

enap.gov.br

Avaliação como instrumento de aprimoramento da administração pública

Rafael Martins Ferrari

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
Coordenação Geral de Avaliação e Organização de Evidências
Diretoria de Altos Estudos / Enap

*Escola Nacional de
Administração Pública*

ENAP

Avaliação - que tipo de atividade é essa?

Afinal, que coisa é essa tal de “avaliação” e que papel ela cumpre no processo de políticas públicas?

- É etapa?
- É função?
- É instrumento?

Avaliação como um instrumento de gestão

- Avaliação como instrumento para a qualificação da gestão pública
 - Conhecimento (informação, evidências) como uma das variáveis do *policy process*
 - Decisão informadas
 - Instrumento de gestão, governança, tomada de decisão, accountability
- E pensando na avaliação como um instrumento de gestão...

*“O propósito da avaliação
não é provar
mas aprimorar”*

*“The Purpose of Evaluation
Is Not to Prove
But to Improve”*

Stufflebeam, 1971

*“O propósito da avaliação
não é provar
mas aprimorar”*

*“The Purpose of Evaluation
Is Not to Prove
But to Improve”*

Stufflebeam, 1971

Avaliação como um instrumento de gestão

- A epígrafe vem do clássico *Educational Evaluation & Decision Making* (Stufflebeam, 1971)
- Avaliação é conceito e prática que vem evoluindo (não linearmente) desde meados do século passado
- Ondas, gerações, ramos e outras formas de representar essa evolução
- **Métodos, propósitos e abordagens diversas**
- Avaliação como atividade contextual

Programas & Avaliação

- Políticas (programas e intervenções) como uma hipótese
 - “Políticas implicam teorias. Quer sejam declaradas explicitamente ou não, as políticas apontam para uma cadeia de causalidade entre as condições iniciais e as consequências futuras. Se X, então Y.” (Pressman & Wildavsky, 1984, xv)
- Avaliação como o teste dessa hipótese



Epistemologia da avaliação

Influência da epistemologia popperiana



Epistemologia da avaliação

Influência da epistemologia popperiana



Conhecimento racionalidade ciência

Epistemologia da avaliação

Influência da epistemologia popperiana



Conhecimento racionalidade ciência

Valores, interesses, subjetividade coletiva, política

Epistemologia da avaliação

- Podemos falar de uma única epistemologia da avaliação?
- Ou seria mais coerente, considerando o desenvolvimento do campo da avaliação, falar em epistemologias da avaliação?
- Metáfora das ondas (Vedung, 2010) para representar essa evolução. Vejamos duas dessas ondas:
 - Onda científica: racionalização, política públicas deveriam ser mais científicas, menos subjetivas. Avaliação cumpriria um papel bastante específico nesse contexto; experimentação científica, engenharia social, geração de conhecimento clássico.
 - Onda dialógica: avaliação deveria ser mais pluralista, envolvendo outros participantes além dos decisores e acadêmicos; avaliação deveria levar em conta se os diversos interesses e perspectivas do amplo conjunto de stakeholders, interessados, menos peso para a experimentação científica, papel do diálogo, discussões, deliberação, avaliação democrática, processo de aprendizagem, reconhecimento de vários saberes.

Avaliação baseada na teoria do programa

Voltando um pouco...

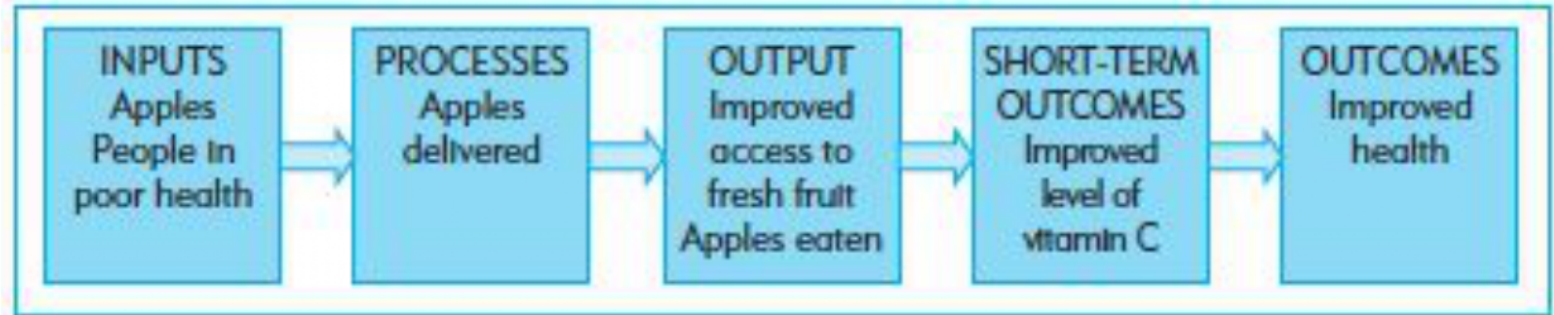
- Políticas (programas e intervenções) como uma hipótese
 - “Políticas implicam teorias. Quer sejam declaradas explicitamente ou não, as políticas apontam para uma cadeia de causalidade entre as condições iniciais e as consequências futuras. Se X, então Y.” (Pressman e Wildavsky 1984, xv)
- Avaliação como o teste dessa hipótese
- Mas por que um programa eventualmente falha em alcançar seus resultados?
 - Duas possíveis razões para o (mau) desempenho do programa (Suchman, 1972)
 - i. Suas premissas são falhas (hipótese falseada);
 - ii. Falha do programa em operacionalizar as atividades pretendidas (problemas de implementação).

Teoria do programa – o que é isso?

- Teoria do programa é o conjunto de crenças e expectativas sobre como uma determinada intervenção governamental (programa, política) deve funcionar.
 - Qualquer intervenção governamental supostamente possui uma teoria, ou pelo menos uma forma esperada de funcionar e produzir efeitos;
 - Teoria explícita ou implícita
 - Análise ex ante: desenvolver, elaborar a teoria do programa
 - Avaliação ex post: explicitar a teoria
- Teoria do programa, teoria da intervenção, teoria da mudança, teoria substantiva, teoria da ação, teoria da implementação, modelo lógico, matriz lógica, logframe, mapa de processos e resultados – provavelmente algum desses nomes é familiar.

Teoria do programa – o que é isso?

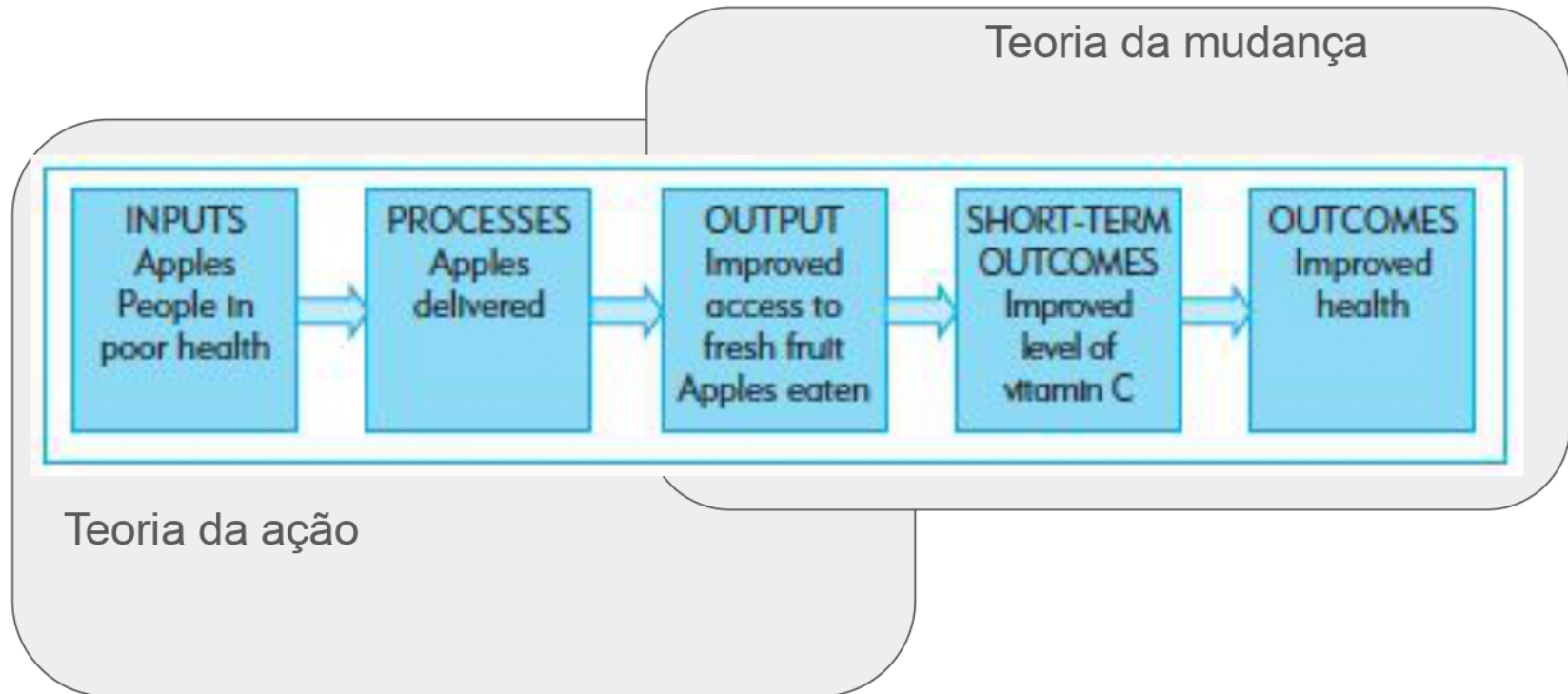
Programa “An apple a day”



Fonte: Funnel & Rogers, 2011

Modelo lógico (pipeline)

Teoria do programa – o que é isso?



Teoria do programa e avaliação

- E por que escolher essa abordagem?
- Pensar nos propósitos
 - Propósitos avaliativos (do gestor/demandante)
 - Avaliar para que?
- Aprimoramento dos programas
 - Melhor entendimento da lógica da intervenção, explicitando seus elementos
 - Contribui para compreensão sobre eventuais problemas no desempenho do programa
 - Aprendizagem
 - Avaliação, monitoramento e gestão
- “‘what works’, but ‘why things work’” (Deaton & Cartwright, 2018)

Teoria do programa – como construir?

- Diversas formas de representação
 - Qual a utilidade pretendida?
 - Programa já tem uma teoria (explícita) ou é necessário construí-la/explicitá-la?
- Literatura aponta para diversas fontes:
 - Teorias das ciências sociais ou, em termos gerais, teorias baseadas em pesquisas
 - Ideias e formulações de (grupos de) partes interessadas (stakeholders)
 - Interação interessante com abordagens colaborativas
 - Documentação, normativos

Potenciais da Avaliação Baseada na Teoria

Potenciais teóricos e práticos dessa abordagem avaliativa

- Compatível com diversas epistemologias, ontologias, metodologias e abordagens de avaliação
- Contribui para a validade interna, externa, de construto e estatística (Chen & Rossi, 1987)
- Interação interessante com critérios avaliativos ou objetos avaliativos (processos, resultados)
- Compatível com diversos propósitos possíveis para uma avaliação
- Interação entre avaliação, monitoramento e gestão dos programas
- Contribui para aprendizagem e aprimoramento do programa

Principais Desafios da Avaliação Baseada na Teoria

- Os maiores desafios relacionam-se à complexidade de alguns programas
 - realidade de muitos programas nas áreas sociais
- Representação da teoria do programa. Trade-off
 - Detalhamento X Comunicação
 - Necessidade de equilíbrio
 - Propósito
- Influência direta da qualidade da teoria (e sua representação) na qualidade da avaliação e de seus achados
- Cultura avaliativa
 - Elaborar uma boa teoria demanda recursos. E quais são os mais escassos?

enap.gov.br

Obrigado!

rafael.ferrari@enap.gov.br

*Escola Nacional de
Administração Pública*

ENAP