatórias, tributação de IR
	Respeito à diversidade cultural/étnica/etc	-> estatutos, lei de proteção, concursos

# BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas Públicas são empreendimentos recentes na História, constituídas nos últimos 150 anos, originando o que no Século XX se denominou de Estado de Bem-Estar Social.

## **Estado liberal (século XVIII-XIX)**

- Política Pública como regulação ou permissão de prestação de atividades empresariais e cidadãos (licenças para construir, para comercializar etc)
- Estado provê segurança jurídica para contratos entre empresas e entre indivíduos e segurança pessoal contra riscos internos e externos e alguma ação em Saúde pública higienista
- Gestão por Burocracia clássica (Weber): garantir impessoalidade, racionalidade, legalidade dos atos e documentos (fluxo dos meios)

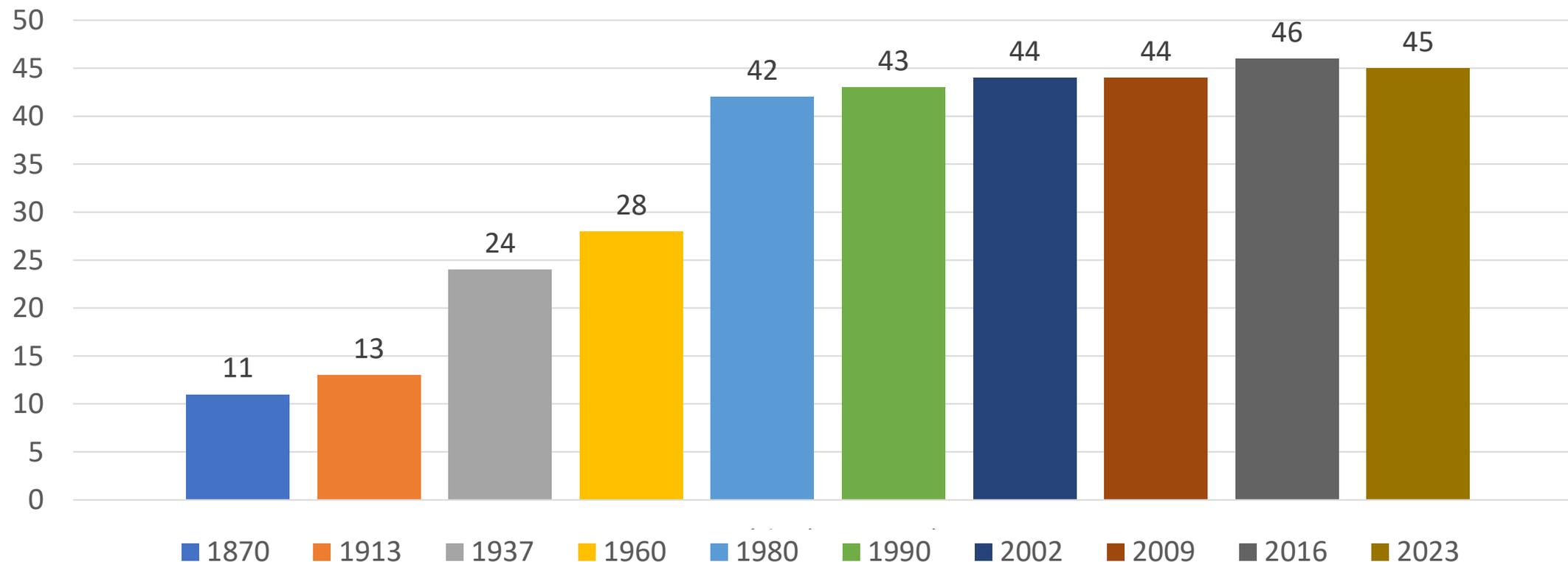


## **Estado Bem Estar (século XX)**

- Política Pública como solução para problemas coletivos (exploração do trabalho – sex XIX), demandas coletivas (educação – anos 30) e valores públicos (bem-estar e saúde, pós-guerra)
- Democratização política crescente, urbanização, envelhecimento, expansão capitalista, Guerras mundiais
- Gestão por Tecno-burocracia: garantir programação de recursos e oferta de serviços públicos (produtos e resultados)

Estado de Bem-Estar é um desiderato civilizatório construído ao longo do século XX como resultado das lutas por participação política, sufrágio eleitoral universal, urbanização, envelhecimento populacional, desenvolvimento econômico, guerras mundiais e busca de solução para demandas coletivas

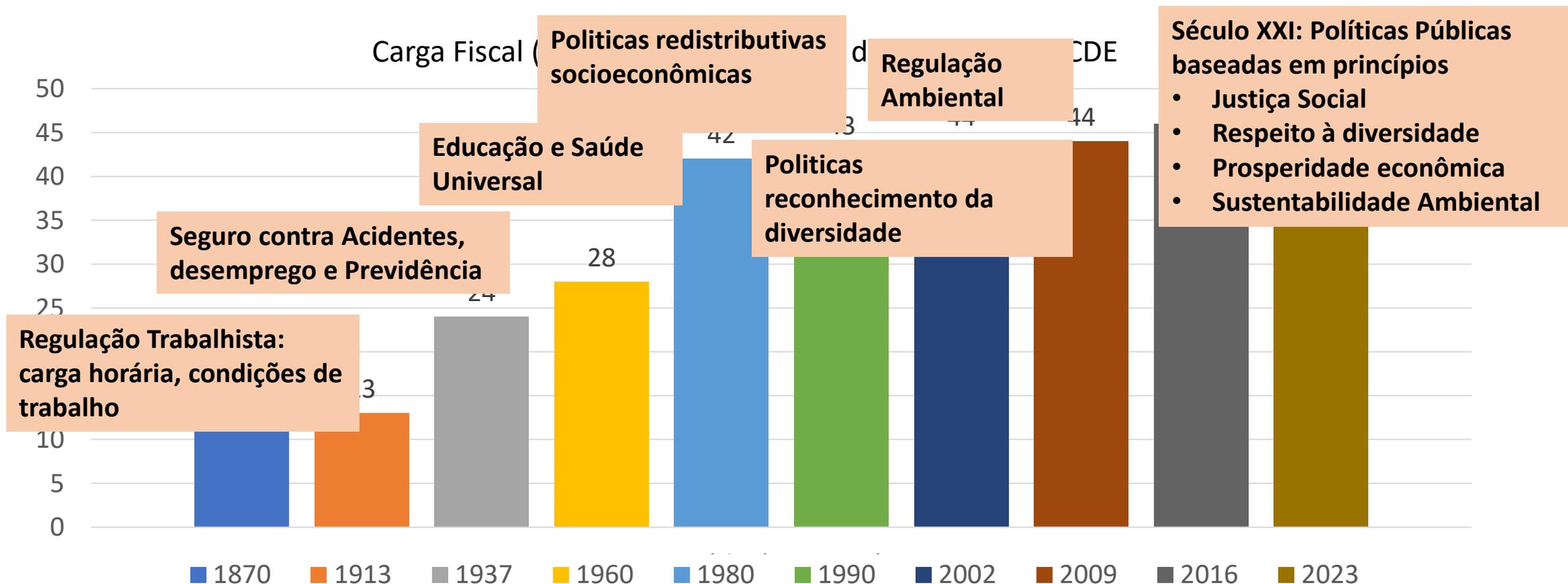
Carga Fiscal (% PIB) – 11 países mais desenvolvidos OCDE



Fonte: Dados 1870-2002 Vito Tanzi. The Economic Role of the State in the 21st Century. Cato Journal, 2005.

2009-2016: IMF Fiscal Monitor Tabela A5 em <http://www.imf.org/~media/Files/Publications/fiscal-monitor/2018/April/pdf/fm1801.ashx?la=en>

Políticas Públicas – operacionalizadas por Programas, Planos, Regulação, Renúncia Fiscal – foram gradativamente sendo propostas ao longo dos séculos XIX e XX para atender demandas de diferentes agentes e atores

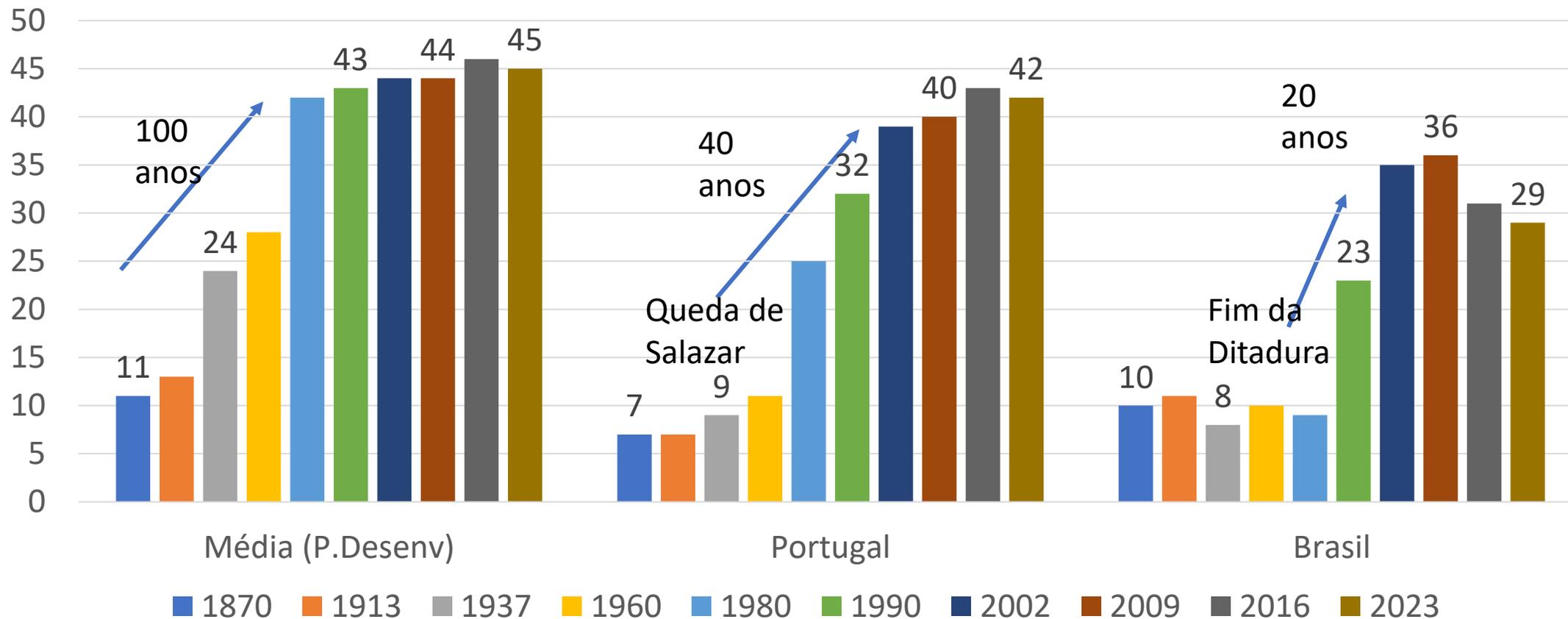


Fonte: Dados 1870-2002 Vito Tanzi. The Economic Role of the State in the 21st Century. Cato Journal, 2005.

2009-2016: IMF Fiscal Monitor Tabela A5 em <http://www.imf.org/~media/Files/Publications/fiscal-monitor/2018/April/pdf/fm1801.ashx?la=en>

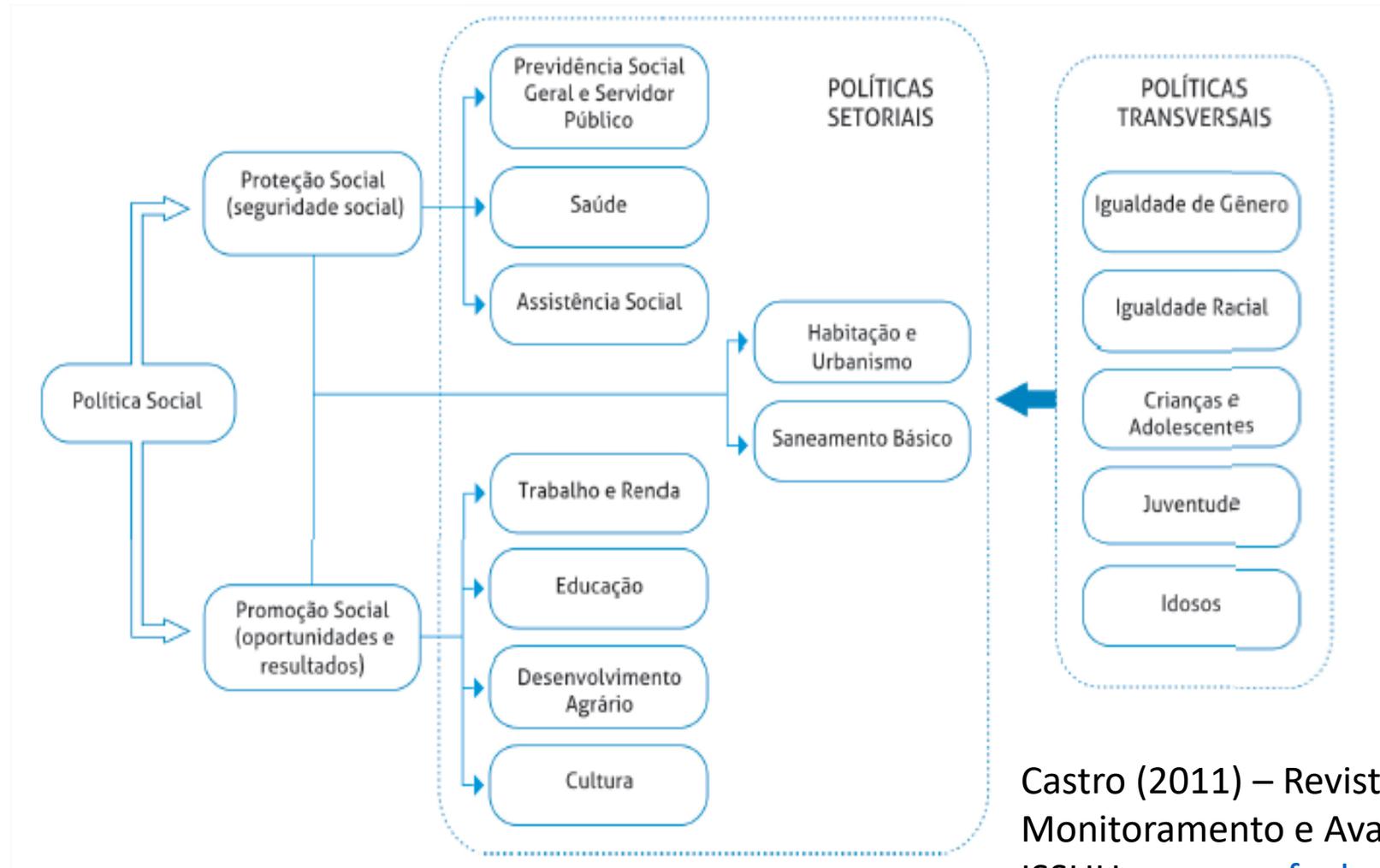
Com a redemocratização, países ibéricos (anos 1970), Brasil e outros países da América Latina (anos 1990) vieram trilhar esse caminho de construção do Estado de Bem-Estar

Carga Fiscal do Setor Público em alguns países (%PIB)



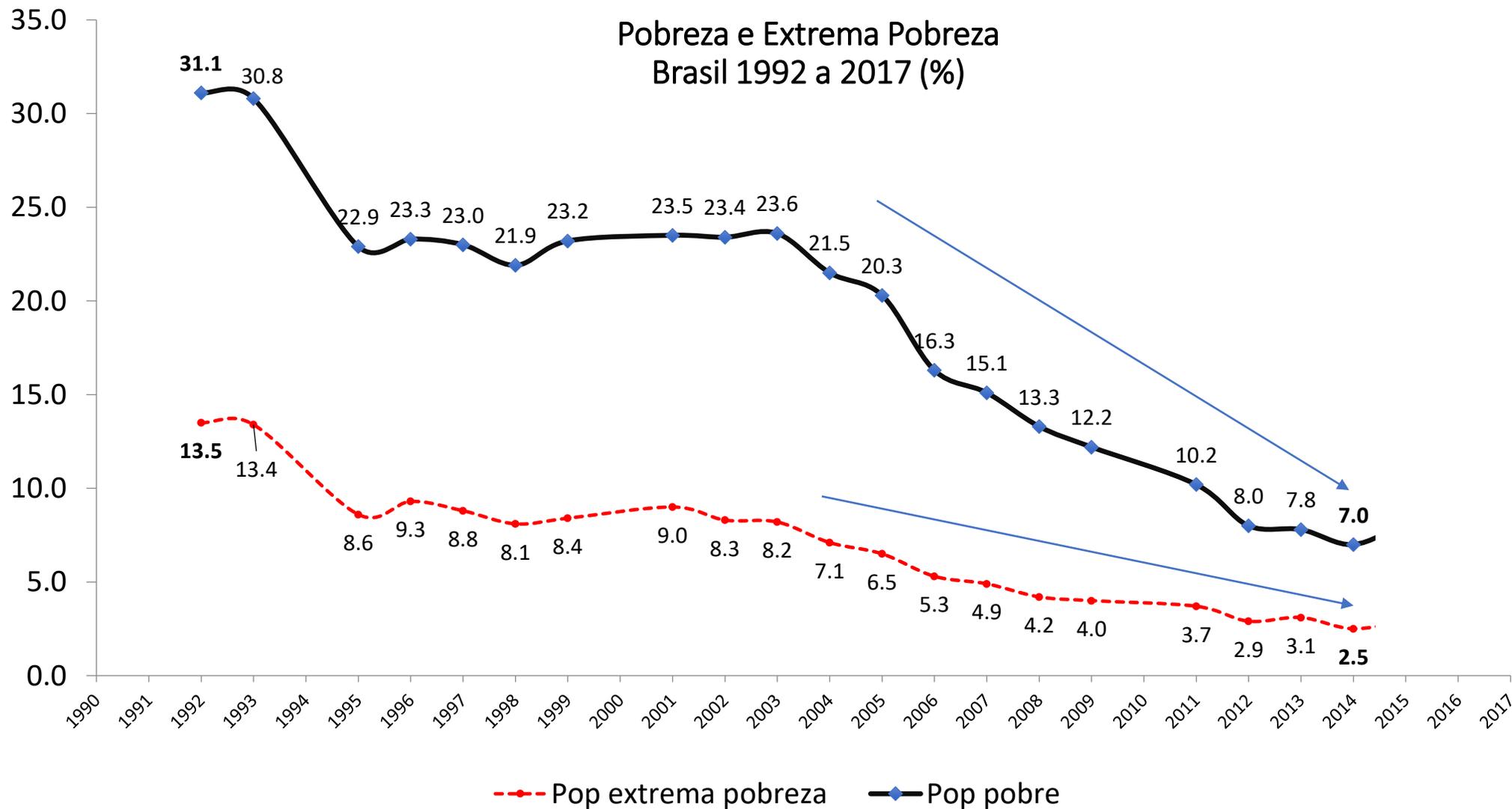
Fonte: Dados 1870-2002 Fiscal Prudence and Profligacy database <http://www.imf.org/external/datamapper/rev@FPP/USA/FRA/JPN/GBR/SWE/ESP/ITA/ZAF/IND>  
2009-2016: IMF Fiscal Monitor Tabela A13 em <http://www.imf.org/~media/Files/Publications/fiscal-monitor/2018/April/pdf/fm1801.ashx?la=en>

Desde a Constituição de 1988 e, em particular, após 2003, estrutura-se no Brasil um Sistema mais amplo em escopo e escala de políticas sociais, de cunho universal combinado com ações redistributivas (Universalismo com Equidade)



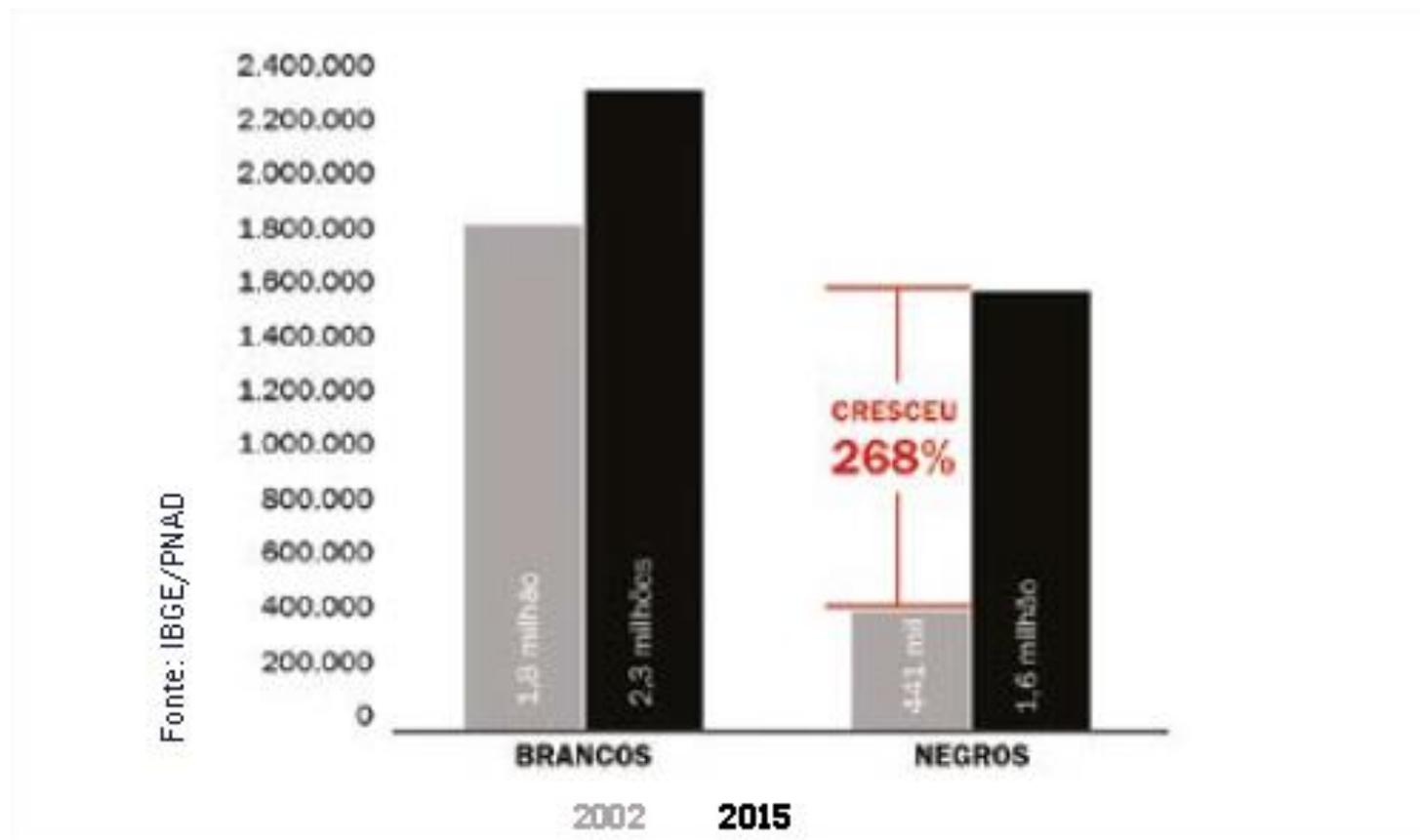
Castro (2011) – Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação n.1 em ISSUU ou [www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)

ESTE CONJUNTO DE POLÍTICAS TEM FORTE IMPACTO SOCIAL, SOBRETUDO NAS INIQUIDADES MAIS GRAVOSAS E NAS REGIÕES MAIS VULNERÁVEIS



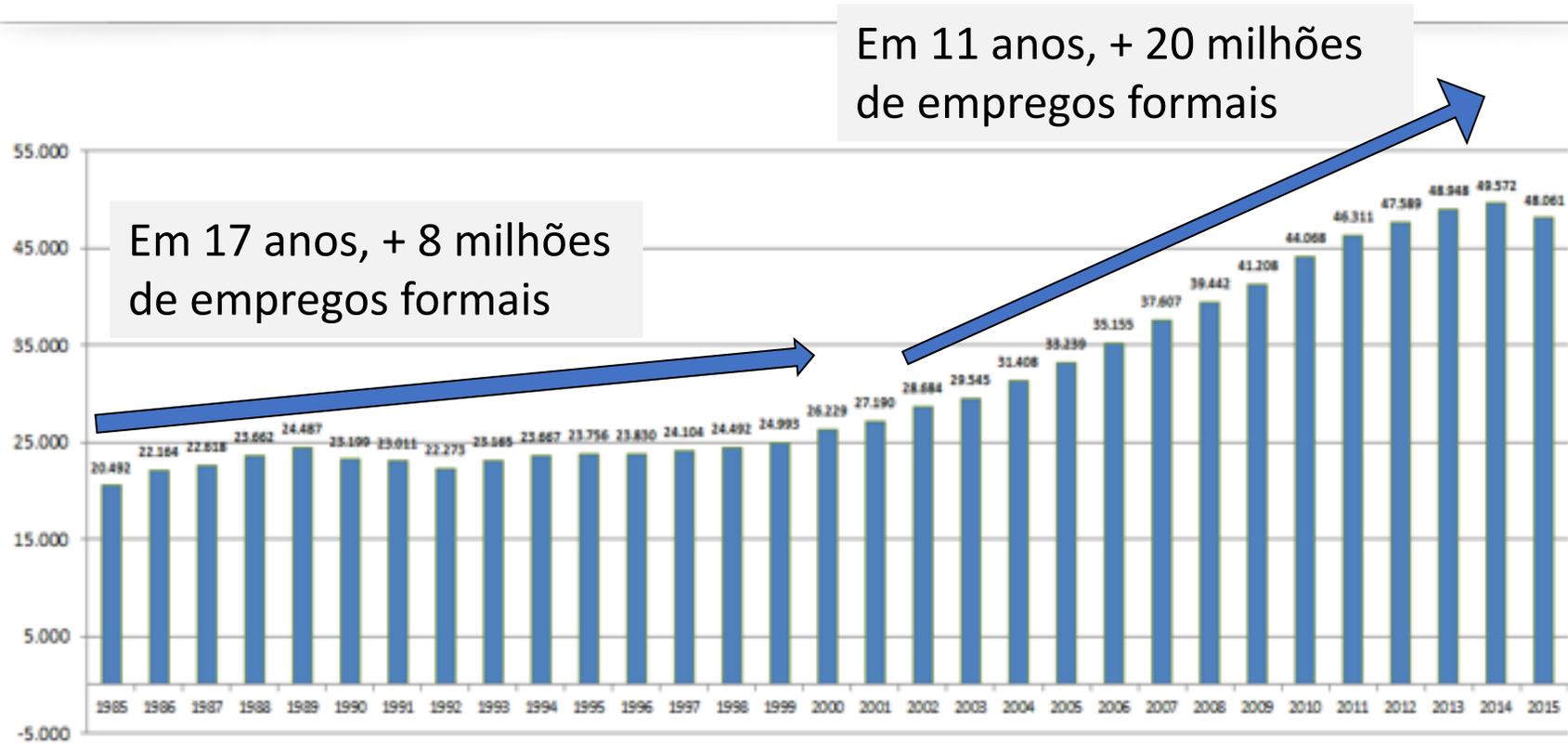
Os efeitos desse conjunto de políticas pode ser avaliado em várias dimensões, como sobre o acesso de 1 milhão de negros ao ensino superior

**Gráfico 21 - Distribuição da população de 18 a 24 anos de idade segundo frequência escolar no ensino superior (inclusive mestrado e doutorado), por cor/raça**



Os efeitos desse conjunto de políticas e decisões econômicas pro-mercado nacional pode ser avaliado em várias dimensões, como sobre a criação de empregos formais no período

## Evolução do Número de Empregos Formais – 1985 a 2015

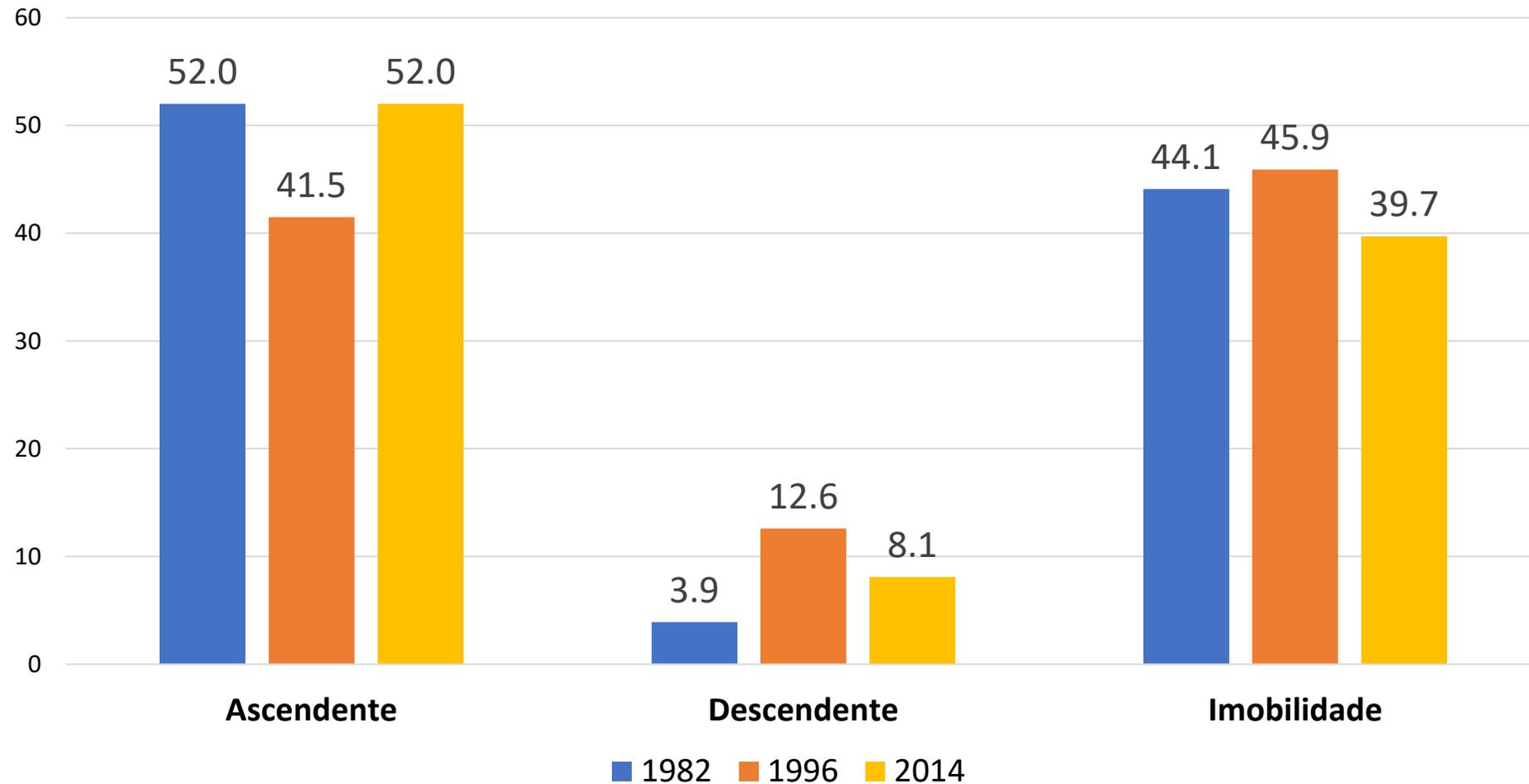


Fonte: RAIS - DEC n 76.900/75 MTB

\* estoque na base mil.

Os efeitos desse conjunto de políticas pode ser avaliado em várias dimensões, como a retomada dos níveis de mobilidade social ascendente

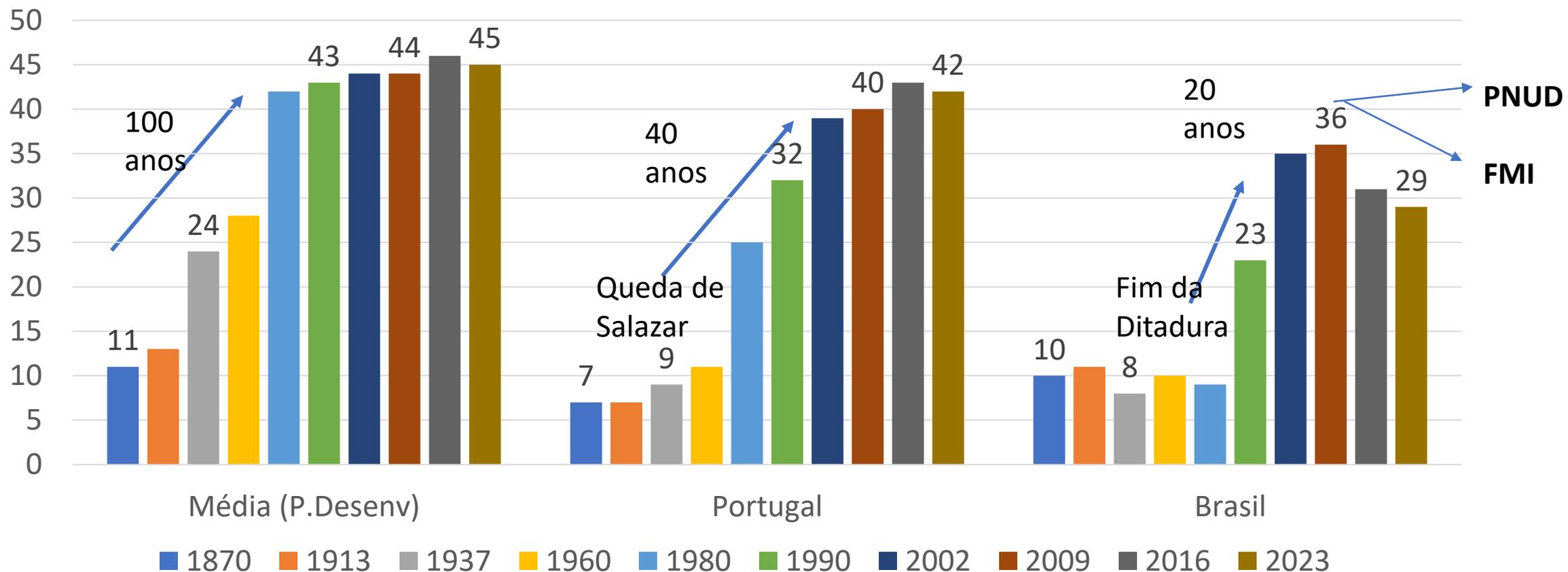
Mobilidade social intrageracional – Brasil 1982, 1996 e 2014



## Cenários futuros das Políticas Públicas (antes da Pandemia Covid)

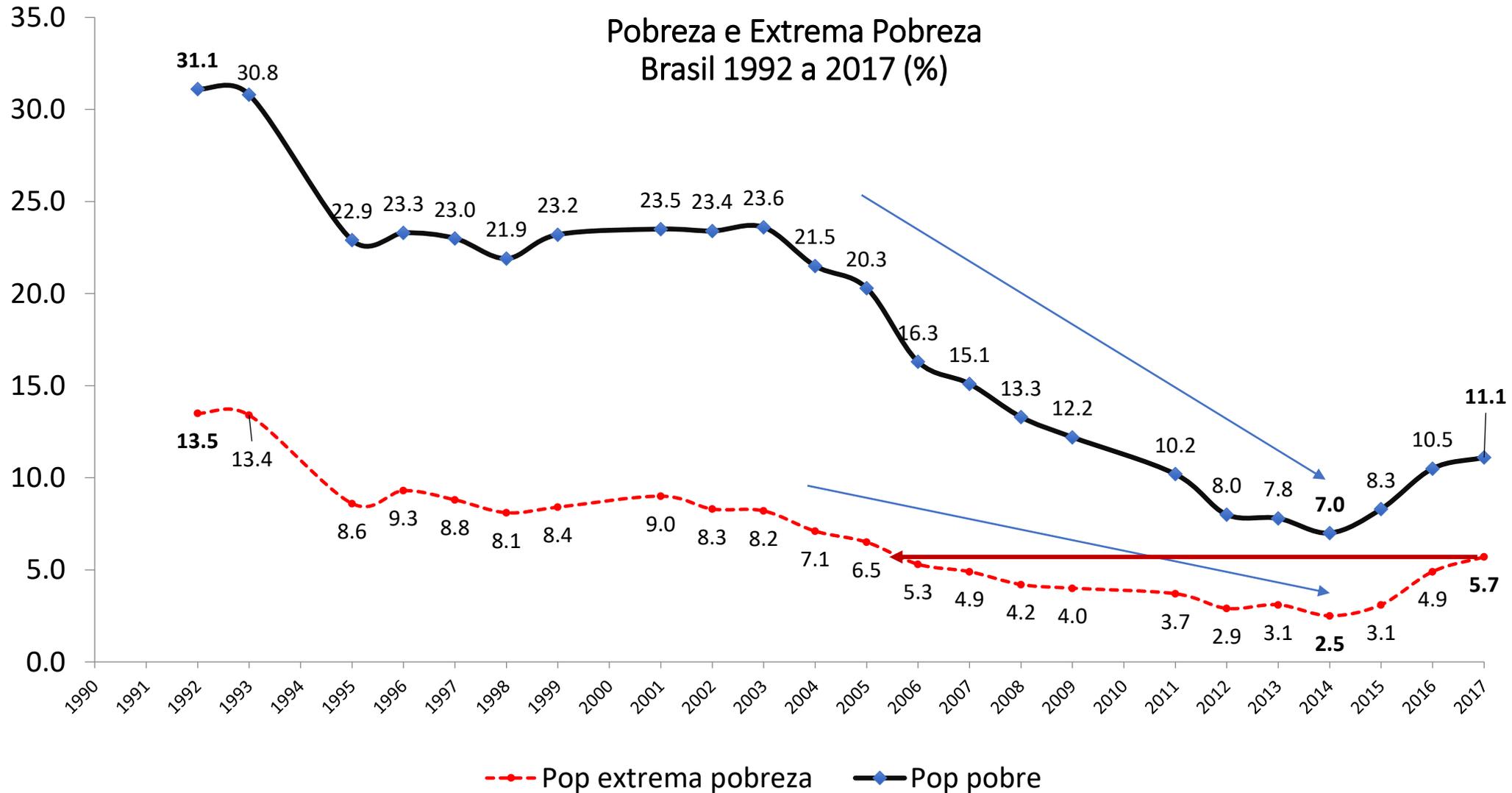
PNUD projetava a necessidade de expansão da Carga Fiscal para +40% até 2030 para atingimento metas ODS  
FMI projetou redução da Carga Fiscal para 29% em 2023, como consequência do Teto de Gastos e Baixo crescimento

Carga Fiscal do Setor Público em alguns países (%PIB)



Fonte: Dados 1870-2002 Fiscal Prudence and Profligacy database <http://www.imf.org/external/datamapper/rev@FPP/USA/FRA/JPN/GBR/SWE/ESP/ITA/ZAF/IND>  
2009-2016: IMF Fiscal Monitor Tabela A13 em <http://www.imf.org/~media/Files/Publications/fiscal-monitor/2018/April/pdf/fm1801.ashx?la=en>

# AS CONSEQUÊNCIAS DO DESMONTE DO CONJUNTO DE POLÍTICAS COMEÇA A SER REVELAR RAPIDAMENTE: EM 2 ANOS O BRASIL VOLTOU 10 NO COMBATE À POBREZA



## Princípios básicos para Avaliação de Políticas Públicas no Século XXI

- Políticas Públicas são compromissos civilizatórios inescapáveis e insubstituíveis
- Políticas Públicas são complexas e requerem abordagem sistema de Avaliação
- A Implementação deve ser o centro da Avaliação
- Critérios de Avaliação precisam refletir valores públicos institucionalizados

## Breve existência das Políticas Públicas no Brasil

- Enquanto os países centrais constituíram suas Políticas Públicas em mais de 80 anos, o Brasil sequer teve metade do tempo para tanto.
- Políticas Públicas provocaram mudanças expressivas em uma geração. Ex: filho do servente de perdreiro pode se tornar técnico em edificação; filha da empregada chegou na universidade.
- Uma parte muito expressiva das Políticas e programas sociais foram efetivamente criados nos últimos 25 anos, após a Constituição de 1988, estando pois em diferentes estágios de maturidade institucional
- Políticas de Assistência Social existem há menos de 15 anos; Políticas Ambientais e no âmbito da Cultura são ainda mais recentes
- A rapidez na estruturação das políticas acabou gerando muita fragmentação, sobreposição e disfuncionalidades intersetoriais e interfederativas

## Complexidade das Políticas Públicas no Brasil

- Políticas e programas públicos são intrinsecamente multi-objetivos, não são projetos com corpo restrito de executores e voltados a uma finalidade específica
- As Políticas e programas públicas, sobretudo as sociais, operam por meio de articulação federativa, com pactuação de objetivos e atividades entre as três esferas de governos, em contextos sociais e econômicos muito diversos, múltiplos públicos-alvo e em ambientes diferenciados de capacidade de gestão
- Envolvem diretamente mais de 10 milhões de gestores e técnicos públicos nas 3 esferas, com diferentes formações, em diferentes regimes de contratação, operando mais de 300 programas federais, além dos existentes em 27 UF e nos 5.570 municípios
- É até surpreendente como, com tantos problemas de diagnóstico, desenho e implementação, se tenha conseguido resultados e impactos significativos em várias áreas

# Complexidade das Políticas Públicas no Brasil

## Programa ou Projeto

**Água para Todos**

## Objetivos

Promover a universalização do acesso à água em áreas rurais para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar, visando ao pleno desenvolvimento humano e à segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade social”

## Públicos Alvo

- Público-alvo: famílias inscritas no Cadastro Social Único do Governo Federal, com renda mensal familiar per capita de até R\$ 170,00 (maio/2018)
- Abrangência nacional, em especial, semiárido

## Mapa de Processos e Resultados – Água para Todos

### Contexto

- Semiárido e Regiões com escassez de água para consumo
- Famílias inscritas no Cadastro Único residentes na zona rural

### Recursos

- Orçamento Federal (BSM)
- Min.Integração
- Min.Des.Social
- Funasa
- Recursos BNDES, FBB e Petrobrás
- Gov. Estaduais e municipais
- ASA e org. Sociais

### Atividades

- Levantamento e localização de demanda social para o programa
- Estabelecimento de convênios com estados, municípios e organizações sociais operadores
- Contratação de empresas, pedreiros e outros agentes
- Compra, distribuição e instalação das cisternas e sistemas de abastecimento
- Mobilização social para oficinas de capacitação
- Realização de oficinas de capacitação

### Produtos

- Cisternas de alvenaria
- Cisternas de polietileno
- Sistemas de captação de água pluvial para agricultores
- Sistemas coletivos abastecimento de corpos d'água, poços ou nascentes
- Barreiros ou pequenas barragens
- Kits de irrigação
- Barragens subterrâneas
- Poços perfurados
- Pedreiros e famílias capacitados no uso e manutenção

### Resultados

- Água suficiente armazenada de boa qualidade para consumo humano na estiagem
- Água disponível para asseio, limpeza e conforto domiciliar
- Água disponível para produção alimentos e criação de animais
- Empregos nas atividades de construção e manutenção das cisternas
- Maior acesso e conhecimento de políticas públicas

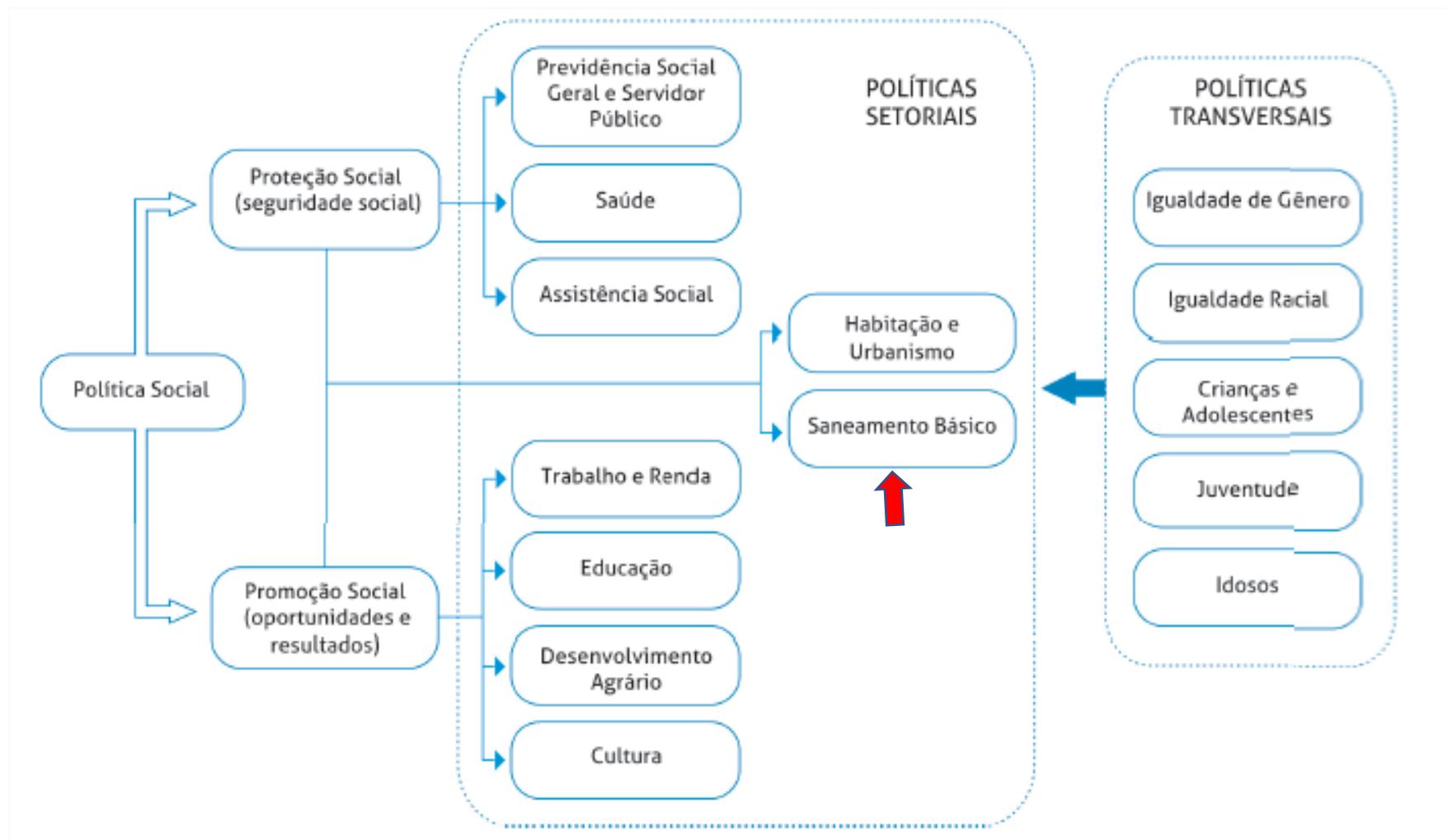
### Pressupostos

- Regime anual e suficiente de chuvas
- Acesso a pol. sociais e de inclusão produtiva
- Adequação do tratamento da água para consumo

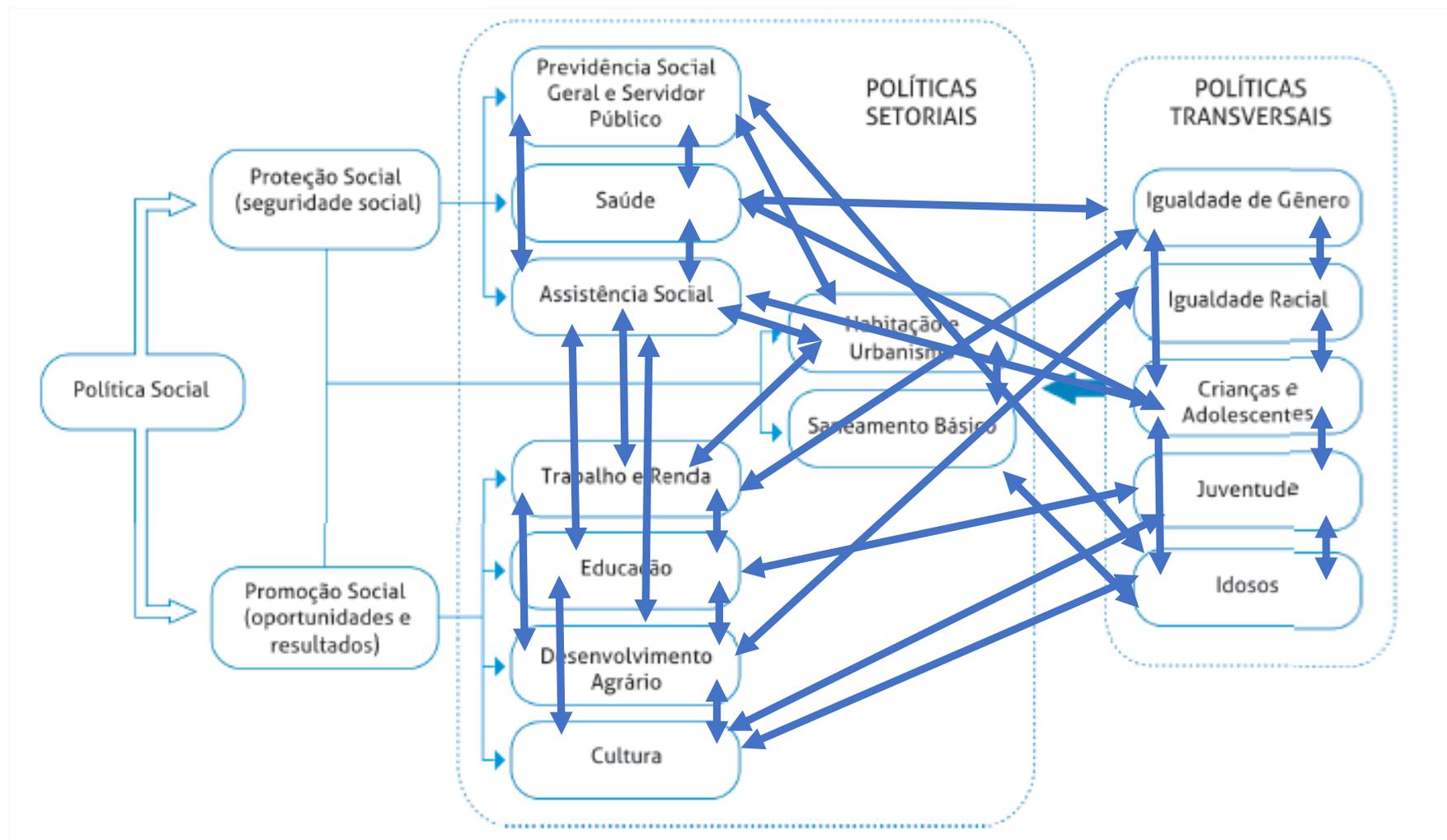
### Impactos

- Segurança alimentar e nutricional
- Condições de salubridade do domicílio
- Riscos de enfermidades decorrentes de baixo consumo de água ou de água insalubre
- Geração de renda
- Equidade e coesão social
- Sustentabilidade ambiental

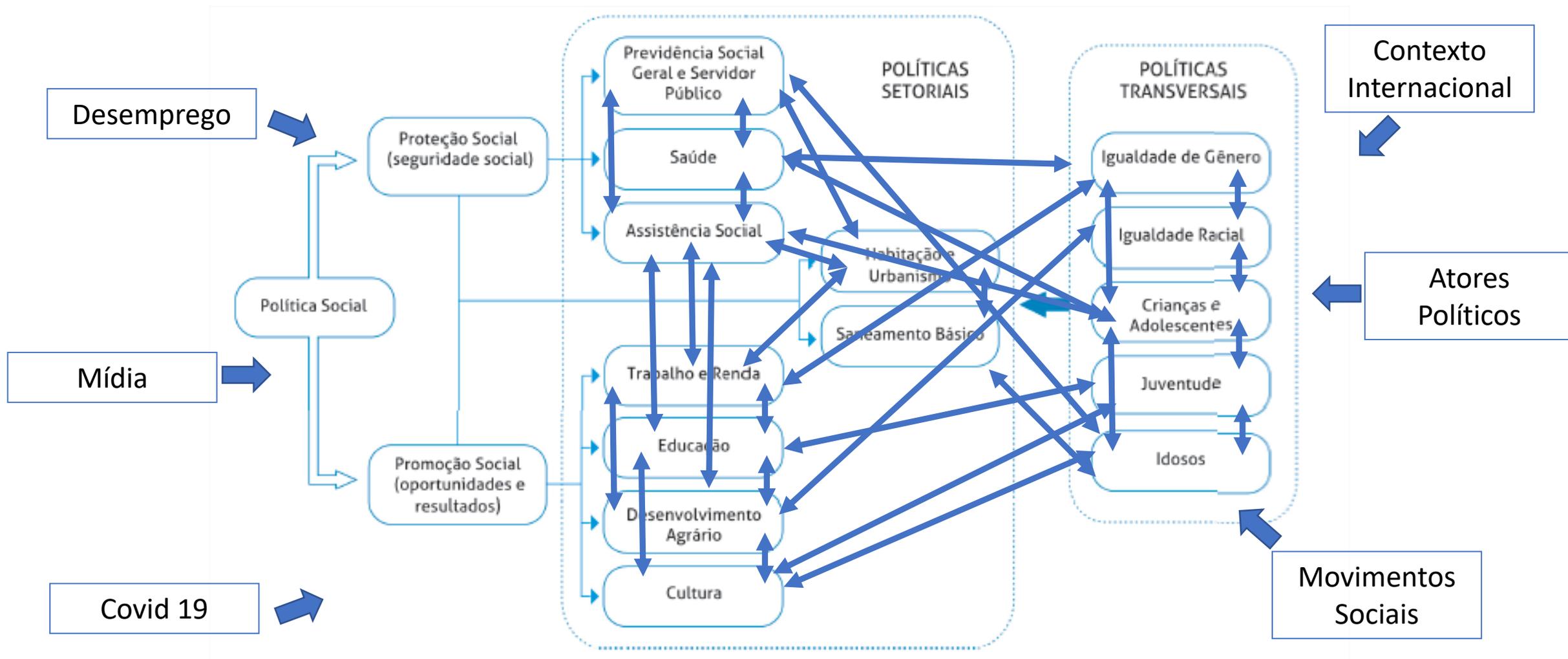
# Políticas Públicas são Sistemas Abertos: interagem com Contexto e outras Políticas e são influenciadas por eles



# Políticas Públicas são Sistema Abertos: interagem com Contexto e outras Políticas e são influenciadas por eles



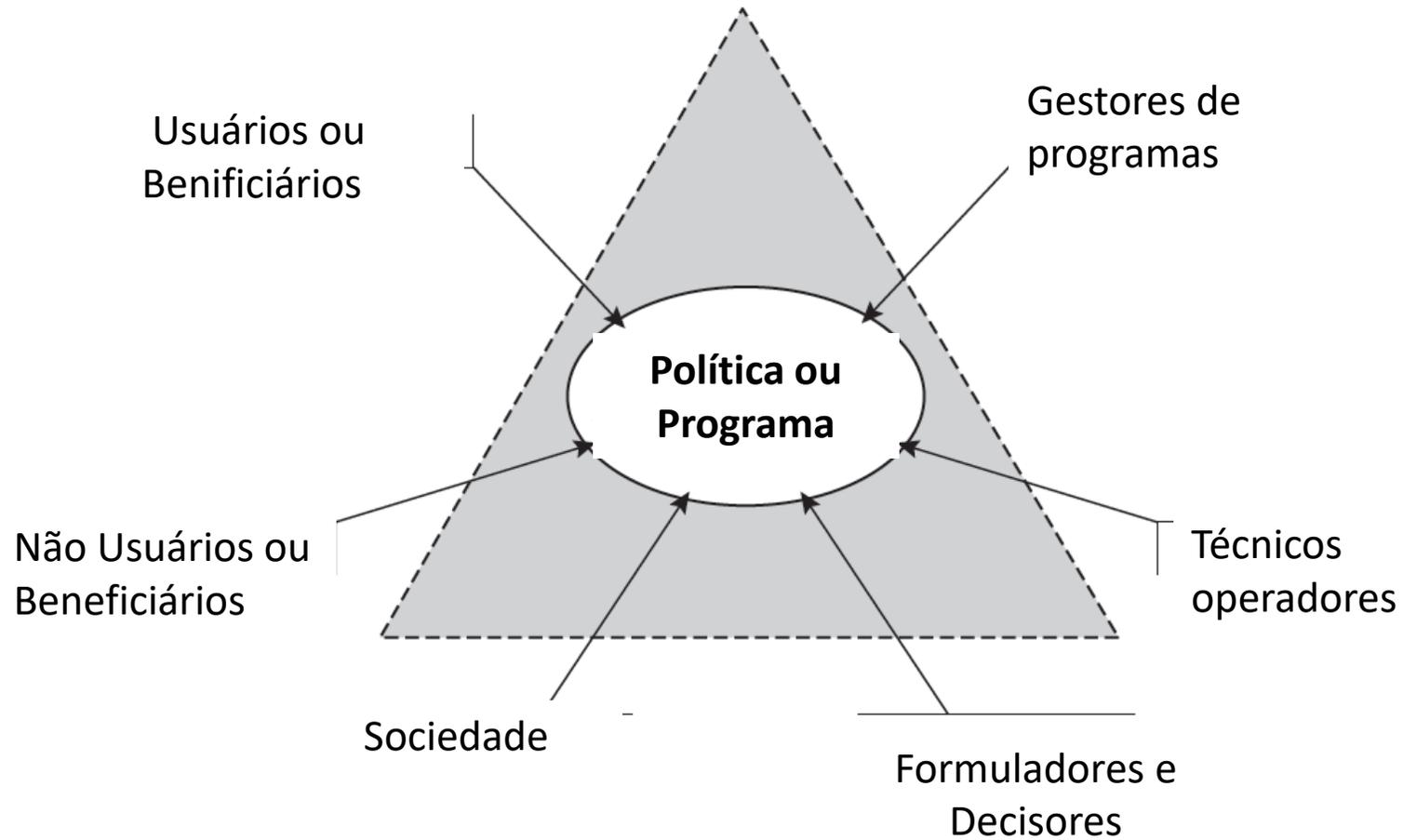
# Políticas Públicas são Sistema Abertos: interagem com Contexto e outras Políticas e são influenciadas por eles



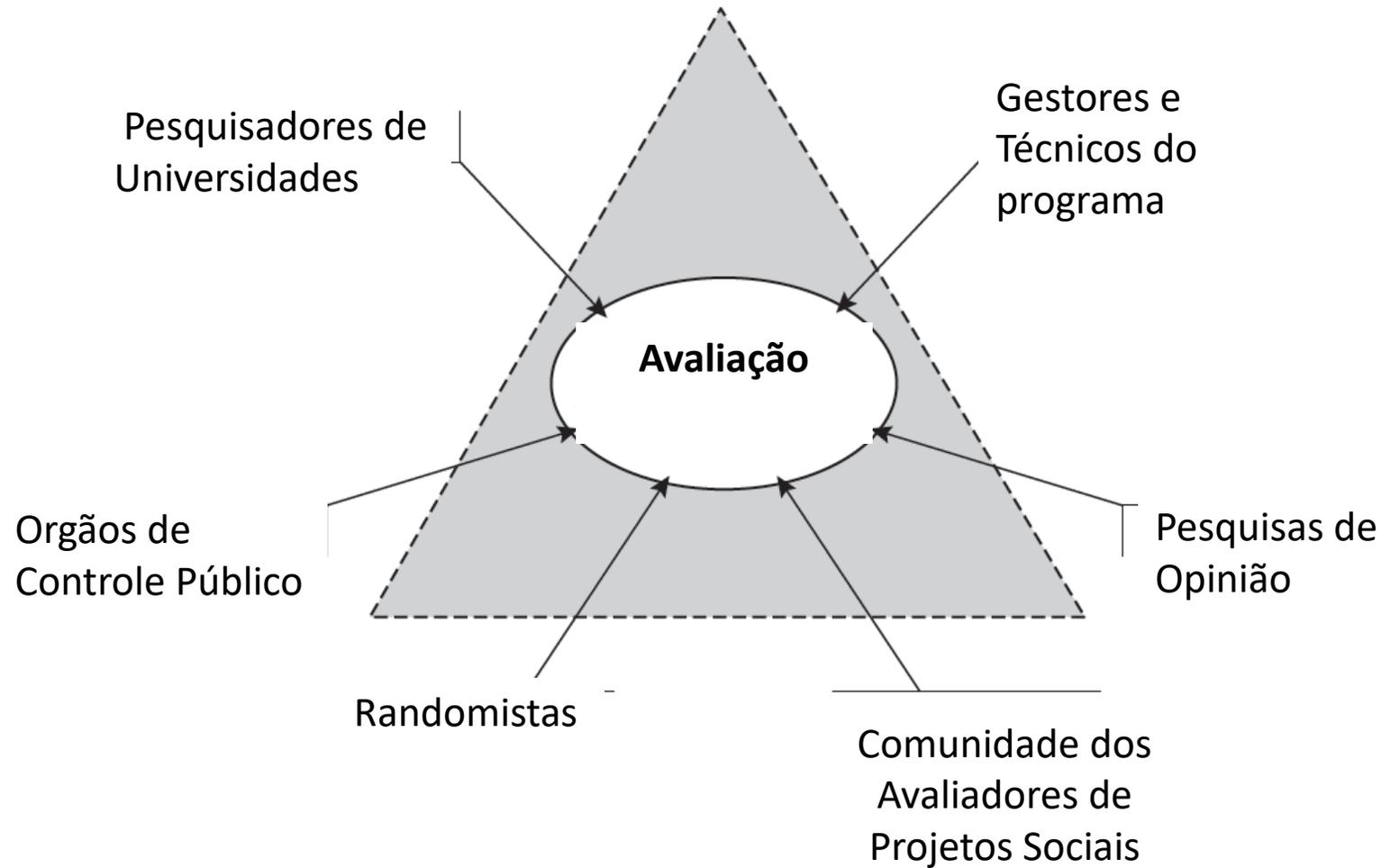
# Triangulação de sujeitos, técnicas e perspectivas



# Triangulação de sujeitos, técnicas e perspectivas



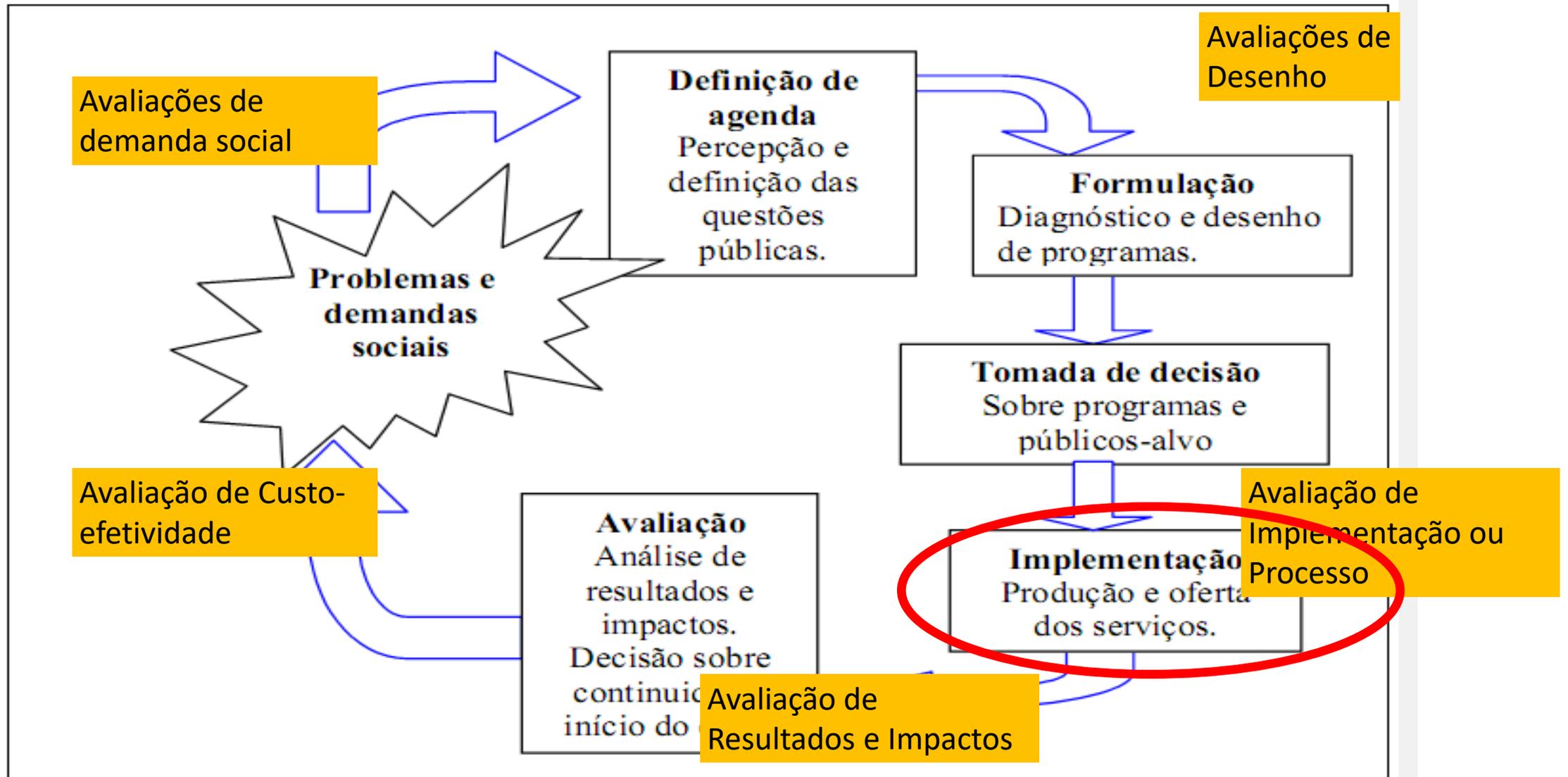
# Triangulação de sujeitos, técnicas e perspectivas



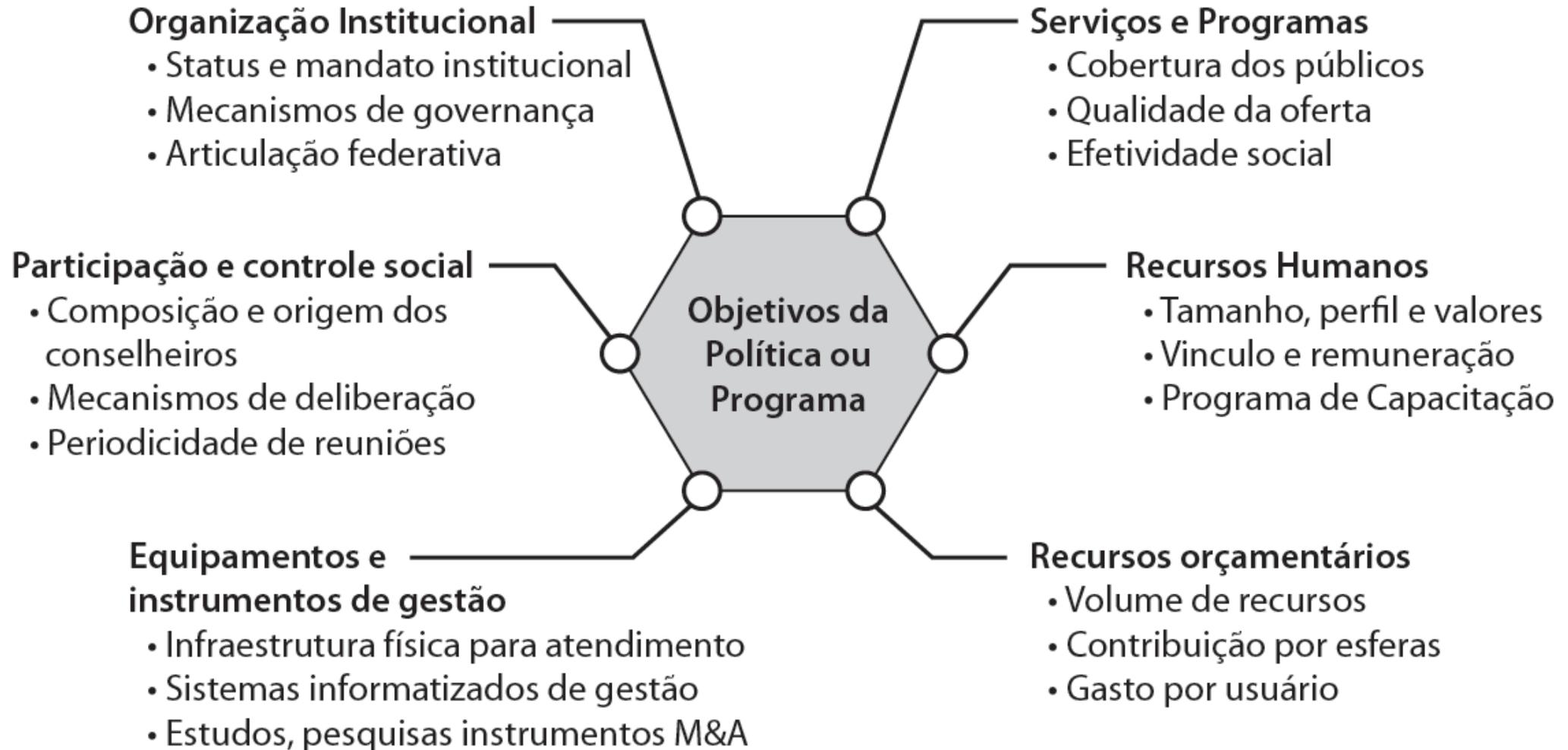
## Princípios básicos para Avaliação de Políticas Públicas no Século XXI

- Políticas Públicas são compromissos civilizatórios inescapáveis e insubstituíveis
- Políticas Públicas são complexas e requerem abordagem sistêmica de Avaliação
- A Implementação deve ser o centro da Avaliação
- Critérios de Avaliação precisam refletir valores públicos institucionalizados

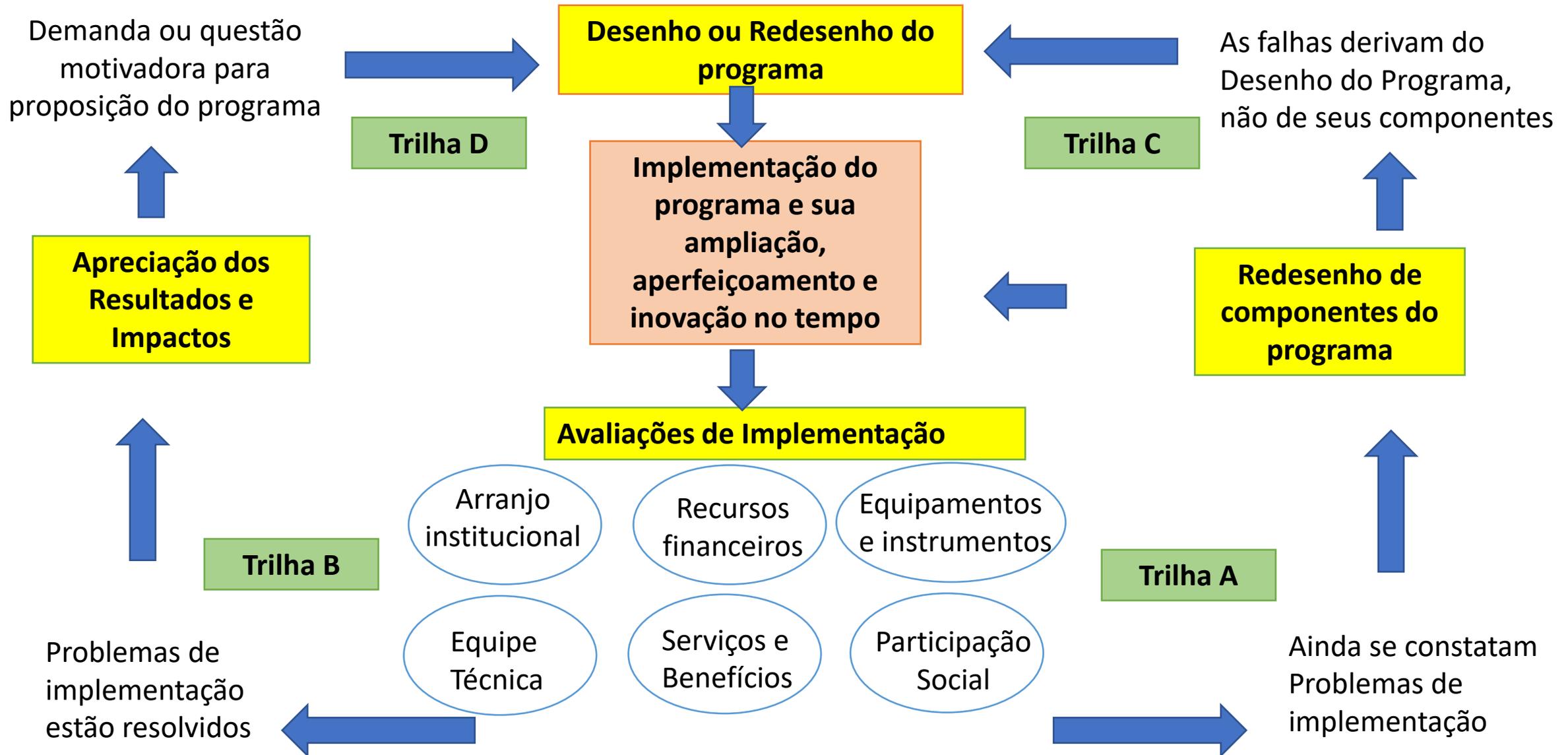
Inúmeros estudos avaliativos tem mostrado que os principais problemas de falta de eficácia e efetividade de políticas e programas são consequência de falhas de implementação



# Os Nós Críticos de implementação de políticas e programas



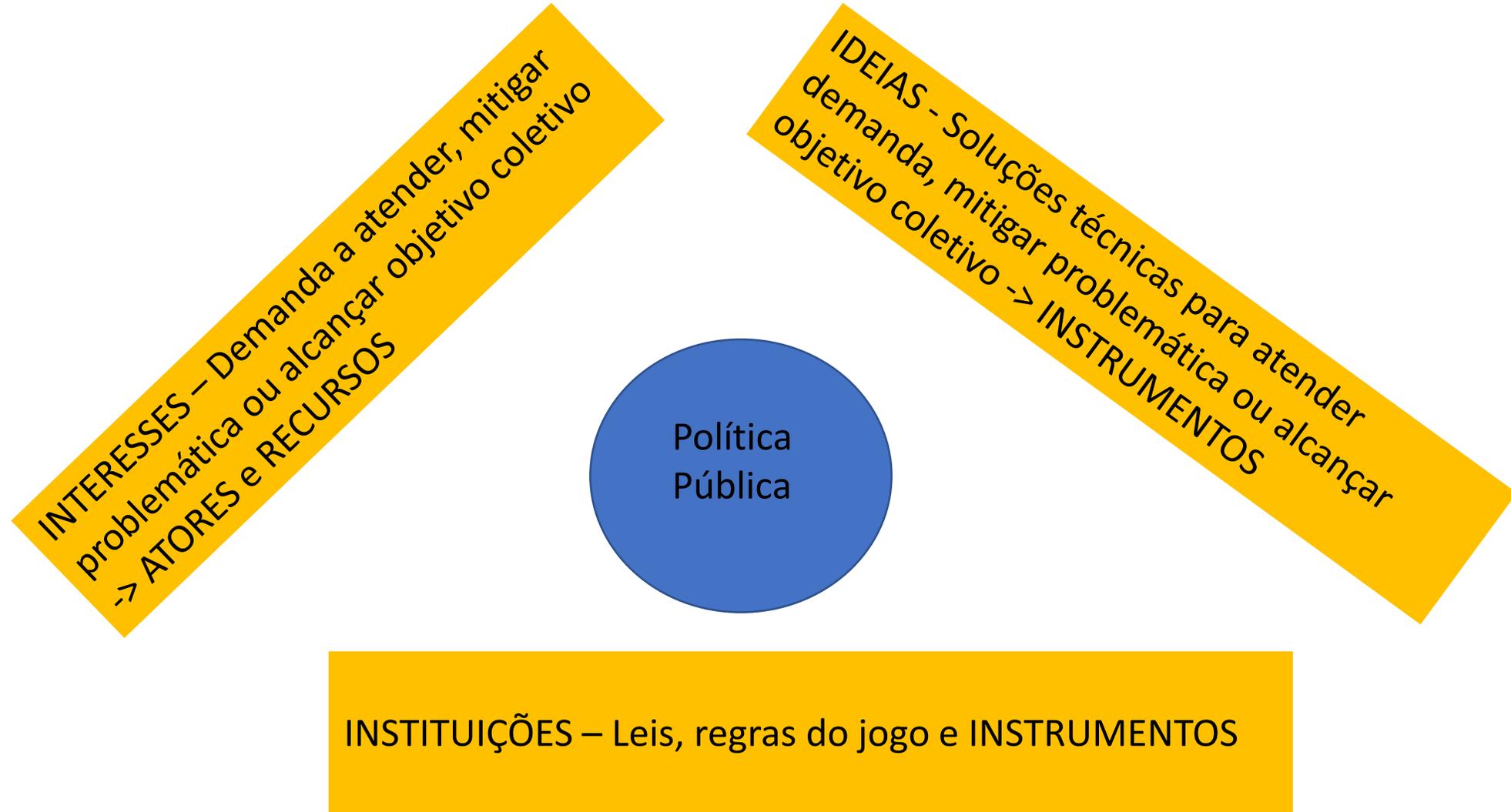
# A IMPLEMENTAÇÃO NO CENTRO DA AVALIAÇÃO



## Princípios básicos para Avaliação de Políticas Públicas no Século XXI

- Políticas Públicas são compromissos civilizatórios inescapáveis e insubstituíveis
- Políticas Públicas são complexas e requerem abordagem sistêmica de Avaliação
- A Implementação deve ser o centro da Avaliação
- Critérios de Avaliação precisam refletir valores públicos institucionalizados

# POLÍTICA PÚBLICA SE CONSTRÓI DA DISPUTA DE ATORES- SEUS INTERESSES, SEUS RECURSOS- SUAS PROPOSTAS E IDEIAS VALENDO-SE OS INSTRUMENTOS E REGRAS INSTITUCIONAIS EXISTENTES



## Referência aos Valores Civilizatórios

- Tal como o desenho, a Avaliação de Políticas Públicas não é neutra, nem pode ser !
- Se o Desenho de uma Política Pública é orientado por valores políticos e princípios públicos por que a Avaliação não deveria sê-lo ?
- Ex: Políticas e Programas Público em Saúde são formulados tendo como referência os compromissos com universalidade da cobertura, integralidade da oferta de serviços e equidade nas modalidades de acesso aos mesmos.
- Por que a Avaliação do mérito da Política poderia se limitar a uma análise de Eficiência e Conformidade burocrática na utilização dos recursos ?
- Políticas e programas públicos tem sido descontinuados sob o argumento da ineficiência ou inexistência de recursos ....

## Referência aos Valores Civilizatórios

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

....

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

....

## Referência aos Valores Civilizatórios

Art. 5º (cont)

....

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos **tratados internacionais** em que a República Federativa do Brasil seja parte.

.....

§ 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015\)](#)

## Referência aos Valores Civilizatórios

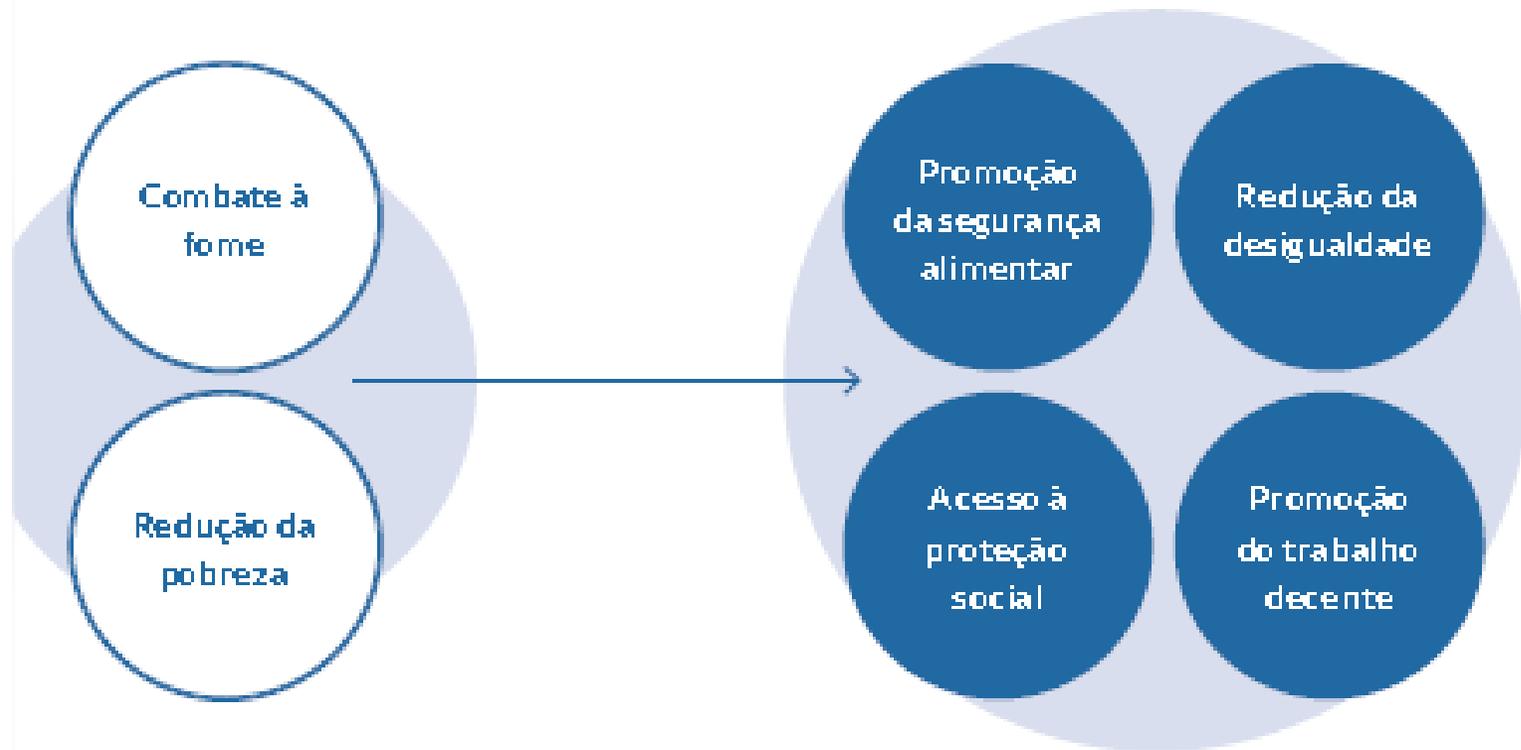
A boa Política Pública no século XXI é a que promove simultaneamente desenvolvimento social, crescimento econômico e sustentabilidade ambiental

17 Objetivos Principais, envolvendo 169 metas e 232 indicadores



## Da Agenda Minimalista dos Objetivos do Milênio à Agenda multisetorial e integrado dos ODS

FIGURA 2 | TRANSIÇÃO ODM PARA ODS: DA MITIGAÇÃO DA FOME À PROTEÇÃO SOCIAL



## A BOA POLÍTICA PÚBLICA NO SÉCULO XXI É AQUELA QUE CONTRIBUI SIMULTANEAMENTE

- promoção da **dignidade das Pessoas**- pelo combate à fome, pobreza e desigualdade, acesso à educação, à saúde e inclusão social -,
- para aumento da **Prosperidade econômica** – com crescimento da produção, do emprego inclusivo e trabalho decente-,
- para **sustentabilidade do Planeta** – com proteção dos ecossistemas em todos continentes-,
- para garantia da **Paz mundial**- com segurança cidadã e instituições estáveis- e
- para viabilização de **Parcerias republicanas** – com recursos financeiros e cooperação técnica - para o desenvolvimento sustentável de todos os países

## Dos Valores Civilizatórios aos Critérios de Avaliação



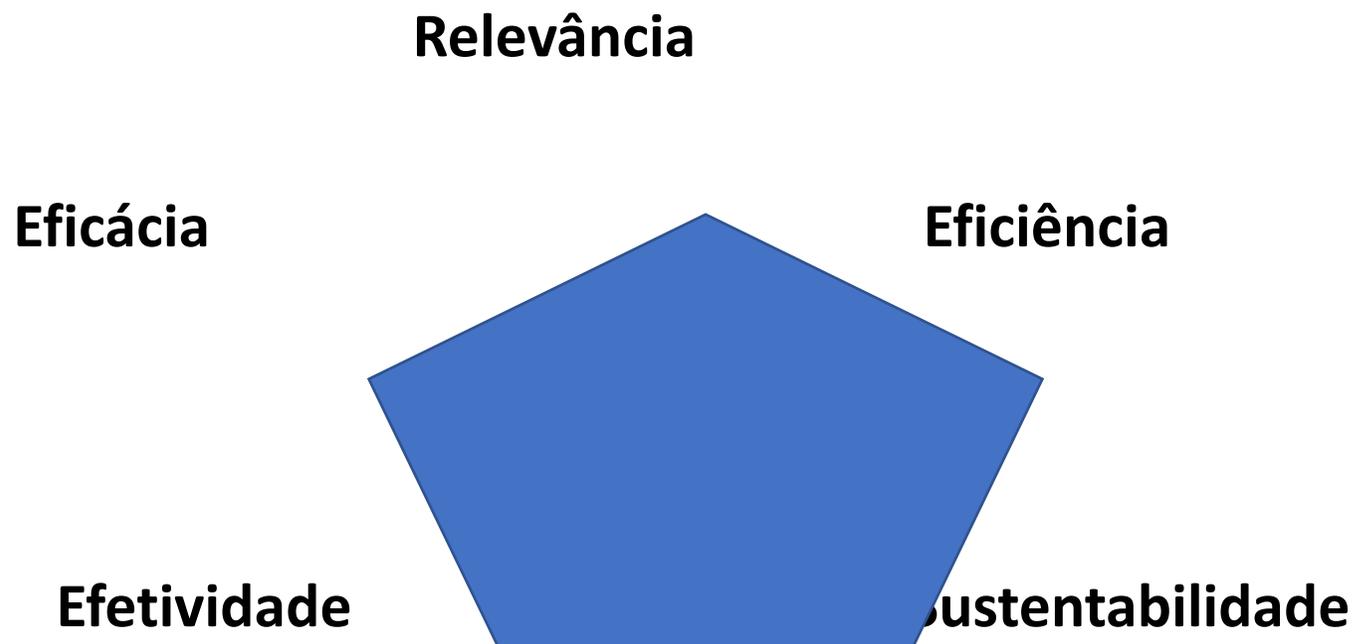
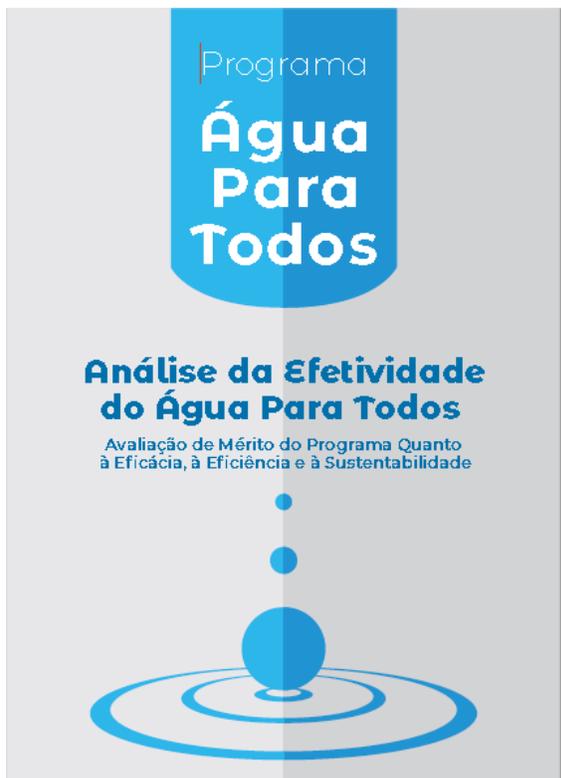
Critérios valorativos de mérito de políticas públicas e projetos de cooperação da OCDE consolidados nos últimos 25 anos

- Eficácia: grau de cumprimento dos objetivos do programa
- Efetividade: efeitos de médio e longo prazo sobre os beneficiários e sociedade
- Eficiência: forma como são usados os recursos que são utilizados
- Relevância : aderência à agenda de prioridades políticas da sociedade.
- Sustentabilidade : capacidade do programa ou projeto em gerar mudanças permanentes na realidade em que atuaram



# CASO CONCRETO

**Cr terios de avalia o “DAC/OCDE” para avalia o do m rito de pol ticas, programas e projetos sociais, usado h  mais de 25 anos por organiza es multilaterais da ONU**



## Finalizando...

Pior que não dispor de uma valiação, é ter um estudo mal especificado, mal conduzido, orientado segundo premissas equivocadas, pior ainda se conduzido por equipes ou instituições externas reconhecidas.

Não geram conhecimento para aprimoramento, mas ruído e factoides que conspiram contra o mesmo, levando muitas vezes a decisões políticas equivocadas sobre o programa, sobretudo em ambientes pouco propícios ao debate amplo, técnico e plural.

Obrigado !!  
paulo.jannuzzi@hotmail.com

## Material de referência

### Três artigos

1. Indicadores de Avaliação Sistêmica ....

**Estudos em Avaliação Educacional FCC**

<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/4168>

2. Eficiência Econômica, Eficácia Procedural e Efetividade Social...

**Desenvolvimento em Debate IE/UFRJ**

[http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd\\_v4\\_1\\_Paulo-Jannuzzi.pdf](http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_v4_1_Paulo-Jannuzzi.pdf)

3. Mitos do desenho quasi-experimental

**NAU Social UFBA**

<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewArticle/698>



Editora Alínea

<http://www.grupoatomoealinea.com.br/indicadores-sociais-no-brasil-conceitos-fontes-de-dados-e-aplicacoes.html>



Fundação Perseu Abramo

<https://drive.google.com/drive/folders/0B0rv-8MCU4JdaWM1ZnFMakg5d00?usp=sharing>