COLEÇÃO NAVE
notas em avaliação e evidências

Número 2

Avaliação de políticas públicas na Enap:

colaboração e fortalecimento de capacidades para o aprimoramento da gestão governamental

Tamille Sales Dias
Larissa Nacif Fonseca
Rafael Martins Ferrari
Guilherme Mansur Dias

Núcleo de Pesquisa em Avaliação e Uso de Evidências em Políticas Públicas

enap

COLEÇÃO
NAVE
notas em avaliação
e evidências

Número 2

Avaliação de políticas públicas na Enap:

colaboração e fortalecimento de capacidades para o aprimoramento da gestão governamental

Organizadores deste número:

Tamille Sales Dias
Larissa Nacif Fonseca
Rafael Martins Ferrari
Guilherme Mansur Dias

Núcleo de Pesquisa em
Avaliação e Uso de Evidências
em Políticas Públicas

2026

EXPEDIENTE

Escola Nacional de Administração Pública – Enap

Presidenta
Betânia Peixoto Lemos

Diretora Executiva
Danyelle Siqueira Campos Gil Lemos Barreto

Diretora de Educação Executiva
Iara Cristina da Silva Alves

Diretora de Desenvolvimento Profissional
Bruna Danielly da Paz Tenório

Diretora de Inovação
Camila de Castro Barbosa Medeiros

Diretor de Gestão Corporativa
Lincoln Moreira Jorge Junior

Diretor de Altos Estudos
Alexandre de Ávila Gomide

Coordenadora-Geral de Avaliação e Organização de Evidências
Tamille Sales Dias

Projeto gráfico e Diagramação
Xis Ataides

Editores da Coleção
Guilherme Mansur Dias, Tamille Sales Dias

Organização deste número
Tamille Sales Dias, Larissa Nacif Fonseca, Rafael Martins Ferrari, Guilherme Mansur Dias

Revisão
Larissa Nacif Fonseca, Tamille Sales Dias, Rafael Martins Ferrari, Fernanda Vivacqua, Bruna Alves de Oliveira Destéfani

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília (DF), a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

A945 Avaliação de políticas públicas na Enap: colaboração e fortalecimento de capacidades para o aprimoramento da gestão governamental / Organizadores: Tamille Sales Dias, Larissa Nacif Fonseca, Rafael Martins Ferrari, Guilherme Mansur Dias. -- Brasília: Enap : Núcleo de Pesquisa em Avaliação e Uso de Evidências em Políticas Públicas, 2026.

132 p.: il. (Coleção NAVE notas em avaliação e evidências, n. 2)

Inclui bibliografia.

1. Avaliação de Políticas Públicas. 2. Políticas Públicas. 3. Avaliação ex ante. 4. Avaliação ex post. 5. Análise de Impacto Regulatório. 6. Monitoramento de Políticas Públicas. 7. Administração Pública. I. Dias, Tamille Sales (org.). II. Fonseca, Larissa Nacif (org.). III. Ferrari, Rafael Martins (org). IV. Dias, Guilherme Mansur (org.). V. Título. VI. Série

CDD 320.6

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB 1/1425

Enap, 2026

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) ou do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Diretoria de Altos Estudos
Coordenação-Geral de Avaliação e Organização de Evidências
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

Sumário

APRESENTAÇÃO 8
Guilherme Mansur Dias, Tamille Sales Dias

A Assessoria para Avaliação da Enap 11
Larissa Nacif Fonseca, Tamille Sales Dias, Guilherme Mansur Dias

- **1. Introdução** 12
- **2. Institucionalização da avaliação no executivo federal** 13
- **3. Apresentação do serviço e atendimentos** 15
- **4. Reflexões e próximos passos** 21
- **ANEXO A – Atendimentos da Assessoria para Avaliação 2020-2026** 25
- **ANEXO B – Lista de siglas** 29

Avaliação baseada na teoria e abordagens colaborativas: fundamentos teóricos e metodológicos da Assessoria para Avaliação da Enap 30
Rafael Martins Ferrari

- **1. Introdução** 31
- **2. Avaliação baseada na teoria** 35
  - 2.1. Definindo teoria do programa 36
  - 2.2. Avaliação baseada na teoria do programa 40
  - 2.3. Construção e explicitação da teoria do programa 42
  - 2.4. De quem é a teoria do programa? 44
  - 2.5. A avaliação baseada na teoria na Assessoria para Avaliação da Enap 45
- **3. Abordagens colaborativas em avaliação** 47
  - 3.1. Origens e desenvolvimento das abordagens colaborativas 48
  - 3.2. Quem são os stakeholders e quem deve participar? 50
  - 3.3. Abordagens colaborativas: conceitos e dimensões 51
  - 3.4. Por que colaborar? Uso, aprendizagem, capacidades e transformação 55
  - 3.5. Potencialidades, limites e condições para a colaboração 57
  - 3.6. Abordagens colaborativas na Assessoria para Avaliação da Enap 58
- **4. Conclusão** 62
- **Declaração de uso de inteligência artificial generativa** 69

A assessoria para AIR: a Enap desenvolvendo capacidades 70
Flávio Saab

- **1. Introdução** 71
- **2. Aspectos fundamentais para a difusão da AIR no Brasil** 72
- **3. O serviço de assessoria para AIR da Enap** 73
- **4. Considerações finais** 76

A análise ex ante de políticas públicas: uma ferramenta para a disseminação de boas práticas de planejamento nas esferas federal e estadual 79

Lucia de Fatima Nascimento de Queiroz, Rodrigo Delgado

- 1. Introdução 80
- 2. O formato das oficinas 80
- 3. As estratégias adotadas 81
- 4. Aspectos dificultadores e facilitadores do processo 83
- 5. Outras lições aprendidas 84
- 6. Considerações finais 86

O processo de avaliação ex post em ambiente participativo, colaborativo e remoto 87

Jackson Silvano De Toni, Tatiane Vieira de Jesus

- 1. Introdução 88
- 2. Antecedentes e contextualização 89
- 3. As adaptações metodológicas realizadas 91
- 4. Instrumentos e metodologias adotados 94
- 5. Gestão da informação 95
- 6. Percepção dos participantes sobre o processo avaliativo 95
- 7. Conclusões 98
- ANEXO – Desenho original da sequência de oficinas programadas 100

A assessoria para AIR: reduzindo o gap entre teoria e prática 101

Raimisson Rodrigues Ferreira Costa, Roberta de Freitas Chamusca

Avaliação ex post de políticas públicas: lições aprendidas a partir de uma experiência subnacional com a utilização de ferramentas inovadoras 110

Márcia Lika Mon-Ma, Gustavo Cunha Garcia

- 1. Introdução 111
- 2. Política da Tarifa Residencial Social de água e esgoto 111
- 3. Método de aprendizagem learning by doing 112
- 4. Dinâmica de trabalho e ferramentas 113
- 5. Ferramentas de inovação para compreender a realidade e construir evidências 114
- 6. Desafios vencidos e lições aprendidas 116

Análise ex ante da Política de Avaliação de Produtividade e Desempenho na gestão estadual: um estudo de caso em Goiás 119

Mariana Lopes de Araújo

- 1. Introdução à análise ex ante 120
- 2. Processo da análise ex ante 122

- **3. Execução e desdobramentos da análise ex ante** **123**
  - Diagnóstico **124**
  - Caracterização e desenho **125**
  - Avaliação e monitoramento **126**
- **4. Conclusão** **128**

LISTA DE AUTORES E EDITORES **130**

Apresentação

Guilherme Mansur Dias

Tamille Sales Dias

A avaliação de políticas públicas ocupa posição cada vez mais estratégica na gestão governamental contemporânea. Em um contexto de crescente complexidade dos problemas públicos, maior demanda por transparência e necessidade de tomada de decisão informada por evidências, avaliar tornou-se uma atividade essencial para aprimorar o desenho, a implementação e os resultados das políticas e programas. Mais do que um instrumento de controle ou prestação de contas, a avaliação constitui um processo de aprendizagem institucional capaz de fortalecer organizações, qualificar decisões e ampliar a capacidade do Estado de produzir valor público para a sociedade.

É nesse contexto que se insere a atuação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e sua Assessoria para Avaliação. Criada em meio ao processo de institucionalização da avaliação no governo federal brasileiro, o serviço consolidou uma proposta inovadora baseada no princípio fundamental de que a produção de conhecimento e o desenvolvimento de capacidades devem caminhar juntos. A Assessoria foi concebida para atuar ao lado das equipes responsáveis pelas políticas públicas, promovendo processos colaborativos de aprendizagem, reflexão e construção conjunta de soluções para problemas reais de gestão.

Ao longo dos últimos anos, a Assessoria para Avaliação apoiou dezenas de projetos em diferentes áreas temáticas, níveis de governo e contextos institucionais. Nesse percurso, desenvolveu e aperfeiçoou uma metodologia própria baseada em abordagens colaborativas, aprendizagem pela prática *(learning by doing)*, uso de evidências científicas e protagonismo de pessoas servidoras públicas envolvidas nos processos avaliativos. A experiência solidifica o entendimento de que as avaliações não devem se restringir à produção de um produto final materializado em relatórios ou recomendações. Tanto melhor quando elas vêm a funcionar como processos de construção coletiva de conhecimento que fortalecem equipes e ampliam as competências técnicas e a inteligência coletiva dos times de servidoras/es públicas/os, contribuindo para a formação de uma cultura organizacional orientada por dados e evidências.

A singularidade desse modelo reside justamente em seu caráter colaborativo. As avaliações conduzidas com apoio da Enap mobilizam especialistas, gestores, técnicos e pesquisadores em torno de desafios concretos da administração pública. Nesse ambiente, diferentes conhecimentos e perspectivas são integrados para produzir análises robustas e soluções aderentes à realidade das políticas e programas avaliados. O resultado é um processo que simultaneamente gera conhecimento aplicado, fortalece capacidades institucionais e promove a disseminação de práticas avaliativas em distintos setores governamentais.

Esta edição da Coleção Nave nasce do registro, sistematização e compartilhamento de parte dessa trajetória, em especial seus primeiros momentos de experimentação e consolidação do método. Além de documentar experiências de avaliação ocorridas no âmbito da Assessoria, os artigos reunidos oferecem um panorama dos fundamentos conceituais, dos métodos, dos

instrumentos e dos aprendizados na implementação do serviço na Enap. Os textos apresentam reflexões sobre análises *ex ante*, avaliações *ex post* e análises de impacto regulatório (AIR), a partir de avaliações desenvolvidas em parceria com órgãos federais, estaduais e municipais.

Com exceção do texto de Rafael Ferrari, os artigos foram encomendados às autoras e aos autores em 2023 e refletem, portanto, um período inicial da trajetória da Assessoria para Avaliação da Enap. Sua publicação nesta coleção tem o propósito de preservar e compartilhar registros desse processo de construção, experimentação e aprendizado, contribuindo para a compreensão do percurso de institucionalização do serviço e de seus primeiros referenciais metodológicos.

No primeiro capítulo, "A Assessoria para Avaliação da Enap", Larissa Fonseca, Tamille Dias e Guilherme Mansur apresentam a trajetória de criação e consolidação da Assessoria para Avaliação. O texto situa a implementação do serviço no âmbito do processo de institucionalização da avaliação no governo federal e a aposta na metodologia colaborativa como forma de estímulo à aprendizagem, desenvolvimento de capacidades e apropriação do conhecimento pelas equipes envolvidas nas avaliações. O texto traz também os principais resultados alcançados ao longo destes primeiros anos de funcionamento da Assessoria.

No segundo capítulo, "Avaliação baseada na teoria e abordagens colaborativas: fundamentos teóricos e metodológicos da Assessoria para Avaliação da Enap", Rafael Ferrari nos brinda com uma reflexão sobre os fundamentos teóricos e metodológicos que orientam a Assessoria para Avaliação, destacando a complementaridade entre os conceitos de avaliação baseada na teoria e as abordagens colaborativas de avaliação. A partir de uma consistente varredura conceitual e analítica destes dois principais fundamentos, o autor mostra como sua articulação no âmbito da Assessoria consolida uma prática avaliativa orientada para o uso, promovendo condições para a compreensão da intervenção, a reflexão, a aprendizagem e a apropriação dos conhecimentos produzidos pelas equipes envolvidas.

No terceiro capítulo, "A assessoria para AIR: a Enap desenvolvendo capacidades", Flávio Saab examina a aplicação da metodologia de assessoria à Análise de Impacto Regulatório (AIR). O artigo descreve a estrutura do serviço, seus fundamentos metodológicos e sua contribuição para a formação de capacidades institucionais voltadas à melhoria da qualidade regulatória no contexto brasileiro.

No quarto capítulo, intitulado "A análise *ex ante* de políticas públicas: uma ferramenta para a disseminação de boas práticas de planejamento nas esferas federal e estadual", Lucia Queiroz e Rodrigo Delgado relatam duas experiências de análise *ex ante* conduzidas junto ao Governo do estado do Ceará e ao então Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, explorando desafios, estratégias de mobilização e lições aprendidas na aplicação da metodologia então em desenvolvimento.

Em seguida, o capítulo "O processo de avaliação *ex post* em ambiente participativo, colaborativo e remoto", escrito por Jackson De Toni e Tatiane V. de Jesus, apresenta a avaliação da Política Nacional de Segurança de Barragens. O texto demonstra como ferramentas colaborativas e metodologias participativas possibilitaram a condução de um processo avaliativo complexo, envolvendo múltiplos atores e realizado inteiramente em ambiente virtual.

No sexto capítulo, "A assessoria para AIR: reduzindo o gap entre teoria e prática", Raimisson Costa e Roberta Chamusca discutem a implementação da Análise de Impacto Regulatório a partir da experiência de assessoria da Enap a órgãos federais. O relato evidencia

como o modelo adotado contribui para aproximar os referenciais normativos e metodológicos das exigências concretas enfrentadas pelos reguladores que necessitam editar e/ou modificar normas regulatórias em diferentes setores.

No capítulo “Avaliação *ex post* de políticas públicas: lições aprendidas a partir de uma experiência subnacional com a utilização de ferramentas inovadoras”, Márcia Lika Mon-Ma e Gustavo Garcia discutem a avaliação da política de Tarifa Residencial Social de água e esgoto da ARES-PCJ. O caso ilustra o uso de abordagens inovadoras, como jornada do usuário, design etnográfico e experiência do usuário, para compreender a implementação da política e gerar recomendações para seu aprimoramento.

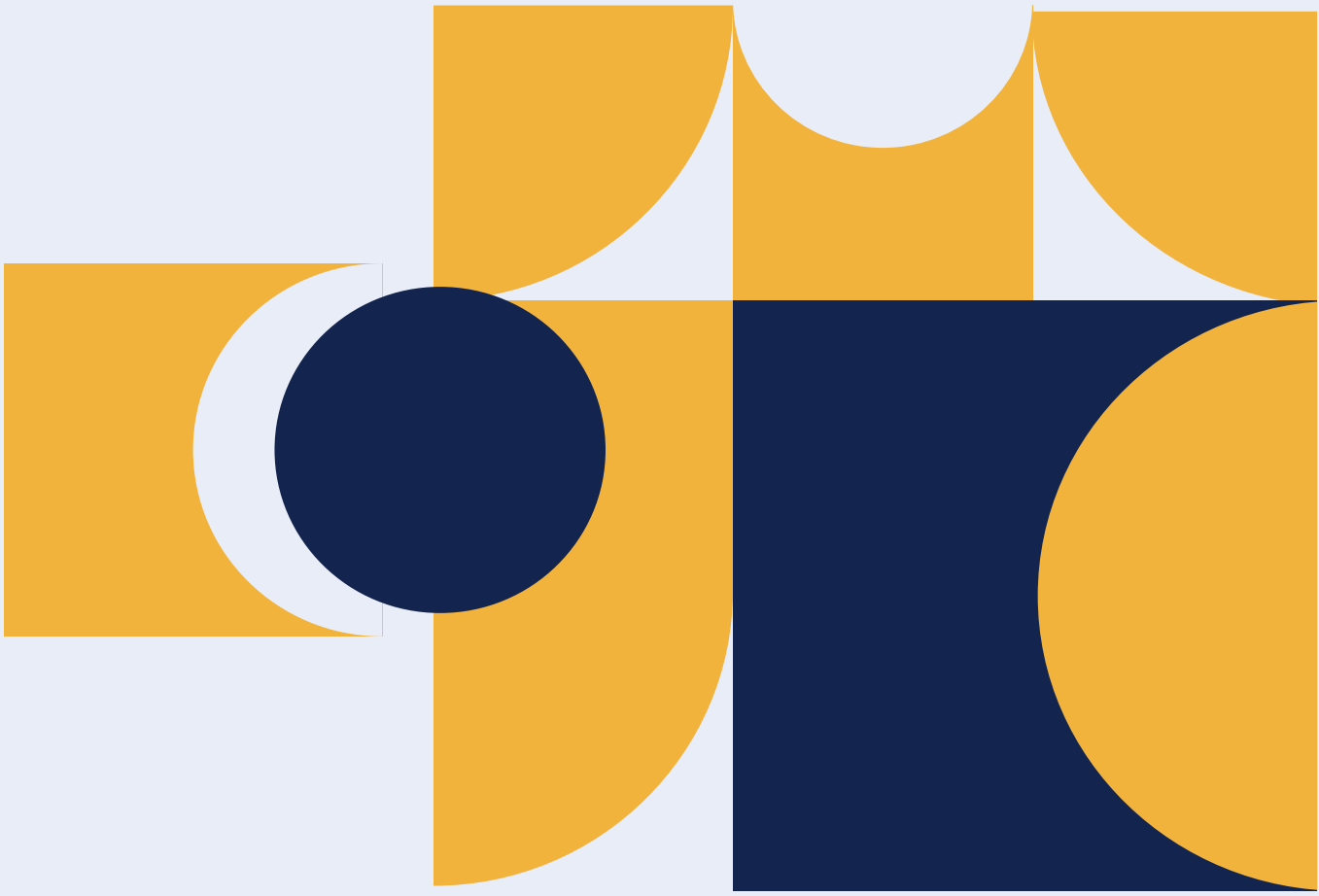
Por fim, no capítulo “Análise *ex ante* da Política de Avaliação de Produtividade e Desempenho na gestão estadual: um estudo de caso em Goiás”, Mariana Lopes de Araújo descreve a construção colaborativa de uma política de gestão de pessoas voltada à aferição de produtividade e desempenho no âmbito da administração estadual de Goiás. O relato evidencia os desafios específicos das políticas de gestão interna e demonstra como metodologias de avaliação podem apoiar processos de formulação e fortalecimento institucional.

Tomados em conjunto, os capítulos demonstram a amplitude temática, metodológica e institucional dos projetos apoiados pela Assessoria para Avaliação. Mais do que relatar experiências bem-sucedidas, os textos procuram evidenciar os desafios enfrentados, os aprendizados acumulados e as adaptações necessárias para que a avaliação produza conhecimento útil e aplicável à gestão pública.

Ao reunir experiências de diferentes contextos e atores, esta edição da Coleção Nave pretende contribuir para o fortalecimento da agenda de avaliação no Brasil e ajudar a disseminar abordagens que combinam rigor metodológico, inovação e aprendizagem colaborativa. Espera-se que as experiências relatadas inspirem gestores, pesquisadores e profissionais do setor público a incorporar de forma cada vez mais sistemática a avaliação em seus processos decisórios e organizacionais.

Além de um registro institucional, esta edição é também um convite à construção contínua de capacidades estatais voltadas às práticas de avaliação, ao uso de evidências e ao aperfeiçoamento das políticas públicas, e um testemunho da convicção de que a avaliação, quando realizada de forma colaborativa e orientada para a aprendizagem, constitui uma poderosa ferramenta de transformação da gestão pública do país.

A Assessoria para Avaliação da Enap



Larissa Nacif Fonseca

Tamille Sales Dias

Guilherme Mansur Dias[1]

1. Introdução

A avaliação de políticas públicas é um componente essencial da gestão pública (Vedung, 1997; Weiss,1999; Trevisan; Van Bellen, 2008). Ela pode acontecer antes[2], durante ou após a implementação de uma política pública e, em geral, responde a questões relevantes e bem delimitadas, orientando a escolha da melhor alternativa de ação de acordo com critérios pré-estabelecidos, tais como eficiência, eficácia, efetividade, equidade e sustentabilidade.

Ao gerar informações sistemáticas para desenhar, planejar, implementar, monitorar e promover a aprendizagem sobre políticas, programas ou projetos, a avaliação possibilita que as políticas públicas sejam aperfeiçoadas, facilitando sua coordenação e acompanhamento, viabilizando a alocação mais efetiva de recursos e promovendo, também, a transparência das ações do governo perante a sociedade.

A publicação "Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante"* (Brasil, 2018a). salienta que:

> A avaliação das políticas públicas deve começar no nascedouro, [...] a fim de se verificar, fundamentalmente, se respondem a um problema bem delimitado e pertinente. [...] Desse modo, evita-se a detecção posterior de erros de formulação e de desenho, que, com maior racionalidade no processo inicial de implantação da política, poderiam ter sido previstos e eliminados.

Por sua vez, a avaliação *ex post* (Brasil, 2018b) pode ser compreendida como "um instrumento relevante para subsidiar a tomada de decisões ao longo da execução da política" (p. 13). As avaliações, nesse sentido, são ferramentas importantes para a geração de conhecimento sobre uma política pública em todas as fases de seu desenvolvimento, desde seu desenho, planejamento, processo de tomada de decisões e execução.

O serviço Assessoria para Avaliação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) nasce em um contexto mais amplo de institucionalização da avaliação no âmbito do governo federal, com o intuito de ofertar apoio técnico a equipes de órgãos e entidades que precisam realizar atividades de avaliação, incorporando-as em suas práticas profissionais.

1 Os autores agradecem a revisão e os comentários de Rafael Martins Ferrari, Raquel Gammardella Rizzi e Otoniel Gomes de Miranda Filho.

2 "A análise *ex ante* é algo cada vez mais demandado para a formulação e a revisão de políticas públicas. [...] Embora certamente seja recomendada para iniciativas novas, na maioria das vezes a análise *ex ante* é ainda mais importante e comum de ser feita para políticas e programas em andamento, muitos até com décadas de existência. É também usual que avaliações, que são feitas sempre *ex post* (Vedung, 1997, p. 25 *apud* Lassance, 2022, p.12), identifiquem como grandes problemas de políticas, programas ou ações a falta de fundamentação teórica em sua concepção, a má definição de objetivos, a não especificação do público-alvo e a inexistência ou a inconsistência de metas e indicadores. Portanto, o *ex post* comumente aponta falhas que deveriam ter sido evitadas *ex ante*". Lassance (2022, p.12).

Combinando a capacitação de agentes públicos com a produção de conhecimento, o serviço surge para responder a uma demanda por orientação prática, direcionada para problemas reais de política pública e customizada para atender às necessidades dos casos concretos.

Com efeito, a Assessoria vem promovendo a avaliação como um processo de pesquisa aplicada e como um instrumento para a geração e a sistematização de conhecimento sobre política pública. A intermediação entre a necessidade de conhecimento aplicado, pela gestão, e a oferta e produção de pesquisa científica vem sendo conduzida pela Assessoria com foco na multiplicação de capacidades nos órgãos que demandam o serviço.

Além disso, como as práticas de avaliação e de uso de evidências ainda não fazem parte da rotina de grande parte da administração pública, a Assessoria acaba por assumir, na mesma medida, um protagonismo na promoção dessas temáticas. A atuação horizontal – de órgão da administração pública para órgão da administração pública – posiciona o serviço em um espaço interno privilegiado, por lidar com o dia a dia da política pública e conseguir influenciar diferentes camadas da burocracia.

Formas de fomentar a cultura de avaliação, assim, se relacionam com o método colaborativo, com a proximidade com a gestão, com a inserção da Enap no sistema de avaliação do governo federal e com a institucionalização da avaliação. Esses são temas abordados neste artigo, cujos objetivos são discutir a inserção da Assessoria para Avaliação da Enap na agenda de avaliação do executivo federal, bem como apresentar o serviço, sua metodologia e seus atendimentos.

Para além desta seção introdutória, o artigo descreve, em sua segunda seção, marcos da institucionalização da avaliação no executivo federal. A terceira seção, por sua vez, apresenta o serviço e suas características de execução, público-alvo, diversidade de temas e tipos de avaliação realizados. A quarta parte, por fim, traz reflexões e encerra apontando possíveis caminhos para a trajetória futura da Assessoria para Avaliação.

2. Institucionalização da avaliação no executivo federal

Desde a última década, os processos de avaliação vêm ganhando institucionalidade no âmbito do governo federal. Iniciativas até então fragmentadas nos órgãos setoriais, ou alimentadas pelos processos relacionados aos planos plurianuais (Ramos; Schabbach, 2012; Nogueira; Cavalcante, 2009; Ferrarezi, 2016), ganham espaço de coordenação na agenda do centro de governo com a criação, em 2016, do grupo de trabalho de avaliação governamental (Decreto S/N, de 28 de janeiro de 2016), que deu origem ao então Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016). No ano seguinte, dois novos marcos legais significaram importantes avanços para o sistema de avaliação do governo federal brasileiro: a definição de normas e diretrizes para elaboração de atos normativos (Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017[3]) e a criação do Comitê Interministerial de Governança (Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017), que tem, entre suas competências, o monitoramento do desempenho e a avaliação da concepção, da implementação e dos resultados das políticas e ações prioritárias do governo, assegurando que as diretrizes estratégicas do Estado brasileiro sejam observadas.

3 Atualização do Decreto nº 9.191, de 2017.

A política de governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, regida pelo supracitado Decreto nº 9.203, de 2017, destaca que avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e manter processo decisório orientado pelas evidências são diretrizes da governança pública. O referido ato normativo estabelece, ainda, que caberá à administração dos órgãos e das entidades implementar e manter mecanismos e práticas de promoção do processo decisório fundamentado em evidências e zelar pela qualidade regulatória e pelo apoio à participação da sociedade.

Já o Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, inova ao exigir a apresentação de parecer de mérito quando da submissão de exposições de motivos para a edição de atos normativos. Entre outras exigências, o parecer de mérito deve conter a análise do problema que o ato normativo visa solucionar, os objetivos que se pretende alcançar, a identificação dos atingidos pelo ato normativo, a estratégia e o prazo para implementação, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a compatibilidade com o plano plurianual vigente – todos elementos centrais de uma análise *ex ante*.

Visando orientar teórica e metodologicamente as atividades de avaliação na Administração Pública Federal, foram lançados, em 2018, os volumes 1 e 2 da publicação "Avaliação de Políticas Públicas", respectivamente, Guia prático de análise *ex ante* (Brasil, 2018a) e Guia prático de análise *ex post* (Brasil, 2018b). Tais guias foram resultado de um trabalho que envolveu, entre outros órgãos, a Casa Civil e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), sendo desenvolvidos com base em experiências brasileiras e nas melhores práticas internacionais.

No ano seguinte, com a publicação do Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019, o Comitê anteriormente referido foi transformado no Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), e suas atividades foram regulamentadas, cabendo ao órgão colegiado avaliar, anualmente, um conjunto pré-determinado de políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União, além de monitorar as recomendações para aperfeiçoá-las. Nesse mesmo ano, o CMAP deu início ao seu primeiro ciclo de avaliações, selecionando políticas públicas do plano plurianual então vigente a partir de critérios como materialidade, criticidade e relevância (art. 2º, inciso I)[4].

No campo regulatório, com a entrada em vigor da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) passou a ser obrigatória na edição, alteração ou revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados por órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Já o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, editado para regulamentar a referida Lei e orientar a elaboração de AIR, traz também hipótese de obrigatoriedade de realização de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), assim como estabelece orientações para sua implementação.

Destaca-se ainda a aprovação, em 2020, da Emenda Constitucional 109, que altera os artigos 37 e 165 da Constituição, conferindo à avaliação de políticas públicas *status* constitucional. Com a EC 109, inseriu-se a obrigatoriedade de se realizar avaliação de políticas

4 Até o momento desta publicação, o CMAP já havia conduzido sete ciclos completos de avaliação (2019 a 2025), e estava em fase de finalização o ciclo 2026.

para os órgãos e entidades da administração pública nacional e subnacional e a recomendação para o uso de evidências de monitoramento e avaliação nos ciclos de planejamento e orçamento.

Finalmente, em 2023, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas teve novo decreto de regulamentação publicado – Decreto nº 11.558, de 13 de junho –, o que reforça a importância desse fórum como instância promotora do aperfeiçoamento das políticas públicas.

Os normativos citados nesta seção ilustram um esforço de coordenação da ação avaliativa, mas o caminho para a institucionalização da avaliação de políticas públicas ainda está em construção e pavimentação. Sua instrumentalização no centro decisório de governo é um importante avanço dessas normas. Há que se destacar, no entanto, certa distância entre a força do conjunto normativo e a realidade prática das burocracias que se veem impelidas a realizar processos avaliativos. Nesse sentido, a formação de servidores para a realização de avaliações e para a multiplicação de capacidades, nas diferentes esferas da burocracia, torna-se um movimento imperativo e concomitante ao processo *top-down* iniciado pelos normativos.

Foi em observação ao movimento de institucionalização nacional, às práticas avaliativas em outros países e às propostas metodológicas de organizações internacionais que se deu a criação do serviço Assessoria para Avaliação da Enap na sua Diretoria de Altos Estudos. A Assessoria, tendo isso em vista, se introduz como um mecanismo: 1) de apoio àquelas equipes que precisam realizar avaliação e necessitam de orientação técnica; 2) de capacitação de agentes das políticas públicas para realizarem o processo avaliativo de forma independente e autônoma; 3) de produção de conhecimento aplicado à gestão e à política pública; e 4) de promoção da cultura de avaliação. A seção que se segue apresenta as características desse serviço, sua fundamentação e principais dados sobre os atendimentos realizados.

3. Apresentação do serviço e atendimentos

Como citado anteriormente, foi em 2019 que o CMAP deu início aos seus ciclos avaliativos. Para a Enap, que tinha o papel de apoiadora técnica do Conselho, conforme dispunha o § 3º do art. 5º do Decreto nº 9.834, de 2019[5], esse foi um momento propício para a concepção e a criação de um novo serviço, que seria chamado Assessoria para Avaliação.

A Assessoria para Avaliação é um serviço de assessoramento metodológico ofertado para equipes de servidores públicos que precisam avaliar uma política pública, mas não detêm pleno domínio técnico do processo (Dias *et al*., 2026). O serviço foi concebido tendo como base estudos acadêmicos e aplicados sobre Modelo Lógico (Cassiolato; Gueresi, 2010; Ferreira; Cassiolato; Gonzalez, 2009) e Teoria do Programa (Funnell; Rogers, 2011), gestão por evidências (Boaz; Davies, 2019); Parkhurst, 2017), boas práticas internacionais em avaliação de políticas públicas (HM Treasury, 2020; OECD, 2020) e, principalmente, nos guias de análise *ex ante* e *ex post* do governo federal (Brasil, 2018a; Brasil, 2018b). Além disso, ele está fundamentado em metodologias ativas de ensino e na aprendizagem baseada em projetos, que colocam o participante como protagonista do processo avaliativo (Berbel, 2011; Diesel; Baldez; Martins, 2017).

5 Papel esse que se mantém no Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023 (art. 9º, § 3º).

Diferentemente das consultorias mais tradicionais, que costumam analisar informações, elaborar diagnósticos e apresentar possíveis soluções de forma mais autônoma, a Assessoria para Avaliação se concretiza por meio de oficinas virtuais, geralmente semanais, conduzidas por um ou mais especialistas em avaliação ou regulação[6]. Cabe a esses facilitadores a orientação e mentoria técnica, mas fica a cargo das equipes de servidores formalmente designadas para o trabalho a realização da avaliação da política pública. São os servidores públicos envolvidos com o caso concreto que trazem o conhecimento necessário acerca do problema que se pretende resolver, suas causas e consequências, desenho da política, questões relacionadas à implementação, governança, resultados e impactos. Nesse processo de *learning by doing*, em que se alia a produção de conhecimento ao desenvolvimento de capacidades, o serviço consegue proporcionar, de forma bastante efetiva, a aprendizagem das equipes em processos de avaliação[7].

A Assessoria para Avaliação tem início com o pedido de apoio técnico da organização pública interessada no serviço. Após recepcioná-lo, a Enap procura compreender a demanda, considerando que as necessidades de um projeto de avaliação variam conforme o tema, a maturidade e complexidade da política avaliada e o grau de maturidade institucional das normas e processos que permitem descrever o que ela é, para que serve e como funciona. Cabe então à Escola desenhar o projeto de avaliação e contratar os assessores mais adequados ao caso concreto. Enquanto isso, a organização demandante seleciona os gestores públicos que deverão participar do processo, grupo que será classificado como o "time do projeto".

A Enap não tem uma equipe fixa de avaliadores, mas trabalha com um *pool* de colaboradores oriundos de diferentes instituições, públicas e privadas, e *experts* em diversas áreas do conhecimento, o que permite à Escola selecionar os profissionais mais adequados para cada atendimento e oferecer um serviço com elaborado grau de customização. Para além da escolha dos profissionais, cabe à Enap toda a gestão operacional do processo, o que deixa os gestores públicos exclusivamente dedicados à discussão dos conteúdos da política avaliada e à apropriação conceitual do processo avaliativo.

Após a realização das oficinas, espera-se que o time do projeto entregue um relatório de avaliação, a fim de sintetizar as informações produzidas ao longo do processo colaborativo de formação. Em alguns casos, os relatórios são submetidos à análise dos especialistas, que garantem a qualidade técnica do trabalho ao analisarem a consistência e a conformidade do projeto de avaliação em relação às normas e melhores práticas do campo.

Importante destacar que um componente relevante, e que confere robustez aos processos avaliativos, é o uso de evidências científicas. Assim sendo, muito comumente, as assessorias também recebem a colaboração de outro serviço oferecido pela Enap, o chamado

6 Os especialistas em regulação atuam nas assessorias em Análise de Impacto Regulatório (AIR) e Avaliação de Resultado Regulatório (ARR).

7 O Relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) "*Towards which future for Schools of Government?*", fruto de um *survey* conduzido em parceria com a Enap entre novembro de 2021 e janeiro de 2022 sobre atuais e futuras tendências em treinamento no âmbito de escolas de governo, ressalta que o aprendizado ativo voltado a casos reais e relacionados com o dia a dia dos participantes é uma forma eficaz de incorporar conhecimento prático. Os métodos de aprendizagem ativa envolvem os participantes em seu aprendizado, pensando, discutindo, investigando e criando. Os participantes resolvem problemas, discutem questões complexas, tomam decisões, propõem soluções e explicam ideias em suas próprias palavras. Tais elementos são importantes para a internalização do aprendizado e acabam por apoiar a construção de uma cultura de evidências no setor público. A Assessoria para Avaliação da Enap é apresentada no relatório da OCDE como uma solução original de aprendizagem ativa para fortalecer decisões informadas por evidências.

Evidência Express (EvEx). O EvEx consiste na coleta e análise, em um curto período, de evidências sobre o problema e a política pública desenhada para enfrentá-lo. Geralmente, o relatório de evidências é apresentado ao time do projeto e aos assessores em uma das oficinas, e seus resultados são utilizados como insumo para a avaliação da política pública em questão.

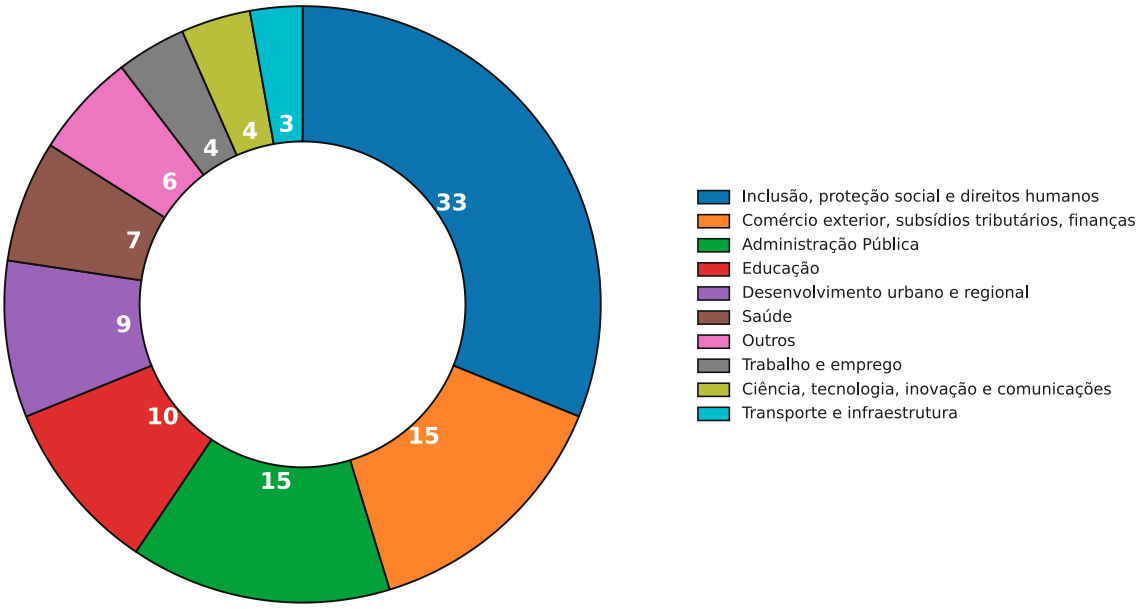
Figura 1.1 – Fluxograma dos atendimentos



Fonte: elaboração própria (2023).

As avaliações realizadas no bojo da Assessoria são conduzidas com diversidade de métodos, técnicas e ferramentas. Quando da definição de seu escopo, é possível delimitar, por exemplo, se o foco deve estar em desenho do programa, arranjos de governança ou resultados da implementação. Além disso, as avaliações abarcam grande heterogeneidade de temas e graus de maturidade e complexidade das políticas, refletindo a flexibilidade do serviço e suas múltiplas possibilidades e aplicações.

Gráfico 1.1 – Distribuição de atendimentos por subtemas – 2020 a 2026

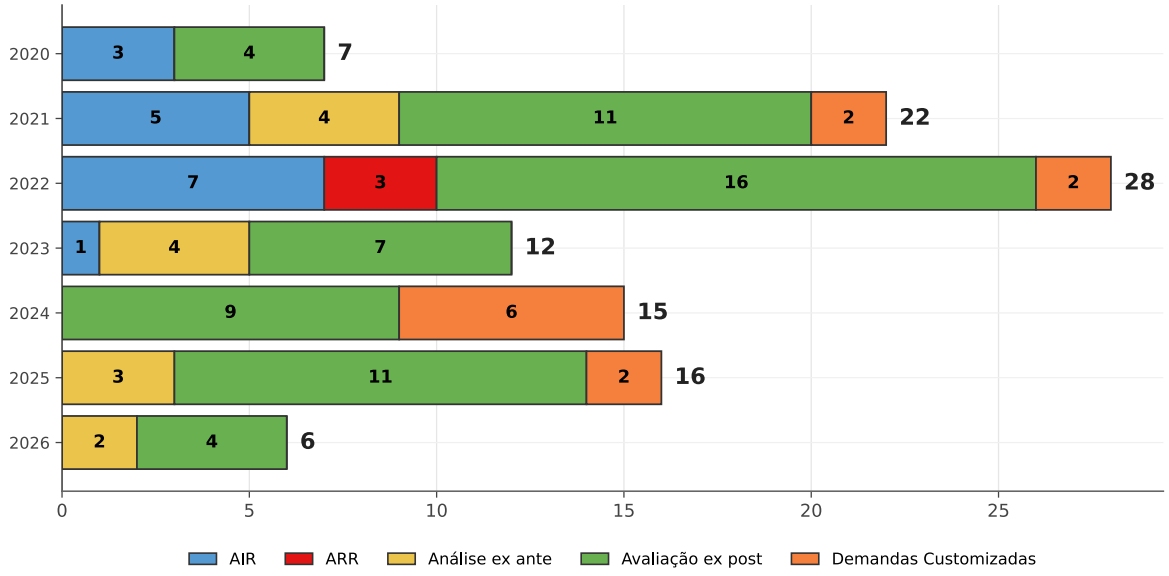


Fonte: elaboração própria (2026).

No que tange às motivações, também são diversas as razões que levam os gestores públicos a demandarem esse apoio técnico da Enap – busca por auxílio *ex ante* para políticas em fase de formatação ou reformulação; por força de lei, quando uma política pública prevê sua avaliação pela norma que a institui ou a redefine; recomendação do CMAP ou de órgãos de controle; busca por evidências para a tomada de decisão sobre a continuidade de uma iniciativa ou sua correção de rumos; busca por melhoria de resultados; ou, ainda, por entenderem ser relevante a capacitação de suas equipes na temática da avaliação.

A propósito dessas razões, é possível afirmar, na mesma medida, que são elas que acabam por definir, em larga medida, que tipo de assessoria será demandada. O portfólio da Assessoria é composto por Análises de Impacto Regulatório (AIR) e Avaliações de Resultado Regulatório (ARR), análises *ex ante* e avaliações *ex post*. A análise *ex ante* analisa a consistência da política pública durante sua criação, expansão ou, até mesmo, quando da sua reformulação, o que objetiva verificar viabilidade e aprimorar seu desenho. Já a avaliação *ex post* é aplicada a políticas públicas ao longo ou ao final de sua execução, podendo focar apenas em desenho, implementação, governança, resultados ou impacto, ou podendo, ainda, abarcar todos esses elementos. Para além desses quatro produtos, a Assessoria para Avaliação também atende ao que se convencionou chamar “demandas customizadas”, que nada mais são do que desenhos de pesquisa aplicada às políticas públicas.

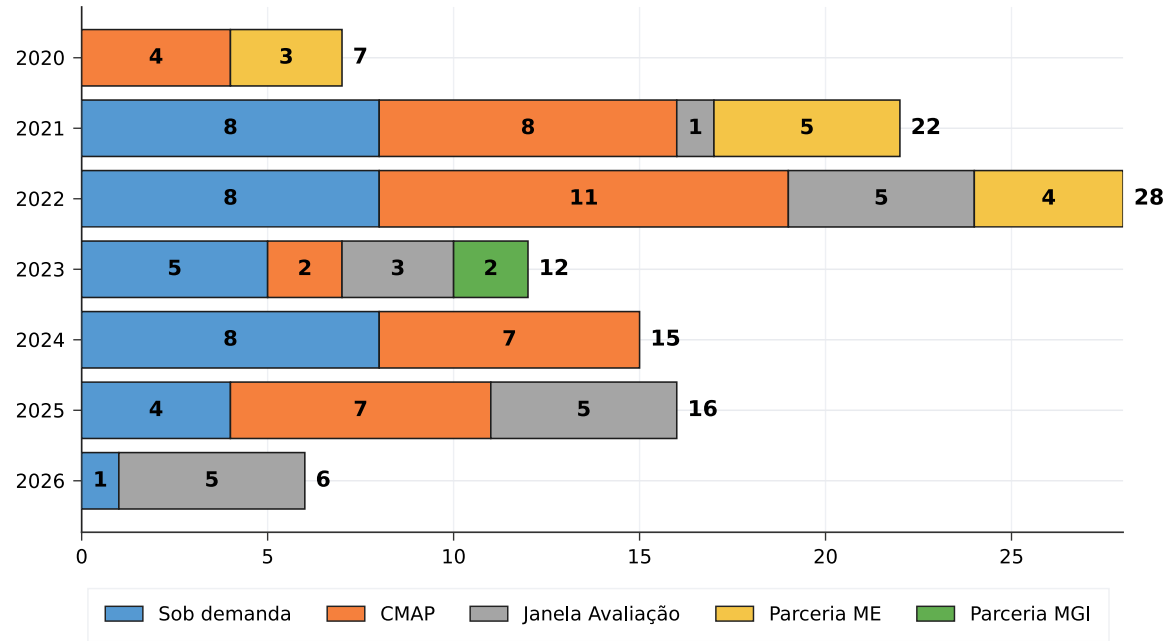
Gráfico 1.2 – Distribuição de atendimentos por tipos – 2020 a 2026



Fonte: elaboração própria (2026).

Quanto à origem das demandas, elas advêm, basicamente, do CMAP, de órgãos e entidades da Administração Pública Federal – atendimentos sob demanda e parcerias – e de chamamento público realizado pela Escola (Janela Avaliação).

Gráfico 1.3 – Distribuição de atendimentos por origem das demandas – 2020 a 2026



Fonte: elaboração própria (2026).

No caso do CMAP, conforme mencionado anteriormente, a Enap cumpre o papel de apoiadora técnica dos ciclos avaliativos, o que se materializa pela oferta de assessorias para avaliação e relatórios de evidências a partir de perguntas selecionadas. Desde o ciclo 2020 até dezembro de 2023, a Enap já apoiou o Conselho com 26 avaliações de políticas públicas e 21 relatórios produzidos pelo EvEx.

No que tange aos atendimentos sob demanda a órgãos e entidades federais, esses são viabilizados pelo Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020, que dispõe sobre a descentralização de créditos por meio da celebração de termos de execução descentralizada. É por meio da descentralização de recursos orçamentários e financeiros que a Enap consegue atender as instituições demandantes e arcar com a contratação dos assessores e demais custos indiretos envolvidos nas assessorias, que somam 22 atendimentos em pouco mais de três anos de serviço.

Importante ressaltar, ademais, que a Administração Pública Federal também tem demandado da Enap apoio técnico e metodológico para a realização de assessorias em Análise de Impacto Regulatório e Avaliação de Resultado Regulatório, em consonância com o já mencionado Decreto nº 10.411, de 2020. Com o apoio de especialistas em regulação, a metodologia anteriormente idealizada para análises *ex ante* e avaliações *ex post* foi adaptada para AIR e ARR e inicialmente testada em oito projetos-piloto que atenderam a seis secretarias e subsecretarias do então Ministério da Economia (ME) nos mais distintos temas. Até dezembro de 2023, a Enap já apoiou 16 Análises de Impacto Regulatório e três Avaliações de Resultado Regulatório.

As chamadas "parcerias" são projetos de colaboração firmados com órgãos da Administração Pública, a fim de fomentar a pauta da avaliação e da melhoria da qualidade regulatória[8]. O objetivo primordial das parcerias é apoiar no fomento a determinados temas estratégicos da agenda de avaliação. Em 2021, por exemplo, como citado anteriormente, o ME propôs parceria para a realização de pilotos do serviço da Assessoria para Avaliação para AIR, com a finalidade de apoiar suas unidades na multiplicação de capacidades, tendo em vista a obrigatoriedade imposta pelo Decreto nº 10.411, de 2020. Em 2022, também em parceria com o então ME, foram realizados dois pilotos em ARR e uma avaliação de desenho recomendada pelo CMAP. Já em 2023, foi a vez do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) demandar da Enap a realização de uma análise *ex ante* e uma avaliação *ex post* em temas de relevância para a Pasta. A execução dessas parcerias tem sido importante tanto para a estruturação do serviço de assessoria quanto para a promoção da cultura de avaliação.

Finalmente, em relação aos chamamentos públicos, destaca-se a iniciativa Janela Avaliação. Diante da boa aceitação do serviço, de sua rápida expansão, e em consonância com a diretriz da Enap de alcançar entes subnacionais com suas ações de formação e transferência de capacidades, foi lançada, em setembro de 2021, a primeira edição desta chamada pública, uma oportunidade para que equipes das três esferas da federação pudessem concorrer a uma assessoria para avaliação de políticas públicas de forma gratuita. No total, a Escola recepcionou 64 inscrições advindas de várias localidades do Brasil e selecionou cinco projetos dos mais

8 As parcerias diferem dos atendimentos sob demanda, basicamente, pela ausência de descentralização de créditos do órgão demandante para a Enap.

diversos temas para atendimento, valendo-se de critérios como maturidade e complexidade da política pública a ser avaliada, potencial de geração de valor para a sociedade e disponibilidade das equipes para participação ativa em todo o processo avaliativo.

No ano seguinte, em outubro, foi lançada a segunda edição da Janela Avaliação, uma edição especial com foco em temas ligados à gestão de pessoas[9]. Após criteriosa análise, foram selecionadas duas candidaturas estaduais e duas federais para avaliações sobre concursos públicos, trabalho remoto e avaliação de desempenho.

Em 2024, a Enap firmou um Acordo de Cooperação com o Itaú Social, para promover a 3ª edição da Janela Avaliação. Essa edição teve duas chamadas, uma estadual, que ocorreu em dezembro de 2024, e uma municipal, que ocorreu em julho de 2025. No total, foram 10 iniciativas avaliadas (5 estaduais e 5 municipais), com projetos conduzidos ao longo do primeiro semestre de 2025, para os estados, e entre o final de 2025 e início de 2026 para os municípios. Os resultados dos processos avaliativos estão compilados na publicação "Avaliação Colaborativa em Estados e Municípios: Relatos de Experiências da Janela Avaliação 3ª Edição" (Dias; Dias e Barcelos, 2026).

É sabido que culturas organizacionais não são alteradas rapidamente. Assim sendo, a construção de uma cultura avaliativa no serviço público demanda um processo consistente de sensibilização e formação de gestores em todos os níveis. Para além do *enforcement* normativo, geralmente insuficiente para uma transformação mais profunda das estruturas estatais, é preciso disseminar conhecimento e demonstrar o quão relevantes são as práticas avaliativas.

A Enap acredita que, com a criação da Assessoria para Avaliação, tem contribuído para essa construção. Com pouco mais de seis anos de existência, o serviço já conta com um portfólio de 107 projetos[10], o que denota a pertinência de sua proposta, a boa aceitação da metodologia colaborativa implementada[11], e confirma a crescente importância que vem sendo dada à pauta da avaliação de políticas públicas.

4. Reflexões e próximos passos

A Assessoria para Avaliação, serviço experimentado pela Enap, tem mostrado que a avaliação, como um processo construtivo, com o duplo propósito de produzir conhecimento e construir capacidades, gera resultados em múltiplas camadas do serviço público. No que diz respeito à produção de conhecimento sobre políticas públicas, a Assessoria atua como agente de articulação entre a demanda advinda da gestão pública e a oferta de apoio técnico e metodológico direcionado. Seu destacado diferencial – oferta tempestiva e delimitada pela demanda – é importante para a adequação do serviço às necessidades apresentadas pela administração pública, permitindo que a aderência de gestores e tomadores de decisão seja significativa, uma vez que o resultado gerado está orientado para o problema real enfrentado[12].

9 A segunda edição da Janela Avaliação foi desenhada em conjunto com o Instituto República, que atuou como patrocinador, e a Flacso Brasil, gestora administrativa da parceria.

10 Número contabilizado entre outubro de 2020 e setembro de 2026. Ver Anexo I para relação dos atendimentos da Assessoria para Avaliação.

11 As avaliações de reação aplicadas ao final dos atendimentos também corroboram o êxito da Assessoria para Avaliação - em escala de 0 a 10, 89,6% dos respondentes atribuem nota entre 8 e 10 quando questionados sobre a contribuição da experiência para seu desenvolvimento pessoal, e 84,6% atribuem nota entre 8 e 10 quanto à relevância dos conhecimentos adquiridos para os desafios que enfrentam.

Enquanto ferramenta multiplicadora de capacidades, a Assessoria viabiliza a capacitação de agentes públicos, na medida em que os coloca em contato com práticas e métodos de aplicação de elementos técnicos e científicos à gestão de políticas, promovendo, consequentemente, o fortalecimento da cultura de avaliação e uso de evidências no dia a dia da administração pública.

Ademais, o serviço tem atuado para a incorporação das regências normativas na realidade do serviço público, afirmando-se, assim, como importante agente na institucionalização da avaliação e na promoção do uso de evidências em processos de políticas públicas. Com efeito, a avaliação e a produção de conhecimento orientados para casos concretos são, na mesma medida, formas de reduzir as assimetrias de informação existentes entre os diversos stakeholders, dar transparência para a sociedade e qualificar a tomada de decisões em seus distintos níveis.

Após seis anos de trabalho intenso e muito aprendizado, fase em que a Enap pode experimentar formatos e metodologias e estruturar o serviço, já é possível estabelecer novas metas e uma "visão de futuro" para a Assessoria. De forma mais objetiva, ambiciona-se conduzir avaliação sistemática sobre os efeitos do serviço para as políticas públicas que dele se beneficiam e para o cotidiano dos gestores que participam do processo. Já de forma mais ampla, para os próximos ciclos, a Assessoria para Avaliação pretende colaborar para a construção de estratégias de avaliação que impactem na agenda governamental, aproveitando o papel estratégico da Enap enquanto Escola de Governo difusora de conhecimento e de práticas para a gestão pública.

Para tal, apoia-se no viés educacional e formativo do serviço, que possibilita aos que dele se beneficiam a aplicação posterior do conhecimento absorvido em avaliação em suas próprias estruturas. Além disso, almeja-se dar suporte, naquilo que for possível, para a estruturação de áreas de avaliação nos diversos ministérios, autarquias e agências reguladoras, difundindo experiências, aprendizados e conhecimentos gerados com a implementação e sucesso do serviço. Entende-se fundamental, ainda, disseminar a metodologia da Assessoria para outras esferas da federação, de tal forma que estados e municípios possam replicar o serviço e consolidar a prática da avaliação de políticas públicas também em nível subnacional.

Finalmente, há que se ressaltar que, durante todo esse período, a Assessoria para Avaliação tem se mostrado uma relevante captadora de projetos, parceiros e agendas de pesquisa para a Enap. Pelas características intrínsecas ao serviço e sua capilaridade na agenda de avaliação da administração pública, a Assessoria tem funcionado como vértice de encontro entre oferta de serviços, necessidades e interesses, o que lhe confere vigoroso potencial para alimentar a agenda de pesquisa da gestão pública de forma mais global.

Referências bibliográficas

BERBEL, N. As metodologias ativas e a promoção da autonomia de estudantes. *Semina: Ciências Sociais e Humanas*, v. 32, n. 1, p. 25-40, 2011. Disponível em: http://dx.doi.org/10.5433/1679-0383.2011v32n1p25. Acesso em: 28 mar. 2024.

12 Ressalte-se que essa proximidade é amplamente discutida pela literatura como um dos fatores que aumentam as chances de as evidências serem realmente consideradas como elemento para a tomada de decisão (Goldman; Pabari, 2020; Oliver *et al*., 2014; Langer *et al*., 2016; Brownson *et al*., 2018; Oliver; Cairney, 2019).

BRASIL. *Avaliação de políticas públicas*: guia prático de análise *ex ante*. Volume 1. Brasília: Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018a. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285. Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. *Avaliação de políticas públicas*: guia prático de análise *ex post*. Volume 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018b. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853.Acesso em: 22 jan. 2024.

BOAZ, A.; DAVIES, H. (Eds.). *What works now?:* evidence-informed policy and practice. Bristol: Policy Press, 2019.

BROWNSON, R. C.; FIELDING, J. E.; GREEN, L. W. Building capacity for evidence-based public health: reconciling the pulls of practice and the push of research. *Annual review of public health*, v. 39, n. 27, p. 27-53, 2018. Disponível em: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5972383/. Acesso em: 26 jan. 2024.

CASSIOLATO, M. M. D. M. C.; GUERESI, S. *Como elaborar modelo lógico:* roteiro para formular programas e organizar avaliação. Nota Técnica n. 06 (Disoc). 2010. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5810. Acesso em: 26 jan. 2024.

DIAS, T. S. *et al*. Avaliação e evidências para informar políticas públicas: as experiências da Enap em colaboração, coprodução e fortalecimento de capacidades. In: KOGA, N. M. *et al*. (org.). *Políticas públicas informadas por evidências: conhecimentos, arranjos e capacidades para a governança democrática.* Rio de Janeiro: Ipea, 2026. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/fc2501c0-9d31-4176-9021-3dd8992356a8/content. Acesso em: 19 set. 2026.

DIAS, G. M.; DIAS, T. S.; BARCELOS, L. C. *Avaliação Colaborativa em Estados e Municípios: Relatos de Experiências da Janela Avaliação 3ª Edição*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2026a. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/9965. Acesso em: 19 set. 2026.

DIESEL, A.; BALDEZ, A.; MARTINS, S. Os princípios das metodologias ativas de ensino: uma abordagem teórica. *Revista Thema*, v. 14, n. 1, p. 268-288, 2017. Disponível em: http://periodicos.ifsul.edu.br/index.php/thema/article/view/404. Acesso em: 28 mar. 2024.

FERREIRA, H. R. S. A., CASSIOLATO, M. M. D. M. C.; GONZALEZ, R. H. S. *Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas:* o modelo lógico do programa segundo tempo. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1545. Acesso em: 26 jan. 2024.

FERRAREZI, E. (Org.). *SAGI:* informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016. 320p.

FUNNELL, S. C.; ROGERS, P. J. *Purposeful program theory:* Effective use of theories of change and logic models. San Francisco: John Wiley & Sons, 2011.

GOLDMAN, I.; PABARI, M. *Using evidence in policy and practice:* lessons from Africa. Oxon: Taylor & Francis, 2020. 280p.

HM TREASURY. *Magenta book:* Central government guidance on evaluation. [online]. Londres: HM Treasury; UK Government, 2020. Disponível em: https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book. Acesso em: 27 set. 2022.

LANGER, L.; TRIPNEY, J. S.; GOUGH, D. *The science of using science:* Researching the use of research evidence in decision-making. Londres: EPPI Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University College London, 2016.

LASSANCE, A. *Análise ex ante de políticas públicas:* fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Texto para Discussão, n. 2817. Rio de Janeiro: Ipea, 2022.

NOGUEIRA, R. A.; CAVALCANTE, P. L. Avaliação e monitoramento: duas experiências de institucionalização na gestão das políticas públicas no Poder Executivo Federal Brasileiro. *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Salvador, Bahia, Brasil, 2009.

OECD. *Improving Governance with Policy Evaluation:* Lessons From Country Experiences. OECD Public Governance Review. Paris: OECD Publishing, 2020.

OECD. *Towards Which Future for Schools of Government?* Results of the Survey of Schools of Government. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: https://web-archive.oecd.org/2022-08-03/638942-which-future-for-schools-of-government.pdf. Acesso em: 27 set. 2022.

OLIVER, K.; INNVAR, S., LORENC, T., WOODMAN, J.; THOMAS, J. A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. *BMC health services research*, v.14, p. 1-12, 2014.

OLIVER, K.; CAIRNEY, P. The dos and don'ts of influencing policy: a systematic review of advice to academics. *Palgrave Communications*, v. 5, n. 1, p. 1-11, 2019. Disponível em: https://www.nature.com/articles/s41599-019-0232-y. Acesso em: 26 jan. 2024.

PARKHURST, J. *The politics of evidence:* from evidence-based policy to the good governance of evidence. London: Routledge, 2017.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de administração pública*, v. 46, p. 1271-1294, 2012.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, v. 42, p. 529-550, 2008.

VEDUNG, E. *Public Policy and Program Evaluation*. New York: Routledge, 1997.

WEISS, C. H. The interface between evaluation and public policy. *Evaluation*, v. 5, n. 4, p. 468-486, 1999.

ANEXO A – Atendimentos da Assessoria para Avaliação 2020-2026

Projeto	Subtipo	Órgão demandante[13]
Subsídio tributário concedido a operações de leasing (arrendamento) de aeronaves e motores	*Ex post*	CMAP
Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo	*Ex post*	CMAP
Abono salarial	*Ex post*	CMAP
Benefícios previdenciários urbanos	*Ex post*	CMAP
Incentivo à conformidade fiscal na dívida ativa da União	AIR	ME
Regulamentação da importação de máquinas, equipamentos e suas peças na condição de remanufaturados	AIR	ME
Segurança no trabalho em instalações e serviços de eletricidade (NR 10)	AIR	ME
Oficinas de Pré-Avaliação CMAP 2021	Demandas Customizadas	CMAP
Educação e formação em saúde – Pro-residência	*Ex post*	CMAP
Assistência Estudantil - Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica + Rede de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)	*Ex post*	CMAP
Financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior	*Ex post*	CMAP
Dedução de despesas com educação no Imposto de Renda de Pessoa Física	*Ex post*	CMAP
Isenção do Imposto de Renda de Pessoa Física de parcela dos rendimentos de aposentadoria e pensão de declarante com 65 anos ou mais	*Ex post*	CMAP
Subsídio tributário de medicamentos	*Ex post*	CMAP
Quadro de Referência de Servidores Técnicos Administrativos em Educação e Banco de Professor-Equivalente (BPeq) - Rede Instituições Federais de Ensino Superior e Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica	*Ex Post*	CMAP
Cadastro Ambiental Rural	*Ex Post*	MAPA
Gestão e governança das transferências da União	AIR	ME
Normatização da contratação de serviços de desenvolvimento, manutenção e sustentação de software para órgãos do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação	AIR	ME
Recrutamento na contratação temporária	AIR	ME
Segurança no trabalho no setor de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	AIR	ME
Serviços especializados em engenharia de segurança e em medicina do trabalho	AIR	ME
Política Nacional de Segurança de Barragens	*Ex post*	MIDR
Plano Nacional de Habitação	*Ex ante*	MIDR

13 Nomenclaturas vigentes à época do atendimento. Ver Anexo B para definição das siglas.

Projeto	Subtipo	Órgão demandante
Plano Nacional de Cultura	*Ex post*	Ministério do Turismo
Política Nacional de Direitos Humanos	*Ex ante*	MMDFH
Avaliação Biopsicossocial da Deficiência	*Ex ante*	MMDFH
Diagnóstico da Juventude Brasileira	Demandas Customizadas	MMFDH
Estratégia de Governo Digital	*Ex post*	PR
Programa Cuidar Melhor	*Ex ante*	Secretaria de Saúde do Estado do Ceará
Aumento da produção de gás oriundo do pré-sal e seus impactos na especificação brasileira do gás natural	AIR	ANP
Tarifa residencial social de água e esgoto	*Ex post*	ARES PCJ
Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados	*Ex post*	Arquivo Nacional
Programa de Seguro Rural - Proagro	AIR	BACEN
Solo basis	AIR	BACEN
Oficinas de Pré-Avaliação CMAP 2022	Demandas Customizadas	CMAP
Exames e Avaliações da Educação Básica (Enem)	*Ex post*	CMAP
Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)	*Ex post*	CMAP
Financiamento de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em Saúde	*Ex post*	CMAP
Programa Universidade para Todos (PROUNI)	*Ex post*	CMAP
Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)	*Ex post*	CMAP
Esgotamento Sanitário em Regiões Metropolitanas (RMs) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs)	*Ex post*	CMAP
Programa de Financiamento às Exportações (Proex)	*Ex post*	CMAP
Pesquisa e desenvolvimento (P&D) da tecnologia nuclear	*Ex post*	CMAP
Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS)	*Ex post*	CMAP
Operação Carro Pipa	*Ex post*	CMAP
Marco regulatório dos serviços postais	AIR	ME
Interesse Público em Defesa Comercial	ARR	ME
Loterias, Prêmios e Sorteios	ARR	ME
Previdência Complementar	AIR	ME
GT Simples Nacional	Demandas Customizadas	ME
Saneamento para Todos - Processo Seletivo para Contratação de operações de crédito	ARR	ME
Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel)	*Ex post*	MCom
Programa de Modernização da Gestão Portuária	*Ex post*	Ministério dos Transportes

Projeto	Subtipo	Órgão demandante
Componente Especializado da Assistência Farmacêutica	AIR	MS
Programa Previne Brasil: modelo de financiamento da Atenção Primária em Saúde no Sistema Único de Saúde	AIR	MS
Avaliação do uso de pregão na contratação de concursos	*Ex post*	Secretaria de Administração de MG
Programa ICMS Esportivo	*Ex post*	Secretaria de Desenvolvimento Social de Minas Gerais
Aprender Conectado	*Ex post*	Anatel
Programa de Gestão Orientada para Resultados	*Ex post*	Anvisa
Operação Ativa Vinculada	AIR	BACEN
Subsídio para termelétricas	*Ex post*	CMAP
Benefícios Previdenciários a Empregados e FAPI (Fundo de Aposentadoria Programada Individual)	*Ex post*	CMAP
Programa Cidades Intermediadoras para o Desenvolvimento Regional (PCI)	*Ex ante*	MDR
Política Nacional de Proteção ao Ambiente Escolar	*Ex ante*	MEC
Programa de Gestão e Desempenho	*Ex post*	MGI
Política de Governança	*Ex post*	MGI
Política de Reconhecimento e Valorização do Servidor Público	*Ex ante*	MGI
Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR)	*Ex post*	MIR
Programa de Avaliação de Desempenho	*Ex ante*	Secretaria de Administração de Goiás
Qualificação viária	*Ex post*	CMAP
Fundo de Garantia à Exportação (FGE)	*Ex post*	CMAP
Serviço de Reabilitação Profissional	*Ex post*	CMAP
Índice de Gestão Descentralizada (IGD)	*Ex post*	CMAP
Exportação da Produção Rural	*Ex post*	CMAP
Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse)	*Ex post*	CMAP
LideraGov	Demandas Customizadas	Enap
CadÚnico	Demandas Customizadas	MDS
Benefício de Prestação Continuada	Demandas Customizadas	MDS
Bolsa Família	Demandas Customizadas	MDS
Cisternas	Demandas Customizadas	MDS
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Demandas Customizadas	MDS

Projeto	Subtipo	Órgão demandante
Fomento Rural para Programas Sociais	Demandas Customizadas	MDS
PAC Encostas	*Ex post*	Ministério das Cidades
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), com definição de escopo pelo CMAS	*Ex post*	CMAP
Incentivos da Sudene	*Ex post*	CMAP
Assistência Médica, Odontológica e Farmacêutica a Empregados	*Ex post*	CMAP
Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)	*Ex post*	CMAP
Reabilitação de Barragens	*Ex post*	CMAP
Política de Atenção Primária, com definição de escopo pelo CMAG	*Ex post*	CMAP
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	*Ex post*	CMAP
Regularização de Territórios Quilombolas	*Ex post*	CMAP
Plano Nacional do Esporte	*Ex ante*	Ministério do Esporte
Aquilomba Brasil	Demandas Customizadas	MIR
Plano Juventude Negra Viva	Demandas Customizadas	MIR
Política Nacional de Saúde Integral da Mulher	*Ex ante*	MS
Gestão de Políticas Públicas	*Ex post*	Secretaria de administração do Mato Grosso
Acolher	*Ex post*	Secretaria de Assistência Social de Sergipe
Volta por Cima	*Ex post*	Secretaria de Desenvolvimento Social do Rio Grande do Sul
Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional e Tecnológica (EJATEC)	*Ex ante*	Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul
Criança Alagoana	*Ex post*	Secretaria de Educação de Alagoas
Educomunicação e Cinema nas Escolas da Rede Municipal do Recife	*Ex ante*	Secretaria de Educação
Auxílio Social para Mulheres Vítimas de Violência	*Ex post*	Secretaria Municipal da Mulher de Niterói
Serra Educa Mais – Programa Municipal de Recomposição das Aprendizagens	*Ex post*	Secretaria Municipal de Educação da Serra/ES
Programa Integração Universidade Estadual do Ceará (UECE)	*Ex post*	Secretaria Municipal da Educação de Fortaleza
Serra Escolas de Governo	*Ex ante*	Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento de Serra
Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF)	*Ex post*	MDA

Fonte: elaboração própria (2026).

ANEXO B – Lista de siglas

AN – Arquivo Nacional
Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações
Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ARES-PCJ – Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí
Bacen – Banco Central do Brasil
CMAG - Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Gastos Diretos da União
CMAP – Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CMAS - Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União
Mapa – Ministério da Agricultura e Pecuária
MCom – Ministério das Comunicações
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional
ME – Ministério da Economia
MEC – Ministério da Educação
MGI – Ministério da Gestão e Inovação dos Serviços Públicos
MIDR – Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
Minfra – Ministério da Infraestrutura
MIR – Ministério da Igualdade Racial
MMFDH – Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos
MS – Ministério da Saúde
MTP – Ministério do Trabalho e Previdência
Sead/GO – Secretaria de Estado da Administração de Goiás
Secult/MTur – Secretaria de Cultura do Ministério do Turismo
Sedese/MG – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais
SEGEPLAN/Serra - Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento de Serra
SG/PR – Secretaria-Geral da Presidência da República
Sesa/CE – Secretaria da Saúde do Ceará
Seplag/MG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

Avaliação baseada na teoria e abordagens colaborativas: fundamentos teóricos e metodológicos da Assessoria para Avaliação da Enap



Rafael Martins Ferrari

1. Introdução

Uma administração pública transparente, eficiente, eficaz, democrática, justa e orientada para o cidadão, que contribua para o desenvolvimento social e econômico do país. Certamente essa é uma visão para a administração pública e suas ações que poucos questionariam.

Igualmente, poucos contestariam o papel da avaliação de políticas públicas como um instrumento de gestão que contribui para o aprimoramento da ação pública, permitindo identificar falhas e oportunidades de melhoria, mensurar resultados e subsidiar decisões mais assertivas.

Contudo, se por um lado a relevância da avaliação de políticas públicas como instrumento de gestão é praticamente consenso entre gestores, acadêmicos, políticos e cidadãos comuns, por outro, sua prática é bastante diversa e gera muitos debates, que vão desde a definição do que é avaliação - um ímã semântico, que pode abarcar desde atividades analíticas pontuais até reflexões mais sistemáticas e elaboradas - até a concepção de seus propósitos, usos esperados e escolhas metodológicas, que podem apresentar diferentes graus de complexidade e sofisticação (Vedung; Pedone, 2021, p. 37; Trochim, 2009, p. 14).

Grande parte desses debates no campo da avaliação, incluindo a escolha sobre os motivos e maneiras como uma organização faz avaliações, pode ser vista como uma disputa em torno da política de avaliação. Entende-se política de avaliação como “qualquer regra ou princípio que um grupo ou organização utiliza para orientar suas decisões e ações ao realizar avaliações” (Trochim, 2009, p. 16, tradução nossa).

Em teoria, qualquer organização que realize avaliações tem uma política de avaliação. Na prática, poucas vezes essas políticas são explícitas e escritas, definidas em documentos normativos; mais frequentemente, elas são implícitas, diretrizes ad hoc, ou simplesmente práticas que evoluíram ao longo do tempo (Trochim, 2009, p. 16). E essas práticas podem apresentar diversas dimensões e conteúdos, tratando dos objetivos das avaliações, participantes e respectivos papéis, abordagens e metodologias, usos esperados, entre outros.

Ademais, refletir sobre o papel das políticas de avaliação nas organizações é importante por diversos motivos. Por exemplo, explicitar uma política de avaliação pode servir como um mecanismo de comunicação, promovendo clareza sobre responsabilidades e recursos e incentivando consistência no planejamento e na execução das avaliações. Além disso, políticas explícitas contribuem para tornar o processo avaliativo mais transparente e democrático, permitindo diálogo, críticas e avanços. Elas também são importantes para gerar aprendizagem organizacional, acumulando conhecimento sobre práticas eficazes. Por fim, podem ser ferramentas eficientes para implementar mudanças e abordar controvérsias relacionadas a abordagens, metodologias e normas sobre avaliações (Trochim, 2009, p. 17-20; Chelimsky, 2009).

A explicitação da política de avaliação de uma instituição pode contribuir, em um grau maior de institucionalização, para a configuração e a consolidação de um sistema de avaliação. Segundo Leeuw e Furubo (2008), a existência de um sistema de avaliação pode ser caracterizada por quatro critérios: uma perspectiva epistemológica distintiva, responsabilidade

organizacional pela realização das avaliações, continuidade das atividades avaliativas e orientação para a utilização de seus resultados. Esses critérios permitem distinguir a realização de avaliações pontuais e ad hoc da existência de um conjunto consistente e institucionalizado de atividades avaliativas. Ferrari (2010, p. 31-32), ao relacionar esses critérios ao conceito de política de avaliação de Trochim (2009), ressalta que a institucionalização dessas práticas não depende necessariamente da existência de políticas formalizadas ou escritas.

Desde 2020, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) tem realizado sistematicamente avaliações de políticas públicas e programas governamentais nos mais distintos temas e em conjunto com diversos órgãos demandantes, entendendo a avaliação como um poderoso instrumento de políticas públicas. Inicialmente realizadas pela Diretoria de Altos Estudos (DAE/Enap) em torno do serviço chamado Assessoria para Avaliação, a consolidação, o desenvolvimento e o reconhecimento das práticas avaliativas da Enap culminaram, em meados de 2022, na criação da Coordenação-Geral de Avaliação e Organização de Evidências (CGEV/DAE/Enap).[14]

Coordenada pela CGEV, a política de avaliação da Assessoria para Avaliação da Enap tem como objetivos contribuir para o aprimoramento da gestão pública e para o desenvolvimento de capacidades em avaliação (ECD)[15] e de cultura avaliativa no setor público. Entende-se que esse propósito é alcançado pela forma como a Assessoria para Avaliação da Enap, em coprodução com os órgãos demandantes, executa suas avaliações (desde seu planejamento até a redação do relatório), reconhecendo que os resultados de uma avaliação não são apropriados de forma automática pelos processos de gestão e decisão. Nesse sentido, têm relevância não apenas os produtos gerados, mas também as condições institucionais e a forma como o próprio processo avaliativo é organizado e conduzido. Em suma, tão importante quanto os achados produzidos é o próprio processo avaliativo.

Ademais, a Enap tem desempenhado um papel crucial na promoção da cultura de avaliação no Brasil, defendendo a utilização de métodos e abordagens consolidadas e inovadoras, que possibilitam uma análise mais profunda e abrangente das políticas públicas. Este artigo tem como objetivo apresentar os dois principais pilares da teoria da avaliação (Alkin; Christie, 2004) que embasam técnica e politicamente[16] as atividades avaliativas da Assessoria para Avaliação da Enap. São eles: (i) avaliação baseada na teoria (theory-based evaluation), e (ii) abordagens colaborativas de avaliação.

A escolha desses dois fundamentos não pretende esgotar as diferentes tradições teóricas que orientam a prática da avaliação - inclusive no contexto da Enap -, muito menos sugerir que constituam abordagens mutuamente exclusivas. Ela decorre, sobretudo, da experiência acumulada pela Assessoria para Avaliação e de sua orientação para o uso e a utilidade das avaliações. Essa orientação situa a experiência da Assessoria em diálogo com uma importante vertente da teoria da avaliação que desloca a atenção do conhecimento avaliativo produzido em si para a maneira como esse conhecimento será produzido e utilizado e para

14 Decreto nº 10.369, de 22 de maio de 2020, e Portaria Enap nº 8, de 30 de junho de 2022, que aprovou seu Regimento Interno.

15 ECD (Evaluation Capacity Development), ou desenvolvimento de capacidades em avaliação, compreende atividades e processos voltados ao fortalecimento de competências, recursos e condições organizacionais para a prática avaliativa.

16 A avaliação é usualmente considerada uma atividade racional e sistemática. Contudo, para além de se situar em contextos políticos, institucionais e valorativos, ela é sobretudo uma atividade política. Por isso, tanto as escolhas técnicas quanto as relativas aos participantes, critérios e usos possíveis possuem implicações políticas (Weiss, 1993; Chelimsky, 2009; Guba; Lincoln 2011).

aqueles que potencialmente farão uso dele. Na árvore da teoria da avaliação proposta pelos autores, o uso constitui, ao lado dos métodos e da valoração, uma das três grandes vertentes do campo (Alkin; Christie, 2004).

A orientação para o uso, contudo, implica reconhecer que a produção de avaliações tecnicamente robustas não é condição suficiente para que seus resultados sejam apropriados e mobilizados por gestores e organizações. A experiência da Assessoria para Avaliação, em diálogo com a literatura sobre uso do conhecimento em políticas públicas, tem sido sistematizada a partir de três dimensões que podem potencializar o uso das avaliações: (i) os arranjos institucionais, relacionados às estruturas organizacionais, normativas e de governança que favorecem a produção e o uso do conhecimento; (ii) as características do processo avaliativo, incluindo as abordagens e metodologias adotadas, as formas de colaboração e coprodução e os atores envolvidos; e (iii) as capacidades institucionais e individuais, relacionadas às competências necessárias para produzir, compreender, interpretar e utilizar o conhecimento avaliativo (Dias et al., 2026).

Entendendo a Enap como uma mediadora do conhecimento no setor público, é natural observar que a atuação da Assessoria para Avaliação incide mais diretamente sobre as características do processo avaliativo e o fortalecimento de capacidades. No que se refere à primeira dessas dimensões, parte-se da premissa de que a forma como a avaliação é conduzida influencia suas possibilidades de apropriação e uso. É precisamente nesse ponto em que se situam os dois fundamentos apresentados e discutidos neste artigo. A avaliação baseada na teoria estrutura o processo de investigação a partir da explicitação e do exame dos pressupostos sobre como e por que uma intervenção produz - ou deveria produzir - determinados resultados; as abordagens colaborativas, por sua vez, estruturam as relações entre os atores no processo avaliativo, promovendo seu envolvimento na produção, interpretação e apropriação do conhecimento. Nesse sentido, ambas podem ser compreendidas não apenas como escolhas teóricas ou metodológicas, mas como características constitutivas do processo avaliativo da Assessoria e, portanto, de sua política de avaliação orientada para o uso. A colaboração e a coprodução também criam oportunidades de aprendizagem e desenvolvimento de capacidades ao longo da própria avaliação, aproximando, assim, a segunda e a terceira dimensões do modelo (Dias et al., 2026).

No âmbito das características do processo avaliativo, a experiência da Assessoria aponta, portanto, para dois conjuntos de fundamentos particularmente relevantes para aproximar a produção do conhecimento avaliativo das necessidades dos gestores e das organizações: a explicitação e o exame da teoria do programa e o envolvimento dos atores interessados no processo avaliativo. O primeiro contribui para tornar explícitas as hipóteses sobre como e por que determinada intervenção deveria produzir os resultados esperados; o segundo aproxima o processo de avaliação dos conhecimentos, perspectivas e necessidades de seus potenciais usuários. Embora provenientes de tradições distintas da teoria da avaliação, ambos podem ser compreendidos como estratégias complementares para favorecer a relevância, a apropriação e o potencial de uso das avaliações.

A avaliação baseada na teoria contribui para esse propósito ao organizar a investigação a partir da compreensão de como se espera que uma intervenção funcione. A teoria do programa explicita as relações esperadas entre atividades, processos, mecanismos e resultados e permite que a avaliação acompanhe os diferentes elos dessa cadeia, em lugar de se limitar à mensuração dos resultados finais (Chen; Rossi, 1983; Bickman, 1987; Birckmayer; Weiss,

2000). Chen e Rossi (1983), por exemplo, argumentam que a ausência de atenção à teoria pode produzir interpretações estreitas dos programas, dificultando distinguir problemas decorrentes da concepção da intervenção daqueles relacionados à sua implementação. Birckmayer e Weiss (2000), por sua vez, mostram que a avaliação baseada na teoria permite acompanhar os diferentes passos pelos quais se espera que uma intervenção produza seus resultados e identificar quais pressupostos encontram sustentação, quais não se confirmam e em que ponto a cadeia causal se rompe. A teoria do programa fornece, ainda, uma estrutura para selecionar os aspectos da intervenção que merecem maior atenção e orientar o próprio desenho da avaliação.

As abordagens colaborativas, por sua vez, atuam sobre outra dimensão do mesmo problema: a relação entre a avaliação, seus potenciais usuários e o próprio processo de produção do conhecimento avaliativo. Essa relação entre participação e uso está na origem da avaliação participativa de orientação prática. Cousins e Earl (1992) propõem explicitamente a avaliação participativa como uma abordagem voltada a ampliar a utilização por meio do maior envolvimento dos usuários primários no processo de investigação. A justificativa apresentada pelos autores apoia-se, entre outros fundamentos, na literatura sobre aprendizagem organizacional, entendendo que o conhecimento é socialmente construído e que sistemas cognitivos e memórias são desenvolvidos e compartilhados pelos membros das organizações (Cousins; Earl, 1992, p. 401). A participação, nessa perspectiva, não constitui apenas um mecanismo de consulta aos stakeholders, mas uma forma de envolvê-los na própria produção, interpretação e apropriação do conhecimento avaliativo.

A literatura examinada por Cousins e Earl (1992, p. 402-411) oferece suporte empírico para essa relação, embora não permita tratá-la como automática. Os autores identificam estudos nos quais maior participação esteve associada à assimilação de informações, à aprendizagem sobre o programa e ao aumento da utilização da avaliação; em outros casos, o envolvimento direto dos atores na coleta e interpretação dos dados aumentou sua atenção aos resultados e sua responsabilidade pelas conclusões e ações subsequentes. Ao mesmo tempo, ressaltam que ainda é necessário compreender melhor as condições em que a participação é viável e produtiva e seus possíveis efeitos não intencionais.

Essa perspectiva também permite compreender por que teoria do programa e colaboração não constituem fundamentos independentes na prática avaliativa. A teoria que orienta uma intervenção não reside apenas no conhecimento acadêmico ou científico: ela também pode estar presente, muitas vezes de forma implícita, nas ideias, observações e experiências dos atores que concebem e implementam políticas e programas. Chen (2006, p. 76), por exemplo, define a teoria do programa como um conjunto de pressupostos explícitos ou implícitos dos stakeholders sobre as ações necessárias para enfrentar determinado problema e sobre por que se espera que essas ações produzam determinados resultados, atribuindo ao avaliador um papel na facilitação de sua explicitação. Chen e Turner (2012, p. 395-398) distinguem, nesse sentido, teorias derivadas do conhecimento científico formal daquelas originadas das ideias, observações e experiências dos próprios stakeholders.

Os dois fundamentos encontram-se, assim, em uma área de importante interseção: a teoria do programa oferece uma estrutura para compreender o que está sendo avaliado, como se espera que a intervenção funcione e o que é necessário investigar; a colaboração e coprodução contribuem para definir com quem esse entendimento é construído, quais conhecimentos são mobilizados e como o processo avaliativo se conecta às necessidades de seus potenciais usuários. A própria construção ou reconstrução da teoria do programa pode constituir, portanto,

um processo colaborativo de explicitação, debates e análises de pressupostos - tanto práticos quanto científicos. Bickman (1987) identifica entre as funções da teoria do programa sua contribuição para a construção de consenso no planejamento da avaliação, enquanto Brousselle e Champagne (2011) observam que o exame da teoria do programa pode simultaneamente contribuir para avaliar sua plausibilidade e mobilizar stakeholders em um exercício de reflexão sobre a própria intervenção.

É nessa interseção que se situa a prática da Assessoria para Avaliação. Mais do que duas escolhas metodológicas independentes, a avaliação baseada na teoria e as abordagens colaborativas constituem fundamentos complementares de uma prática avaliativa orientada para o uso, em que criar, ao longo do próprio processo avaliativo, condições para a compreensão da intervenção, a reflexão, a aprendizagem e a apropriação dos conhecimentos produzidos é tão importante quanto produzir achados tecnicamente robustos. As duas seções seguintes desenvolvem esses fundamentos: a primeira discute a avaliação baseada na teoria do programa e suas implicações para o desenho das avaliações; a segunda apresenta as abordagens colaborativas de avaliação, as diferentes formas de envolvimento dos stakeholders no processo avaliativo e como se relacionam com o uso das avaliações e com o processo decisório.

2. Avaliação baseada na teoria

"No princípio, havia a pesquisa. E os métodos de pesquisa dominavam a condução dos estudos" (Alkin; Christie, 2004, p. 17). O campo da avaliação de políticas públicas foi, por muito tempo, dominado pela ideia de avaliações orientadas pelo método (*method-driven evaluations*), em que não raramente a escolha dos métodos de pesquisa era priorizada em detrimento do conteúdo ou das reais necessidades informacionais do programa. Essa forma quase "ateórica" de enxergar a avaliação muitas vezes desconsiderava elementos políticos e contextuais ou os mecanismos subjacentes que explicavam o funcionamento de uma intervenção, potencialmente limitando a utilidade dessas avaliações (Chen, 1994, p. 229–230; Alkin; Christie, 2004, p. 17; Weiss, 1997a, p. 502).

A crítica não implica rejeitar o rigor metodológico ou determinados métodos de pesquisa, mas questionar sua precedência sobre as questões substantivas que a avaliação pretende responder. Chen e Rossi (1987), por exemplo, argumentam que a avaliação deveria ser orientada por um modelo ou teoria, e não pelo desenho de pesquisa: técnicas como a randomização podem fortalecer a investigação, mas não substituem a compreensão conceitual da intervenção.

Reconhecendo as limitações de avaliações orientadas prioritariamente pelos métodos, autores como Huey-Tsyh Chen, Peter Rossi e Carol Weiss contribuíram para consolidar abordagens em que o desenho da avaliação não parte dos métodos, mas emerge de uma compreensão mais aprofundada da intervenção, de seus pressupostos e mecanismos e das necessidades dos *stakeholders*. Isso envolve compreender o que precisa ocorrer em termos de implementação, os processos causais esperados, os resultados pretendidos e não pretendidos e o contexto no qual a intervenção opera.

Para Chen, esse é precisamente um dos aspectos que distingue essa abordagem avaliativa da avaliação orientada pelo método: enquanto esta última tende a organizar a investigação segundo procedimentos previamente associados a determinado método, a primeira utiliza a teoria do programa como estrutura conceitual para orientar o desenho avaliativo (Chen, 2012). Ao modelar as relações entre variáveis relevantes e os processos intervenientes,

essa forma de desenhar e executar a avaliação procura abrir a “caixa-preta” existente entre a intervenção e seus efeitos e compreender os mecanismos causais que produzem os resultados observados.

Essa abordagem ficou conhecida, com variações conceituais e terminológicas entre autores, como avaliação baseada na teoria (*theory-based evaluation*), especialmente associada a Weiss (1995, 1997b), ou avaliação orientada pela teoria (*theory-driven evaluation*), expressão particularmente associada a Chen e Rossi (1983, 1987). Em comum, essas abordagens deslocam o ponto de partida da avaliação: antes de perguntar qual método deve ser utilizado, é necessário compreender o que está sendo avaliado, como se espera que a intervenção funcione e quais relações devem ser investigadas. Mas, afinal, o que é teoria do programa e por que é útil utilizá-la em avaliações?

2.1. Definindo teoria do programa

O que é uma teoria de programa? Uma resposta simples e direta para essa pergunta é que uma teoria de programa é um conjunto de crenças e expectativas sobre como uma intervenção governamental específica deve funcionar. Nesse sentido, qualquer intervenção governamental supostamente tem uma teoria ou, pelo menos, uma maneira esperada de funcionar e produzir efeitos.

Essa definição é bastante simples e útil para compreender a ideia básica que envolve o conceito de teoria de programa. No entanto, para utilizar esse instrumento de forma mais eficaz em avaliações, é necessário aprofundar a definição e a compreensão desse conceito.

Weiss define teoria de programa como “os mecanismos que mediam entre a entrega (e o recebimento) do programa e o surgimento dos resultados de interesse” (Weiss, 1998a, p. 57, tradução nossa). Nessa perspectiva, os mecanismos não se confundem com as atividades realizadas pelo programa, mas dizem respeito aos processos desencadeados por essas atividades que ajudam a explicar como e por que os resultados esperados podem ser produzidos. Funnell e Rogers (2011, p. xix, tradução nossa) entendem que “Uma teoria de programa é uma teoria ou modelo explícito de como uma intervenção, como um projeto, um programa, uma estratégia, uma iniciativa ou uma política, contribui para uma cadeia de resultados intermediários e, finalmente, para os resultados pretendidos ou observados.” O início dessa definição levanta uma questão interessante: toda intervenção governamental realmente possui uma teoria do programa?

Algumas intervenções têm teorias explícitas, apresentadas em seus documentos formais e compartilhadas por tomadores de decisão, gestores e equipes do programa, podendo ser representadas por diferentes modelos ou representações (Funnell; Rogers, 2011, p. 241-291)[17]. Outros programas, por sua vez, baseiam-se apenas em ideias implícitas sobre o que se espera que uma intervenção alcance e as atividades que devem ser realizadas para se chegar ao resultado esperado ou mudar uma realidade indesejada. Às vezes, essa ideia implícita é compartilhada pelos membros de uma organização; outras vezes, diferentes atores sustentam

17 Modelo lógico, matriz lógica, logframe, cadeia de resultados e mapa de processos e resultados (MaPR) são algumas das representações tradicionalmente utilizadas para ilustrar a teoria do programa. Embora alguns considerem essas terminologias como sinônimos, Astbury e Leeuw (2010, pp. 365-366) apontam que o cuidado com a terminologia é importante, podendo implicar, conceitual e praticamente, ideias e ações diversas. Uma questão que abordaremos neste artigo é a distinção entre teoria do programa, teoria da ação e teoria da mudança.

entendimentos distintos sobre como a intervenção deveria funcionar - o que pode produzir, inclusive, desafios para sua implementação. No entanto, pode-se dizer que, em um sentido mais amplo, qualquer programa possui alguma suposição lógica, um raciocínio “se... então”, que orienta sua formulação e implementação.

Chen e Turner apresentam uma definição que sintetiza essas questões. Para os autores, “A teoria de programa é um conjunto de suposições *explícitas ou implícitas* sobre as ações necessárias para resolver um problema e por que o problema responderá a tais ações” (Chen; Turner, 2012, p. 398, tradução e grifo nossos). A definição é particularmente importante porque incorpora simultaneamente dois elementos: aquilo que deve ser feito e as razões pelas quais se espera que essas ações produzam determinadas mudanças. Chen desenvolve essa distinção por meio dos conceitos de modelo de ação e modelo de mudança, correspondentes, respectivamente, às suposições prescritivas sobre o que deve ser realizado e às suposições sobre os processos causais esperados.

Como afirmado por Pressman e Wildavsky, “políticas implicam teorias. Quer declaradas explicitamente ou não, as políticas apontam para uma cadeia de causalidade entre condições iniciais e consequências futuras. Se X, então Y” (Pressman; Wildavsky, 1984, p. xv, tradução nossa). Em perspectiva convergente, Majone (1980a) estabelece uma analogia entre políticas públicas e teorias científicas. O autor afirma que

> as políticas podem ser vistas como teorias, a partir de duas perspectivas diferentes, mas relacionadas [...] primeiro, elas podem ser vistas como uma reconstrução racional, feita pelos analistas, de uma sequência complexa de eventos; e segundo, podem ser vistas do ponto de vista das ações, como doutrinas que evoluem de decisões e ações passadas, conferindo-lhes estabilidade e coerência interna (Majone, 1980b, p. 179, tradução nossa).

Não se pode negar que, como indicado por Vedung e Pedone (2021, p. 59–60), o uso da palavra “teoria” neste contexto desperta curiosidade e até certo estranhamento. De forma simples, “teoria” deve ser entendida como antônimo de “prática”, referindo-se a “crenças sobre como a intervenção deveria funcionar, e não como ela realmente se desenrola no mundo real.”

Nesse sentido, é conveniente explorar as duas palavras presentes no conceito. Primeiramente, em teoria do programa, o termo programa pode se referir a qualquer tipo de intervenção, não apenas àquelas formalmente denominadas programas. Pode incluir projetos, estratégias, campanhas, políticas, reformas, iniciativas de financiamento e outras formas de ação conduzidas por uma ou várias organizações (Funnell; Rogers, 2011, p. 30). Neste artigo, essas expressões são utilizadas de forma ampla e intercambiável, embora autores como Vedung prefiram a expressão teoria da intervenção, justamente porque “intervenção” permite abarcar diferentes instrumentos e modalidades da ação governamental (Vedung, 2010; Vedung; Pedone, 2021).

Em segundo lugar, a compreensão do que significa a palavra teoria pode variar, dependendo das interpretações de diversos autores renomados. No contexto da avaliação, o conceito de teoria pode ser entendido simplesmente como o raciocínio ou as suposições lógicas que motivam e impulsionam uma intervenção - de modo que as palavras lógica e modelo são comumente usadas como sinônimos de teoria nesse contexto. Funnell e Rogers (2011, p. 33) argumentam que “teoria”, nesse caso, não deve ser entendida apenas como o tipo fundamentado em pesquisa, mas também como “uma articulação da sabedoria prática ou de suposições tácitas” dos atores envolvidos.

Carol Weiss também sugere que, nesse contexto, a palavra teoria tem um significado "modesto", ou seja, "a lógica profissional que fundamenta um programa" - e, por essa mesma compreensão, teoria de programa e modelo lógico "parecem ser praticamente a mesma coisa" (Weiss, 1997b, p. 43). Sua perspectiva é compartilhada por um dos mais tradicionais manuais técnicos utilizados por analistas e profissionais de planejamento e avaliação de programas, o W. K. Kellogg Foundation Logic Model Development Guide, que afirma que "o termo modelo lógico é frequentemente usado de forma intercambiável com o termo teoria de programa no campo da avaliação. Os modelos lógicos podem ser alternativamente referidos como teoria porque descrevem como um programa funciona e com que objetivo" (W. K. Kellogg Foundation, 2004, p. 2).

Essa equivalência, contudo, merece uma ressalva. Uma representação da sequência entre insumos, atividades, produtos e resultados - como no clássico modelo lógico no formato *pipeline*[18] - não necessariamente explicita uma teoria causal. Astbury e Leeuw (2010) alertam particularmente para a confusão entre atividades do programa e mecanismos de mudança. O mecanismo não é simplesmente aquilo que o programa faz, mas a resposta ou processo desencadeado pela atividade que explica por que ela pode produzir determinado resultado. Um modelo lógico pode, portanto, representar adequadamente a sequência operacional de uma intervenção sem necessariamente explicar os mecanismos que conectam suas ações aos efeitos esperados.

Essa distinção ajuda a compreender a decomposição da teoria do programa proposta por diferentes autores. Como adiantado acima, Chen distingue modelo de mudança e modelo de ação. O "modelo de mudança é um conjunto de suposições descritivas sobre os processos causais subjacentes ao problema que um programa tenta resolver. Uma teoria formal (científica) ou uma teoria dos *stakeholders* (com embasamento na experiência) pode fornecer a base para um modelo de mudança. Um modelo de ação, por outro lado, é um conjunto de suposições prescritivas que os formuladores de programas e *stakeholders* consideram como atividades necessárias para maximizar o sucesso de um modelo de mudança - a ativação de um modelo de ação coloca o modelo de mudança em movimento" (Chen; Turner, 2012, p. 398).

Na mesma direção, Weiss (1997b, p. 45-46) aponta duas dimensões de uma teoria do programa: teorias programáticas e teorias de implementação. As teorias programáticas lidam com os mecanismos causais que intervêm entre a entrega do serviço de intervenção e a ocorrência dos resultados desejados; enquanto a "teoria de implementação" foca em como o programa é conduzido, permitindo avaliar se ele é executado conforme planejado, considerando seus insumos, atividades e outros elementos presentes em sua teoria de implementação e/ou formulação original. Teoria de implementação e teoria programática correspondem ao que Chen chamou, respectivamente, de modelo de ação e modelo de mudança. Astbury e Leeuw (2010) ressaltam justamente a importância dessa distinção, argumentando que a teoria de implementação descreve a operação da intervenção, enquanto a teoria programática procura revelar os mecanismos de mudança existentes dentro da "caixa-preta" causal.

18 O termo *pipeline*, usualmente traduzido como "tubulação" ou "duto", é empregado metaforicamente para representar um fluxo linear e sequencial de etapas, semelhante a uma esteira de processos. No campo da avaliação, o modelo lógico do tipo *pipeline* representa a intervenção como uma sequência de insumos, atividades, produtos e resultados. Embora útil para organizar e comunicar a lógica da intervenção, essa representação não necessariamente explicita os pressupostos que sustentam as relações entre esses elementos, tampouco os mecanismos causais que explicam como e por que os resultados são produzidos.

Funnell e Rogers (2011, p. 31-32) utilizam terminologia semelhante, distinguindo teoria da mudança e teoria da ação. A primeira “refere-se ao mecanismo central pelo qual a mudança ocorre para indivíduos, grupos e comunidades”. A teoria da ação, por sua vez, explica “como os programas ou outras intervenções são construídos para ativar sua teoria da mudança” e “as atividades que serão realizadas e o nível de sucesso necessário para cada resultado produzir os resultados finais pretendidos”.

Para ilustrar a relação entre esses conceitos e facilitar a compreensão de suas diferenças, a Figura 1 apresenta um exemplo hipotético de programa voltado ao fortalecimento da relação entre escola e família, com o objetivo de reduzir a violência escolar. A teoria da ação explicita como os recursos e as atividades previstas, deveriam produzir entregas, como visitas realizadas e famílias atendidas. A teoria da mudança, por sua vez, apresenta a hipótese causal de que essas visitas favoreceriam o envolvimento familiar com a escola, fortalecendo o sentimento de pertencimento dos estudantes e contribuindo para a redução da violência escolar. A construção e a análise crítica dessas hipóteses podem recorrer a teorias de mudança fundamentadas em pesquisa, que oferecem explicações mais gerais sobre como ocorrem mudanças em indivíduos, grupos, organizações e comunidades, contribuindo para identificar mecanismos causais, condições e fatores contextuais relevantes e examinar a plausibilidade da teoria da mudança específica da intervenção (Funnell; Rogers, 2011, p. 319-349). A teoria do programa abrange ambas as dimensões, articulando a lógica de implementação da intervenção aos pressupostos sobre como se espera que ela produza os resultados pretendidos.

Figura 2.1 – Representação da teoria do programa e suas dimensões: teoria da ação e teoria da mudança



Fonte: elaboração própria, com auxílio de inteligência artificial (ChatGPT), 2026.

É nesse sentido específico que a expressão “teoria da mudança” é empregada neste artigo. Embora na literatura e na prática ela seja algumas vezes utilizada para designar a representação completa de como uma intervenção funciona - e, portanto, quase como sinônimo

de teoria do programa -, analiticamente é útil preservar a distinção proposta por Chen, Weiss e Funnell e Rogers, entre outros. A teoria do programa constitui o conceito mais abrangente: inclui tanto uma explicação de como se espera que a mudança ocorra quanto uma explicação de como a intervenção deve ser organizada e implementada para produzir essa mudança. Essa distinção será particularmente relevante para a avaliação, porque um programa pode falhar tanto porque sua implementação não ocorreu conforme esperado quanto porque os pressupostos causais que o sustentavam não se confirmaram (Suchman, 1972).

2.2. Avaliação baseada na teoria do programa

Seguindo a definição ampla de teoria do programa apresentada anteriormente, é conveniente estabelecer o significado do termo avaliação baseada na teoria - expressão aqui utilizada de maneira abrangente e inspirada nas tradições da *theory-driven evaluation* e da *theory-based evaluation*. Uma avaliação baseada na teoria busca avaliar os processos e os resultados de uma intervenção analisando a teoria (ou lógica) na qual essa intervenção se fundamenta, fornecendo informações não apenas sobre *se* um programa é eficaz, mas também sobre *como* e *por que* esses resultados são ou não observados. Como colocado de forma simples por Fitz-Gibbon e Morris (1996, p. 177), uma avaliação baseada na teoria é "uma avaliação baseada em uma teoria sobre como um programa opera."

Chen define claramente essa perspectiva ao afirmar que a avaliação orientada pela teoria avalia processos e resultados tomando como referência a teoria do programa. Por meio da investigação conjunta do modelo de ação e do modelo de mudança, ela permite examinar não apenas se uma intervenção é eficaz ou viável, mas como e por que alcançou os resultados observados (Chen; Turner, 2012). Em formulação semelhante, Weiss sustenta que uma análise baseada na teoria examina as condições de implementação e os mecanismos que conectam processos e resultados, procurando compreender quando e como os programas funcionam (Weiss, 1997b, p. 41).

A diferença em relação a uma avaliação de "caixa-preta" é importante. Saber que determinada intervenção foi seguida por - ou até mesmo causou - determinado resultado não necessariamente explica como esse resultado foi produzido. Ao voltar a investigação para os processos existentes entre a intervenção e seus efeitos, a avaliação baseada na teoria procura identificar os mecanismos que foram ativados, as condições nas quais operaram e os pontos da cadeia causal nos quais as expectativas da intervenção se confirmaram ou deixaram de se confirmar (Chen; Rossi, 1987; Weiss, 1997b; Astbury; Leeuw, 2010). Astbury e Leeuw chamam atenção, nesse sentido, para a necessidade de não reduzir mecanismos às próprias atividades do programa ou às setas que conectam componentes de um modelo lógico.

A preocupação em compreender não apenas se uma intervenção produz resultados, mas também como e por que ela funciona ou deixa de funcionar antecede a consolidação das abordagens baseadas na teoria. Suchman (1967), uma das referências pioneiras da pesquisa avaliativa, já incluía entre as categorias da avaliação a análise de processo, voltada à investigação de como e por que um programa funciona ou não. Nesse sentido, e em diálogo com a distinção entre teoria da ação e teoria da mudança, eventual fracasso de uma intervenção poderia decorrer, em termos analíticos, de razões distintas: a intervenção pode não ter sido

adequadamente implementada ou pode ter sido implementada conforme previsto e, ainda assim, não ter produzido os resultados esperados, indicando que os pressupostos causais que a sustentavam estariam equivocados.

A consequência dessas reflexões para o desenho avaliativo é significativa, implicando uma relação diferente entre o objeto da avaliação e os métodos empregados, comparativamente a desenhos avaliativos tradicionais. Em contraste com avaliações orientadas prioritariamente pelo método - *method-driven evaluations* -, na abordagem orientada pela teoria é a teoria do programa que fornece a estrutura conceitual para organizar a investigação e orientar as escolhas metodológicas. Chen e Rossi (1987) sintetizam essa posição ao argumentarem que a avaliação de programas deve ser orientada por modelos ou teorias, e não pelo desenho de pesquisa. Nessa perspectiva, procedimentos metodológicos como a aleatorização, empregada em ensaios controlados aleatorizados (RCTs), devem servir para testar hipóteses e fortalecer a investigação orientada pela teoria, e não para substituir a própria elaboração teórica.

Ao explicitar as relações entre os componentes da intervenção, os processos intervenientes e os resultados esperados, a avaliação deixa de tratar o programa como uma "caixa-preta" e amplia sua capacidade de investigar os mecanismos pelos quais a intervenção produz, ou deixa de produzir, seus efeitos. Esse deslocamento corresponde a uma preocupação mais ampla, presente na literatura avaliativa, de avançar da pergunta sobre "o que funciona" para a compreensão de "por que as coisas funcionam" (Deaton; Cartwright, 2018). Mais do que verificar a ocorrência de determinados resultados, trata-se, portanto, de produzir explicações sobre os processos e mecanismos que os geram e sobre as condições em que esses mecanismos operam. Nesse sentido, a teoria do programa não constitui apenas uma representação da intervenção, mas uma estrutura de hipóteses que orienta aquilo que a avaliação deve investigar e explicar.

Essa orientação não implica menor preocupação com o rigor metodológico. Ao contrário, Chen e Rossi (1987) propõem a abordagem orientada pela teoria justamente como uma forma de superar perspectivas que privilegiam isoladamente determinados tipos de validade e os métodos a eles associados. Para os autores, a teoria do programa oferece uma estrutura geral para considerar conjuntamente as validades interna, externa, de construto e de conclusão estatística, permitindo que os métodos sejam selecionados e utilizados em função do modelo e dos problemas de validade relevantes para a avaliação.

Por fim, é importante pontuar que uma avaliação baseada na teoria é distinta de uma avaliação que toma a própria teoria do programa como objeto da avaliação. Brousselle e Champagne (2011), por exemplo, discutem a análise lógica como uma modalidade de avaliação da teoria do programa que examina sua plausibilidade à luz de conhecimentos científicos existentes. Esse tipo de análise permite indagar se a intervenção foi concebida de maneira plausível para produzir os resultados pretendidos, identificar fragilidades ou alternativas em seu desenho e, inclusive, informar a escolha de avaliações posteriores. Em sentido mais amplo, esse tipo de análise integra o que usualmente chamamos de avaliação do desenho, em que o foco avaliativo recai sobre a qualidade e a consistência da concepção do programa, antes ou independentemente da mensuração de seus efeitos.

Nessa perspectiva, a plausibilidade causal da teoria pode ser combinada com outros critérios avaliativos. Teasdale (2021), por exemplo, situa o desenho entre os domínios aos quais podem ser aplicados critérios avaliativos e associa a ele a análise da coerência entre atividades e implementação, de um lado, e princípios teóricos relevantes, boas práticas, padrões e requisitos

legais, de outro. A avaliação do desenho pode, assim, examinar não apenas se a cadeia causal proposta é plausível, mas também se os diferentes componentes da intervenção são coerentes entre si e com conhecimentos, princípios e parâmetros externos relevantes. Desse modo, uma avaliação do desenho pode combinar uma análise interna, voltada à coerência entre problema, atividades, mecanismos e resultados previstos na teoria do programa, e uma análise externa, que confronte esse desenho com conhecimento científico, teorias, boas práticas, padrões, normas ou outros referenciais pertinentes (Brousselle; Champagne, 2011; Teasdale, 2021).

Retomando Fitz-Gibbon e Morris (1996, p. 177), uma avaliação baseada na teoria é aquela em que a seleção dos elementos da intervenção a serem investigados decorre de uma conceitualização explícita de como ela deveria produzir seus efeitos. Se essa teoria não estiver explicitada - situação frequente nas políticas públicas -, uma das primeiras tarefas do processo avaliativo será, portanto, reconstruí-la e torná-la passível de discussão e investigação.

2.3. Construção e explicitação da teoria do programa

A teoria do programa nem sempre se encontra formulada de maneira explícita e sistemática. Seus elementos podem estar dispersos em documentos normativos e de formulação, planos, sistemas de monitoramento, práticas de implementação e, sobretudo, nas concepções e pressupostos dos diferentes atores envolvidos com a intervenção. Em muitos casos, portanto, uma das primeiras tarefas de uma avaliação baseada na teoria consiste justamente em reconstruir e tornar explícito o conjunto de proposições que relaciona o problema enfrentado, as ações realizadas e as mudanças que se esperam produzir. A construção da teoria não deve, nesse sentido, ser confundida com a simples elaboração de uma representação gráfica, como um modelo lógico ou uma cadeia de resultados. O elemento central é explicitar o raciocínio que sustenta a intervenção, incluindo suas hipóteses, pressupostos, mecanismos e condições necessárias para que as relações esperadas ocorram (Weiss, 1997b; Chen, 1990; Funnell; Rogers, 2011).

Essa reconstrução pode recorrer a fontes distintas e complementares de conhecimento. Teorias e pesquisas científicas podem oferecer explicações sobre o problema, mecanismos causais e efeitos observados em intervenções semelhantes; documentos de formulação, legislação, normativos, planos e registros administrativos permitem reconstruir escolhas institucionais e o desenho formal da intervenção; dados e experiências comparadas podem informar tanto o diagnóstico quanto sua viabilidade; e gestores, implementadores, usuários e outros *stakeholders* possuem conhecimentos práticos, institucionais, experienciais e contextuais sobre o problema, os objetivos e o funcionamento da intervenção.

A teoria do programa, portanto, raramente se encontra “pronta” em uma única dessas fontes. Sua explicitação geralmente exige que diferentes formas de conhecimento sejam articuladas. Essa concepção corresponde à proposta de integrar conhecimentos científicos, institucionais, práticos, experienciais e contextuais na construção da teoria do programa.

Essa pluralidade pode ser compreendida também à luz das diferentes dimensões da teoria do programa. Para explicitar a teoria da ação - isto é, como a intervenção deverá ser organizada e implementada -, questões sobre viabilidade, instrumentos, capacidades, arranjos institucionais, governança e condições concretas de implementação tornam especialmente relevantes os conhecimentos de gestores, implementadores e demais atores que conhecem o contexto em que a política opera. Já a teoria da mudança demanda explicitar e fundamentar as

hipóteses causais que sustentam a expectativa de que determinadas ações produzirão determinados resultados, o que confere papel particularmente importante às teorias e evidências científicas sobre efeitos e mecanismos. Essa distinção, contudo, não deve ser tomada como uma separação rígida entre tipos de conhecimento: evidências científicas podem informar decisões de implementação, assim como conhecimentos experienciais e contextuais podem contribuir para identificar mecanismos, condições e hipóteses causais que posteriormente deverão ser examinados. O princípio mais geral é que as fontes de conhecimento mobilizadas devem responder às perguntas que a construção e a avaliação da teoria colocam.

A proposta de Hansen e Vedung (2010) amplia essa discussão ao conceber uma teoria de intervenção plenamente desenvolvida a partir de três componentes analiticamente distintos: teoria da situação, teoria causal e teoria normativa. A primeira reúne proposições sobre o problema e o contexto no qual a intervenção ocorre, incluindo sua magnitude, evolução, causas e consequências; a segunda explicita como a intervenção, por meio de sua implementação e de seus produtos, deverá atuar sobre as causas do problema e produzir efeitos; e a terceira torna explícitos os fundamentos normativos a partir dos quais determinadas situações, objetivos e resultados são considerados desejáveis. A distinção é particularmente útil porque mostra que uma teoria do programa não contém apenas proposições sobre relações causais: ela incorpora também interpretações sobre qual é o problema, suas causas e contexto e quais estados de coisas são considerados preferíveis - considerando, inclusive, a possibilidade de interpretações distintas e até mesmo divergentes entre diferentes interessados (Hansen; Vedung, 2010).

Esse último componente chama atenção para uma dimensão por vezes menos visível da construção das teorias do programa. Diagnósticos, objetivos e estratégias não decorrem exclusivamente de relações causais empiricamente verificáveis; envolvem também valores, interesses e interpretações acerca dos problemas públicos. Diferentes atores podem divergir não apenas quanto à estratégia mais adequada para produzir determinado resultado, mas também quanto à definição do próprio problema, às suas causas, aos resultados considerados desejáveis e aos critérios pelos quais uma intervenção deve ser julgada. Assim, explicitar a teoria do programa pode significar tornar visíveis tanto suas hipóteses causais quanto os pressupostos normativos que orientaram as escolhas realizadas. Essa preocupação é coerente com a prática de construção da teoria do programa apresentada pela Assessoria para Avaliação, na qual valores e interesses podem operar como determinantes - ou como lentes - na própria análise do problema.

A construção da teoria do programa assume, dessa forma, simultaneamente uma função analítica e reflexiva. Analítica, ao organizar proposições que poderão orientar perguntas avaliativas, critérios, indicadores, a coleta de dados e a interpretação dos resultados. Reflexiva, porque o processo de tornar explícitas as hipóteses que sustentam a intervenção permite submetê-las à discussão, confrontá-las com outras interpretações e identificar lacunas, contradições ou pressupostos pouco fundamentados. É nesse sentido que a construção da teoria pode constituir, ela própria, parte relevante do processo avaliativo, e não apenas uma etapa preparatória para uma avaliação posterior.

2.4. De quem é a teoria do programa?

Se a teoria do programa precisa ser reconstruída, surge uma questão fundamental: de quem é a teoria que está sendo explicitada? Falar em “a” teoria de um programa pode sugerir a existência de uma formulação única e objetiva, à espera de ser descoberta pelo avaliador. Na prática, porém, diferentes atores podem sustentar concepções distintas sobre o problema, suas causas, a forma como a intervenção opera e os mecanismos pelos quais deveria produzir resultados. Uma teoria do programa deve ser entendida, portanto, como uma representação analítica das proposições que sustentam a intervenção, e não necessariamente como a reprodução de uma visão única e consensual.

Hansen e Vedung (2010) levam essa questão particularmente a sério ao combinar avaliação baseada na teoria e avaliação orientada aos *stakeholders*. Para os autores, diferentes grupos relacionados à intervenção podem sustentar teorias distintas sobre ela, e essas teorias constituem material relevante para a própria avaliação. A distinção entre teorias da situação, causal e normativa oferece, nesse contexto, uma estrutura para identificar onde essas perspectivas convergem ou divergem: os atores podem discordar sobre a natureza e as causas do problema, sobre como a intervenção produz seus efeitos ou sobre quais objetivos e resultados são desejáveis. Em vez de tratar essas diferenças apenas como ruído a ser eliminado, sua explicitação permite comparar teorias concorrentes ou complementares e pode favorecer aquilo que os autores denominam “consenso intersubjetivo” ou “desacordo esclarecido” (Hansen; Vedung, 2010, p. 301).

Esse argumento ajuda a evitar dois extremos. O primeiro seria presumir que a teoria do programa corresponde simplesmente àquilo que está registrado nos documentos oficiais ou à concepção dos formuladores da intervenção. O segundo seria assumir que qualquer percepção dos *stakeholders* constitui, por si só, uma teoria suficientemente fundamentada. Chen e Turner (2012, p. 409-411) contribuem para essa discussão ao distinguir teorias formais, derivadas principalmente do conhecimento científico, de teorias dos *stakeholders*, originadas nas ideias, observações e experiências dos atores envolvidos com a intervenção. Estas últimas podem ser menos sistematizadas ou permanecer implícitas, mas podem conter conhecimento relevante sobre a viabilidade e o funcionamento da intervenção em condições reais. Os autores mostram, inclusive, que não se deve presumir a superioridade prática de uma teoria formal simplesmente em razão de sua maior fundamentação acadêmica; no caso por eles estudado, a intervenção baseada na teoria dos *stakeholders* mostrou vantagens relacionadas à sua viabilidade e implementação.

Por isso, o esforço de explicitar uma teoria do programa pode ser compreendido menos como escolher entre conhecimento científico e conhecimento dos atores e mais como estabelecer um processo de confronto e articulação entre diferentes fontes de conhecimento. As proposições formuladas pelos *stakeholders* podem ser confrontadas com documentos, dados, teorias científicas, evidências empíricas e experiências produzidas em outros contextos; inversamente, teorias e evidências externas precisam ser interrogadas quanto à sua aplicabilidade às condições institucionais e contextuais em que a intervenção efetivamente opera. A pluralidade de conhecimentos torna-se, assim, um recurso para construir teorias mais capazes de representar simultaneamente a viabilidade da ação e a plausibilidade da mudança

pretendida. Em síntese, construir uma teoria do programa significa articular “o que precisamos saber para implementar uma política” com “o que precisamos saber para compreender por que ela deveria produzir mudança”.

O reconhecimento de que diferentes atores podem sustentar interpretações distintas sobre o problema, suas causas e os resultados desejáveis também abre questões sobre poder, representação e legitimidade na construção da teoria do programa. Essas questões assumem centralidade em abordagens avaliativas transformadoras (Mertens, 1999) e serão retomadas na discussão das formas de participação no processo avaliativo.

A consideração dessa pluralidade de conhecimentos e perspectivas introduz uma dimensão participativa e colaborativa na construção da teoria do programa - que aponta para a proximidade e complementaridade entre as duas principais bases conceituais da Assessoria para Avaliação. Entrevistas, oficinas e outras formas de interação com gestores, implementadores, usuários e demais atores podem ser utilizadas não apenas para coletar informações, mas para explicitar, confrontar e discutir as diferentes hipóteses que sustentam a intervenção. No caso da Assessoria para Avaliação, por exemplo, oficinas colaborativas são utilizadas para discutir o diagnóstico, identificar atores, mapear causas e efeitos, transformar problemas em objetivos e examinar estratégias, mobilizando conhecimentos práticos, institucionais, experienciais, contextuais e científicos.

Não é necessário desenvolver aqui todas as implicações dessa participação. O ponto relevante, neste momento, é que a construção da teoria do programa constitui um dos lugares em que avaliação baseada na teoria e abordagens colaborativas se encontram. Ao reconhecer que o conhecimento necessário para compreender uma intervenção está distribuído entre diferentes atores e fontes, a explicitação da teoria deixa de ser apenas uma operação técnica conduzida pelo avaliador e pode tornar-se um processo de investigação e aprendizagem compartilhada, contribuindo para empoderamento e transformação (Fetterman, 2017; Mertens, 1999). As diferentes formas, intensidades e implicações desse envolvimento dos *stakeholders* serão discutidas na seção 3, dedicada às abordagens colaborativas de avaliação.

2.5. A avaliação baseada na teoria na Assessoria para Avaliação da Enap

A avaliação baseada na teoria constitui um dos fundamentos que foram se consolidando na prática da Assessoria para Avaliação da Enap. Sua adoção é coerente com a orientação para o uso discutida na introdução deste artigo: ao tornar explícitos os pressupostos sobre implementação e mudança, a teoria do programa fornece uma estrutura para compreender a intervenção, organizar a investigação e relacionar as perguntas avaliativas às necessidades concretas de gestores e equipes. Mais do que uma representação do objeto avaliado, ela funciona, nesse sentido, como um elemento articulador entre a compreensão da política, o desenho da avaliação e a produção de conhecimento útil à gestão.

Na prática da Assessoria, a explicitação da teoria não é concebida apenas como a elaboração de um produto técnico anterior à avaliação. Ela integra o próprio processo avaliativo e é realizada em interação com as equipes dos órgãos demandantes. A reconstrução da lógica da intervenção permite tornar explícitos e submeter à reflexão problemas, objetivos, estratégias, ações, resultados esperados, pressupostos e relações causais que frequentemente permanecem dispersos ou implícitos na rotina da gestão. Essa concepção é coerente com o

propósito da Assessoria de aproximar a avaliação dos processos de gestão e aprendizagem e de utilizar metodologias e abordagens que favoreçam a apropriação e o uso do conhecimento avaliativo e o fortalecimento de capacidades (Dias *et al*., 2026).

Uma característica importante dessa prática é articular duas questões complementares já discutidas neste artigo: a viabilidade da ação e a plausibilidade da mudança pretendida. Ao explicitar a teoria da ação, a avaliação pode examinar se estratégias, instrumentos, recursos, capacidades, arranjos institucionais e condições de implementação são compatíveis com aquilo que a intervenção pretende realizar. Ao examinar sua teoria da mudança, pode investigar se existem fundamentos para esperar que essas ações ativem os mecanismos e relações causais necessários à produção dos resultados pretendidos. Em outros termos, construir e examinar a teoria do programa significa articular aquilo que é necessário compreender para que uma política possa ser implementada com aquilo que é necessário compreender para explicar por que ela deveria produzir mudança.

Essa distinção também orienta a mobilização de diferentes conhecimentos ao longo do processo. Questões relativas à viabilidade e à implementação podem demandar intensamente conhecimentos institucionais, práticos, experienciais e contextuais, obtidos por meio de documentos, dados e da experiência de gestores, implementadores e outros atores. Já o exame da plausibilidade das hipóteses causais pode requerer maior diálogo com teorias, pesquisas e sínteses de evidências sobre efeitos e mecanismos.

Não se trata, contudo, de estabelecer uma hierarquia ou uma associação rígida entre tipos de conhecimento e componentes da teoria. O princípio é outro: diferentes perguntas requerem diferentes conhecimentos, e a qualidade da teoria depende da capacidade de articulá-los criticamente. Na prática, isso pode significar combinar oficinas, entrevistas e análise documental com análise de dados, benchmarking e sínteses de evidências, conforme o problema investigado - o que dialoga de forma bastante próxima com o Evidência Express (EvEx), outro serviço da CGEV/DAE/Enap.

Essa forma de trabalhar a teoria do programa ajuda a compreender algumas das funções que a avaliação baseada na teoria desempenha na Assessoria. Primeiro, ela estrutura o desenho da própria avaliação, contribuindo para delimitar o objeto, identificar aspectos que precisam ser investigados e formular perguntas coerentes com a lógica da intervenção. Segundo, permite investigar em que parte dessa lógica se encontram eventuais problemas, distinguindo, por exemplo, dificuldades relacionadas ao desenho e à implementação daquelas referentes às hipóteses causais que sustentam a política. Terceiro, oferece uma estrutura para examinar a plausibilidade e a coerência do desenho da intervenção à luz de diferentes fontes de conhecimento. Finalmente, o próprio exercício de explicitar, confrontar e revisar essas hipóteses pode constituir um processo de aprendizagem e desenvolvimento de capacidades avaliativas.

Esse último aspecto é particularmente relevante para a política de avaliação da Assessoria. Dias *et al*. (2026) argumentam que a avaliação baseada na teoria pode contribuir simultaneamente para a qualidade e a utilidade dos achados e para o desenvolvimento de capacidades, uma vez que a explicitação e a discussão de pressupostos, mecanismos e relações causais estimulam as equipes a refletir criticamente sobre as intervenções pelas quais são responsáveis. A teoria do programa não funciona, portanto, apenas como instrumento utilizado pelo avaliador para estudar a política, mas também como instrumento utilizado com as equipes para compreender, questionar e aperfeiçoar a política.

Esse modo de utilização também evidencia a proximidade, na prática da Assessoria, entre avaliação baseada na teoria e colaboração. A primeira oferece uma estrutura para tornar discutíveis as hipóteses sobre o problema, a ação e a mudança; a segunda pode criar as condições para que diferentes atores contribuam para sua explicitação, confronto e revisão. Não se trata, portanto, apenas de construir coletivamente uma representação consensual da intervenção. Como discutido na seção anterior, diferentes atores podem oferecer conhecimentos e interpretações distintos e, eventualmente, conflitantes acerca do problema, de sua implementação, de seus mecanismos ou mesmo dos resultados considerados desejáveis. A construção da teoria pode justamente tornar essas diferenças visíveis e passíveis de análise.

A avaliação baseada na teoria constitui, assim, simultaneamente uma forma de compreender o objeto, uma estrutura para desenhar a investigação e um processo de reflexão e aprendizagem sobre a própria intervenção. Na experiência da Assessoria, sua construção articula conhecimentos sobre a possibilidade de implementação da política e sobre a plausibilidade das mudanças que ela pretende produzir. Ao mesmo tempo, reconhecer que esses conhecimentos podem estar distribuídos entre diferentes atores recoloca uma questão que a teoria do programa, por si só, não resolve: como organizar a participação desses atores no processo avaliativo, em quais etapas, com que intensidade e com que poder sobre as decisões da avaliação? É essa questão que conduz à segunda base conceitual discutida neste artigo: as abordagens colaborativas de avaliação.

3. Abordagens colaborativas em avaliação

A seção anterior mostrou que a teoria do programa pode fornecer uma estrutura para explicitar e examinar as hipóteses que sustentam uma intervenção. Ao mesmo tempo, mostrou que essas hipóteses não residem necessariamente em uma única fonte de conhecimento: formuladores, gestores, implementadores, usuários e outros atores podem possuir conhecimentos, experiências, interpretações e interesses distintos acerca do problema, da intervenção e de seus possíveis resultados. Reconhecer essa pluralidade leva a uma segunda questão fundamental para o desenho de uma avaliação: quem participa da produção do conhecimento avaliativo, de que maneira e com que capacidade de influenciar as decisões tomadas ao longo do processo?

É nesse conjunto de questões que se situam as abordagens colaborativas de avaliação. Em termos gerais, elas se afastam de uma concepção em que o avaliador atua de forma distanciada, produzindo conhecimento sobre uma intervenção para posteriormente entregá-lo aos seus potenciais usuários. Em diferentes graus e formatos, promovem a interação entre avaliadores e *stakeholders* ao longo do processo avaliativo, podendo envolvê-los na formulação das perguntas, na compreensão da intervenção, no desenho da avaliação, na produção e interpretação de dados, na construção de conclusões e na discussão sobre seus usos. O'Sullivan (2012, p. 518) sintetiza essa orientação ao caracterizar a avaliação colaborativa pela participação ativa e continuada dos *stakeholders* no planejamento e na execução da avaliação, sob a premissa de que esse envolvimento pode contribuir para desenhos mais robustos, melhor coleta e análise de dados e resultados mais compreensíveis e utilizáveis.

Falar de abordagens colaborativas em avaliação não significa tratar, entretanto, de uma metodologia específica ou de uma forma única de desenhar avaliações. O campo abriga diferentes abordagens, práticas e estratégias que atribuem sentidos distintos à participação e

distribuem de maneiras diferentes responsabilidades e poder decisório entre avaliadores e demais atores, dando ao propósito e prática da participação diferentes amplitudes e profundidades. Por isso, neste artigo, a expressão *abordagens colaborativas* será empregada como uma categoria ampla para designar abordagens em que *stakeholders* participam de maneira significativa da produção do conhecimento avaliativo - independentemente da profundidade da participação ou das atividades ou momentos em que ela ocorre. Quando as diferenças entre perspectivas forem relevantes para o argumento, suas denominações específicas serão mantidas.

Esse olhar é coerente com a compreensão de que a colaboração é mais bem entendida como uma característica ou orientação do processo avaliativo do que como um método de pesquisa. Métodos quantitativos, qualitativos ou mistos podem ser utilizados tanto em avaliações colaborativas quanto não colaborativas. Avaliações baseadas na teoria podem ser feitas colaborativamente ou não. O que muda fundamentalmente é a forma de organizar as relações entre os atores envolvidos na avaliação: quem participa, em quais decisões, em quais etapas e com que influência sobre aquilo que será produzido e utilizado. Nesse sentido, a colaboração situa-se no encontro entre dimensões técnicas, organizacionais, epistemológicas e políticas da avaliação.

3.1. Origens e desenvolvimento das abordagens colaborativas

A origem e o desenvolvimento do campo da avaliação de políticas públicas, a partir de meados do século XX, estão profundamente relacionados com o contexto histórico e político da época, marcado pelo fortalecimento do planejamento estatal, pela expansão da ação governamental e pela busca de maior racionalidade na administração pública. A ampliação das políticas e programas governamentais trouxe consigo a necessidade de justificar o uso dos recursos públicos, demonstrar resultados e produzir informações que pudessem orientar escolhas consideradas mais eficientes e fundamentadas.

Nesse contexto, disseminaram-se instrumentos como orçamento-programa, orçamento base zero, planejamento plurianual, análise de sistemas e análise de custo-benefício, frequentemente reunidos sob a denominação mais ampla de análise de políticas. A utilização desses instrumentos, associada ao desenvolvimento de pesquisas sistemáticas sobre os resultados da ação governamental, expressava a expectativa de que métodos científicos pudessem contribuir para racionalizar as decisões públicas. Em certa medida, essa perspectiva também carregava a pretensão de separar análise e política, valorizando evidências e métodos técnicos como base para escolhas supostamente mais objetivas.

A avaliação de políticas ganha destaque, nesse contexto, como um instrumento essencial para medir a efetividade, a eficiência, a relevância e a cientificidade das intervenções governamentais, contribuindo para a melhoria contínua de políticas públicas. Em artigo sobre o desenvolvimento do campo da avaliação, Vedung (2010, p. 265-268) denomina esse primeiro grande movimento de difusão da avaliação de onda orientada pela ciência (*science-driven wave*), caracterizada pela confiança nos métodos das ciências sociais e, em especial, na possibilidade de estabelecer relações causais rigorosas. Como discutido na seção anterior, essa orientação guarda proximidade com aquilo que Chen posteriormente criticaria como avaliações excessivamente orientadas pelo método (*method-driven evaluations)*.

Contudo, essa abordagem cientificista da avaliação, fortemente orientada por métodos experimentais e quase-experimentais, começou a receber críticas crescentes a partir da década de 1970. Muitas dessas críticas se concentravam nos métodos avaliativos e na própria adequação das avaliações ao contexto sociopolítico em que os programas e políticas avaliadas se inseriam (Vedung, 2010; Guba; Lincoln, 2011; Weiss, 1983).

Isso não significa que a colaboração entre avaliadores e outros atores fosse inexistente nas primeiras décadas do campo. Fitzpatrick (2012, p. 558) lembra, por exemplo, que avaliadores já trabalhavam junto a professores e outros *stakeholders* muito antes de a avaliação participativa se constituir como uma corrente reconhecida. O que ganha força a partir das décadas de 1970 e 1980 é a sistematização teórica da participação dos *stakeholders* como componente do próprio desenho da avaliação, em resposta a questionamentos sobre a relevância, a utilização e as implicações políticas das avaliações.

É relevante destacar que parte importante dessas críticas se dirigia à pouca utilidade prática dos resultados das avaliações. Estudos avaliativos, mesmo quando tecnicamente sofisticados, nem sempre respondiam às necessidades informacionais de gestores e equipes responsáveis pelos programas e, frequentemente, produziam resultados que pouco influenciavam seus processos de decisão (Lynn, 1978; Weiss, 1978, 1983). Nesse contexto, ganhava força a defesa da ampliação da participação de diferentes partes interessadas nos processos avaliativos, para além dos especialistas responsáveis por sua condução (Guba; Lincoln, 2011). Esperava-se que a incorporação de múltiplas perspectivas sobre a intervenção avaliada contribuísse para a formulação de questões avaliativas mais relevantes e para a produção de conhecimentos e conclusões mais úteis aos diversos públicos envolvidos (Weiss, 1983, 1988a, 1988b).

O desenvolvimento dos modelos baseados em *stakeholders* buscou responder a esse problema aproximando os potenciais usuários da avaliação desde suas etapas iniciais. Nos Estados Unidos, experiências dessa natureza ganharam impulso em meados da década de 1970, envolvendo *stakeholders* na definição das questões e das informações necessárias, tanto para aumentar a relevância das avaliações quanto para incorporar diferentes perspectivas políticas ao seu desenho (Cousins; Earl, 1992, p. 399).

Essa trajetória, entretanto, não possui uma única origem. Cousins e Whitmore (1998, p. 5-9) distinguem duas grandes vertentes da avaliação participativa. Uma delas, particularmente influente na América do Norte, possui orientação mais pragmática, vinculada à literatura sobre uso da avaliação, resolução de problemas, melhoria dos programas e aprendizagem organizacional. A outra deriva de tradições de pesquisa participativa, pesquisa-ação e educação popular que se desenvolveram em diferentes regiões do mundo - inclusive na América Latina - e nas quais a obra de Paulo Freire constitui uma referência importante para pensar a produção dialógica do conhecimento, a participação dos sujeitos e a articulação entre reflexão crítica e ação transformadora. Essa vertente atribui à participação uma finalidade mais explicitamente transformadora ou emancipatória, relacionada à democratização da produção do conhecimento e à redistribuição de poder (Freire, 1992, 1996; Cousins; Whitmore, 1998; Fetterman, 2017). A literatura posterior sobre avaliação colaborativa continuaria a conviver com essas duas grandes bases teóricas, políticas e filosóficas.

Assim, a emergência das abordagens colaborativas não pode ser compreendida apenas como uma inovação metodológica destinada a tornar avaliações mais efetivas - ou seja, com maiores possibilidades de utilização. Essas abordagens refletem mudanças mais profundas na

compreensão da própria avaliação: o reconhecimento de que o conhecimento relevante está distribuído entre diferentes atores; de que critérios, perguntas e interpretações envolvem valores; de que os resultados precisam dialogar com contextos concretos de decisão; e de que a avaliação, embora seja um empreendimento racional e sistemático, ocorre inevitavelmente em um contexto político. Como sintetiza Weiss (1993, p. 94), a avaliação é "um empreendimento racional que ocorre em um contexto político", e reconhecer as motivações, interesses e posições dos diferentes atores é uma condição para que ela possa ser útil.

3.2. Quem são os *stakeholders* e quem deve participar?

"Um stakeholder é um ator [...] que manifesta ou de fato alimenta uma preocupação pela intervenção, suas atividades, implementação, resultados e impactos, ou que, de alguma forma, tem um interesse direto ou é afetado pela intervenção" (Hansen; Vedung, 2010, p. 305, tradução nossa). Podem ser, portanto, *stakeholders* de uma avaliação grupos e atores muito distintos em termos de recursos, posição institucional, poder, conhecimento e valores.

Em uma política pública, essa categoria pode incluir implementadores (organizações, unidades administrativas, gestores e equipes técnicas); decisores políticos e administrativos; financiadores; organizações da sociedade civil; cidadãos, usuários e comunidades afetadas; empresas e organizações privadas; pesquisadores e especialistas; e outros atores que influenciem ou sejam influenciados pela intervenção. A composição relevante dependerá do objeto e do contexto considerado. Uma mesma organização ou grupo também pode ocupar posições diferentes conforme o aspecto da política que esteja sendo analisado. Em resumo, *stakeholders* são quaisquer atores cujas vidas são afetadas ou que têm um interesse direto na intervenção ou em sua avaliação.

Reconhecer essa amplitude significa que, em uma avaliação colaborativa ou participativa, todos os *stakeholders* devem participar de todas as avaliações ou de todas as suas etapas? Não necessariamente. A decisão depende de um conjunto de questões teóricas, técnicas, políticas e filosóficas - inclusive epistemológicas - do campo da avaliação. Aliás, as escolhas sobre *quem participa* e *como participa* de uma avaliação estão no cerne da distinção entre as diferentes abordagens colaborativas - avaliação colaborativa, avaliação participativa, avaliação de empoderamento (*empowerment evaluation)*, *stakeholder-based evaluation*, avaliações transformadoras, entre outras.

Como apontam Bryson e Patton (2015, p. 37), identificar *stakeholders* implica, em última instância, tomar decisões a respeito *de quem* e *do que* importa para a avaliação. Essas decisões devem estar relacionadas, primeiramente, aos propósitos e objetos avaliativos: (i) para que a avaliação está sendo realizada, (ii) quais perguntas pretende responder e (iii) quem dispõe de conhecimentos, responsabilidades ou experiências relevantes para respondê-las. Além de julgamentos de valor, Hansen e Vedung (2010, p. 305-306) observam pragmaticamente que, diante de recursos inevitavelmente limitados, a seleção dos *stakeholders* exige escolhas deliberadas.

Por isso, a identificação dos participantes não deve decorrer exclusivamente de sua posição formal na hierarquia da intervenção. Atores responsáveis pela formulação e implementação podem deter conhecimento privilegiado sobre regras, processos e restrições institucionais; usuários e profissionais da linha de frente podem oferecer conhecimentos sobre a maneira como a política efetivamente opera; especialistas podem contribuir com conhecimentos

científicos e experiências acumuladas; e grupos afetados podem revelar efeitos, necessidades ou interpretações pouco visíveis aos responsáveis pela gestão. Como discutido na seção anterior, diferentes posições também podem estar associadas a diferentes teorias sobre o problema, sua causalidade, a intervenção e os resultados considerados desejáveis.

É justamente nesse ponto que uma decisão aparentemente operacional assume caráter político. Determinar quem terá voz na formulação das perguntas, na definição dos critérios de julgamento e na interpretação dos resultados afeta aquilo que a avaliação será capaz de enxergar e informar. Mertens (1999, p. 6) chama atenção para o fato de que a ausência de grupos relevantes, especialmente daqueles historicamente marginalizados ou com menor acesso aos espaços de decisão, pode produzir uma representação distorcida ou incompleta da realidade. Essa preocupação também aparece em Weiss (1998b, p. 30), que argumenta que restringir a participação às equipes dos programas pode deixar de fora interesses e questões relevantes dos próprios beneficiários, particularmente de grupos marginalizados. Chelimsky (1998, p. 46-47), em direção semelhante, sustenta que considerar perspectivas menos visíveis dos beneficiários pode contribuir para contrabalançar vieses da gestão, produzir informações até então ausentes e aumentar a sensibilidade da avaliação ao funcionamento da intervenção. A inclusão, nessa perspectiva, não é apenas uma questão de representatividade: pode constituir uma condição para a própria qualidade do conhecimento produzido.

Isso também significa que consultar um stakeholder não é necessariamente o mesmo que colaborar com ele. Um beneficiário que responde a um questionário ou um gestor que se engaja num grupo focal ou concede uma entrevista participa como fonte de informação, mas não necessariamente exerce influência sobre o processo avaliativo. A colaboração torna-se mais substantiva quando os participantes passam a contribuir para decisões sobre aquilo que será investigado, como será investigado, como os dados serão interpretados ou como os resultados serão comunicados e utilizados. Essa distinção conduz à questão seguinte: o que, afinal, caracteriza uma abordagem colaborativa?

Por fim, é fundamental reconhecer que a escolha de quais *stakeholders* serão envolvidos, bem como a definição dos papéis que desempenharão no processo avaliativo, constitui uma decisão política. Como diria Carol Weiss, a própria ideia de incorporar *stakeholders* "representa, acima de tudo, o reconhecimento da natureza política do processo avaliativo" (Weiss, 1983, p. 11, tradução nossa).

3.3. Abordagens colaborativas: conceitos e dimensões

Definir avaliação colaborativa não é uma tarefa simples, principalmente porque há uma grande variedade de abordagens consideradas colaborativas, participativas ou orientadas para *stakeholders*, com importantes áreas de sobreposição e também diferenças entre si (O'Sullivan, 2012, p. 518-519).[19] De forma simples e direta, pode-se considerar colaborativa uma avaliação em que avaliadores, pesquisadores ou facilitadores trabalham, em alguma medida, com indivíduos, grupos ou comunidades que possuem interesse relevante na intervenção avaliada (Cousins; Whitmore, 1998, p. 5).

19 Neste artigo, utilizamos "abordagens colaborativas" em sentido amplo, para designar avaliações que envolvem intencionalmente partes interessadas no processo avaliativo, preservando as diferenças entre modalidades quando relevantes (Cousins; Whitmore, 1998; O'Sullivan, 2012; Fetterman *et al*., 2014; Mertens, 1999).

A aparente simplicidade dessa definição esconde, entretanto, escolhas substantivas. Não basta perguntar se há ou não participação. É necessário perguntar *quem* participa, *em que* participa e *quanto* poder possui sobre as decisões da avaliação. Como já se discutiu na seção anterior, há uma ampla gama de atores que podem ter interesses declarados ou latentes em relação a um programa ou a sua avaliação. E definir quais entre eles devem ser engajados no processo avaliativo é uma atividade essencial, com caráter tanto técnico quanto político.

Em termos políticos, essa definição pode levar em conta interesses, valores, poder, afluência e hierarquia. Do ponto de vista técnico, a escolha deve considerar os propósitos e objetos da avaliação, a necessidade informacional do demandante, as questões avaliativas e até mesmo as restrições de tempo e os recursos disponíveis.

Outra questão que essa definição simples e direta de avaliação colaborativa levanta é sobre o tipo de interação com os *stakeholders*. De simples consultas a alguns grupos de interessados, utilizando-os unicamente como fonte de informação, passando pela construção conjunta de elementos avaliativos (por exemplo, um modelo lógico), à decisão compartilhada sobre o desenho da avaliação, avaliações colaborativas podem engajar os *stakeholders* de maneiras muito diversas e com diferentes intensidades. E isso também pode ser decidido com base nos propósitos e questões avaliativas.

O fato de não haver resposta absoluta ou única para essas questões contribuiu para o desenvolvimento de um conjunto bastante diverso de abordagens colaborativas, que serão examinadas a seguir. Cousins e Whitmore (1998, p. 10-11) propõem três dimensões particularmente úteis para organizar essa reflexão: (i) o controle sobre as decisões técnicas da avaliação; (ii) a seleção ou diversidade dos *stakeholders* participantes; e (iii) a profundidade de sua participação. Trata-se de dimensões contínuas: um processo avaliativo pode ocupar diferentes posições em cada uma delas.

A primeira dimensão diz respeito ao controle do processo avaliativo. Em uma extremidade, o avaliador mantém a autoridade sobre as principais decisões e consulta *stakeholders* em momentos selecionados; em configurações intermediárias, responsabilidades e decisões são negociadas ou compartilhadas; em outras abordagens, os participantes do programa ou da comunidade assumem papel predominante, cabendo ao avaliador funções de facilitação, apoio técnico e garantia da qualidade.

A segunda refere-se à diversidade dos participantes. Algumas avaliações concentram a colaboração em poucos usuários primários - por exemplo, gestores e equipes responsáveis pela implementação. Outras buscam envolver um conjunto muito mais amplo de atores, incluindo grupos que dispõem de menor poder institucional ou que são diretamente afetados pela intervenção. A escolha está relacionada à finalidade da avaliação: uma avaliação voltada ao aperfeiçoamento gerencial pode privilegiar os atores diretamente envolvidos na implementação, enquanto uma avaliação orientada por objetivos transformadores ou de democratização dos processos decisórios relativos ao programa, incluindo seu eventual redesenho, pode conferir especial importância à inclusão de perspectivas normalmente ausentes dos espaços decisórios.

A terceira dimensão é a profundidade ou extensão da participação. Os *stakeholders* podem ser apenas consultados; contribuir para a definição de perguntas e do propósito avaliativo; participar da construção da teoria do programa; colaborar no desenvolvimento de instrumentos; produzir ou coletar dados; participar de sua análise e interpretação; formular

recomendações; comunicar resultados; ou desempenhar várias dessas funções ao longo de todo o processo. Em resumo: a existência de participação não informa, por si só, quão colaborativa é uma avaliação.

O'Sullivan (2012, p. 519-521) amplia esse enquadramento oferecido pelos três eixos ao comparar diferentes abordagens colaborativas a partir do que chama de "aspectos da avaliação". Entre eles estão o propósito predominante da avaliação, a distribuição do poder decisório, os papéis dos *stakeholders* e do avaliador, as atividades realizadas antes do início da avaliação, a orientação do desenho metodológico, as formas de coleta e comunicação dos dados, o desenvolvimento de capacidades avaliativas, a responsividade cultural, a consideração de sistemas e redes e o envolvimento dos *stakeholders* na implementação da avaliação. A autora enfatiza também que a intensidade da colaboração pode variar em função das necessidades, da disposição e dos recursos existentes em cada contexto.

Essas dimensões ou aspectos ajudam a compreender as principais abordagens desenvolvidas no campo. A avaliação participativa prática (*Practical Participatory Evaluation, P-PE*), associada especialmente aos trabalhos de Cousins, Earl e Whitmore, concentra-se na resolução de problemas, no aperfeiçoamento dos programas e no uso da avaliação. Em sua formulação original, envolve uma parceria entre avaliadores e um número relativamente limitado de usuários primários, que participam substantivamente de atividades como formulação do problema, desenvolvimento de instrumentos, coleta, análise e interpretação dos dados, recomendações e comunicação dos resultados (Cousins; Earl, 1992, p. 399-400; Cousins; Whitmore, 1998, p. 6-7).

A avaliação participativa transformadora (*Transformative Participatory Evaluation, T-PE*) atribui outra centralidade à participação. Suas raízes incluem a pesquisa participativa e a pesquisa-ação, em diálogo com abordagens de educação popular e emancipação associadas, entre outros autores, a Paulo Freire, e sua finalidade não se limita ao aprimoramento instrumental das intervenções. A participação está relacionada também à democratização da produção de conhecimento, ao questionamento de relações de poder e à transformação social (Cousins; Whitmore, 1998, p. 7-9). Essa vertente aproxima-se de abordagens transformadoras e associadas à emancipação e à justiça social, como a avaliação inclusiva proposta por Donna M. Mertens (1999) e a avaliação de empoderamento (e*mpowerment evaluation)* discutida por Fetterman (2017).

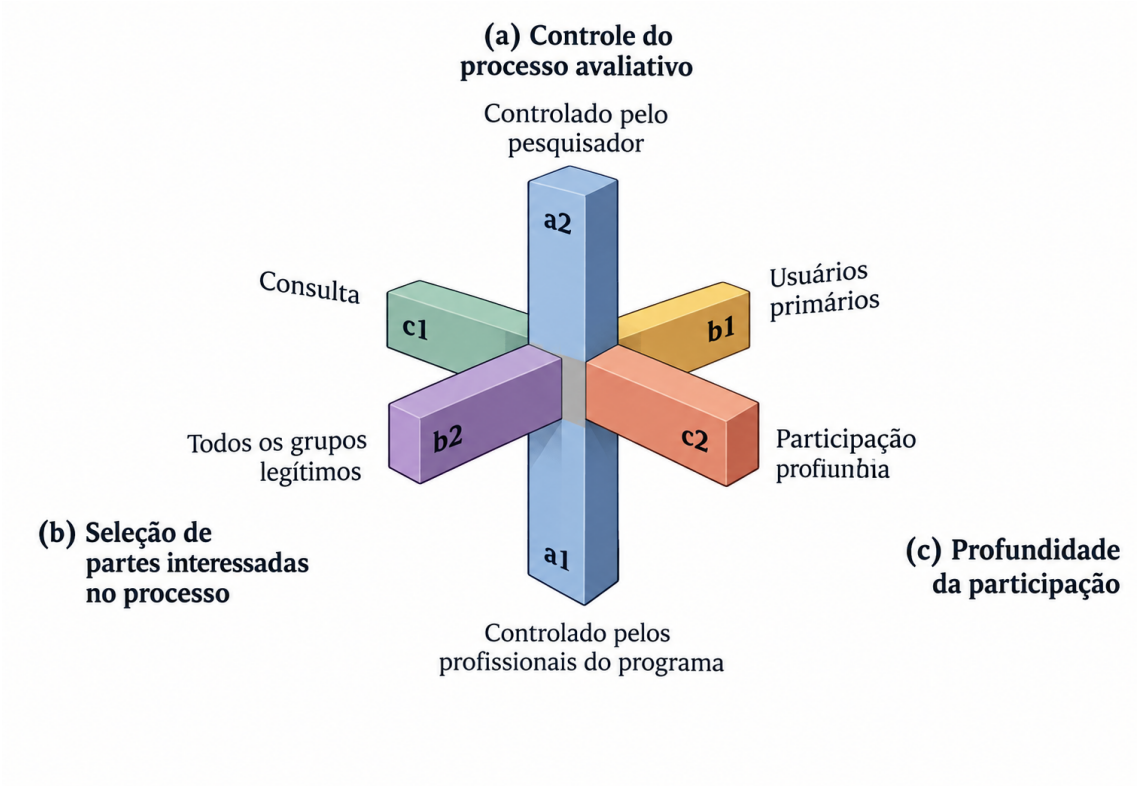
Na avaliação colaborativa, tal como formulada por O'Sullivan e Rodríguez-Campos, o avaliador mantém responsabilidade central pela avaliação, mas cria deliberadamente condições para um envolvimento continuado dos *stakeholders*. O grau de colaboração é negociado e pode variar entre avaliações, considerando necessidades, capacidades, disposição para participar e recursos disponíveis (O'Sullivan, 2012, p. 518-521; Rodríguez-Campos, 2012, p. 523-528). Já na avaliação de empoderamento o controle desloca-se mais fortemente para os participantes, equipes e comunidades, enquanto o avaliador assume a função de facilitador, *coach* ou "amigo crítico", apoiando a qualidade e o rigor do processo. O objetivo explícito é utilizar conceitos, técnicas e achados avaliativos para promover melhoria, autodeterminação e capacidade dos próprios participantes de planejar, implementar e avaliar seus programas (Fetterman, 2017, p. 112-113).

A existência dessas diferentes denominações é, ela própria, objeto de debate. Fetterman *et al*. (2014, p. 144-146) defendem que distinguir avaliação colaborativa, participativa e de empoderamento aumenta a clareza conceitual e ajuda o avaliador a escolher a abordagem mais

apropriada. Cousins, Whitmore e Shulha (2013, p. 12-18), por outro lado, argumentam que classificações excessivamente rígidas podem obscurecer a natureza dinâmica e contextual da colaboração e defendem pensar a investigação colaborativa como uma família de abordagens orientada por princípios. Para esses autores, o ponto de partida deveria ser menos a escolha antecipada de um "modelo" e mais a consideração do propósito, das pessoas e do contexto da avaliação.

Essa segunda perspectiva é particularmente útil para os objetivos deste artigo. Mais importante do que classificar uma avaliação em uma categoria estanque é tornar explícitas as decisões que estruturam a participação: por que colaborar, com quem, em quais atividades, com que profundidade e com que distribuição de poder e responsabilidade. Essa perspectiva alinha-se com a proposta de coprodução da Assessoria para Avaliação, que busca definir em conjunto com os demandantes da avaliação os seus propósitos, necessidades informacionais, questões e critérios avaliativos, entre outros aspectos (Dias *et al*., 2026). Nesse sentido, a classificação ou escolha do tipo específico de abordagem avaliativa colaborativa não deve ser feita a priori: o desenho da avaliação e da participação deve resultar do diálogo com os *stakeholders* relevantes e das características da avaliação.

Figura 2.2 – Dimensões da configuração dos processos avaliativos colaborativos



Fonte: tradução e adaptação de Cousins e Whitmore (1998, p. 11), com auxílio de inteligência artificial (ChatGPT).

3.4. Por que colaborar? Uso, aprendizagem, capacidades e transformação

Uma questão adicional que diferencia as abordagens colaborativas refere-se à própria intencionalidade da participação. Por que uma avaliação deve envolver stakeholders? Não seria mais fácil, prático ou rápido uma avaliação ser executada por uma equipe de avaliadores com a mínima interação com interessados? Enfim, por que colaborar?

A literatura oferece respostas distintas, que podem ser organizadas em torno de justificativas pragmáticas, epistemológicas, educacionais, democráticas e transformadoras. Elas não são necessariamente excludentes e podem coexistir em uma mesma avaliação.

Uma primeira justificativa é diretamente relacionada ao uso. Aproximar potenciais usuários da avaliação pode ajudar a selecionar questões que respondam a necessidades reais, incorporar conhecimentos contextuais, aumentar a compreensão dos procedimentos e achados e construir maior apropriação sobre as conclusões. Essa relação está na origem da avaliação participativa prática proposta por Cousins e Earl (1992). Para os autores, aprofundar e ampliar a participação dos usuários primários poderia favorecer a utilização da avaliação sem abandonar a exigência de qualidade técnica.

Essa justificativa já estava presente na abordagem baseada em *stakeholders* discutida por Weiss (1983, p. 8-9, 12-13): o envolvimento precoce de diferentes partes interessadas buscava incorporar múltiplas perspectivas ao desenho da avaliação, aproximar as perguntas e informações produzidas das necessidades dos potenciais usuários e, com isso, ampliar a relevância e a possibilidade de utilização dos resultados. A promessa de maior uso, contudo, não deve ser entendida como automática - ressalva que, além da prática, a própria evolução dessa literatura tornaria cada vez mais importante (Cousins; Earl, 1992, p. 399).

A justificativa dos autores ultrapassa, entretanto, a expectativa de que os participantes simplesmente aceitem mais facilmente um relatório que ajudaram a produzir. Ela se apoia também na literatura sobre aprendizagem organizacional e na compreensão de que o conhecimento é socialmente construído. Interações continuadas entre avaliadores e atores da organização permitem interpretar informações, confrontá-las com conhecimentos existentes, produzir significados compartilhados e desenvolver novas capacidades cognitivas e práticas (Cousins; Earl, 1992, p. 401-406).

Nesse sentido, o valor da colaboração pode estar tanto no produto final quanto no próprio processo de fazer a avaliação. Participar da definição de perguntas, construir um modelo lógico, discutir critérios, examinar dados ou interpretar resultados obriga gestores e equipes a explicitar pressupostos, confrontar diferentes interpretações e exercitar formas de pensamento avaliativo. A avaliação passa, assim, a funcionar simultaneamente como investigação e como processo de aprendizagem. Essa é uma das razões pelas quais participação, aprendizagem organizacional, uso do processo e desenvolvimento de capacidades aparecem de maneira tão próxima nessa tradição (Dias et al., 2026; Cousins; Earl, 1992).

Uma expressão particularmente importante dessa relação é o desenvolvimento de capacidades em avaliação (ECD). O'Sullivan (2012, p. 520) associa essa dimensão à capacidade dos stakeholders de demandar, compreender, utilizar e realizar avaliações e a caracteriza como um componente educacional do próprio processo avaliativo. Em abordagens colaborativas, parte da capacidade necessária para avaliar não é desenvolvida apenas em cursos ou treinamentos prévios: ela pode ser construída durante a própria avaliação, pela participação em atividades concretas e pela interação continuada com avaliadores.

Essa dimensão educacional permite aproximar o desenvolvimento de capacidades de uma compreensão explicitamente pedagógica da avaliação. Patton (2017a), em um número da New Directions for Evaluation dedicado inteiramente à pedagogia da avaliação e às contribuições de Paulo Freire para o campo (Patton, 2017b)[20], toma sua obra como referência central para argumentar que todo processo avaliativo possui uma dimensão pedagógica: importa perguntar não apenas o que uma avaliação produz, mas também o que e como ela ensina aos envolvidos. Nessa perspectiva, diálogo, problematização, reflexão crítica e ação tornam-se dimensões do próprio processo de aprender avaliando.

No caso da Assessoria para Avaliação da Enap, essa articulação entre colaboração, aprendizagem, uso e desenvolvimento de capacidades é parte explícita da forma como o processo avaliativo é concebido. Dias *et al*. (2026) situam as formas de colaboração e coprodução e os atores envolvidos entre as características do processo avaliativo que podem favorecer a apropriação e o uso, ao mesmo tempo que a participação ao longo da avaliação cria oportunidades de fortalecimento de capacidades.[21]

Essa dimensão pedagógica pode assumir também uma finalidade explicitamente democrática e transformadora, que não se reduz à utilidade gerencial. Em abordagens transformadoras, democráticas e de empoderamento, participar possui valor intrínseco, porque a produção de conhecimento constitui também uma relação de poder. Nessa perspectiva, importa perguntar quem tem legitimidade para definir os problemas que serão avaliados, quais experiências serão reconhecidas como evidências, quem estabelece os critérios de sucesso e quem tem condições de contestar as interpretações produzidas.

Mertens (1999) coloca essa discussão no centro da avaliação inclusiva: conhecimentos e avaliações não são neutros em relação às relações sociais e de poder, e a inclusão de grupos historicamente marginalizados pode ampliar não apenas a justiça do processo, mas também sua qualidade e sua capacidade de representar adequadamente a realidade. Fetterman, por sua vez, vincula a avaliação de empoderamento à autodeterminação, ao desenvolvimento de capacidades e ao fortalecimento da possibilidade de os próprios atores compreenderem e transformarem suas condições (Fetterman, 2005, p. 42-58; 2017, p. 112-126). Ao aproximar a avaliação de empoderamento da pedagogia freireana, Fetterman (2017) ressalta sua tradição emancipatória comum, baseada em pensamento crítico, diálogo, conscientização e ciclos de reflexão e ação.

No contexto brasileiro, em estudo de caso sobre a Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental - CIEA/MS realizado no âmbito do Programa Cátedras Brasil da Enap, Pitano (2026) aproxima essa discussão da avaliação de políticas públicas ao explorar a Sistematização de Experiências como procedimento participativo e dialógico aplicável ao monitoramento e à avaliação. A partir da Educação Popular e de Freire, o autor destaca a formação permanente, a dialogicidade e a reflexão crítica sobre a prática como processos por meio dos quais os participantes podem produzir conhecimento sobre suas próprias experiências, aprender e qualificar sua ação.

20 Esse número temático foi publicado no Brasil em 2018, em versão traduzida e ampliada, sob o título Pedagogia da avaliação e Paulo Freire: incluir para transformar, reunindo contribuições de autores brasileiros e internacionais (Patton; Guimarães, 2018).

21 Como se trata da aplicação institucional desses fundamentos na Enap, a relação entre colaboração, uso e capacidades será retomada na seção 3.6.

Essas duas grandes orientações - pragmática e transformadora - certamente não constituem polos incompatíveis. Cousins, Whitmore e Shulha (2013, p. 15) observam que razões políticas, pragmáticas e filosóficas para avaliações colaborativas podem se combinar em diferentes proporções. Uma avaliação pode buscar simultaneamente produzir informações mais úteis, promover aprendizagem, desenvolver capacidades, ampliar a pluralidade de perspectivas e tornar mais inclusivo o processo de produção de conhecimento. O que varia é a importância atribuída a cada finalidade e, consequentemente, as escolhas relativas aos participantes e ao poder ou papel que lhes é conferido.

3.5. Potencialidades, limites e condições para a colaboração

A literatura e a prática atribuem às abordagens colaborativas um conjunto importante de potencialidades. O envolvimento continuado dos stakeholders pode ampliar o acesso a informações e conhecimentos contextuais, qualificar a formulação das questões e o desenho da avaliação, favorecer a interpretação dos dados, criar oportunidades para resolução conjunta de problemas e aumentar a receptividade e a compreensão dos resultados (O'Sullivan, 2012, p. 518; Rodríguez-Campos, 2012, p. 523). Ao mesmo tempo, a participação pode produzir efeitos que ultrapassam o estudo específico, fortalecendo relações entre atores, capacidades avaliativas e formas de aprendizagem organizacional.

Esses benefícios, entretanto, não decorrem automaticamente da participação. O simples fato de criar comitês, realizar oficinas ou consultar diversos grupos não garante apropriação, uso, aprendizagem ou democratização. Mercier (1997), por exemplo, mostra em seu estudo de uma avaliação baseada em stakeholders que, mesmo diante de participação formal ao longo de diferentes etapas, a avaliação teve impacto limitado sobre a gestão e suas recomendações foram pouco utilizadas. A autora relaciona essas dificuldades ao contexto organizacional, às características dos stakeholders e aos métodos empregados. O caso é particularmente relevante porque evidencia a diferença entre criar mecanismos formais de participação e construir efetivamente condições para colaboração e apropriação.

Essa cautela também dialoga com Weiss (1988a, 1988b), para quem seria irrealista responsabilizar a avaliação ou o avaliador, isoladamente, pela utilização dos resultados em organizações cujas decisões não obedecem a uma lógica estritamente racional. A colaboração pode ampliar relevância, compreensão e apropriação, mas não elimina os fatores políticos, organizacionais e institucionais que condicionam o uso. Assim, a utilização deve ser tratada como uma possibilidade a ser favorecida pelo desenho e pelo processo avaliativo, e não como consequência necessária da participação nem como único critério de qualidade da avaliação (Cousins; Earl, 1992, p. 399).

A colaboração também exige recursos. Participantes possuem responsabilidades organizacionais próprias, e uma participação substantiva demanda tempo, disponibilidade, motivação e apoio das organizações - o que é usualmente relatado em diversas avaliações realizadas pela equipe da Assessoria para Avaliação da Enap. Cousins e Earl (1992, p. 412-413) destacam justamente a necessidade de que as organizações disponibilizem tempo e recursos, favoreçam a aprendizagem organizacional, preservem memória sobre os processos desenvolvidos e criem condições para que os participantes possam adquirir os conhecimentos necessários à investigação. Participação imposta ou meramente ritual pode, ao contrário, gerar

resistência, frustração ou perda de confiança (Lassance, 2026). Fetterman (2017, p. 118–119) recupera essa distinção ao enfatizar que participação em uma avaliação de empoderamento pressupõe envolvimento efetivo nas decisões que afetam os participantes.

As relações de poder entre os participantes representam outro desafio. Reunir diferentes grupos em um mesmo espaço não elimina desigualdades de recursos, autoridade, conhecimento técnico ou capacidade de influência. Determinados atores podem dominar discussões, outros podem permanecer formalmente presentes, mas substantivamente silenciosos, e o consenso pode ocultar conflitos legítimos. Nesses casos, o objetivo de uma avaliação colaborativa não deveria ser necessariamente produzir consenso, mas criar condições para que conhecimentos, interesses e divergências relevantes sejam reconhecidos e analisados. Essa questão conecta diretamente as abordagens colaborativas à discussão anterior sobre teorias distintas sustentadas por diferentes *stakeholders*. A experiência da Assessoria para Avaliação mostra que essas questões são especialmente desafiadoras quando o processo avaliativo envolve diferentes organizações ou unidades com diferentes papéis institucionais.

Por essa razão, colaboração tampouco significa que o avaliador abdique de suas responsabilidades profissionais. Mesmo nas abordagens em que participantes exercem elevado grau de controle, a literatura atribui ao avaliador responsabilidades relacionadas à facilitação, à sistematicidade da investigação, ao rigor, à ética e à qualidade do conhecimento produzido. Na avaliação participativa prática, o avaliador oferece apoio técnico, formação e controle de qualidade; na avaliação colaborativa, exerce simultaneamente papéis de liderança e colaboração; e na avaliação de empoderamento atua como facilitador ou "amigo crítico" (Cousins; Earl, 1992, p. 400; O'Sullivan, 2012, p. 519-520; Fetterman et al., 2014, p. 145).

Portanto, não há um grau ou tipo de participação que seja, em termos abstratos, superior. A escolha deve ser coerente com o propósito da avaliação, as necessidades informacionais, o contexto político e organizacional, as capacidades e interesses dos participantes, os recursos disponíveis e os riscos associados à própria participação. Essa conclusão converge com a proposição de Cousins, Whitmore e Shulha (2013): abordagens colaborativas precisam permanecer dinâmicas, negociadas e adaptáveis ao contexto, em vez de serem aplicadas como modelos rígidos previamente definidos.

3.6. Abordagens colaborativas na Assessoria para Avaliação da Enap

As questões discutidas nesta seção relativas ao formato e profundidade das abordagens colaborativas - quais atores envolver, em quais etapas e com que papel - assumem configuração particular na Assessoria para Avaliação. Na sistematização apresentada por Dias, Serpa, Ferrari e Gomide (Dias *et al*., 2026), as formas de colaboração e coprodução e os atores envolvidos constituem características do próprio processo avaliativo, uma das dimensões por meio das quais se procura ampliar as possibilidades de apropriação e uso das avaliações. A participação, portanto, não é concebida simplesmente como consulta a *stakeholders*, mas como componente intencional do desenho do processo avaliativo, cuja forma e intensidade variam de acordo com o objeto, os propósitos, as questões avaliativas e o contexto de cada atendimento. Essa concepção conecta diretamente duas das três dimensões que Dias *et al*. (2026) associam às possibilidades de uso das avaliações: as características do processo avaliativo e as capacidades individuais e institucionais para produzir, compreender e utilizar conhecimento avaliativo. Ao

examinar essa experiência, Goldman *et al*. (2026, p. 240) ressaltam a importância da confiança, do diálogo e da responsabilidade compartilhada para que a colaboração contribua para a aprendizagem e o uso do conhecimento avaliativo.

Essa concepção se manifesta, em primeiro lugar, na relação estabelecida entre a equipe da Assessoria para Avaliação da Enap e as equipes dos órgãos demandantes. Como discutido na introdução deste artigo, e em conformidade com Weiss (1988a, 1988b), a orientação para o uso pressupõe que a utilidade de uma avaliação não dependa apenas da qualidade técnica de seus achados, mas também da forma como o processo avaliativo se relaciona com os conhecimentos, as necessidades e as capacidades de seus potenciais usuários - além dos arranjos institucionais e do contexto político mais amplo. Na Assessoria, isso significa desenvolver a avaliação em interação com as equipes responsáveis pelas políticas ou intervenções avaliadas, envolvendo-as, em diferentes graus, na definição do propósito, na compreensão do objeto, na explicitação das necessidades informacionais, na construção da teoria do programa, na formulação e qualificação de perguntas avaliativas, na escolha dos critérios e na interpretação do conhecimento produzido. Essa forma de atuação aproxima-se da lógica das abordagens colaborativas que atribuem aos *stakeholders* um papel mais substantivo do que o de simples fornecedores de informações (Cousins; Earl, 1992, p. 399–400; O'Sullivan, 2012, p. 518–520).

A centralidade das equipes demandantes, contudo, não significa que devam constituir necessariamente o único grupo de participantes. Como discutido na seção 3.2, a escolha de quem deve participar depende do propósito, do objeto e das perguntas da avaliação. Weiss (1998b, p. 30) chama atenção justamente para os limites de processos que se concentram apenas nas equipes dos programas, argumentando que usuários e beneficiários - particularmente aqueles pertencentes a grupos marginalizados - podem trazer interesses, questões e perspectivas distintas. A implicação para a Assessoria não é estabelecer a participação ampla como requisito de todas as avaliações, mas incorporar ao desenho uma decisão explícita sobre quais conhecimentos e experiências são necessários e quais atores os detêm. Mertens (1999) reforça que a ausência de perspectivas relevantes pode produzir uma representação incompleta da intervenção, especialmente quando determinados grupos possuem menor acesso aos espaços institucionais de decisão.

Isso não significa, contudo, que todos os participantes exerçam o mesmo papel, participem de todas as etapas ou detenham igual poder sobre todas as decisões da avaliação. Como discutido anteriormente, colaboração não é uma condição binária, mas pode assumir diferentes graus e configurações. Cousins e Whitmore (1998, p. 10-11) chamam atenção, nesse sentido, para dimensões como o controle sobre as decisões técnicas, a seleção e diversidade dos participantes e a extensão de seu envolvimento no processo. Na Assessoria, essas escolhas devem responder às características de cada avaliação. Determinadas questões podem demandar envolvimento mais intenso de gestores e equipes técnicas; outras podem justificar a incorporação de implementadores, especialistas e até mesmo usuários, organizações da sociedade civil ou outros grupos afetados pela intervenção. Do mesmo modo, alguns atores podem contribuir principalmente com conhecimentos e experiências, enquanto outros podem participar mais diretamente da formulação de perguntas, da construção de modelos, da interpretação dos resultados ou de decisões sobre seus usos. O ponto central é que essas escolhas sejam deliberadas e justificáveis, e não simples consequência da posição institucional dos atores ou de sua facilidade de acesso.

Essa flexibilidade é importante também para evitar que a ideia de colaboração seja confundida com a adoção de um modelo único de avaliação. Como mostrado nas seções anteriores, abordagens participativas, colaborativas, de empoderamento ou transformativas diferem quanto aos propósitos atribuídos à participação, aos atores privilegiados e à distribuição do poder decisório. Em vez de enquadrar a Assessoria para Avaliação em uma dessas abordagens específicas, parece mais adequado compreendê-la como uma prática que mobiliza princípios e estratégias de diferentes abordagens colaborativas conforme os propósitos, as pessoas e o contexto de cada avaliação. Essa perspectiva está em consonância com Cousins, Whitmore e Shulha (2013), que defendem uma investigação colaborativa sensível aos interesses dos participantes e ao contexto, orientada por princípios, e não pela adoção de modelos predefinidos. No caso da Assessoria, essa orientação se expressa na valorização do diálogo, no reconhecimento de diferentes conhecimentos, no compromisso com o rigor técnico e na promoção do uso e da aprendizagem. Em muitos atendimentos, predominam justificativas pragmáticas relacionadas à utilidade, aprendizagem e aperfeiçoamento da gestão; em outros, o objeto e os atores envolvidos podem exigir maior atenção à pluralidade de conhecimentos, às relações de poder, à inclusão e à representação. Mais importante do que atribuir um rótulo específico à prática é tornar explícitas e deliberadas as escolhas sobre por que colaborar, com quem, em que momentos e para quê.

A relação entre colaboração e uso constitui um aspecto particularmente importante dessa concepção. A literatura sobre utilização sugere que o potencial de uso pode ser favorecido quando o conhecimento avaliativo se aproxima das questões relevantes para aqueles que atuam sobre a intervenção e quando a avaliação se insere em processos de interação, interpretação e aprendizagem organizacional (Cousins; Earl, 1992; Weiss, 1998b). Nessa perspectiva, o conhecimento não é simplesmente produzido pela equipe avaliadora e posteriormente transferido aos gestores; ele é discutido, interpretado e progressivamente apropriado no decorrer da avaliação. A participação cria oportunidades para que os atores examinem dados, explicitem pressupostos, confrontem interpretações e incorporem formas de raciocínio avaliativo ao seu trabalho. Essa aprendizagem durante o próprio processo é constitutiva de algumas formulações participativas: Cousins e Earl (1992, p. 400) descrevem os participantes como aprendendo avaliação “no trabalho”, enquanto o avaliador oferece suporte técnico, formação e controle de qualidade. É um “aprender fazendo”, nas palavras dos próprios documentos institucionais da Enap.

É nesse ponto que colaboração e desenvolvimento de capacidades em avaliação (ECD) se encontram de maneira mais direta na Assessoria. O’Sullivan (2012, p. 520) define essa dimensão pela medida em que a realização da própria avaliação amplia a capacidade dos *stakeholders* de demandar, compreender, utilizar e realizar avaliações, tratando-a explicitamente como um componente educacional do processo avaliativo. A Assessoria entende que o desenvolvimento de capacidades não precisa ocorrer apenas por meio de ações formativas separadas da avaliação. Ao participar da definição do problema avaliativo, da construção da teoria do programa, da formulação de perguntas, da discussão de critérios ou da interpretação de evidências, gestores e equipes podem simultaneamente produzir uma avaliação e desenvolver capacidades para pensar avaliativamente. Essa leitura também dialoga com a dimensão pedagógica discutida na seção 3.4 a partir de Patton e Freire: o processo avaliativo não apenas gera informação, mas pode criar oportunidades de aprendizagem pela reflexão, pelo

diálogo e pela ação. Isso não significa caracterizar a Assessoria como uma avaliação de empoderamento ou transformadora, mas reconhecer que a participação pode produzir efeitos formativos para além dos achados finais.

O caráter colaborativo da Assessoria, portanto, não se restringe à obtenção de informações necessárias para produzir um relatório. O próprio processo avaliativo passa a constituir uma dimensão potencialmente relevante. A colaboração e a coprodução tornam-se, assim, simultaneamente estratégias de produção de conhecimento, de promoção de seu uso e de desenvolvimento de capacidades. É justamente nesse ponto que as dimensões de processo avaliativo e capacidades, distinguidas analiticamente por Dias *et al*. (2026), se conectam na prática. Essa formulação também preserva uma cautela importante presente na literatura sobre uso: a participação pode criar condições mais favoráveis à apropriação e à utilização, mas não garante que elas ocorram. Como enfatiza Weiss em seus trabalhos sobre utilização, decisões organizacionais não seguem uma lógica exclusivamente racional, e fatores políticos e institucionais continuam condicionando o destino do conhecimento avaliativo (Weiss, 1988a, 1988b; 1998b).

Essa característica ajuda também a compreender a complementaridade entre as abordagens colaborativas e a avaliação baseada na teoria discutida na seção anterior. A teoria do programa oferece uma estrutura para explicitar e examinar proposições sobre o problema, a implementação, os mecanismos de mudança e os resultados esperados; a colaboração organiza as relações por meio das quais essas proposições podem ser identificadas, discutidas, confrontadas e revistas. Na Assessoria, portanto, a construção da teoria do programa pode constituir um espaço privilegiado de colaboração: conhecimentos institucionais, práticos e experienciais dos atores envolvidos podem ser colocados em diálogo com documentos, dados, teorias e evidências científicas - refletindo uma perspectiva plural do conhecimento.

Essa articulação ajuda a aproximar os argumentos das seções 2 e 3. Ao discutir a necessidade de avaliações inclusivas, Chelimsky (1998, p. 46-47) observa que perspectivas menos visíveis de *stakeholders* podem contrabalançar vieses de gestão, revelar informações novas e melhorar a sensibilidade da avaliação ao funcionamento da intervenção. Aplicado à construção e ao exame da teoria do programa, esse argumento sugere que a qualidade da representação da intervenção depende também dos conhecimentos mobilizados para construí-la: ampliar as perspectivas consideradas pode revelar pressupostos, mecanismos, restrições ou efeitos que permaneceriam invisíveis em uma teoria construída exclusivamente a partir da perspectiva formal ou gerencial. Mertens (1999), de modo convergente, trata a determinação da teoria do programa e a identificação e participação dos *stakeholders* como decisões estreitamente relacionadas na construção de avaliações inclusivas.

Isso não pressupõe que o processo produza necessariamente consenso. Como argumentam Hansen e Vedung (2010), diferentes *stakeholders* podem sustentar interpretações distintas ou mesmo conflitantes acerca do problema, de suas causas, do funcionamento da intervenção e dos resultados considerados desejáveis. Uma avaliação colaborativa pode contribuir não apenas para construir entendimentos compartilhados, mas também para explicitar divergências e produzir aquilo que os autores denominam um desacordo mais esclarecido. Nessa perspectiva, a coprodução da teoria do programa não deve ser entendida como busca de uma representação consensual a qualquer custo, mas como oportunidade para explicitar, confrontar e examinar criticamente diferentes proposições sobre a intervenção.

Ao mesmo tempo, a adoção de uma abordagem colaborativa não elimina as responsabilidades técnicas da equipe avaliadora nem transforma participação em um valor absoluto. O envolvimento dos *stakeholders* precisa ser compatível com a natureza da pesquisa avaliativa, com os recursos disponíveis e com os propósitos da avaliação. Processos participativos ou colaborativos demandam tempo, disponibilidade, competências relacionais e condições organizacionais para que produzam os efeitos esperados. Isso é particularmente relevante para a Assessoria, uma vez que coprodução implica compromisso não apenas da equipe avaliadora, mas especialmente dos órgãos demandantes: tempo e engajamento dos participantes, continuidade das equipes, acesso a informações e disponibilidade para discutir criticamente a intervenção. Do mesmo modo, a existência formal de espaços de participação não garante, por si só, influência substantiva dos participantes ou maior utilização dos resultados: diferenças de poder, posição institucional e capacidade de intervenção podem existir até mesmo em processos explicitamente participativos (Mercier, 1997, p. 470–472). Para a Assessoria, isso reforça a necessidade de tratar a colaboração como uma escolha de desenho a ser continuamente ajustada e refletida, e não como procedimento padronizado.

As abordagens colaborativas constituem, assim, um dos fundamentos da política de avaliação da Assessoria para Avaliação. Seu papel não é simplesmente ampliar o número de pessoas consultadas, mas tornar deliberadas as escolhas sobre quem participa, em quais etapas, com que finalidade e com que capacidade de influenciar o processo. Na prática da Assessoria, a colaboração e a coprodução podem contribuir simultaneamente para mobilizar conhecimentos relevantes, aproximar a avaliação das necessidades de seus potenciais usuários, criar condições mais favoráveis à apropriação e ao uso e produzir oportunidades de aprendizagem e fortalecimento de capacidades.

Essa orientação não implica a adoção de um modelo colaborativo único nem a busca por um grau máximo de participação. O desenho da colaboração deve permanecer coerente com os propósitos, as questões, os atores, os recursos e o contexto de cada avaliação. A contribuição das abordagens colaborativas para a Assessoria reside, portanto, menos em prescrever um formato de participação do que em reconhecer que a forma como o processo avaliativo organiza relações, conhecimentos e decisões é constitutiva de sua qualidade, relevância e potencial de uso.

4. Conclusão

Este artigo buscou explicitar os dois principais fundamentos teóricos e metodológicos que se consolidaram ao longo da trajetória da Assessoria para Avaliação da Enap - a avaliação baseada na teoria e as abordagens colaborativas de avaliação - e discutir de que maneira eles se articulam à orientação para o uso que caracteriza o serviço. A análise sugere que ambos ultrapassam a condição de escolhas metodológicas isoladas: eles incidem sobre a própria forma como o processo avaliativo é concebido e conduzido, orientando o que se procura compreender sobre a intervenção, quais conhecimentos são mobilizados e como diferentes atores participam da produção e interpretação do conhecimento avaliativo.

Na avaliação baseada na teoria, o desenvolvimento de um conjunto organizado de proposições sobre os processos e mecanismos que conectam o problema, as ações e os resultados esperados oferece uma estrutura para analisar diferentes aspectos de uma intervenção. Esse esforço permite distinguir, por exemplo, problemas decorrentes da concepção

da política e de suas hipóteses causais daqueles associados à implementação, bem como identificar em que ponto a cadeia esperada de mudança encontra sustentação ou se rompe. Mais do que comparar os achados a um tipo ideal, contudo, a teoria do programa funciona como uma estrutura de investigação: orienta perguntas, critérios, métodos e interpretações e permite confrontar a intervenção com conhecimentos científicos, institucionais, práticos, experienciais e contextuais.

As abordagens colaborativas atuam sobre outra dinâmica do mesmo processo. Elas tornam explícitas decisões sobre quem participa, em que momentos, com quais papéis e com que influência sobre a avaliação. Seu potencial não se limita a tornar os achados avaliativos mais aceitáveis: a aproximação entre avaliação e atores envolvidos pode favorecer a relevância das perguntas, a interpretação contextualizada das evidências, a apropriação do conhecimento e a aprendizagem organizacional, além de contribuir para o desenvolvimento de capacidades em avaliação (Cousins; Earl, 1992; O'Sullivan, 2012; Dias *et al*., 2026). Esse potencial, entretanto, não é automático. Como discutido ao longo do artigo, uso e participação permanecem condicionados por relações de poder, interesses, capacidades, recursos, contexto político e arranjos institucionais (Weiss, 1988a, 1988b; Mercier, 1997).

É na interseção entre esses dois fundamentos que a experiência da Assessoria para Avaliação se torna particularmente relevante. A teoria do programa organiza analiticamente a compreensão da intervenção; a colaboração organiza, técnica, social e politicamente a produção dessa compreensão. Construir ou explicitar a teoria pode ser, assim, um espaço de coprodução em que diferentes atores manifestam, confrontam e revisam hipóteses sobre o problema, a implementação, os mecanismos de mudança e os resultados desejáveis. Essa articulação reforça uma questão central percorrida pelo artigo e presente na prática cotidiana do serviço: compreender uma política exige não apenas explicitar suas hipóteses, mas também perguntar de quem são as hipóteses, experiências, valores e conhecimentos mobilizados para fazê-lo. A incorporação de perspectivas menos visíveis, como lembram Chelimsky (1998) e Mertens (1999), pode ampliar a capacidade da avaliação de representar a intervenção e seus efeitos, sem pressupor que diferenças entre *stakeholders* devam ser eliminadas em favor de um consenso artificial.

Essa síntese ajuda a compreender por que, na Assessoria, o processo avaliativo é tratado como parte substantiva do próprio valor da avaliação. A sistematização de Dias *et al*. (2026) identifica três dimensões relacionadas às possibilidades de uso do conhecimento avaliativo: os arranjos institucionais, as características do processo de produção e uso do conhecimento e as capacidades institucionais e individuais. A atuação da Assessoria incide especialmente nas duas últimas, ao combinar coprodução, teoria do programa, mobilização de diferentes conhecimentos e oportunidades de aprender fazendo. O relatório permanece importante, mas não esgota os resultados possíveis de uma avaliação: o processo pode contribuir para que equipes compreendam melhor suas intervenções, formulem questões avaliativas mais relevantes, interpretem evidências de maneira mais crítica e ampliem sua capacidade futura de demandar, produzir e utilizar avaliações. Em perspectiva comparada, Goldman *et al*. (2026, p. 249) situam a coprodução exemplificada pelo caso brasileiro entre práticas que podem aproximar a avaliação da gestão pública e ampliar sua contribuição para a aprendizagem e a adaptação em contextos de incerteza.

Essa conclusão não implica afirmar que avaliações baseadas na teoria ou colaborativas sejam, em abstrato, superiores, nem que maior participação produza necessariamente maior uso. A principal lição da prática e da política de avaliação da Assessoria é outra: escolhas sobre teoria, participação, métodos, atores e uso devem ser deliberadas, justificadas e adaptadas ao contexto. Tornar esses fundamentos explícitos contribui para dar maior coerência à prática acumulada pela Enap e oferece uma base para seu aprimoramento. Sob essa perspectiva, orientar avaliações para o uso significa combinar rigor técnico com relevância, pluralidade de conhecimentos, aprendizagem e desenvolvimento de capacidades, reconhecendo que uma avaliação pode produzir valor não apenas pelas conclusões que entrega, mas também pela forma como produz, discute e torna útil o conhecimento ao longo do processo avaliativo.

Referências bibliográficas

ALKIN, Marvin C.; CHRISTIE, Christina A. An evaluation theory tree. In: ALKIN, Marvin C. (ed.). *Evaluation roots: tracing theorists' views and influences*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004. p. 12–65.

ASTBURY, Brad; LEEUW, Frans L. Unpacking black boxes: mechanisms and theory building in evaluation. *American Journal of Evaluation*, v. 31, n. 3, p. 363–381, 2010. DOI: https://doi.org/10.1177/1098214010371972.

BICKMAN, Leonard. The functions of program theory. *New Directions for Program Evaluation*, n. 33, p. 5–18, 1987. DOI: https://doi.org/10.1002/ev.1443.

BIRCKMAYER, Johanna D.; WEISS, Carol H. Theory-based evaluation in practice: what do we learn? *Evaluation Review*, v. 24, n. 4, p. 407–431, 2000. DOI: https://doi.org/10.1177/0193841X0002400404.

BROUSSELLE, Astrid; CHAMPAGNE, François. Program theory evaluation: logic analysis. *Evaluation and Program Planning*, v. 34, n. 1, p. 69–78, 2011. DOI: https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2010.04.001.

BRYSON, John M.; PATTON, Michael Quinn. Analyzing and engaging stakeholders. In: NEWCOMER, Kathryn E.; HATRY, Harry P.; WHOLEY, Joseph S. (ed.). *Handbook of Practical Program Evaluation*. 4. ed. Hoboken, NJ: Wiley, 2015. p. 36–61. DOI: https://doi.org/10.1002/9781119171386.ch2.

CHELIMSKY, Eleanor. The role of experience in formulating theories of evaluation practice. *American Journal of Evaluation*, v. 19, n. 1, p. 35–55, 1998. DOI: https://doi.org/10.1177/109821409801900104.

CHELIMSKY, Eleanor. Integrating evaluation units into the political environment of government: the role of evaluation policy. *New Directions for Evaluation*, n. 123, p. 51–66, 2009. DOI: https://doi.org/10.1002/ev.305.

CHEN, Huey-Tsyh. *Theory-driven evaluations*. Newbury Park, CA: Sage, 1990.

CHEN, Huey-Tsyh. Current trends and future directions in program evaluation. *Evaluation Practice*, v. 15, n. 3, p. 229–238, 1994. DOI: https://doi.org/10.1016/0886-1633(94)90016-7.

CHEN, Huey-Tsyh. A theory-driven evaluation perspective on mixed methods research. *Research in the Schools*, v. 13, n. 1, p. 75–83, 2006.

CHEN, Huey-Tsyh. Theory-driven evaluation: conceptual framework, application and advancement. In: STROBL, Rainer; LOBERMEIER, Olaf; HEITMEYER, Wilhelm (ed.). *Evaluation von Programmen und Projekten für eine demokratische Kultur*. Wiesbaden: Springer VS, 2012. p. 17–40. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-531-19009-9_2.

CHEN, Huey-Tsyh; ROSSI, Peter H. Evaluating with sense: the theory-driven approach. *Evaluation Review*, v. 7, n. 3, p. 283–302, 1983. DOI: https://doi.org/10.1177/0193841X8300700301.

CHEN, Huey-Tsyh; ROSSI, Peter H. The theory-driven approach to validity. *Evaluation and Program Planning*, v. 10, n. 1, p. 95–103, 1987. DOI: https://doi.org/10.1016/0149-7189(87)90025-5.

CHEN, Huey-Tsyh; TURNER, Nannette C. Formal theory versus stakeholder theory: new insights from a tobacco-focused prevention program evaluation. *American Journal of Evaluation*, v. 33, n. 3, p. 395–413, 2012. DOI: https://doi.org/10.1177/1098214012442802.

COUSINS, J. Bradley; EARL, Lorna M. The case for participatory evaluation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, v. 14, n. 4, p. 397–418, 1992. DOI: https://doi.org/10.3102/01623737014004397.

COUSINS, J. Bradley; WHITMORE, Elizabeth. Framing participatory evaluation. *New Directions for Evaluation*, n. 80, p. 5–23, 1998.

COUSINS, J. Bradley; WHITMORE, Elizabeth; SHULHA, Lyn M. Arguments for a common set of principles for collaborative inquiry in evaluation. *American Journal of Evaluation*, v. 34, n. 1, p. 7–22, 2013. DOI: https://doi.org/10.1177/1098214012464037.

DEATON, Angus; CARTWRIGHT, Nancy. Understanding and misunderstanding randomized controlled trials. *Social Science & Medicine*, v. 210, p. 2–21, 2018. DOI: https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2017.12.005.

DIAS, Tamille Sales; SERPA, Fernanda Borges; FERRARI, Rafael Martins; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Avaliação e evidências para informar políticas públicas: as experiências da Enap em colaboração, coprodução e fortalecimento de capacidades. In: KOGA, Natália Massaco *et al*. (org.). *Políticas Públicas Informadas por Evidências: conhecimentos, arranjos e capacidades para a governança democrática*. v. 1. Rio de Janeiro: Ipea, 2026. cap. 20, p. 625–651. DOI: https://doi.org/10.38116/9786556351001cap20.

FERRARI, Rafael Martins. *Uma ideia cujo tempo chegou: a institucionalização da avaliação de políticas públicas em educação no contexto do governo federal*. 2010. 234 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

FETTERMAN, David M. Empowerment evaluation principles in practice: assessing levels of commitment. In: FETTERMAN, David M.; WANDERSMAN, Abraham (ed.). *Empowerment Evaluation Principles in Practice*. New York: Guilford Press, 2005. p. 42–72.

FETTERMAN, David M. Transformative empowerment evaluation and Freirean pedagogy: alignment with an emancipatory tradition. *New Directions for Evaluation*, n. 155, p. 111–126, 2017. DOI: https://doi.org/10.1002/ev.20257.

FETTERMAN, David M.; RODRÍGUEZ-CAMPOS, Liliana; WANDERSMAN, Abraham; GOLDFARB O'SULLIVAN, Rita. Collaborative, participatory, and empowerment evaluation: building a strong conceptual foundation for stakeholder involvement approaches to evaluation (a response to Cousins, Whitmore, and Shulha, 2013). *American Journal of Evaluation*, v. 35, n. 1, p. 144–148, 2014. DOI: https://doi.org/10.1177/1098214013509875.

FITZ-GIBBON, Carol Taylor; MORRIS, Lynn Lyons. Theory-based evaluation. *Evaluation Practice*, v. 17, n. 2, p. 177–184, 1996. DOI: https://doi.org/10.1016/S0886-1633(96)90024-0.

FITZPATRICK, Jody L. Commentary - Collaborative evaluation within the larger evaluation context. *Evaluation and Program Planning*, v. 35, n. 4, p. 558–563, 2012. DOI: https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2011.12.012.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FUNNELL, Sue C.; ROGERS, Patricia J. *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. San Francisco: Jossey-Bass, 2011.

GOLDMAN, Ian; CAIRNEY, Paul; CARDEN, Fred; DIAS, Tamille; DILLON, Bridget; FERRARI, Rafael; MORGAN, Gareth. Futures, feedback, and flexibility: reimagining public sector management and evaluation in the time of polycrisis. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, v. 22, n. 53, p. 233–253, 2026.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. *Avaliação de quarta geração*. Tradução de Beth Honorato. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011.

HANSEN, Morten Balle; VEDUNG, Evert. Theory-based stakeholder evaluation. *American Journal of Evaluation*, v. 31, n. 3, p. 295–313, 2010. DOI: https://doi.org/10.1177/1098214010366174.

LASSANCE, Antonio. *A arte e o ofício da assessoria para avaliação de políticas públicas da Enap.* Brasília: Enap: Núcleo de Pesquisa em Avaliação e Uso de Evidências em Políticas Públicas, 2026.

LEEUW, Frans L.; FURUBO, Jan-Eric. *Evaluation* systems: what are they and why study them? Evaluation, v. 14, n. 2, p. 157–169, 2008. DOI: https://doi.org/10.1177/1356389007087537.

LYNN, Laurence E., Jr. (org.). *Knowledge and policy: the uncertain connection*. Washington, DC: National Academy of Sciences, 1978. DOI: https://doi.org/10.17226/19941.

MAJONE, Giandomenico. Policies as theories. *Omega*, v. 8, n. 2, p. 151–162, 1980a. DOI: https://doi.org/10.1016/0305-0483(80)90019-5.

MAJONE, Giandomenico. The uses of policy analysis. In: RAVEN, Bertram H. (org.). *Policy Studies Review Annual*. Beverly Hills: Sage, 1980b. v. 4, p. 161–180.

MERCIER, Céline. Participation in stakeholder-based evaluation: a case study. *Evaluation and Program Planning*, v. 20, n. 4, p. 467–475, 1997. DOI: https://doi.org/10.1016/S0149-7189(97)00026-8.

MERTENS, Donna M. Inclusive evaluation: implications of transformative theory for evaluation. *American Journal of Evaluation*, v. 20, n. 1, p. 1–14, 1999. DOI: https://doi.org/10.1177/109821409902000102.

O'SULLIVAN, Rita G. Collaborative evaluation within a framework of stakeholder-oriented evaluation approaches. *Evaluation and Program Planning*, v. 35, n. 4, p. 518–522, 2012. DOI: https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2011.12.005.

PATTON, Michael Quinn. Pedagogical principles of evaluation: interpreting Freire. *New Directions for Evaluation*, n. 155, p. 49–77, 2017a. DOI: https://doi.org/10.1002/ev.20260.

PATTON, Michael Quinn (org.). *Pedagogy of evaluation. New Directions for Evaluation*, n. 155, 2017b. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/toc/1534875x/2017/2017/155

PATTON, Michael Quinn; GUIMARÃES, Vilma (org.). *Pedagogia da avaliação e Paulo Freire: incluir para transformar*. Rio de Janeiro: Fundação Roberto Marinho, 2018. Disponível em: https://midia.frm.org.br/drupal/public/media/documento/2024-11/avaliacao-incluir-para-transformar-180808b-web.pdf. Acesso em: 11 out. 2026.

PITANO, Sandro de Castro. *Metodologias participativas na avaliação de políticas públicas: um estudo sobre a Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental - CIEA/MS*. Brasília, DF: Enap, 2026. 30 p. (Cadernos Enap, n. 159). DOI: https://doi.org/10.21874/cadernos.n159.1.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

RODRÍGUEZ-CAMPOS, Liliana. Advances in collaborative evaluation. *Evaluation and Program Planning*, v. 35, n. 4, p. 523–528, 2012. DOI: https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2011.12.006.

SUCHMAN, Edward A. *Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs*. New York: Russell Sage Foundation, 1967.

SUCHMAN, Edward A. Action for what? A critique of evaluative research. In: WEISS, Carol H. (ed.). *Evaluating Action Programs: Readings in Social Action and Education*. Boston: Allyn and Bacon, 1972. p. 52–84.

TEASDALE, Rebecca M. Evaluative criteria: an integrated model of domains and sources. *American Journal of Evaluation*, v. 42, n. 3, p. 354–376, 2021. DOI: https://doi.org/10.1177/1098214020955226.

TROCHIM, William M. K. Evaluation policy and evaluation practice. *New Directions for Evaluation*, n. 123, p. 13–32, 2009. DOI: https://doi.org/10.1002/ev.303.

VEDUNG, Evert. Four waves of evaluation diffusion. *Evaluation*, v. 16, n. 3, p. 263–277, 2010. DOI: https://doi.org/10.1177/1356389010372452.

VEDUNG, Evert; PEDONE, Luiz. *Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: fundamentos e modelos*. Rio de Janeiro: Editora Luzes, 2021. 326 p. ISBN: 978-65-992207-6-0.

W. K. KELLOGG FOUNDATION. *Logic Model Development Guide*. Battle Creek, MI: W. K. Kellogg Foundation, 2004.

WEISS, Carol H. Improving the linkage between social research and public policy. In: LYNN, Laurence E., Jr. (org.). *Knowledge and policy: the uncertain connection*. Washington, DC: National Academy of Sciences, 1978. p. 23–81.

WEISS, Carol H. The stakeholder approach to evaluation: origins and promise. In: BRYK, Anthony S. (ed.). *Stakeholder-Based Evaluation*. New Directions for Program Evaluation, n. 17. San Francisco: Jossey-Bass, 1983. p. 3–14.

WEISS, Carol H. Evaluation for decisions: is anybody there? Does anybody care? *Evaluation Practice*, v. 9, n. 1, p. 5–19, 1988a. DOI: https://doi.org/10.1016/S0886-1633(88)80017-5.

WEISS, Carol H. If program decisions hinged only on information: a response to Patton. *Evaluation Practice*, v. 9, n. 3, p. 15–28, 1988b. DOI: https://doi.org/10.1177/109821408800900302.

WEISS, Carol H. Where politics and evaluation research meet. *Evaluation Practice*, v. 14, n. 1, p. 93–106, 1993. DOI: https://doi.org/10.1016/0886-1633(93)90046-R.

WEISS, Carol H. Nothing as practical as good theory: exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families. In: CONNELL, James P.; KUBISCH, Anne C.; SCHORR, Lisbeth B.; WEISS, Carol H. (ed.). *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods, and Contexts*. Washington, DC: Aspen Institute, 1995. p. 65–92.

WEISS, Carol H. How can theory-based evaluation make greater headway? *Evaluation Review*, v. 21, n. 4, p. 501–524, 1997a. DOI: https://doi.org/10.1177/0193841X9702100405.

WEISS, Carol H. Theory-based evaluation: past, present, and future. *New Directions for Evaluation*, n. 76, p. 41–55, 1997b. DOI: https://doi.org/10.1002/ev.1086.

WEISS, Carol H. *Evaluation*: Methods for Studying Programs and Policies. 2. ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998a.

WEISS, Carol H. Have we learned anything new about the use of evaluation? *American Journal of Evaluation*, v. 19, n. 1, p. 21–33, 1998b. DOI: https://doi.org/10.1177/109821409801900103.

Declaração de uso de inteligência artificial generativa

Foi utilizada a ferramenta de inteligência artificial generativa ChatGPT (OpenAI) como apoio ao processo de elaboração deste artigo, especialmente na revisão e no aprimoramento da redação, na revisão, organização e sistematização das referências bibliográficas, na elaboração gráfica da Figura 1 e na adaptação gráfica da Figura 2, além da própria elaboração desta nota. As contribuições produzidas com auxílio da ferramenta foram submetidas à análise crítica e à revisão pelo autor, que assume integral responsabilidade pelo conteúdo, pelas interpretações, pelos argumentos e pelas conclusões apresentados.

A assessoria para AIR: a Enap desenvolvendo capacidades



Flávio Saab

1. Introdução

A política pública é a organização de motivos e objetivos que orientam os programas de governo para o enfrentamento de problemas públicos (Secchi, 2015). No caso da política regulatória, em particular, ela é desenvolvida para ditar comportamentos de cidadãos e empresas para atender aos interesses da sociedade (Lowi, 1972).

Apesar de não haver um consenso em torno do conceito de regulação, trata-se de um conjunto de instrumentos legais que podem ser adotados pelos governos para estabelecer requisitos e padrões de conduta, com o objetivo de prevenir acidentes, proteger o meio ambiente, promover a saúde da população e oferecer segurança para o comércio de bens e serviços (Aktan, 2016; Ballantine; Devonald, 2006).

A prática regulatória tem importância inegável para a sociedade, mas também pode criar distorções, custos e prejuízos maiores do que os problemas que pretende enfrentar (Alleman; Rappoport, 2005). Regulações de baixa qualidade podem gerar aumento da desigualdade, restrição ao crescimento econômico, comprometimento do ambiente de inovação e prejuízo à competitividade de empresas (Ballantine; Devonald, 2006). Para evitar essas e outras consequências indesejadas, muitos governos têm adotado ferramentas e processos que promovem a melhoria da qualidade da regulação, com destaque à Análise de Impacto Regulatório (AIR) (Hugé; Wass, 2011; Radaelli, 2005).

A AIR é uma ferramenta utilizada para informar os tomadores de decisão sobre os melhores caminhos a serem adotados para que uma regulação alcance seus objetivos. Por meio da AIR, são utilizadas evidências e métodos que auxiliam na identificação da ação regulatória de maior benefício e menor custo para a sociedade (OECD, 2012). Em uma perspectiva mais pragmática, a AIR pode ser apresentada como um estudo que antecede a proposição de uma política regulatória. Nesse estudo, deve-se definir o problema a ser enfrentado, estabelecer os objetivos a serem alcançados, bem como identificar e comparar diferentes alternativas regulatórias para subsidiar a tomada de decisão (Saab; Silva, 2021a).

Apesar da ampla adoção da AIR no mundo, estudos anteriores mostram que as análises ainda não alcançaram a qualidade desejada. A difusão da AIR tem esbarrado em desafios institucionais e organizacionais que dificultam sua integral implementação e prejudicam sua qualidade (Achtnicht *et al.*, 2009; Peci; Sobral, 2011; Saab; Silva, 2021b). No Brasil, a situação não é diferente. Apesar dos avanços, o país tem enfrentado desafios institucionais importantes que dificultam sua integral adoção nos processos decisórios (Albuquerque; Azumendi, 2022; Castro, 2014).

Para contribuir com a superação dos desafios de implementação da AIR no âmbito da Administração Pública Federal brasileira, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) desenvolveu, em meados de 2020, o serviço de assessoria para AIR, que desenvolve capacidades e oferece orientação técnica para a realização de análises de impacto no país (Enap, 2022). A Enap é uma escola de governo que tem, entre outras atribuições, a execução de programas de capacitação de agentes públicos e a prestação de assessoria técnica em processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (Brasil, 1990; 2020).

O objetivo do presente artigo é apresentar como o serviço de assessoria para AIR, oferecido pela Enap, foi estruturado e como ele ajuda a superar os desafios da implementação da AIR no Brasil. A divulgação do papel da Enap neste contexto dá destaque a sua presença na agenda de institucionalização da melhoria da qualidade regulatória no país, oferece visibilidade ao serviço e produz conhecimento para agentes públicos e outros interessados no tema.

2. Aspectos fundamentais para a difusão da AIR no Brasil

A implementação da agenda de melhoria regulatória no Brasil requer mudança cultural que altere a lógica tradicional do processo de tomada de decisões no setor público. Essa mudança não pode ser feita de um dia para o outro. Para que se alcancem resultados estruturantes, efetivos e duradouros, são necessárias medidas que modifiquem os processos de trabalho já consolidados. Para isso, é fundamental que haja patrocínio da alta direção, engajamento de lideranças, adoção de boas práticas e ampla comunicação entre os diferentes atores da sociedade (Albuquerque; Azumendi, 2022).

De acordo com Albuquerque e Azumendi (2022), três aspectos são fundamentais para se alcançar as mudanças necessárias para a implementação de ferramentas de melhoria regulatória como a AIR. O primeiro é a construção de capacidades, por meio de treinamento e capacitação de agentes públicos. O segundo é a condução de projetos-piloto, para que o processo de aprendizado ocorra na prática. O terceiro aspecto relaciona-se com a importância de se fazer uso de redes de apoio e colaboração.

Em relação ao primeiro aspecto, a condução de AIR exige que as instituições desenvolvam competências organizacionais e habilidades técnicas e gerenciais para realizar as análises. A qualidade da AIR tende a refletir o nível de conhecimento e a capacidade dos agentes públicos em compreender o problema, coletar dados e analisá-los (Parker; Kirkpatrick, 2004). A implementação bem-sucedida de AIR, portanto, passa pelo desenvolvimento de capacidades de uso de dados e sistemas de informações, pela incorporação de instrumentos de transparência e comunicação, e pela habilidade de se desenvolver estudos sofisticados que apoiem processos decisórios com métodos, dados e evidências (Peci; Sobral, 2011).

Quanto ao segundo aspecto, que trata da importância de se conduzir projetos-piloto de AIR, a necessidade advém de um contexto em que as organizações públicas têm lidado com realidades econômicas, políticas, sociais e tecnológicas cada vez mais complexas, ambíguas e incertas (os denominados *wicked problems)*. Nessas realidades, as práticas convencionais para formulação de políticas – muitas delas adotadas em AIR – têm tido baixa capacidade de resposta, o que exige do governo atuações mais inovadoras, baseadas em novas abordagens para soluções de problemas atuais (Cavalcante *et al*., 2019). Quando um problema é complexo, não há clara conexão entre suas causas e seus efeitos e a busca por soluções por meio de processos lineares e padronizados tende a não funcionar (Snowden; Boone, 2007). Assim, há de se adotar práticas inovadoras em projetos-piloto que explorem problemas reais e que ofereçam ensinamento prático aos participantes.

O terceiro aspecto, fundamental para a implementação da AIR, é a construção e o uso de redes de apoio e colaboração entre atores e instituições interessadas. Esse aspecto diz respeito à importância de se organizar e de se estruturar ações conjuntas para que o alinhamento sobre a condução da AIR seja feito de forma colaborativa e consensual (Albuquerque; Azumendi, 2022). Quando não há alinhamento de conceitos, práticas e entendimentos, a AIR se desenvolve de

forma divergente. Cada organização adota seus próprios procedimentos, há carência de padrões analíticos e metodológicos e a AIR se enfraquece como uma estratégia governamental (Castro, 2014). Nesse caso, a adoção de instituições transversais, que apoiem as organizações públicas na condução das AIRs e que as orientem para uma mesma direção, pode ser um importante fator de sucesso (Castro, 2014; Francesco, 2012).

A partir do relato dos desafios e dos aspectos fundamentais para implementação da AIR, a próxima seção visa apresentar o serviço de assessoria para AIR oferecido pela Enap e indicar como este serviço contribui para o treinamento e capacitação de servidores, para a adoção de abordagens inovadoras que aumentam a capacidade de resposta da AIR e para promover a prática convergente e harmonizada da análise de impacto no Brasil.

3. O serviço de assessoria para AIR da Enap

O serviço de assessoria para AIR foi concebido com o objetivo de promover o desenvolvimento e treinamento de pessoas, orientadas à solução de problemas reais e colocadas como protagonistas do processo de aprendizagem sobre Análise de Impacto Regulatório.

Para o desenho do serviço, foram utilizados alguns documentos referenciais, nacionais e internacionais, que tratam das boas práticas para realização de AIR. Merecem destaque o *Green Book – Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*[22], elaborado pelo governo do Reino Unido; o *Regulatory Impact Analysis Manual*[23], publicado pelo governo de Montenegro; e as Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de AIR[24], desenvolvido pelo governo brasileiro. Também foi importante fonte de inspiração o Kit de Ferramentas de *Design Thinking* Aplicado à Análise de Impacto Regulatório[25], desenvolvido pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Para que o serviço fosse revestido de legalidade e conformidade, também foram considerados os dispositivos previstos na Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, na Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 e no Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. A primeira lei é popularmente conhecida como a Lei das Agências, a segunda, como a Lei da Liberdade Econômica, e o referido decreto regulamenta o uso da AIR previsto em ambas as leis.

A partir da análise da legislação brasileira e da experiência nacional e internacional na elaboração de AIR, foram desenvolvidas as etapas do serviço de assessoria (Figura 1). Elas funcionam como um modelo didático do serviço, sem a intenção de torná-lo rígido e estanque, já que a realidade de cada contexto, ressalte-se, pode requerer adaptações e ajustes nas etapas previstas.

22 Disponível em: https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-governent
Acesso em: 02 fev. 2024.

23 Disponível em: http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Montenegro-USAID-RIA-Manual-2011.pdf
Acesso em: 02 fev. 2024.

24 Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/air/guias-e-documentos.
Acesso em: 02 fev. 2024.

25 Disponível em: https://www.yumpu.com/pt/document/read/62905557/kit-de-ferramentas-air-anvisa
Acesso em: 02 fev. 2024.

O serviço de assessoria é fundamentado em metodologias ativas de ensino em que os participantes são protagonistas orientados à solução de problemas reais. Isso significa que as oficinas e reuniões de trabalho – que constituem o serviço – são desenvolvidas a partir de casos concretos, ou seja, a partir de problemas regulatórios que precisam ser enfrentados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Quando um órgão recorre a esse serviço, ele passa a contar, ao longo de todo o processo, com encontros facilitados por profissionais indicados pela Enap (Figura 1). Nesses encontros, os assessores da Enap utilizam ferramentas apropriadas para conduzir o time do projeto (servidores designados pelo órgão da administração que realiza a AIR), sempre com o intuito de promover a construção do conhecimento necessário para a realização da análise de impacto. Além disso, caso necessário, a Enap dispõe do Evidência Express (EvEx), serviço de busca por evidências levado a cabo por pesquisadores experientes no campo de pesquisa em políticas públicas.

Figura 3.1 – Etapas da assessoria para AIR



Fonte: elaboração própria (2022).

O *kick-off* do projeto consiste de encontro para alinhamento de entendimentos entre todos os envolvidos na realização da AIR. Nesse encontro, o time do projeto apresenta uma breve contextualização do tema, um breve histórico de iniciativas já realizadas, bem como os aspectos políticos e institucionais que podem ser importantes para a condução da análise. Além disso, os assessores da Enap e o time do projeto pactuam um cronograma para execução de todas as etapas da AIR.

Concluído o *kick off*, o time do projeto realiza o levantamento de dados, informações e evidências sobre o problema a ser enfrentado (Etapa 2). Podem ser levantados dados institucionais internos ou externos, bases de dados públicas ou privadas, estudos acadêmicos, publicações especializadas, pesquisas dirigidas, processos de consulta ou participação social, entre outros. É recomendado que a análise de evidências seja realizada por meio de método sistemático de revisão, de modo a evitar vieses. Essa etapa pode ser realizada com o apoio dos pesquisadores do EvEx.

Na terceira etapa, é realizada a análise e definição do problema, objetivos e resultados esperados. Inicialmente, a equipe de assessores da Enap e o time do projeto realizam encontro para discutir e definir claramente o problema, suas causas e consequências. Em um primeiro momento, os assessores lançam mão de ferramentas que incentivem a divergência de opiniões.

Em seguida, utilizam ferramentas que promovam convergências, de modo que o problema, suas causas e consequências sejam definidos coletivamente e representem variados pontos de vista. Também é importante que sejam identificados os atores e grupos afetados pelo problema e a intensidade com que são afetados. Por fim, a partir da construção de um diagrama de problemas, os assessores da Enap e o time do projeto desenvolvem um diagrama de objetivos. Nele, são apresentados o objetivo geral, os objetivos específicos, os resultados esperados, bem como os indicadores relacionados com a intervenção regulatória.

A quarta etapa consiste na elaboração de uma primeira parcial do Relatório de AIR que contenha o registro das discussões realizadas até o momento. Tal documento, elaborado pelo time do projeto, deve apresentar encadeamento lógico e permitir a compreensão dos fatos, argumentos e afirmações apresentadas. Se necessário, essa primeira parcial pode ser avaliada, formal ou informalmente, por atores envolvidos com o tema. A avaliação (Etapa 5), por sua vez, tem como objetivo assegurar que o relatório tenha coesão, coerência e que utilize linguagem, dados e evidências apropriados para que a AIR avance para a etapa seguinte.

Na sexta etapa, é realizado levantamento de dados e informações sobre possíveis opções e soluções que possam ser adotadas para enfrentamento do problema. Nesse levantamento, que pode ser realizado em conjunto com a Etapa 2, é indicado o uso de dados institucionais internos ou externos, bases de dados públicas ou privadas, estudos acadêmicos, publicações especializadas, pesquisas dirigidas, processos de consulta ou participação social, entre outras. Esta etapa também pode ser realizada com apoio do EvEx.

Na etapa de identificação de opções (Etapa 7), a equipe de assessores da Enap e o time do projeto realizam encontro para discutir e levantar soluções e opções para enfrentamento do problema. Além daquelas identificadas na etapa anterior, é importante que a equipe de assessores da Enap utilize ferramentas que incentivem a busca por novas soluções e opções. A prospecção deve ser ampla e favorecer abordagens inovadoras (“*out of the box*”). A partir das variadas opções identificadas, os assessores da Enap promovem dinâmica para que o time do projeto analise a viabilidade das opções identificadas, de modo a eliminar, justificadamente, as opções não viáveis e ineficazes.

Na oitava etapa, quando já são conhecidas as opções regulatórias viáveis, são identificados os possíveis impactos e riscos de cada uma delas. A equipe de assessores da Enap utiliza ferramentas para que o time do projeto identifique e analise os impactos e riscos mais relevantes e de que modo eles se distribuem pelos diferentes atores e grupos da sociedade.

Na etapa de mapeamento da experiência internacional (Etapa 9), o time do projeto mapeia o tratamento dado ao problema regulatório por outros países. Para realizar essa tarefa, o grupo pode consultar órgãos ou entidades de outros países, órgãos setoriais e organismos internacionais. A experiência de outros países pode trazer elementos importantes para todas as etapas da AIR, da definição do problema à comparação de opções regulatórias. Apesar do Decreto nº 10.411, de 2020, sugerir o registro dessa etapa em estágio mais avançado do processo de elaboração da AIR, os assessores da Enap e o time do projeto podem optar por realizá-la em conjunto com as etapas iniciais da análise.

Na décima etapa, o time do projeto elabora a segunda parcial do Relatório de AIR, que deve conter o registro das discussões realizadas até o momento. O documento deve apresentar encadeamento lógico e permitir a compreensão dos fatos, argumentos e afirmações apresentadas. Pode ser necessária uma avaliação do relatório (Etapa 11) para assegurar que a análise esteja adequada para avançar para a etapa seguinte.

A Etapa 12 pode ser considerada a mais sofisticada da AIR, já que é quando se conduz a comparação das opções regulatórias para o alcance dos objetivos estabelecidos. Nesse momento, um método de comparação previsto no Decreto nº 10.411, de 2020, é selecionado. Pode-se fazer uso da análise multicritério, análise de custo-benefício, análise de custo-efetividade, análise de custo, análise de risco ou análise risco-risco. Outro método também pode ser usado, desde que devidamente justificado. O resultado esperado nesse estágio é a identificação da opção regulatória considerada mais vantajosa para a sociedade.

Em seguida, na Etapa 13, o time do projeto elabora uma versão completa do Relatório de AIR, contendo o registro das discussões realizadas até o momento e indicando a melhor opção regulatória encontrada. Se necessário, essa versão do documento pode ser submetida à consulta da sociedade (Etapa 14) por meio de mecanismos institucionais disponíveis ao time do projeto. Na Etapa 15, o time do projeto deverá analisar os dados, sugestões, críticas e contribuições recebidas da sociedade, incorporar aquelas que julgar adequadas e concluir a versão final do Relatório de AIR.

As etapas do serviço ilustram que a assessoria para AIR oferecida pela Enap propõe um formato inovador para capacitação dos agentes públicos e para a formulação de políticas regulatórias. As reuniões e oficinas são realizadas com o uso de elementos do *Design Thinking (DT)*, o que oferece um funcionamento mais dinâmico, colaborativo e interativo para guiar as discussões de AIR. O uso do *DT* aumenta o foco das discussões no ser humano e enfatiza a importância da consideração da vida e dos problemas das pessoas para que se busque políticas regulatórias mais adequadas às necessidades humanas (Cavalcante *et al*., 2019).

Além disso, a participação de pessoas com perspectivas diferentes e o exercício de empatia, ao longo do processo, promovem a construção de soluções e políticas com menos vieses e melhores condições de solucionar problemas reais. Também é importante destacar que os elementos do *DT* favorecem a construção e a gestão do conhecimento a partir de casos reais e concretos. Desde o momento da compreensão do problema regulatório até a proposição de soluções, os assessores e o time do projeto desenvolvem, organizam e compartilham muito conhecimento sobre conceitos, métodos, ferramentas e políticas.

4. Considerações finais

O Brasil tem adotado a Análise de Impacto Regulatório como instrumento de apoio à tomada de decisão para que as políticas regulatórias sejam mais eficientes e efetivas no enfrentamento de problemas. Contudo, mesmo com os avanços alcançados na implementação da ferramenta no país, ainda há desafios importantes para a sua integral adoção.

Conforme demonstra este artigo, o serviço de assessoria para AIR oferecido pela Enap é uma estratégia que busca contribuir para que a Administração Pública Federal supere as principais dificuldades identificadas. O serviço promove a capacitação de agentes públicos, oferece solução para problemas reais e contribui com a harmonização de entendimentos, conceitos e práticas em diferentes instituições que desenvolvem políticas regulatórias.

Assim sendo, destaca-se o papel da Enap na implementação da AIR no Brasil e na agenda de institucionalização da melhoria da qualidade regulatória, uma vez que tem proporcionado visibilidade ao tema, produzido conhecimento e permitido que agentes públicos possam realizar AIR por meio de práticas inovadoras.

Referências bibliográficas

ACHTNICHT, M.; RENNINGS, K.; HERTIN, J. Experiences with integrated impact assessment - Empirical evidence from a survey in three European member states. *Environmental Policy and Governance*, v. 19, n. 5, p. 321–335, 2009. Disponível em: https://doi.org/10.1002/eet.517. Acesso em: 20 jun. 2022.

AKTAN, C. C. Regulatory Public Policies: an Introductory Survey. *International Journal of Economics and Finance Studies*, v. 8, n. 2, p. 273–285, 2016. Disponível em: http://dergipark.gov.tr/ijefs/issue/26145/332942. Acesso em: 20 jun. 2022.

ALBUQUERQUE, K.; AZUMENDI, S. L. *Estados ágeis na América Latina*: a coordenação dentro do setor público como fator chave das estratégias de melhoria regulatória e o caso do Brasil. Caracas: CAF, 2022.

ALLEMAN, J.; RAPPOPORT, P. Regulatory Failure: Time for a New Policy Paradigm. *Communications & Strategies*, v. 60, n. 4, p. 105-121, 2005.

BALLANTINE, B.; DEVONALD, B. Modern regulatory impact analysis: The experience of the European Union. *Regulatory Toxicology and Pharmacology*, v. 44, n. 1, p. 57–68, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.yrtph.2005.06.016. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. *Lei nº 8.140, de 28 de dezembro de 1990*. Altera a denominação da Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL. *Decreto nº 10.369, de 22 de maio de 2020*. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Fundação Escola Nacional de Administração Pública – Enap e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília: Diário Oficial da União, 2020.

CASTRO, C. M. de. Some aspects of implementing Regulatory Impact Analysis in Brazil. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 2, p. 323–342, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-76121359. Acesso em: 20 jun. 2022.

CAVALCANTE, P.; MENDONÇA, L.; BRANDALISE, I. Políticas Públicas e Design Thinking: interações para enfrentar desafios contemporâneos. In: CAVALCANTE, P. (Org.) *Inovação e Políticas Públicas:* superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2019. p. 29-52.

FRANCESCO, F. de. Diffusion of Regulatory Impact Analysis Among OECD and EU Member States. *Comparative Political Studies*, v. 45, n. 10, p. 1277–1305, 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0010414011434297. Acesso em: 20 jun. 2022.

ENAP. *Portal da Enap*. Avaliação e Organização de Evidências. Brasília, 2022. Disponível em: https://enap.gov.br/pt/servicos/avaliacao-e-organizacao-de-evidencias. Acesso em: 20 jun. 2022.

HUGÉ, J.; WAAS, T. Converging impact assessment discourses for sustainable development: The case of Flanders, Belgium. *Environment, Development and Sustainability*, v. 13, n. 3, 607-626, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.1007/s10668-010-9279-z. Acesso em: 20 jun. 2022.

LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298, 1972. Disponível em: https://doi.org/10.2307/974990. Acesso em: 20 jun. 2022.

OECD. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Paris: OECD Publishing, 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1787/9789264209022-en. Acesso em: 20 jun. 2022.

PARKER, D.; KIRKPATRICK, C. Regulatory Impact Assessment in Developing Countries. *Regulatory Impact Assessment*, v. 344, p. 171–189, 2004. Disponível em: https://doi.org/10.4337/9781847208774.00015. Acesso em: 20 jun. 2022.

PECI, A.; SOBRAL, F. Regulatory Impact Assessment: How political and organizational forces influence its diffusion in a developing country. *Regulation and Governance*, v. 5, n. 2, p. 204-220, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2011.01105.x. Acesso em: 20 jun. 2022.

RADAELLI, C. M. Diffusion without convergence: How political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy*, v. 12, n. 5, p. 924-943, 2005. Disponível em: https://doi.org/10.1080/13501760500161621. Acesso em: 20 jun. 2022.

SAAB, F.; SILVA, S. de A. M. e. Análise de impacto regulatório e prevenção da corrupção: um estudo exploratório sobre a AIR. *Revista da CGU*, v. 13, n. 24, p. 167–179, 2021a. Disponível em: https://doi.org/https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v13i24.451. Acesso em: 20 jun. 2022.

SAAB, F.; SILVA, S. de A. M. e. Evaluating the quality of regulatory impact analysis: a literature review. *Revista do Serviço Público*, v. 72, p. 34-57, 2021b. Disponível em: https://doi.org/https://doi.org/10.21874/rsp.v72.ib.5875. Acesso em: 20 jun. 2022.

SECCHI, L. *Políticas Públicas:* Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SNOWDEN, D. J.; BOONE, M. E. A Leader's Framework for Decision Making – Hárvard Business Review. *Harvard Business Review*, p. 1-8, 2007. Disponível em: www.hbr.orgorcall800-988-0886.www.hbrreprints.org. Acesso em: 20 jun. 2022.

A análise ex ante de políticas públicas: uma ferramenta para a disseminação de boas práticas de planejamento nas esferas federal e estadual



Lucia de Fatima Nascimento de Queiroz
Rodrigo Morais Lima Delgado

1. Introdução

Desde 2020, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) realiza oficinas de análise *ex ante* de políticas públicas com base na aplicação prática da metodologia apresentada na publicação *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante* (Brasil, 2018). A elaboração e a disseminação dos conteúdos desse guia foram orientadas, principalmente, para oferecer aos gestores de políticas públicas atuantes no governo federal brasileiro um conjunto de ferramentas analíticas destinadas à formulação, à implementação e ao aprimoramento de políticas públicas.

Este artigo tem por objetivo relatar aspectos considerados relevantes na condução da análise *ex ante* do Programa Cuidar Melhor, elaborado pela Secretaria da Saúde do Estado do Ceará, e da análise *ex ante* referente à implantação unificada da avaliação biopsicossocial da deficiência, sob responsabilidade do então Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Busca-se, ainda, explorar as singularidades de cada uma dessas experiências à luz do método utilizado.

Nesse sentido, de forma sintética, relata-se como essas experiências ocorreram, destacando tanto os fatores que as aproximaram quanto aqueles que as distinguiram, com a finalidade de identificar variáveis capazes de contribuir para o aprendizado institucional e para a consolidação desse processo de análise na administração pública brasileira, nos níveis federal e estadual. Para tanto, são abordados aspectos relativos ao formato adotado para a realização das oficinas, às estratégias de mobilização das equipes ao longo do processo de análise *ex ante* e aos fatores identificados como facilitadores ou dificultadores do desenvolvimento das atividades propostas.

2. O formato das oficinas

O formato adotado para a realização das oficinas foi proposto pela Diretoria de Altos Estudos da Enap e contemplou, em ambas as experiências, oito etapas analíticas sequenciais, em consonância com a sistematização apresentada no *Guia prático de análise ex ante* (Brasil, 2018): (i) fase inicial de preparação das oficinas; (ii) análise do diagnóstico do problema; (iii) análise do desenho, da estratégia de implementação e da focalização da intervenção; (iv) análise da estratégia de construção de confiança e suporte; (v) análise do desenho proposto para o monitoramento, a avaliação e o controle das ações; (vi) análise do impacto orçamentário e financeiro; (vii) interação com especialistas no tema; e (viii) revisão dos produtos elaborados ao longo da análise *ex ante*.

Essas etapas foram programadas e realizadas tanto com a equipe da esfera federal quanto com a equipe da esfera estadual. Contudo, por razões de ordem orçamentária, foram necessárias adequações no número de oficinas realizadas em cada projeto, resultando em 21 oficinas com a equipe federal e 18 com a equipe estadual.

Em ambas as experiências, o formato adotado contemplou os mesmos elementos logísticos. Assegurou-se a presença de dois facilitadores em cada oficina semanal, bem como a realização de atividades síncronas e assíncronas pelos participantes. Também foi elaborado um relatório de análise *ex ante*, construído progressivamente ao longo das oficinas com a finalidade de sistematizar o conteúdo produzido coletivamente.

Como as duas experiências ocorreram durante a vigência da declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) (Brasil, 2020), decorrente da pandemia de Covid-19, todas as atividades foram realizadas remotamente. Essa contingência exigiu dos participantes a aprendizagem e o desenvolvimento de habilidades relacionadas ao uso de ferramentas colaborativas digitais.

O aplicativo Miro foi utilizado nos dois projetos e disponibilizado pela Enap para viabilizar atividades remotas, como a realização de reuniões, a criação de quadros interativos, a representação visual das ideias discutidas e a organização das tarefas produzidas coletivamente em ambiente digital. A plataforma também permitiu que os participantes acessassem, a qualquer momento, os materiais em elaboração, desenvolvessem atividades entre as oficinas e atualizassem os conteúdos já produzidos.

No que se refere à organização e à sistematização do material elaborado em formato digital, destaca-se a criação de um repositório compartilhado de dados e documentos. Embora sua organização estivesse sob responsabilidade dos facilitadores das oficinas, os arquivos permaneceram disponíveis para consulta de todos os participantes, o que contribuiu significativamente para superar eventuais dificuldades de compartilhamento da produção decorrentes do distanciamento físico imposto pela pandemia.

O relatório contendo a análise *ex ante* foi elaborado pela equipe responsável pela política analisada, sob a orientação dos facilitadores. Seu objetivo foi registrar a evolução das análises realizadas em cada etapa das oficinas, tendo sua elaboração orientada pelo *checklist* proposto no *Guia prático de análise ex ante*.

Embora a organização dos conteúdos tenha se baseado nas perguntas correspondentes aos diferentes tópicos do processo analítico, as notas técnicas foram redigidas em formato de relatório técnico. Essa opção ampliou as possibilidades de utilização posterior do documento em instâncias governamentais, inclusive para fins gerenciais ou para atendimento a demandas decorrentes de fiscalizações realizadas por órgãos de controle.

3. As estratégias adotadas

Entre as estratégias que contribuíram para o desenvolvimento regular e satisfatório da análise *ex ante*, destacam-se três que, em ambas as experiências, favoreceram a manutenção da continuidade das atividades, mesmo diante de intercorrências surgidas ao longo dos processos:

- A escolha, pelos participantes, de um coordenador e de um relator dos trabalhos, com seus respectivos suplentes: essa definição mostrou-se relevante não apenas para a mobilização dos grupos e a continuidade das atividades assíncronas, mas também para a elaboração das notas técnicas e, consequentemente, para a conclusão do processo de análise. Considerando que as oficinas tinham periodicidade semanal, duração de apenas três horas e o propósito de

apresentar conceitos e realizar exercícios iniciais relacionados às técnicas e ferramentas mobilizadas em cada etapa, parte significativa do trabalho deveria ser desenvolvida entre os encontros.

Diante da complexidade inerente ao processo de reflexão coletiva necessário à conclusão das atividades propostas, a aplicação prática do método exigiu a organização interna dos grupos a fim de assegurar a continuidade das atividades assíncronas e o cumprimento dos prazos previamente definidos. Dessa forma, a designação antecipada tanto do coordenador do grupo quanto do responsável pela redação do relatório de análise *ex ante*, ambos escolhidos entre os participantes, mostrou-se fundamental para a organização e a mobilização das equipes.

- A retomada de cada etapa prevista no *checklist* no início de cada tópico: essa estratégia consistiu em iniciar cada etapa com a reapresentação do roteiro de análise *ex ante* previsto no guia e com o esclarecimento das respectivas perguntas norteadoras, uma vez que o conjunto das questões que delimitavam o escopo da análise havia sido apresentado aos participantes na oficina inaugural. A retomada do roteiro e o debate dos conteúdos tiveram como objetivo destacar os aspectos mais relevantes a serem contemplados no relatório, além de manter o grupo informado sobre o fluxo de trabalho, as variáveis envolvidas em cada etapa e o percurso desenvolvido ao longo da análise.

Nesse aspecto, cabe destacar que, embora alguns participantes e facilitadores possuíssem experiência prévia com diferentes abordagens teórico-conceituais de planejamento governamental, como o Planejamento Estratégico Situacional (Matus, 1994) e o Marco Lógico (Fundação João Pinheiro, 2021), os dois grupos acordaram quanto à utilização dos conteúdos do *Guia prático de análise ex ante* (Brasil, 2018) como referencial primordial para as atividades. Essa delimitação metodológica evitou que debates teórico-conceituais externos ao escopo das oficinas comprometessem o tempo disponível, permitindo que os participantes concentrassem seus esforços na elaboração da análise nos limites estabelecidos pelo guia.

- O acompanhamento contínuo da elaboração do relatório de análise *ex ante*: embora as atividades propostas pelas oficinas não tenham natureza acadêmica e, portanto, não estabeleçam necessariamente uma relação convencional entre alunos e professores, os participantes das duas experiências reconheceram a necessidade de acompanhamento sistemático da elaboração do relatório. Esse acompanhamento envolveu discussões sobre o estágio de desenvolvimento do texto, bem como orientações referentes às decisões e aos encaminhamentos adotados pelo relator.

Em conjunto, essas três estratégias mostraram-se relevantes para que as atividades previstas alcançassem os resultados esperados, apesar das dificuldades encontradas ao longo dos processos. No caso da política conduzida na esfera estadual, a ocorrência de feriados e de compromissos político-institucionais considerados relevantes para a condução da política coincidiu com algumas datas previstas no plano de ação das oficinas, provocando interrupções e cancelamentos de atividades. Esses eventos produziram hiatos que poderiam ter comprometido a conclusão dos trabalhos. Na experiência conduzida na esfera federal, a coesão do grupo foi afetada pela exoneração inesperada dos responsáveis institucionais pela política. Também nesse caso, o coordenador e o relator assumiram responsabilidades decisivas para assegurar a continuidade e a conclusão das atividades conforme o planejamento estabelecido.

4. Aspectos dificultadores e facilitadores do processo

Entre as variáveis que dificultaram o desenvolvimento e a conclusão satisfatória das atividades previstas nas oficinas, destacam-se: (i) a concorrência entre o tempo necessário à elaboração da análise *ex ante* e aquele demandado pelas atividades executivas dos participantes; (ii) dificuldades relacionadas à instabilidade das conexões com a internet; (iii) desafios associados ao uso de plataformas digitais destinadas à organização coletiva das tarefas, como o Miro; e (iv) dificuldades para a construção de consenso entre os participantes acerca dos resultados esperados para o programa ou a política analisada.

As dificuldades decorrentes da conciliação entre o tempo e o esforço exigidos pela análise *ex ante* e aqueles demandados pelas atividades que integram as rotinas de trabalho no contexto governamental são conhecidas pelos profissionais que atuam no planejamento público e, portanto, não constituíram um fato inesperado. Nos casos analisados, o formato proposto pela Enap envolveu compromissos de interação ao longo de 19 semanas para a equipe da esfera federal e de 23 semanas para a equipe da esfera estadual.

Se, por um lado, o período destinado à interação e ao desenvolvimento da análise *ex ante* pode favorecer a maturação das reflexões (tornando desejável maior disponibilidade de tempo por parte dos participantes), por outro, a longa duração do projeto pode constituir um risco a ser administrado. Períodos prolongados podem contribuir para a desmobilização das equipes, sobretudo quando as demandas institucionais passam a competir com as atividades de aprimoramento e capacitação, comprometendo potencialmente as ações relacionadas à implementação da política em análise.

Embora essa situação não tenha comprometido nenhuma das duas experiências analisadas, a longa duração das oficinas foi mencionada por diversos participantes como motivo de preocupação nos formulários de avaliação de reação ao processo. Trata-se, portanto, de um aspecto que deve ser considerado no planejamento de futuras edições.

As dificuldades relacionadas à instabilidade das conexões com a internet foram observadas em diferentes momentos, sobretudo nas oficinas realizadas com a equipe da esfera estadual. Nessas situações, algumas atividades sofreram prejuízos pontuais em razão de dificuldades individuais para estabelecer ou manter conexões adequadas com o grupo. Duas considerações merecem destaque. A primeira é que a realização das oficinas durante o período de isolamento social somente foi possível em razão da adoção, pela Enap, do formato remoto, favorecida pela rápida adaptação de diferentes setores da administração pública a modalidades não presenciais de trabalho durante a pandemia. A segunda refere-se à presença de dois facilitadores em todas as oficinas, o que permitiu a continuidade das atividades síncronas mesmo quando um deles enfrentava problemas de conexão. Nessas circunstâncias, um dos facilitadores assumia temporariamente a condução da oficina enquanto o outro solucionava o problema técnico.

Outra variável dificultadora esteve relacionada ao caráter inovador da realização remota das oficinas e manifestou-se nas dificuldades enfrentadas por alguns participantes no uso da plataforma Miro. Esses problemas ocorreram principalmente nas oficinas iniciais e foram gradualmente mitigados, em ambas as experiências, por iniciativas dos facilitadores e pelo envolvimento dos participantes em atividades destinadas a ampliar sua familiaridade com a

ferramenta. Para favorecer a curva de aprendizagem, reservou-se um período específico no início de cada oficina para o esclarecimento de dúvidas e a exploração das principais funcionalidades da plataforma.

Outra estratégia consistiu em assegurar aos participantes acesso livre aos quadros do Miro utilizados nas oficinas. Isso lhes permitiu consultar de forma autônoma o conteúdo produzido nos encontros anteriores e utilizar a plataforma durante as atividades assíncronas. A equipe de facilitação também manteve uma cópia de segurança do material elaborado nas oficinas, evitando que o registro das atividades síncronas fosse acidentalmente alterado durante as atividades realizadas posteriormente pelos participantes. Ao final de cada processo, obteve-se, assim, um registro visual digital de todas as etapas da análise, posteriormente disponibilizado aos gestores responsáveis pelo programa.

Por fim, a falta de clareza dos participantes acerca dos resultados a serem alcançados pela política ou programa analisado reflete dificuldades associadas à consolidação de uma cultura de planejamento na administração pública brasileira. Essa constatação indica a necessidade de ampliar o tempo destinado à definição do problema, de suas causas, efeitos e descritores, bem como à construção do Modelo Lógico. De fato, as avaliações finais realizadas com os participantes das oficinas apontaram para a insuficiência do tempo destinado à construção de consensos sobre os resultados esperados das intervenções propostas.

Entre as variáveis facilitadoras da análise *ex ante*, destaca-se o interesse manifestado pelos participantes de ambas as esferas governamentais em se apropriar dos conteúdos conceituais e metodológicos abordados. Esse interesse se expressou no elevado grau de engajamento e participação ao longo de todo o processo, evidenciado pelo comparecimento às oficinas, apesar de sua longa duração, pela dedicação aos debates, pela leitura cuidadosa do manual orientador e pela disposição para realizar as atividades propostas, mesmo quando estas demandavam horas adicionais de trabalho além das responsabilidades institucionais dos participantes.

Nesse sentido, atividades que poderiam ter sido conduzidas de forma meramente burocrática foram assumidas pelos participantes como oportunidades de aprendizagem e de aprimoramento das práticas individuais e institucionais. Esse envolvimento permite formular expectativas positivas quanto à utilização futura dos conceitos e métodos compartilhados nas duas experiências aqui relatadas.

5. Outras lições aprendidas

Proposto como instrumento de trabalho destinado a contribuir para a qualificação das equipes da administração pública brasileira em sua atuação sobre problemas enfrentados pela sociedade, o *Guia prático de análise ex ante* inclui, entre seus objetivos, a avaliação de propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas. A metodologia reúne instrumentos e procedimentos presentes em métodos consolidados de planejamento público, organizando-os em uma estrutura que busca tornar sua aplicação factível no contexto institucional brasileiro (De Toni, 2021).

Em perspectiva, a elaboração e a publicação do *Guia prático de análise ex ante* inserem-se em um contexto de promoção de boas práticas de formulação e implementação de políticas públicas. Essa iniciativa orienta-se pela compreensão de que tais objetivos podem ser

alcançados mediante avanços graduais, dependentes da capacidade de disseminação do método, do engajamento dos participantes e do reconhecimento conferido às práticas de planejamento governamental e gestão pública no país.

Contudo, as atividades destinadas à disseminação desses conteúdos não haviam sido planejadas para ocorrer em um contexto marcado pelos desafios impostos pela pandemia de Covid-19, circunstância que acrescentou complexidade às dificuldades já existentes no ambiente institucional brasileiro. Nesse cenário, uma das lições aprendidas refere-se à capacidade de adaptação demonstrada pelos participantes, evidenciada pela rapidez com que assimilaram as ferramentas disponibilizadas para as interações digitais, apesar das dificuldades eventualmente encontradas.

Outra lição aprendida refere-se à importância de selecionar participantes que disponham de mandato institucional e sejam capazes de estabelecer conexões entre a visão político-programática e os processos necessários à análise da política ou do programa. É igualmente importante que apresentem disposição para a construção coletiva de análises orientadas à solução dos problemas identificados pelo grupo.

Outro aprendizado refere-se à necessidade de identificar, ainda durante a elaboração do plano de trabalho com o órgão demandante, o grau de maturidade institucional quanto aos resultados a serem alcançados pelo programa ou pela política objeto da análise. Recomenda-se que essa avaliação considere tanto os aspectos legais que orientam a intervenção quanto a compreensão da equipe gestora acerca dos resultados esperados. Com base nas experiências analisadas, espera-se que esse mapeamento prévio contribua para uma definição mais precisa do escopo dos planos de trabalho e para a elaboração de oficinas mais alinhadas aos aspectos que necessitam ser explorados e ao grau de aprofundamento requerido pela análise *ex ante*.

Um aspecto positivo que emerge deste relato de experiência é a persistência, entre os setores da administração pública brasileira envolvidos nas duas experiências, de interesse por capacitações destinadas ao aprimoramento de técnicas e métodos de planejamento e ao aperfeiçoamento da gestão pública. Esse interesse manifestou-se tanto na elevada adesão ao método e às formas de participação anteriormente descritas quanto na disposição demonstrada pelos participantes para a aprendizagem e a assimilação de técnicas e métodos de planejamento.

Esse interesse deve ser considerado nos processos de capacitação dos agentes públicos, pois indica que a disposição dos gestores para o aperfeiçoamento profissional não foi eliminada pelas limitações e insuficiências (De Toni, 2021) dos métodos e instrumentos disponíveis para a condução continuada e sustentável de processos de planejamento estratégico. Nos casos analisados, mesmo a baixa continuidade de iniciativas que transcendem as funções de orçamentação, implementação e controle não comprometeu a disposição dos gestores públicos para participar de atividades de capacitação voltadas ao aprimoramento das funções que desempenham em benefício da sociedade.

6. Considerações finais

À luz das duas experiências práticas de aplicação do método de análise *ex ante* de políticas públicas relatadas neste artigo, cabe reafirmar que os processos de formulação e implementação de políticas públicas pressupõem a possibilidade de transformação de determinada realidade por meio de processos de reflexão sistemática que precedem e presidem a ação governamental (Matus, 1994).

Trata-se, portanto, não apenas de planejamento estatal, mas também de processos de transformação que envolvem organizações e indivíduos. A possibilidade de participar de um movimento de institucionalização de boas práticas de planejamento pode constituir um dos fatores explicativos da adesão observada nas iniciativas de disseminação desse conteúdo promovidas pela Enap. No contexto institucional em que ocorreram as experiências relatadas, tal adesão merece atenção e justifica o monitoramento e o registro sistemáticos de iniciativas futuras, tanto para ampliar a compreensão sobre seus resultados quanto para favorecer seu contínuo aprimoramento e sua consolidação como prática disseminada na administração pública brasileira.

Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria GM nº 188, de 3 de fevereiro de 2020*. Declaração do estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN. Brasília: Diário Oficial da União, 2020.

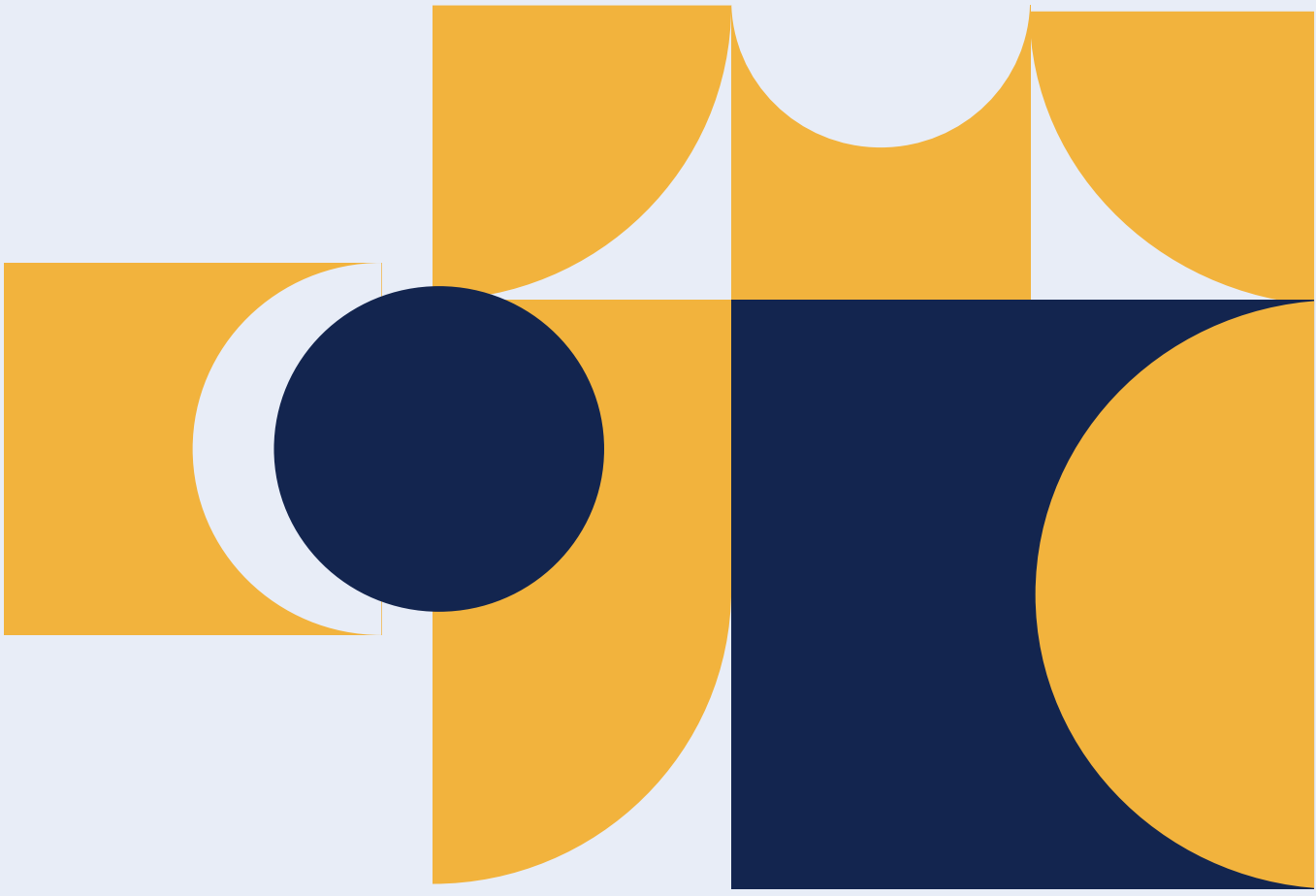
BRASIL. *Avaliação de políticas públicas*: guia prático de análise *ex ante*. Volume 1. Brasília: Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

DE TONI, J. Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público. *Cadernos Enap*, n. 84. Brasília: Enap, 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Políticas Públicas. *Avaliação de Políticas Públicas:* Por onde começar? Um guia prático da metodologia do Marco Lógico. Belo Horizonte: FJP, 2021.

MATUS, C. *Guía de Análisis Teórico.* Mimeo. Caracas: Fundación Altadir, 1994.

O processo de avaliação ex post em ambiente participativo, colaborativo e remoto



Jackson De Toni

Tatiane Vieira de Jesus

1. Introdução

Este artigo relata o processo de avaliação executiva *ex post* da Política Nacional de Segurança de Barragens, conduzido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), sob demanda do então Ministério do Desenvolvimento Regional, durante o ano de 2021.

O processo contou com dois facilitadores e uma carga horária total de 116 horas distribuídas em 24 oficinas, que ocorreram de uma a duas vezes por semana, entre março e junho de 2021, sempre no formato remoto. Além disso, foram realizadas entrevistas, análises e elaboração de relatórios. A referência metodológica central foi o roteiro de dez passos sugerido em Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise *ex post*, publicado pela Casa Civil e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (Brasil, 2018b).

O objetivo deste artigo é sistematizar e informar o processo de avaliação como um estudo de caso concreto, sinalizando as lições aprendidas e as recomendações para outros processos futuros de avaliação de políticas públicas relevantes e complexas como essa. Esperamos que a sua leitura inspire melhorias contínuas no processo avaliativo, tão essencial para aumentar a eficácia, a eficiência e a efetividade das nossas políticas.

Diante disso, este artigo se organiza em cinco seções, além desta introdução e da conclusão. Na segunda seção, contextualizamos o caso analisado, evidenciando o quanto é importante entender as pretensões do demandante, suas circunstâncias, limites e desafios, a fim de customizar o arranjo metodológico central. Na seção 3, abordamos a parte metodológica, os principais passos e as adaptações feitas a partir do guia supracitado. Em seguida, apresentamos os desafios encontrados para realizar todo o processo de forma remota, sobretudo no uso de instrumentos de comunicação e gestão da informação inéditos para os participantes. Na seção 5, contamos como foram organizados os fluxos de informação entre os participantes do processo, os facilitadores e a Enap, e a elaboração dos relatórios finais. Finalmente, na seção 6, apresentamos as perspectivas dos participantes, seguidas pelas conclusões, nas quais sintetizamos os principais méritos e avanços no processo, tanto em relação aos objetivos da avaliação executiva, quanto nas questões metodológicas. Apontamos também as principais dificuldades e pontos de atenção que podem e devem ser aperfeiçoados em avaliações futuras.

Todos os materiais conclusivos foram publicados pelo ministério demandante em novembro de 2021, o que, em si mesmo, já é uma iniciativa meritória que contribui com a *accountability* de todo o processo avaliativo e, sobretudo, amplia as possibilidades de os achados de avaliação serem utilizados como fonte de aprendizagem para os gestores do campo[26].

26 Os relatórios estão disponíveis em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/cnrh/camaras-tecnicas/ctsb/snisb/avaliacao-ex-post-da-politica-nacional-de-seguranca-de-barragens. Acesso em: 06 jun. 2022.

2. Antecedentes e contextualização

A Política Nacional de Segurança de Barragens, doravante chamada de PNSB, foi estabelecida formalmente pela Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, complementada pela Lei nº 14.066, de 30 de setembro de 2020. A construção de grandes reservatórios no Brasil não é um tema recente, contudo. Já no período do Império havia alguma regulamentação para construção de barragens, seja para geração de água para as cidades, manejo de enchentes ou geração de energia. Em 1909, foi criado o Departamento Nacional de Obras e Saneamento, o DNOS, com esta atribuição, sendo extinto em 1990. Já a Inspetoria de Obras Contra as Secas, a antiga IOCS, criada em 1909, perdura até hoje sob a sigla conhecida do DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas). Outros marcos importantes foram a criação da Companhia Hidroelétrica do São Francisco, a CHESF, em 1945, e da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, a CODEVASF, em 1948.

A PNSB é uma política multidimensional, com o objetivo central de prevenir, mitigar e gerenciar riscos e eventuais acidentes com barragens de todas as naturezas e funções. Há um objeto da política definido tecnicamente como um universo físico de intervenção, a partir de alguns parâmetros, tais como: altura mínima do maciço da barragem, contado da fundação até a crista mais alta; capacidade mínima do reservatório (3 milhões de metros cúbicos); e existência de resíduos perigosos nas barragens, caracterizando-as como barragens de rejeitos. Também há uma dimensão socioeconômica no objeto da política pública, definida pelas implicações e impactos das barragens nas economias e sociedades locais e nacional, conforme o porte e a natureza do equipamento. Finalmente, há uma classificação prévia de dano potencial associado, médio ou alto, em termos econômicos, sociais, ambientais ou de perda de vidas humanas.

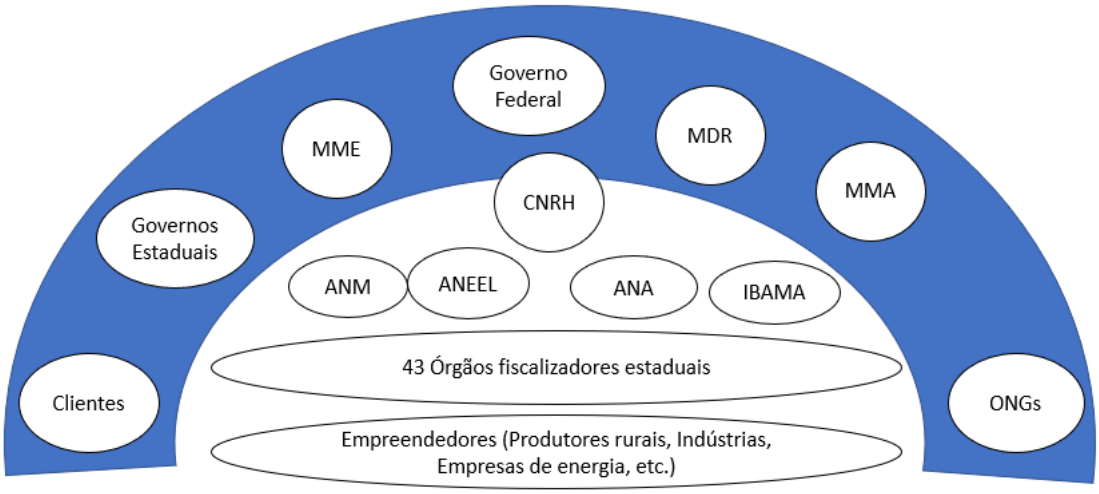
A PNSB, nesse sentido, definiu instrumentos e atribuiu responsabilidades, tanto aos órgãos fiscalizadores de segurança de barragens, do setor público, como aos empreendedores do setor público e privado. Dentre os instrumentos, podemos citar como principais: o Sistema de Classificação por Categoria de Risco e Dano Potencial Associado; o Plano de Segurança de Barragem (que envolve inspeções regulares, um plano de emergência e ações de revisões periódicas de segurança); o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB); os cadastros de informações ambientais (Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – Sinima) e sobre atividades potencialmente poluidoras; e, finalmente, o Relatório de Segurança de Barragens. A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), autarquia especial vinculada ao atual Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, é o órgão central, gestor do sistema. Importante ressaltar que a PNSB depende intensivamente de mecanismos de coordenação e cooperação intra e inter federativos, bem como de um intenso processo de troca de informações.

Somando todos os atores institucionais envolvidos na política, podemos listar 47 instituições distintas, incluindo quatro entidades federais (ANA, Aneel, Ibama e ANM)[27], 27 órgãos gestores estaduais de recursos hídricos e 16 órgãos ambientais estaduais e municipais, gestores ou de meio ambiente ou de recursos hídricos.

Nas entrevistas preliminares realizadas pelos facilitadores para verificar expectativas, mapear pontos fortes e fracos e refinar a metodologia, identificamos inicialmente um grande problema de implementação (*policy capacity — entendida aqui como a capacidade institucional*

do Estado de formular, implementar e avaliar políticas públicas de forma sustentada (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015) —). Em que pese a estrutura jurídico-formal da PNSB estar relativamente consolidada, muitas lacunas legais foram identificadas e faltavam regulamentações pontuais[28]. Detalhando o problema de implementação, diversas questões apareceram no levantamento preliminar, com destaque para: (1) coordenação interfederativa em construção, com grande heterogeneidade de performance entre gestores estaduais e municipais; (2) apesar dos avanços no SNISB, a percepção de que grande parte dos cadastros oficiais estaduais estão desatualizados; e (3) a grande diversidade de tipos e portes de barragens, interesses e capacidade técnica e econômica entre os empreendedores públicos e, sobretudo, no setor privado. A figura a seguir ilustra um dos principais desafios, relativo ao esforço de coordenação e articulação institucional.

Figura 5.1 – Um panorama dos atores envolvidos



Fonte: ANA (2021).

Cabe mencionar, nessa contextualização, que o processo de avaliação executiva se realizou ainda sob o impacto de grandes eventos no setor. O primeiro ocorreu em Mariana (MG), em 2015, quando a barragem de Fundão, operada pela Samarco, despejou 62 milhões de toneladas de rejeitos de minério, atingindo o Rio Doce até o Oceano Atlântico, deixando 19 mortos. O segundo, e mais grave em número de vítimas, ocorreu em Brumadinho (MG), em 2019, quando 14 milhões de toneladas de lama e rejeitos de minério de ferro poluíram o Rio Paraopeba, causando 252 mortes. Ambas constituem-se como barragens de uso na mineração para retenção de rejeitos.

27 Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e Agência Nacional de Mineração (ANM).

28 Cabe registrar que a PNSB está inserida num contexto maior de planejamento representado pelo Plano Nacional de Segurança Hídrica, o PNSH, disponível em https://pnsh.ana.gov.br/home. Acesso em: 06 jun. 2022.

3. As adaptações metodológicas realizadas

A avaliação executiva, tanto a *ex ante* como a *ex post*, não substituem uma avaliação de impacto, conforme aquela normalmente recomendada pela literatura especializada para políticas públicas mais complexas e orçamento significativo (Jannuzzi, 2009; Menezes, 2012; Gertler *et al.,* 2018).

Acreditamos que mesmo avaliações intermediárias ou meta-avaliações podem ser inovadoras, replicáveis e estrategicamente relevantes, como sugerem Gertler *et al.* (2018) para os desenhos de avaliações de impacto, propriamente ditas. Diante disso, o método adotado procura fazer, antes, uma meta-avaliação para as políticas para as quais já existe algum tipo de esforço avaliativo – inclusive, para decidir se cabe ou não empreender uma avaliação de impacto *by the book*. Cabe ressaltar que avaliações de impacto costumam demandar gastos significativos de horas técnicas, de orçamento e, sobretudo, de tempo. Afinal, como se sabe, alguns métodos, a depender da maturação dos resultados da política, podem exigir coletas de dados primários em pesquisas de campo que levam meses e até anos para serem concluídas.

A avaliação executiva é, assim, uma modalidade avaliativa de menor intensidade metodológica — situada entre o monitoramento de rotina e a avaliação de impacto rigorosa —, com caráter pragmático e operacional, a fim de melhorar o nível de conhecimento dos gestores e demais envolvidos na política pública. Além disso, ela pode ser organizada de forma que seja tempestiva, isto é, com resultados dentro do *timing* da decisão política ou das diversas *policy windows* do ciclo de gestão, tais como: elaboração do orçamento anual, do Plano Plurianual, transições de governo etc.

O Guia prático de análise *ex post* (Brasil, 2018b) sugere dez passos para a avaliação executiva *ex post*. Entretanto, após a contextualização da demanda junto à instituição gestora da política e alinhamento de expectativas, o roteiro metodológico foi desenhado em cinco fases sequenciais, a saber: (1) identificação do problema; (2) avaliação *ex post* do desenho da PNSB; (3) avaliação dos resultados da política; (4) avaliação *ex post* da governança da PNSB; e (5) avaliação do gerenciamento de riscos da PNSB. Em cada etapa, foram definidos marcos críticos ou pontos-chave de atenção em torno dos quais as oficinas foram organizadas e o ambiente de trabalho remoto foi desenhado.

Os pontos de atenção foram, em cada etapa, os seguintes:

Identificação e explicação do problema, causas, descritores e consequências:

(1) Identificação das cadeias causais e nós críticos.
(2) Identificação e detalhamento dos descritores e seus vetores.
(3) Identificação dos efeitos e público-alvo.
(4) Desenho do quadro de indicadores priorizados (com base nos descritores dos nós críticos).

Avaliação *ex post* do desenho da política:

(1) Reconstituição/desenho do Modelo Lógico revisado e criticado.
(2) Definição das hipóteses lógicas em cada elo do modelo e validação.
(3) Identificação/redesenho da Teoria do Programa e Teoria da Mudança. Desenho do quadro operacional processado e validado.

(4) Identificação e segmentação dos públicos-alvo da política.

Avaliação dos resultados da política:

(1) Análise quantitativa e qualitativa dos resultados (com apoio do "Evidência Express – plataforma de síntese de evidências desenvolvida pela Enap para suporte a processos avaliativos, que sistematiza revisões de literatura e evidências empíricas de forma acessível aos gestores públicos").
(2) Validação dos resultados frente à árvore do problema e Modelo Lógico.
(3) Identificação das recomendações.
(4) Análise de cenários e impacto em resultados desejados.

Avaliação *ex post* da governança da política:

(1) Identificação e validação do modelo de governança existente na política e nas instituições-chave (correlação); mapeamento de estruturas, processos e atores existentes.
(2) Identificação e descrição das variáveis críticas da governança.
(3) Análise de atores-chave (interesse, valor e controle de recursos críticos).
(4) Redesenho e crítica do processo decisório.
(5) Descrição das recomendações; diretrizes para organizar o modelo de governança.

Avaliação do gerenciamento de riscos da política:

(1) Identificação e crítica da gestão de risco realizada.
(2) Identificação e validação do modelo de gestão de riscos.
(3) Análise de riscos, impacto e probabilidade.
(4) Desenho do modelo de plano de contingência e estratégia de mitigação.
(5) Descrição das recomendações; diretrizes para uma estratégia de mitigação de riscos.
(6) Avaliação da gestão de riscos vis-à-vis elementos de governança (processo decisório).

A organização sequencial das oficinas foi agrupada e adaptada de acordo com o ritmo de colaboração e aprendizagem do grupo de avaliação. A relação completa das oficinas e temas prioritários, como o trabalho foi originalmente desenhado, pode ser encontrada no anexo deste artigo.

Embora não seja o objetivo deste texto o aprofundamento nos debates metodológicos no campo da avaliação, que são extensos, podemos dizer, com Brousselle *et al.* (2013) que procuramos nos orientar por uma perspectiva do processo avaliativo como uma negociação permanente entre diferentes perspectivas, grupos e interesses. Essa visão mais construtivista ou pós-positivista[29] permite flexibilidade e equilíbrio no uso de ferramentas qualitativas e quantitativas, ao enfatizar a construção de uma narrativa coletiva, colaborativa, emancipatória e democrática. Nessa perspectiva, o papel do moderador é o de facilitar interações e construir consensos, recusando a função de juiz, técnico ou professor.

Podemos, tendo esses elementos em vista, resumir as características metodológicas deste processo avaliativo nos tópicos a seguir:

1. Adaptação do Guia prático de análise *ex post* (Brasil, 2018b), considerando: (a) demanda do cliente, expectativas e produtos entregáveis ao final do processo; (b) grau de heterogeneidade funcional e conceitual do grupo participante; e (c) tempo disponível e condições gerais de aplicação metodológica.
2. Reforço nas etapas estruturantes, em especial na identificação e explicação do problema central da política, desenho/revisão do Modelo Lógico e da Teoria do Programa envolvida. No caso da PNSB, em particular, essa dimensão se mostrou importante porque a política é julgada pela manutenção da normalidade, o que cria uma espécie de "viés de ineficácia". O senso comum tende a atribuir à política a causa central dos desastres hídricos. Convém, nesse ponto, precisar conceitualmente os dois termos recorrentemente mobilizados neste processo avaliativo. A Teoria do Programa (*Program Theory*) descreve a cadeia lógica de causalidade entre os insumos, as atividades, os produtos, os resultados e os impactos esperados de uma política pública, funcionando como o esqueleto analítico que sustenta a verificação da coerência interna do desenho da intervenção (WEISS, 1997; GERTLER *et al*., 2018). Trata-se, portanto, de um instrumento de natureza essencialmente prescritiva: explicita o que *deveria* acontecer caso os recursos sejam alocados e as atividades executadas conforme planejado. A Teoria da Mudança (*Theory of Change*), por sua vez, vai além da lógica interna do programa e torna explícitas as hipóteses sobre os mecanismos causais que conectam as intervenções às transformações sociais almejadas, incorporando as condições de contexto — econômicas, institucionais, políticas e culturais — que podem potencializar ou bloquear esses caminhos causais (PATTON, 2011). Enquanto a Teoria do Programa articula a racionalidade técnica da intervenção, a Teoria da Mudança ancora essa racionalidade na realidade concreta das relações sociais e das estruturas de poder que condicionam qualquer política pública.
3. No caso da PNSB, a reconstrução colaborativa dessas duas dimensões analíticas foi particularmente exigente, dada a multiplicidade de atores institucionais envolvidos e a heterogeneidade de expectativas e percepções sobre os objetivos da política — um diagnóstico que, como se verá, emergiu com força nas entrevistas preliminares dos facilitadores.

29 Essa abordagem, resumidamente, surge de uma contraposição à abordagem cartesiana e empirista que supõe a separação entre o debate de valores (deontologia) e o debate de fatos e evidências (epistemologia). As ciências sociais – incluindo o campo de políticas públicas - foram fortemente impregnadas por esse paradigma, consolidado pelo positivismo lógico norte-americano na primeira metade do século XX (Putnam, 2008). A chamada "virada argumentativa" dos anos 1990, criticando a ineficácia das análises de políticas baseadas em conclusões hipersimplificadoras, generalizáveis e independentes dos contextos sociais, propõe outras abordagens, como o construtivismo e o pós-estruturalismo (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Veja também Fischer, F.; Forester, J. (Org.). The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Durham: Duke University Press, 1993. Em que pese a diferença entre escolas e correntes teóricas pós-positivistas, a maioria delas adotam técnicas interpretativas e mais subjetivas; mais contextualizadas e argumentativas e menos generalizáveis e objetivas; axiologicamente menos neutras e mais situacionalmente posicionadas. Avaliar seria, então, um julgamento valorativo que assume alguns propósitos que incidem em problematizar, dialogar, intervir, produzir conhecimento e promover aprendizagem sobre a política pública (Guba; Lincoln, 1989).

4. Alternância entre grupos de trabalho organizados tematicamente por afinidade dos participantes e debate com encaminhamentos em plenário, num tipo de facilitação e moderação de grupos orientada à construção de consensos progressivos e cada vez mais amplos.

4. Instrumentos e metodologias adotados

O processo de avaliação foi realizado de forma inteiramente remota, considerando as restrições a atividades presenciais impostas pela pandemia do Covid-19, que teve seu pico no Brasil durante a realização das oficinas. O grupo de avaliação era heterogêneo, sendo formado por 26 pessoas especialistas e atuantes em segurança de barragens nas diferentes partes do país e em distintos setores, como governos federal e estaduais, setor privado, sociedade civil e ambiente acadêmico. A participação no grupo era voluntária, não estando vinculada a nenhum tipo de compensação econômica. Ao final, todos receberam um certificado de participação emitido pela Enap.

Para a concretização dos trabalhos, destacam-se alguns elementos centrais. Primeiro, a utilização da plataforma colaborativa *Miro*, que consiste em uma lousa digital *online* "infinita", que os participantes podem acessar e editar de forma simultânea, permitindo a visualização e a construção conjunta das atividades. A dupla de facilitadores transformou cada etapa do processo de avaliação em quadros de exercícios sobre os quais os participantes dialogavam em grupos temáticos e registravam as análises. As atividades incluíram diagramas conhecidos, como a análise SWOT[30] e a árvore do problema, bem como quadros construídos de forma específica para este processo, tais como os de análise de implementação de resultados; os de avaliação de governança, segundo os requisitos do guia de referência utilizado e do Tribunal de Contas da União; e os de análise de riscos, os quais incluíram tanto a avaliação como o planejamento de resposta (Brasil, 2014). Como a ferramenta virtual *Miro* era pouco conhecida pelo grupo, o que se identificou em questionário prévio respondido pelos participantes, uma parte do primeiro encontro foi dedicada a apresentá-la, incluindo um curto treinamento. Além disso, também foi disponibilizado apoio fora das oficinas para quem quisesse um treinamento adicional.

Em segundo lugar, destaca-se a possibilidade de organizar rapidamente os participantes em salas simultâneas durante os encontros síncronos virtuais, que foram realizados pela ferramenta de videoconferência *Zoom*. Os trabalhos em grupos menores possibilitaram que cada participante pudesse participar de forma ativa nos trabalhos, o que seria praticamente impossível em um grupo de mais de 20 pessoas. Além disso, a formação das salas permitiu que fossem tratadas diferentes dimensões da política, como gestão e fortalecimento institucional, comunicação, normas e regras, gestão de pessoas e financiamento.

Um terceiro elemento central, que se destaca no processo, foi a metodologia de facilitação, baseada nas melhores práticas de moderação colaborativa, combinada com elementos de escuta ativa, *Design Thinking,* uso de *brainstorming,* polinização e fertilização cruzada de ideias. Nessa perspectiva, o papel do facilitador é o de moderar e ajudar na formação de consensos, na organização dos debates e na produtividade dos diálogos, resultando em

30 Em inglês, *Strengths* (pontos fortes), *Weaknesses* (pontos fracos), *Opportunities* (oportunidades) e Threats (ameaças).

sínteses coletivas. Nos trabalhos nas salas simultâneas, a dupla de facilitadores se revezava no apoio a quatro grupos temáticos, os quais tinham autonomia para escolher um coordenador ou redator, sendo essa função, por fim, associada às pessoas com mais habilidade no uso do *Miro*.

A dinâmica padrão das oficinas seguiu um roteiro com as seguintes etapas: (1) apresentação do tema, atividade de aquecimento e retrospectiva do encontro anterior; (2) apresentação da metodologia utilizada e das tarefas programadas para o dia; (3) espaço para dúvidas, intervenções e esclarecimentos; (4) formação dos grupos de trabalho temáticos e realização das tarefas com a supervisão dos facilitadores; e (5) fechamento do encontro com a apresentação resumida de cada grupo, perguntas, observações e encaminhamentos para a próxima oficina.

5. Gestão da informação

O processo de avaliação contou ainda com o cuidado com a gestão da informação, visto que era um trabalho considerado longo e que envolvia muitas pessoas e atividades em grupos menores. Foram elaborados boletins semanais com as informações sobre a metodologia utilizada no respectivo encontro e com os quadros produzidos no *Miro*. Isso foi acordado com o grupo logo no início do processo, uma vez que foi detectada a necessidade desse registro, de forma a manter atualizados os avanços nas atividades e o acompanhamento dos resultados, além de permitir que os participantes pudessem reelaborar e reprocessar questões para aperfeiçoamento.

Antes do início das duas primeiras etapas da avaliação, foram aplicados questionários junto ao grupo de avaliação para coletar informações prévias para a elaboração da análise SWOT e do Modelo Lógico. As respostas foram sistematizadas e disponibilizadas no *Miro* como ponto de partida para a elaboração dos quadros. A informação gerada, rica e diversa, foi importante para o aprofundamento dos diálogos nos grupos, principalmente em uma fase em que os participantes não estavam necessariamente acostumados a olhar o problema a partir de diferentes perspectivas.

Ao final do processo de avaliação, foi produzido um relatório[31], no qual foram sistematizadas e organizadas as informações geradas pelo grupo. Para cada fase da avaliação, foram apresentados o *briefing* metodológico, os painéis de trabalho coletivo, a análise do trabalho realizado, dos resultados e das conclusões, e as recomendações e sugestões para o ciclo de planejamento da PNSB. O último encontro foi dedicado à apresentação desse documento[32], com um resumo do roteiro metodológico e os pontos de atenção (nós críticos, processos-chave e fatores críticos de sucesso) em cada etapa.

6. Percepção dos participantes sobre o processo avaliativo

Com o objetivo de compartilhar a percepção dos participantes do grupo de avaliação sobre este processo, foi construído um breve questionário, o qual foi aplicado em junho de 2022, ou seja, quase um ano após o processo avaliativo. Nove dos 26 participantes do grupo

31 O documento está disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/cnrh/camaras-tecnicas/ctsb/snisb/3-relatorio-final.pdf. Acesso em: 06 jun. 2022.

responderam à consulta. Embora essa taxa de retorno (34,6%) represente uma limitação metodológica relevante — recomenda-se, para processos futuros, a adoção de estratégias de aplicação mais estruturadas, com lembretes e prazos definidos, a fim de ampliar a representatividade das respostas —, os relatos obtidos oferecem subsídios qualitativos de interesse. Nota-se que as respostas revelam que conhecimento e aprendizado são dois aspectos fortemente destacados, bem como a ampliação da capacidade de contribuir para a melhoria da política.

O aprendizado conjunto gerado pelas trocas entre pessoas de diferentes segmentos foi considerado um dos maiores ganhos, o que inclui a expansão da perspectiva sobre a PNSB, aumentando a capacidade de perceber diferenças regionais e setoriais. Seguem alguns relatos:

> Em minha opinião, o nivelamento de percepções construído ao longo do desenvolvimento dos trabalhos é o maior resultado positivo. Considerando que os diversos integrantes possuíam inicialmente visões setoriais e pouca visão da transversalidade da política, e de suas diversas nuances, foi possível visualizar uma construção de consenso ao final dos trabalhos [participante do grupo de avaliação].

> Muitas iniciativas relacionadas à PNSB eu não entendia e, ao me relacionar com os diversos atores da política, pude entender melhor a origem das demandas e propor soluções com o ponto de vista do empreendedor, viabilizando ações de segurança de barragens. Ao final, a PNSB foi quem mais ganhou [participante do grupo de avaliação].

> Percebemos que há muitas diferenças regionais em relação a legislação, terminologias, práticas [participante do grupo de avaliação].

Como apoio para esse processo coletivo, o formato virtual, as ferramentas tecnológicas e a condução das oficinas também foram destacadas pelos participantes. Percebe-se, com isso, que há o reconhecimento da importância da metodologia utilizada para os resultados alcançados, como retratado nos seguintes trechos:

> O formato colaborativo e *online*, com o uso da ferramenta *Miro*, favorece o envolvimento e participação dos integrantes do trabalho. Instiga a mais reflexões e interações entre todos. Achei muito produtivo e adequado à dinâmica dos trabalhos [participante do grupo de avaliação].

> Excelente condução e mediação dos trabalhos, alto nível de conhecimento dos participantes, alto nível de envolvimento, e excelente ferramenta de uso colaborativo [participante do grupo de avaliação].

Os participantes também foram perguntados sobre dificuldades e pontos fracos no processo. De forma mais individualizada, foram citadas questões relacionadas à implementação da política, como a falta de uma solução pragmática e o risco de não se realizar uma divulgação mais ampla do relatório, bem como elementos mais operacionais, como a falta de tradução dos quadros do *Miro* de forma discursiva no relatório e a falta de opção para a realização das atividades síncronas em horário após o trabalho. O que se identificou como um consenso entre

32 A apresentação do relatório está disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/cnrh/camaras-tecnicas/ctsb/snisb/2-apresentacao-relatorio-final.pdf. Acesso em: 06 jun. 2022.

os participantes é a dificuldade gerada pelo tempo da avaliação, considerado longo, e o desafio para conciliar as atividades de avaliação com as demandas rotineiras dos participantes. A seguir, alguns relatos demonstram tal ponto:

> É uma avaliação extensa e demorada, o que desencoraja os atores a participarem de todo o processo. Tivemos várias baixas ao longo do trabalho e somente os mais engajados e persistentes seguiram até o fim [participante do grupo de avaliação].

> Deveria condensar o número de reuniões, senti que alguns participantes se desmotivaram por este motivo [participante do grupo de avaliação].

Há reconhecimento da importância de se realizar uma avaliação, olhando a política a partir de uma visão de médio prazo e aprofundando os diferentes elementos trazidos nas etapas do processo. Alguns relatos dos participantes revelam esses pontos, como demonstrado abaixo:

> A avaliação *ex post*, decorridos aproximadamente dez anos de vigência da Lei de Segurança de Barragens, foi uma necessidade, visto que uma legislação desse porte, com forte caráter técnico, requer revisões periódicas que conduzam a atualizações e aperfeiçoamentos [participante do grupo de avaliação].

> O diagnóstico e possíveis causas da não implementação da PNSB são o ponto forte do estudo [participante do grupo de avaliação].

> [Os resultados gerados pela avaliação foram:] Identificação dos avanços da implementação da política e, principalmente, identificação dos problemas, dificuldades e riscos, identificando iniciativas de ação para contornar e solucionar. Exemplificando, ações relacionadas a questões de capacidade de financiamento das ações em segurança de barragens, à necessidade de profissionais habilitados e qualificados, a questões normativas, a questões institucionais, de gestão, de governança e de comunicação, entre outros [participante do grupo de avaliação].

Em termos de impactos gerados na política, identifica-se uma ampliação da capacidade de incidência, tanto pela utilização dos materiais produzidos, como pela capacidade de atores externos ao governo de contribuírem nos processos realizados na instância participativa em que a política é tratada, como registrado abaixo:

> O resultado foi riquíssimo e agora está sendo utilizado no âmbito do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e, também, dos Ministérios. O Poder Executivo tem trabalhado na elaboração de um decreto e os resultados da avaliação *ex post* estão sendo utilizados para auxiliar nas escolhas e tomada de decisão [participante do grupo de avaliação].

> A avaliação organizada e de acordo com o guia da Presidência da República tem amparado e dado força a pedidos das áreas técnicas junto aos mais altos níveis decisórios do governo federal [participante do grupo de avaliação].

> Vários movimentos para moções, melhoria de legislação, termo técnico, exigências, e, também, o termômetro de que ainda estamos longe da implantação do PNSB efetiva no país [participante do grupo de avaliação].

> [O processo de Avaliação] Permitiu maior visão na discussão de um possível decreto regulador da lei. Também permitiu uma participação ativa na revisão das matrizes da resolução CNRH 143 [participante do grupo de avaliação].

Dessa forma, após um ano do fim da avaliação, os participantes identificam resultados concretos gerados pela participação no processo, bem como impactos nas atividades institucionais para a melhoria da PNSB. Portanto, há um reconhecimento tanto da importância da avaliação em si, quanto da metodologia e dos instrumentos utilizados.

7. Conclusões

O processo avaliativo de políticas públicas, como apresentado aqui, é necessariamente um desafio coletivo e colaborativo, totalmente dependente do contexto em que se realiza. O desafio metodológico mais complexo certamente não é "executar" um roteiro prévio, mas reconstruir o roteiro, dialogando com a diversidade do grupo, a reciprocidade das trocas, os pequenos acordos e acúmulos progressivos nas oficinas e a negociação de expectativas e interesses individuais ao longo de cada fase ou etapa.

Nós, nesse sentido, percebemos que a maturidade do grupo dependeu muito do exemplo e do protagonismo de empreendedores políticos (no sentido de Kingdon, 1995) do próprio grupo, em especial os dirigentes do então Ministério do Desenvolvimento Regional e da ANA, entidade gestora do sistema. De um modo geral, percebe-se que o desempenho coletivo do grupo de avaliação avança até o ponto em que é possível manter visões compartilhadas. De fato, cada grupo desenvolve dinâmicas de relacionamento que são singulares e quase sempre não replicáveis. O grau de coesão e especialidade técnica, de qualquer forma, funcionou como base comum de linguagem e entendimento, ainda que, em alguns momentos, tenha havido calorosos debates.

Acreditamos que um mérito indiscutível do processo de moderação e interação do grupo foi a criação de um espaço, que no caso foi de caráter virtual, para que o conhecimento intelectual e as percepções intuitivas de um conjunto representativo de partes interessadas pudessem vir à luz, ser exposto, organizado, sistematizado, processado e apropriado por todos, gestores e empreendedores, federais ou estaduais, da área pública ou da iniciativa privada.

Entre as principais lições aprendidas na experiência, a que aponta para a insuficiência de processos avaliativos isolados, desconectados das demais fases do ciclo de políticas públicas, é a mais relevante para a prática institucional brasileira. A avaliação, mesmo a meta-avaliação, não pode ocorrer isoladamente na governança das entidades públicas. Há que se articular todo o *policy cycle*, por meio de momentos recursivos, não lineares, de aprendizagem coletiva e cumulativa. Os julgamentos avaliativos são efetivos quando qualificam os processos decisórios e contribuem com a melhoria constante das entregas e do valor público. Nosso percurso metodológico demonstrou, portanto, que a autonomia e a independência dos grupos são essenciais, e que a própria avaliação deve ser meticulosamente planejada, monitorada e avaliada quanto à qualidade do diálogo que mantém (ou não) com o mundo real.

Referências bibliográficas

BRASIL. *Avaliação de políticas públicas*: guia prático de análise *ex ante*. Volume 1. Brasília: Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018a. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285. Acesso em: 06 jun. 2022.

BRASIL. *Avaliação de políticas públicas:* guia prático de análise *ex post*. Volume 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018b. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853. Acesso em: 06 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Versão 2. Brasília: Tribunal de Contas da União; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BROUSSELLE, A.; CHAMPAGNE, F.; CONTANDRIOPOULOS, A.; HARZ, Z. (Org.). *A Avaliação*: Conceitos e Métodos. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

GERTLER, P.J.; MARTINEZ, S.; PREMAND, P.; RAWLINGS, L.B. *Avaliação de Impacto na Prática*. Washington: World Bank Publications, 2018.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage Publications, 1989.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública:* seus ciclos e subsistemas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JANNUZZI, P. de M. *et al*. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil. In: FRANZESE, Cibele *et al. Reflexões para Ibero-América:* Avaliação de Programas Sociais. Brasília: Cadernos EIAPP; Enap, 2009.

KINGDON, J. W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2. ed. New York: HarperCollins, 1995.

MENEZES FILHO, N. (Org). *Avaliação econômica de projetos sociais*. São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora, 2012

PATTON, M. Q. *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. New York: Guilford Press, 2011.

PUTNAM, H. *O colapso da verdade e outros ensaios*. Aparecida: Ideias e Letras, 2008.

WEISS, C. H. Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.

WEISS, C. H. Theory-based evaluation: past, present, and future. *New Directions for Evaluation*, n. 76, p. 41–55, 1997.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities. Policy and Society, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

ANEXO – Desenho original da sequência de oficinas programadas

Oficina 1 - Identificação das cadeias causais e nós críticos
Oficina 2 - Identificação e detalhamento dos descritores e seus vetores
Oficina 3 - Identificação dos efeitos/público-alvo
Oficina 4 - Análise dos indicadores do problema
Oficina 5 - Revisão e crítica do Modelo Lógico
Oficina 6 - Teoria do Programa e Teoria da Mudança
Oficina 7 - Quadro operacional
Oficina 8 - Público-alvo da política
Oficina 9 - Apresentação das recomendações
Oficina 10 - Definição do modelo de avaliação
Oficina 11 - Apoio à análise quantitativa dos resultados (Evidência Express)
Oficina 12 - Resultados intermediários da avaliação
Oficina 13 - Resultados finais da avaliação
Oficina 14 - Apresentação das recomendações
Oficina 15 - Identificação e validação do modelo de governança
Oficina 16 - Variáveis críticas da governança
Oficina 17 - Análise de atores (interesses, valores e controle de recursos críticos)
Oficina 18 - Análise do processo decisório
Oficina 19 - Apresentação das recomendações
Oficina 20 - Identificação e crítica da gestão de risco realizada
Oficina 21 - Identificação e validação do modelo de gestão de riscos
Oficina 22 - Análise de riscos, impacto e probabilidade
Oficina 23 - Modelo de plano de contingência e estratégia de mitigação
Oficina 24 - Apresentação das recomendações

Fonte: elaboração própria (2021).

A assessoria para AIR: reduzindo o gap entre teoria e prática



Raimisson Rodrigues Ferreira Costa

Roberta de Freitas Chamusca

A Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, conhecida como Lei Geral das Agências Reguladoras, determina em seu artigo 6º que os atos normativos de interesse geral expedidos pelas agências reguladoras federais devem ser precedidos de Análise de Impacto Regulatório (AIR) (Brasil, 2019a). Esse foi o primeiro ato legal a tornar obrigatória a AIR no Brasil. Tal obrigação foi estendida para todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal brasileira pela Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, conhecida como Lei da Liberdade Econômica (Brasil, 2019b). A regulamentação da AIR no país, por sua vez, foi feita pelo Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 (Brasil, 2020).

O marco legal da obrigatoriedade de AIR no Brasil é fruto de um longo esforço de difusão das boas práticas regulatórias no país, que teve início com a criação de um grupo de trabalho interministerial instituído em 2003 para "analisar, discutir a organização, e propor medidas para o aperfeiçoamento do modelo institucional das agências reguladoras no âmbito do Poder Executivo federal" (Casa Civil, 2003, p.4). Em decorrência desse trabalho, foi criado o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), em 2007, um grande impulsionador do desenvolvimento do tema no país (Valente, 2010).

A partir de 2008, o PRO-REG iniciou uma série de esforços para promoção da melhoria regulatória das agências reguladoras, que incluiu a contratação de estudos e consultorias, publicação de livros, realização de seminários e capacitação de servidores (Lima, 2010). Surgiram, assim, diversas iniciativas voluntárias de implantação da AIR nas agências reguladoras federais e no Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). Até 2015, todas as agências reguladoras federais haviam, de alguma forma, institucionalizado a AIR na prática regulatória (Casa Civil, 2017).

Não obstante o avanço na implementação da AIR nas agências reguladoras federais e no Inmetro, observava-se uma variedade significativa entre os órgãos quanto ao grau de institucionalidade, procedimentos, metodologias e transparência no processo de AIR. Essa variedade demonstra como essas iniciativas transcorreram de maneira disforme ao longo do tempo, muito embora tenham sido estimuladas por ações coordenadas pelo PRO-REG, em particular, por meio de capacitações.

Nesse esteio, em 2018, foi publicado o documento "Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório", fruto das discussões do grupo de trabalho formado pela Casa Civil, agências reguladoras federais, Inmetro, Ministério da Fazenda e o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Casa Civil, 2018). Tal grupo fora criado para discutir a regulamentação do tema como desdobramento das discussões do projeto de lei das agências. O documento reflete as discussões promovidas pelo grupo técnico e os apontamentos realizados durante o mapeamento do "estado da arte" da AIR nas agências reguladoras, tais como a importância da institucionalização da AIR, o caráter gradual e progressivo de implementação do processo, a necessidade de flexibilidade metodológica e de previsão objetiva de casos de dispensa de AIR, entre outros (Casa Civil, 2018).

Mais recentemente, em 2021, foi publicado um novo guia de elaboração de AIR, elaborado pela Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE, 2021). Seu objetivo é “trazer elementos da boa prática regulatória aos órgãos e às entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, quando da proposição de atos normativos de interesse geral” (SEAE, 2021, p. 5), em adequação ao já referido Decreto n° 10.411, de 2020.

As leis, o decreto e os guias são as bases conceitual, metodológica e procedimental a serem observadas na execução da AIR na Administração Pública Federal brasileira. As leis tornaram a AIR obrigatória; o decreto definiu seu conteúdo, metodologias, entre outros procedimentos; e os guias de AIR, apesar de não serem vinculativos, orientam *como* executar vários dispositivos do decreto.

Desde 15 de abril de 2021, o então Ministério da Economia, as agências reguladoras e o Inmetro passaram a ter a obrigatoriedade de elaborar AIR segundo os comandos do Decreto n° 10.411, de 2020. Para os demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal, essa obrigação passou a valer em 14 de outubro de 2021. O grande desafio, agora, é colocar em prática as orientações desse conjunto de documentos.

Diversos estudos têm demonstrado que mesmo em países com maior maturidade na realização e institucionalização da AIR, na prática, observa-se um baixo cumprimento de normativos e guias que regem a sua execução (Hahn *et al.*, 2000; Renda, 2006). Analisando os três primeiros anos de implementação da AIR na União Europeia, Renda (2006) mostrou que os custos e os benefícios eram raramente estimados (e, menos ainda, quantificados), as alternativas raramente comparadas, a metodologia utilizada era excessivamente simplificada na maioria dos casos, a apresentação dos resultados era muitas vezes obscura, impactos ambientais e sociais nem sempre eram avaliados, entre tantos outros problemas.

Ellig e Mclaughlin (2012), por sua vez, avaliaram as AIR publicadas, em 2008, nos EUA, sob o guarda-chuva da Ordem Executiva 12.866, de 1993, e da Circular A-4 de, 2003. Os autores utilizaram 12 categorias de análise, agrupadas nos seguintes três grupos: transparência, abrangendo as categorias *acesso*, *documentação de dados* e *clareza*; análise e suas categorias *identificação dos resultados*, *análise sistêmica do problema*, *alternativas* e *análise custo-benefício*; e utilidade, incluindo os critérios *uso da análise*, *benefícios líquidos para a agência*, *proposição de indicadores e metas para acompanhamento* e *indicação de dados para avaliação retrospectiva futura*.

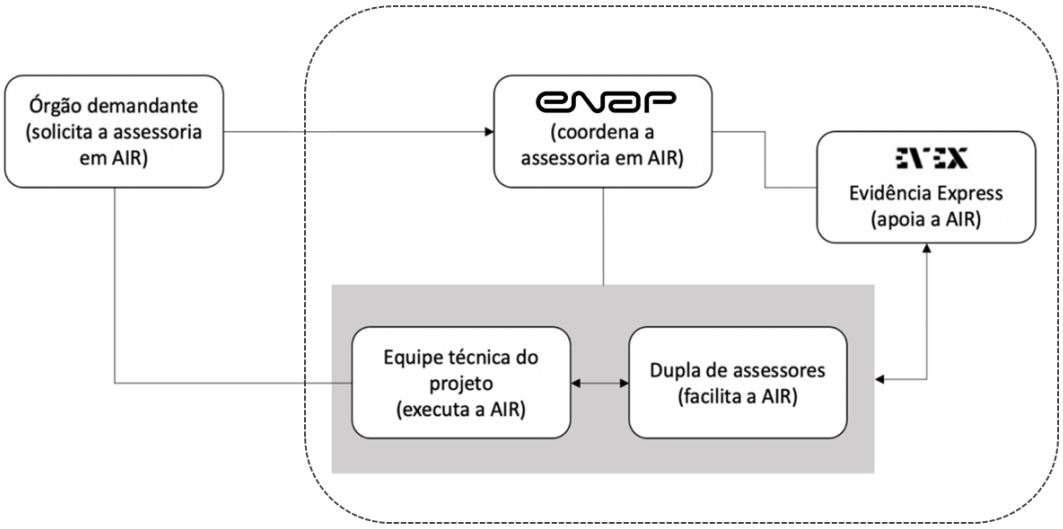
Entre os resultados da análise, os autores destacam os seguintes pontos: (i) a qualidade média da análise regulatória, embora não alta, é um pouco melhor do que aquela mostrada pelos estudos anteriores; (ii) a qualidade varia muito entre os estudos; (iii) os maiores pontos fortes são acesso e clareza; (iv) as maiores fraquezas são a análise sistêmica do problema e a retrospectiva; (v) os atos normativos orçamentários geralmente recebem análises de baixa qualidade; e (vi) uma minoria dos normativos contém evidências de que a agência usou a análise nas suas decisões.

Na realidade, observa-se, sem dúvida, um *gap* significativo entre a teoria e a prática em quase todas as experiências de implementação da AIR no mundo. Sua institucionalização no processo regulatório, com a quantidade e a qualidade de análises necessárias, envolve esforço significativo, longo e gradual. Esse *gap* é algo esperado, especialmente nos países que estão iniciando um grande empenho nacional de institucionalização da AIR, como ocorre no Brasil.

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) “abraçou” o desafio de contribuir para a institucionalização da AIR no Brasil e reduzir, de maneira mais acelerada, a lacuna entre teoria e prática. Para isso, oferece diversas capacitações, nos mais diversos formatos e níveis de conhecimento, que variam desde a apresentação de conceitos básicos até a aplicação de métodos e ferramentas para o desenvolvimento da AIR. Além dos cursos, desde outubro de 2020, e com base na experiência prévia com a avaliação de políticas públicas, a Enap passou a oferecer também o serviço de assessoria para AIR.

De maneira simplificada, esse serviço é conduzido por uma dupla de especialistas, contratados pela Enap, que possuem conhecimento teórico e experiência prática em AIR, com a função de facilitar o desenvolvimento do estudo pelo time do projeto (equipe técnica). Esse time, que faz parte do quadro do órgão demandante, deve idealmente ter de cinco a vinte pessoas e ser composto por especialistas no tema em análise. A Enap acompanha todo o processo, coordenando as atividades e os diferentes atores envolvidos, além de oferecer também o serviço de Evidência Express (EvEx), que, como o próprio nome revela, apoia etapas específicas da análise, através do fornecimento célere de evidências.

Figura 6.1 – Atores e papéis da assessoria para AIR



Fonte: elaboração própria (2021).

A assessoria para AIR é uma expressão do processo de aprendizagem *learn by doing*. A experiência de fazer uma AIR real, com a tutoria de facilitadores com conhecimento teórico e prático, propicia aos servidores envolvidos com a questão regulatória maior compreensão dos conceitos, metodologias e procedimentos da AIR. Ademais, auxilia a melhor alocação de tempo e esforço na execução da análise, considerando a complexidade e relevância do caso concreto.

Com o apoio de uma consultoria[33], a assessoria foi estruturada em 15 etapas (Figura 2), que incluem oficinas remotas, análise de dados, elaboração e revisão de relatórios. O modelo não é rígido e etapas podem ser agrupadas, adicionadas, suprimidas ou remanejadas, conforme a conveniência e as necessidades do projeto específico.

Figura 6.2 – Etapas da assessoria para a AIR



Fonte: adaptado de Enap (2021).

As oficinas remotas são o momento de maior interação entre o time do projeto e os assessores, em que a equipe técnica define os elementos mínimos da AIR dispostos no art. 6º do Decreto n° 10.411, de 2020. O modelo de assessoria prevê oficinas específicas para as etapas de identificação do problema regulatório e dos atores por ele afetados; definição dos objetivos a serem alcançados; descrição das alternativas para enfrentamento do problema identificado; exposição dos possíveis impactos e riscos das alternativas; e análise e escolha da melhor alternativa de ação.

Durante as oficinas, os assessores dão suporte metodológico e usam ferramentas e métodos específicos para elicitar os elementos da AIR. As técnicas e as ferramentas incluem *brainstormings*, árvores/diagramas de problemas e objetivos, mapas mentais, modelos lógicos, análise multicritério, análise de riscos, entre outros. As reuniões remotas são realizadas por meio do *Zoom* e a plataforma *Miro* é adotada para as dinâmicas de trabalho colaborativo, que se baseiam em *Design Thinking*. A Enap, ainda, disponibiliza um Manual de Facilitação com sugestão de atividades que podem ser aplicadas pelos assessores na condução das oficinas, mas essas orientações não são vinculantes e os facilitadores têm liberdade para definir as dinâmicas com base na sua experiência pregressa, no perfil da equipe técnica, no tema em análise e no tempo disponível para a execução da AIR.

Entre as oficinas, o time do projeto é responsável pela coleta e análise de dados, a fim de confirmar (ou não) o resultado de cada oficina. Por exemplo, se o problema regulatório foi definido como “risco elevado de acidentes de trânsitos com motocicletas” e a “baixa qualidade das peças de reposição comercializadas no país” tiver sido apontada como uma das principais causas do problema, essa correlação deve ser evidenciada por dados que demonstrem que falhas das peças de reposição contribuem, de fato, para o elevado número de acidentes de

33 A estruturação da assessoria para AIR da Enap contou com o suporte de dois servidores da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), experientes na facilitação de oficinas de AIR para as áreas finalísticas da Agência.

trânsito com motocicletas. Caso não se obtenham evidências que corroborem as causas e o problema, a boa prática de AIR diz que eles devem ser revistos. Esse é um princípio básico da AIR – as informações e as conclusões devem ser sustentadas por dados e fatos.

Essenciais para a produção de AIR de qualidade, a obtenção e a análise de dados não são tarefas triviais. Para apoiar os times dos projetos nessas atividades, a assessoria para AIR dispõe do EvEx, uma iniciativa da Diretoria de Altos Estudos da Enap focada em reunir, sintetizar e fornecer evidências para estudos regulatórios (*ex ante* e *ex post*). A equipe do EvEx produz, em curto espaço de tempo, produtos diversos, como estudos de *benchmarking*, análises exploratórias de dados, avaliações de impacto e simulações, dentre outros. Tais produtos são especialmente úteis nas etapas de definição do problema, mapeamento da experiência internacional e análise de impacto.

O terceiro componente do modelo de assessoria é a elaboração do relatório de AIR, que materializa toda a análise feita. É uma boa prática redigir o relatório ao longo do processo, não deixando para fazê-lo somente após a conclusão de todas as oficinas e atividades de evidenciação. Do contrário, é possível que parte do rico debate promovido ao longo do processo seja perdido. E, diante disso, de que adiantariam excelentes oficinas e dados levantados, se o produto – o relatório que será disponibilizado para o tomador de decisão – não refletisse o trabalho realizado ou não apresentasse os resultados obtidos de maneira adequada? Por essa razão, o modelo de assessoria prevê a entrega pela equipe técnica de dois relatórios parciais e um relatório completo, que são analisados pelos facilitadores.

Esse importante serviço prestado pela Enap começou com três projetos-piloto demandados pela Secretaria Executiva do então Ministério da Economia, que precisava atender aos dispositivos do Decreto n° 10.411, de 2020, no primeiro prazo, mas não tinha a mesma experiência em AIR que as agências reguladoras federais e o Inmetro. Tivemos o privilégio de participar de um desses projetos-piloto, assessorando uma equipe da então Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPRT) no desenvolvimento da AIR sobre a revisão da Norma Regulamentadora n° 10 (NR-10), que trata da segurança em instalações elétricas e serviços em eletricidade[34]. Compartilhamos aqui um pouco dessa experiência.

Essa assessoria teve início em novembro de 2020 e foi concluída em abril de 2021. Inicialmente, foram previstas nove oficinas remotas de trabalho, com intervalos para coleta e análise de dados, e para a elaboração de dois relatórios parciais e um relatório completo. No decorrer do trabalho, percebemos a necessidade de realizar mais oficinas do que o número inicialmente planejado, o que nos levou a remanejar algumas atividades e a suprimir a entrega do segundo relatório parcial.

Ajustes são comuns em qualquer planejamento e já era esperado que algumas etapas da AIR demandassem mais tempo, como a definição do problema e a análise de impacto. A definição do problema, aliás, foi tema de quatro oficinas. Tivemos que retomar as discussões em dois momentos diferentes. Primeiro, ao revisar o relatório parcial, identificamos que os resultados das oficinas realizadas até então não estavam refletidos no relatório. Foi preciso, pois, reformular as dinâmicas de definição do problema para extrair a real falha regulatória e suas causas. Essa experiência reforçou algo que defendemos desde sempre e que está expresso nos

34 O relatório final desta AIR está disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/seguranca-e-saude-no-trabalho/relatorios-air/relatorio-air-nr-10.pdf.
Acesso em: 01 abr. 2024.

guias de referência para AIR, qual seja, a flexibilidade metodológica. As técnicas e as ferramentas constituem, nessa mirada, meios para alcançar resultados, não devendo ser encaradas como fins em si mesmas.

Em um segundo momento, após já termos avançado nas etapas de definição dos objetivos, descrição das alternativas e análise qualitativa de impactos, retomamos a discussão do problema para focar nas evidências. Dispomos de uma manhã inteira para discutir com a equipe técnica quais dados poderiam ser usados para sustentar a correlação entre o problema, causas e consequências, e como esses dados poderiam ser apresentados no relatório de AIR de forma mais adequada. Desse momento, extraímos outra lição importante: às vezes, é preciso dar um passo atrás para seguir adiante com mais firmeza.

Repetimos inúmeras vezes que a AIR é um processo sistematizado, que segue uma racionalidade e uma sequência lógica de eventos. Isso quer dizer que não dá para eliminar etapas. Logo, para avançar para um elemento seguinte, é necessário que o elemento anterior esteja minimamente consolidado. Isso não quer dizer, no entanto, que o processo seja estanque. Idas e vindas ocorrem a todo o momento ao longo da análise e servem para corrigir rumos e reforçar aprendizados.

Outros fatores, além da complexidade inerente a determinadas etapas da análise, também contribuíram para a execução de maior número de oficinas. A diversidade de níveis de experiência em AIR dos membros da equipe técnica, por exemplo, nos levou a usar parte dos encontros remotos para revisitar conceitos e nivelar conhecimentos. Reforçamos, assim, algo amplamente defendido em todos os fóruns que discutem AIR, que é a importância da capacitação para a participação qualificada no desenvolvimento de uma AIR.

Poderíamos continuar aqui elencando outros tantos aprendizados e experiências positivas obtidas com esta assessoria para AIR. Mas, à guisa de conclusão, nos atemos ao que consideramos, talvez, o mais relevante: a importância do trabalho colaborativo para a construção de uma AIR de qualidade. A boa regulação é fruto de um processo racional, que se baseia em evidências e que considera múltiplos pontos de vista.

Os resultados da assessoria da Enap mostram que a experiência de realizar uma AIR real com o apoio teórico e metodológico de facilitadores com conhecimento prático, seguindo um processo estruturado, pode contribuir em muito para a redução mais rápida do *gap* entre a teoria e a prática de AIR no Brasil. A assessoria da Enap compreende uma ponte entre esses dois polos, cuja travessia já se mostrou longa e trabalhosa nas experiências nacionais de institucionalização da AIR. De certo, as reflexões postas pela experiência analisada serão especialmente úteis para os reguladores que estão começando a travessia, como é o caso da administração direta federal e demais reguladores da administração indireta.

Referências bibliográficas

BRASIL. *Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019*. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Brasília: Presidência da República, jun. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm. Acesso em: 26 mai. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, set. 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 26 mai. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020*. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Brasília: Presidência da República, jun. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm. Acesso em: 26 mai. de 2022.

CASA CIVIL. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais *et al*. *Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório-AIR*. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view. Acesso em: 26 de mai. de 2022.

CASA CIVIL. *Nota Técnica nº 4/2017/AESP/SAG/CC-PR. Mapeamento do estado da arte da Análise de Impacto Regulatório (AIR) nas Agências Reguladoras Federais e no INMETRO, propostas de Diretrizes Gerais e Roteiro Analítico sugerido para AIR e de Guia Orientativo para elaboração de AIR*. Presidência da República, Casa Civil, Assessoria Especial da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/boas-praticas-regulatorias/consulta-publica/consulta-publica-001-2017-diretrizes-e-guia-air-pasta/abertura/documentacao-produzida-para-construcao-das-diretrizes-gerais-e-do-guia-air/nota-tecnica-consulta-publica-001-2017.pdf. Acesso em: 26 de mai.de 2022.

CASA CIVIL. *Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro*. Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial. Brasília: Presidência da República, 2003.

ELLIG, J.; MCLAUGHLIN, P. A. The quality and use of regulatory analysis in 2008. *Risk Analysis: An International Journal*, v. 32, n. 5, p. 855-880, 2012.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Diretoria de Altos Estudos. *Manual Interativo de Facilitação em Análise de Impacto Regulatório.* Brasília: Escola Nacional de Administração Pública; Assessoria para Análise de Impacto Regulatório, 2021.

HAHN, R. W. *et al*. Assessing the quality of regulatory impact analyses. *The Harvard Journal of Law and Public Policy*, v. 23, n. 23, p. 00-01, 2000.

LIMA, V. A. F. *A avaliação de impacto regulatório e sua aplicação no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.

RENDA, A. *Impact Assessment in the EU:* The State of the Art and the Art of the State. Bruxelas: Ceps, 2006.

SECRETARIA DE ADVOCACIA DA CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE. *Guia para elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR).* Brasil: Ministério da Economia, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/reg/guias-e-manuais/referencias-e-bibliografia-guia-air/guia-de-air_vfinal_150421.pdf. Acesso em: 26 maio 2021.

VALENTE, P. R. P. *Avaliação de Impacto Regulatório:* uma ferramenta à disposição do Estado. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

Avaliação ex post de políticas públicas: lições aprendidas a partir de uma experiência subnacional com a utilização de ferramentas inovadoras



Márcia Lika Mon-Ma

Gustavo Cunha Garcia

1. Introdução

A avaliação *ex post* de políticas públicas vem ganhando força nos últimos anos. Dada a sua relevância para a boa gestão pública, os legisladores incluíram a obrigatoriedade da sua realização por meio do § 16, art. 37, da Constituição Federal Brasileira, que determina que "*os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados*" (Brasil, 1988).

Tendo isso em vista, este artigo se propõe a mostrar como uma avaliação *ex post* de políticas públicas pode ser realizada na prática, descrevendo a experiência do projeto de avaliação *ex post* da política de tarifa social de água e esgoto, realizada pela equipe técnica da Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (ARES-PCJ), com o apoio da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). O objetivo deste trabalho é mostrar: (1) a aplicação de algumas ferramentas de inovação para a construção de *insights* e evidências; (2) as barreiras e os facilitadores na execução do projeto; e, principalmente, (3) as lições aprendidas.

2. Política da Tarifa Residencial Social de água e esgoto

A ARES-PCJ é um consórcio público intermunicipal localizado no Estado de São Paulo, criado em 2011, que tem por finalidade regular e fiscalizar os serviços públicos de saneamento básico nos municípios associados. Atualmente, a ARES-PCJ regula esses serviços em 63 municípios, o correspondente a aproximadamente uma população de 8,3 milhões de habitantes (ARES-PCJ, 2022).

Em 2018, a ARES-PCJ editou a Resolução nº 251, de 05 de setembro, que estabeleceu e uniformizou os critérios mínimos para a aplicação de Tarifa Residencial Social pelos prestadores dos serviços de saneamento, tornando obrigatória sua adoção no âmbito dos seus municípios regulados. Foram definidos, assim, os critérios mínimos a serem observados na concessão do benefício, bem como os percentuais de desconto por faixas de consumo.

Essa política pública tem como objetivo ampliar o acesso à água tratada e à coleta de esgoto para famílias em situação de vulnerabilidade. Assim sendo, o público-alvo dessa política são os usuários de baixa renda, com renda mensal per capita de até meio salário mínimo nacional vigente e que estejam cadastrados no Cadastro Único (CadÚnico).

A avaliação dessa política foi realizada em três etapas: análise do diagnóstico do problema, avaliação da implementação da política e avaliação dos resultados. Essas ações foram realizadas no âmbito do projeto Janela Avaliação, criado pela Enap, e tiveram como propósito responder à seguinte pergunta avaliativa:

> A política da Tarifa Residencial Social ampliou o acesso regular aos serviços de água tratada e esgotamento sanitário por parte das famílias de baixa renda atendidas pelos prestadores de serviços regulados pela ARES-PCJ?

3. Método de aprendizagem *learning by doing*

Em setembro de 2021, a Enap lançou o projeto Janela Avaliação, que ofereceu, de forma gratuita, auxílio a outros órgãos públicos em processos de avaliação de políticas públicas. A Janela Avaliação é um serviço de treinamento e aperfeiçoamento de pessoas do tipo *learning by doing*, ofertado para equipes de servidores públicos que desempenham papéis e funções relacionadas à elaboração de avaliações de políticas públicas e de Análises de Impacto Regulatório (AIR).

Diferentemente dos modelos tradicionais, em que apenas uma capacitação teórica é ofertada ao aluno, o método *learning by doing* concilia a teoria com a sua aplicação prática em casos reais (Dewey *apud* Bot *et al*., 2005). São, portanto, projetos de tutoria de longa duração, de aproximadamente sete meses, voltados a equipes pequenas de servidores.

Outra característica interessante do referido projeto é a customização do conteúdo para as reais necessidades da equipe. Isto é, embora exista um conteúdo mínimo predefinido, outras teorias e ferramentas podem ser acrescidas conforme os obstáculos e as dificuldades forem aparecendo, de maneira a permitir à equipe do projeto superá-los e avançar no processo de avaliação.

Na primeira edição da Janela Avaliação, a Enap ofereceu quatro possibilidades de apoio – duas vagas para a avaliação de políticas públicas e outras duas para a elaboração de AIR. No total, 64 candidaturas foram apresentadas e, tendo em vista o empate técnico entre duas propostas, optou-se por apoiar cinco projetos nessa primeira edição, sendo um deles a avaliação *ex post* da política pública da Tarifa Residencial Social de água e esgoto, da ARES-PCJ.

A equipe da ARES-PCJ foi composta por seis servidores, com idade média de 31 anos, o que podemos considerar uma equipe técnica jovem. A maioria dos membros da equipe informou que participava de um treinamento no método *learning by doing* pela primeira vez. Metade da equipe informou que, utilizando somente a teoria, sem esse apoio da Enap, não teria conseguido realizar a avaliação *ex post.* A outra metade informou que até teria conseguido, porém com muita dificuldade e, possivelmente, a qualidade do produto teria sido inferior.

Quando perguntados sobre o nível de satisfação em relação ao método *learning by doing* da Enap, todos os participantes declararam estarem totalmente satisfeitos e que, se dispusessem de mais tempo para se dedicarem ao treinamento, não apenas gostariam de participar de outros similares, como também o indicariam aos demais colegas de trabalho. Dentre alguns motivos citados, destacamos o aumento da aprendizagem quando se coloca na prática o conteúdo teórico.

Outro ponto forte mencionado foi o uso de ferramentas e análises inovadoras acopladas às metodologias de avaliação *ex post*, que, para a maioria dos membros do grupo, foi algo novo e serviu de aprendizado para a melhoria não apenas da política da Tarifa Residencial Social, mas também de outras políticas encabeçadas pela Agência.

Haja vista o método *learning by doing* ter se mostrado bastante efetivo, não apenas para fins de treinamento, mas também para o aumento da qualidade das avaliações, os facilitadores, que são servidores da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), passaram a oferecer o mesmo modelo de tutoria para apoiar as equipes de projetos na elaboração de AIRs da ANA. Importa esclarecer que os servidores que atuaram como facilitadores no projeto de avaliação da Tarifa Residencial Social trabalhavam, à época, na Assessoria Especial de Metodologias e Avaliação da referida agência, que tem, entre suas competências, o apoio às

áreas técnicas para a aplicação de metodologias e ferramentas de análise *ex ante*, com vistas a subsidiar a elaboração dos atos normativos, bem como para a aplicação de metodologias de avaliação *ex post* para a mensuração dos efeitos dos atos normativos.

4. Dinâmica de trabalho e ferramentas

A primeira etapa do trabalho teve como foco a preparação para a avaliação, sendo iniciada no mês de novembro de 2021. Durante essa etapa, foi realizado um *kick-off* com o time do projeto em que foram realizadas oficinas sobre governança regulatória, sobre a importância e objetivos da avaliação *ex post* de políticas públicas, bem como sobre o planejamento e a definição das etapas seguintes da avaliação.

O planejamento inicial previa um total de 23 oficinas a serem realizadas entre os dias 17 de janeiro e 27 de junho de 2022. Essas oficinas previam etapas destinadas à (1) análise de diagnóstico do problema; (2) avaliação da implementação; (3) avaliação de resultados; (4) mapeamento de possíveis ações mitigadoras; e (5) pontos de controle destinados para discussões sobre os principais achados e revisões textuais.

As oficinas de trabalho ocorreram semanalmente e tinham duração de duas horas e trinta minutos. As dinâmicas foram realizadas virtualmente, prevendo-se um primeiro momento de apresentação pela ARES-PCJ dos trabalhos desenvolvidos ao longo da semana. Depois, acontecia uma exposição teórica por parte dos facilitadores, seguida de atividades práticas com aplicação do conhecimento teórico, e uma parte final de encaminhamentos. O conteúdo teórico teve como base a publicação "Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise *ex post"* (Brasil, 2018), sendo complementado com outras bibliografias, quando necessário.

A segunda etapa iniciou-se com as oficinas de análise de diagnóstico do problema, quando foram apresentadas ao grupo as principais técnicas para seu mapeamento. Foram realizados um *brainstorming* para o mapeamento do problema principal, suas causas e consequências; o mapeamento de *stakeholders*; a definição dos objetivos; a coleta de evidências; e a elaboração e revisão do capítulo sobre diagnóstico do problema que, posteriormente, comporia o relatório final de avaliação. As evidências sobre o problema, suas causas e consequências incluíram um levantamento de literatura técnico-científica, bem como o levantamento de dados administrativos da própria ARES-PCJ.

O problema, suas causas e consequências, foram mapeados por meio da construção da árvore do problema. As ações, o objetivo e os resultados esperados com a política foram registrados na árvore de objetivos. Os *stakeholders* foram identificados com o auxílio da matriz de poder e interesse (Ackermann; Colin, 2011). A análise de diagnóstico do problema se propôs a defini-lo, uma vez que esse não havia sido devidamente estabelecido quando do desenho da política. Foi possível também examinar se o problema permanece válido e verificar se a política ataca alguma de suas causas mais importantes.

A avaliação da implementação da política, terceira etapa, englobou as seguintes atividades: (1) apresentação e construção da Teoria do Programa, que possibilitou a avaliação da formulação e dos pressupostos do desenho da política; (2) elaboração do Modelo Lógico, permitindo a identificação e a análise das hipóteses e premissas do desenho da política; (3) desenho do processo de solicitação e concessão da Tarifa Residencial Social, contendo a identificação de todos os agentes envolvidos nesse percurso; (4) identificação de possíveis gargalos e falhas no processo, com definição e mensuração da sua performance; e (5)

identificação de possíveis aprimoramentos no processo de implementação da política. A dinâmica e as ferramentas dessa etapa, a saber, estão melhor descritas na quinta seção deste artigo.

Na etapa de avaliação de resultados, o objetivo principal foi o levantamento de dados e informações que permitissem verificar se os objetivos definidos pela política foram alcançados. Para tanto, foram definidos indicadores quantitativos para a mensuração dos resultados e impactos concebidos no Modelo Lógico. A partir da definição dos indicadores, foi desenhado um plano de monitoramento e avaliação com o estabelecimento de metas e padrões de desempenho. Foi estabelecida, ainda, uma perspectiva de data para avaliação futura e a periodicidade do monitoramento.

Ainda nessa etapa, foram utilizadas metodologias quantitativas exploratórias, além do levantamento de informações estratégicas junto aos agentes, para obtenção de uma melhor compreensão acerca de alguns fenômenos observados a partir dos dados levantados. Um exemplo foram as oscilações observadas nos números de beneficiários de municípios específicos. Nesse caso, a equipe da ARES-PCJ entrou em contato com esses municípios para tentar entender qual seria o motivo de tal oscilação.

O mapeamento de ações mitigadoras foi realizado ao longo de todas as etapas, à medida que problemas e falhas foram sendo identificados. Inclusive, a equipe da ARES-PCJ tomou algumas ações mitigadoras concomitantemente ao processo de avaliação. Por exemplo, aperfeiçoou-se o plano de comunicação a partir de deficiências identificadas em relação ao conhecimento da política por parte da população elegível.

Contudo, nas etapas finais do trabalho, foram realizadas duas oficinas específicas para o mapeamento de possíveis ações mitigadoras, tendo como foco a identificação de *insights* comportamentais. As oficinas ocorreram com o auxílio da ferramenta Simples Mente, da Enap (Campos Filho, 2019), que compreende um conjunto de 12 aspectos-chave da ciência comportamental. O objetivo foi a identificação de vieses comportamentais e possíveis medidas que poderiam ser utilizadas para contorná-los.

Ao longo do projeto, foram estabelecidos pontos de controle, cujos objetivos centrais eram discutir os principais achados ao final de cada uma das etapas e o acompanhamento da elaboração do relatório final pela equipe da ARES-PCJ. Ao todo, foram estabelecidos três pontos de controle.

5. Ferramentas de inovação para compreender a realidade e construir evidências

Uma etapa crucial para a elaboração de uma avaliação de políticas públicas é a obtenção de dados e informações confiáveis e fidedignos. No entanto, esses dados não costumam estar facilmente disponíveis. Em muitos casos, faz-se necessária a realização de estudos e pesquisas de campo que, por seu turno, requerem tempo e recursos financeiros. Além disso, a realidade da maioria dos órgãos públicos brasileiros é a escassez de recursos financeiros para a execução de coleta de dados em campo. Nessas situações, o uso da criatividade é fundamental para viabilizar a realização da avaliação.

O projeto de avaliação da Tarifa Residencial Social da ARES-PCJ não foi diferente. Para esse trabalho, foi necessário o uso de ferramentas de inovação para a construção de *insights* e de dados, a fim de promover a avaliação da implementação da política. No caso em questão, duas ferramentas foram adotadas: a Jornada do Usuário e a Experiência do Usuário (*User Experience* – UX).

No intuito de melhor compreender a realidade do beneficiário que a política pública busca alcançar, realizou-se o experimento de Jornada do Usuário da Tarifa Residencial Social. O primeiro passo dessa jornada é identificar seu perfil e, para tanto, aplicou-se a abordagem do *design* etnográfico, a fim de conhecer suas possíveis características, necessidades e o contexto em que vivem.

De acordo com Metello (2018), o conceito fundamental do *design* etnográfico é a empatia: a capacidade de nos colocarmos no lugar de outrem. E, a partir desse novo "lugar", buscarmos enxergar as coisas e o mundo segundo esse outro ponto de vista, e não o nosso próprio. Nesse processo, pode ser útil experienciar as situações vivenciadas por usuários de um serviço, entendendo suas opiniões e seus sentimentos em relação àquela situação.

O exercício de *design* etnográfico adotado, por meio da imersão na realidade do outro, teve por objetivo contribuir para o redesenho da política, de forma a tornar mais fácil a vida dos cidadãos na sua relação com os serviços públicos. No experimento em questão, foram criados dois personagens fictícios, com características comportamentais, educacionais e econômicas que poderiam ser atribuídas aos usuários de baixa renda. Dentre as características principais, destacaram-se: uma parcela significativa possui baixo nível educacional, podendo ser analfabetos; moram na periferia da cidade; dependem do transporte público; possivelmente possuem grau de endividamento elevado; e enfrentam dificuldades no acesso à informação – muitos não possuem computador, *smartphones* ou acesso à internet.

Feito esse mapeamento do possível perfil dos usuários de baixa renda, buscou-se, na sequência, imaginar desde os meios de comunicação mais adequados para a efetiva divulgação da política até o momento em que eles, de fato, receberiam o desconto na tarifa. Diante dessa análise, a equipe do projeto constatou que uma das principais dificuldades em se obter o benefício da Tarifa Residencial Social girava em torno do acesso à informação e às formas de comprovação das dificuldades financeiras que o personagem enfrenta.

Outra etapa do experimento foi simular, colocando-se no lugar do usuário de baixa renda, a obtenção da informação sobre a Tarifa Residencial Social em alguns *sites* de prestadores de serviço. Aleatoriamente, a equipe do projeto visitou os endereços eletrônicos de 12 prestadores de serviços de municípios associados à ARES-PCJ, visando investigar a facilidade ou a dificuldade enfrentada pelos usuários para encontrar informações sobre a política. Nesse segundo experimento, aplicaram-se conceitos e ferramentas da Experiência do Usuário, e, mais especificamente, o teste de usabilidade de sítios eletrônicos das prestadoras de serviço, seguindo a abordagem de Steve Krug (Krug, 2014).

Foram considerados três grandes aspectos no teste de usabilidade: facilidade ou dificuldade para encontrar informação sobre a política no portal eletrônico dos prestadores de serviços; completude ou incompletude da informação (se a informação foi disponibilizada corretamente e se era suficiente para que o usuário compreendesse quais documentos e procedimentos eram necessários); e se o portal era acessível às pessoas portadoras de problemas visuais.

Dos 12 sítios eletrônicos analisados, apenas dois atenderam satisfatoriamente aos três quesitos. Os resultados desses testes foram piores quando os *sites* foram explorados por meio de *smartphones* – o que já era esperado, visto que, segundo Krug (2014), os desenvolvedores de *sites* optam por "sacrificar" alguns conteúdos para que "caibam" nas telas menores desses dispositivos. Esse experimento demonstrou ainda que, para um grupo amostral pequeno, as dificuldades enfrentadas pelos usuários se fazem presentes em diversos municípios associados à ARES-PCJ.

Esses breves experimentos foram suficientes para que a equipe da ARES-PCJ tivesse *insights* e descobrisse que a atividade de fiscalização, não prevista inicialmente no Modelo Lógico da intervenção, era essencial para corrigir esses problemas e, por conseguinte, tornar a política mais efetiva. Além disso, a partir da construção dos possíveis perfis típicos dos usuários de baixa renda, foi possível pensar soluções melhores para facilitar seu acesso à política social. Nesse caso, vislumbrou-se como possível solução o cadastramento automático obrigatório dos beneficiários. Isto é, uma vez cadastrado no CadÚnico, o beneficiário seria automaticamente inscrito na Tarifa Residencial Social da ARES-PCJ, reduzindo a burocracia para os cidadãos.

Outra ferramenta de inovação interessante, que pode ser utilizada em projetos futuros, é a participação social (*citizen engagement*). Além de dar maior legitimidade e transparência à avaliação, o engajamento dos atores *(stakeholders engagement)* enriquece as análises na medida em que traz a visão e as informações que muitas vezes o regulador não possui, mitigando o problema da assimetria de informação.

6. Desafios vencidos e lições aprendidas

Um dos principais desafios de qualquer avaliação de política pública é a obtenção de dados e outras informações. No caso da Tarifa Residencial Social, a ARES-PCJ possuía uma parte dos dados. Outra parte foi obtida junto ao órgão responsável pela gestão dos dados do CadÚnico. Um terceiro conjunto de informações foi obtido adotando-se algumas técnicas de inovação que, com criatividade, possibilitaram a realização das análises a baixo custo.

Outro grande desafio foi a conciliação das atividades de rotina com o projeto de avaliação, o que, provavelmente, é a realidade de muitas equipes. A fim de superar esse obstáculo, dividiu-se, de forma consensuada, a equipe em algumas etapas do projeto para que as análises pudessem ser concluídas dentro do cronograma planejado.

A dificuldade de assimilar alguns pontos do conteúdo teórico foi outro desafio citado pela equipe do projeto. A confusão de entendimento decorre da diversidade de conceitos e taxonomias existentes na literatura quando se trata de monitoramento e avaliação de políticas públicas. O caminho adotado pelos facilitadores para mitigar esse problema foi adotar como linha mestra o Guia prático de análise *ex post* (Brasil, 2018), comparando-o com outras bibliografias apenas em alguns tópicos específicos.

Faz-se igualmente importante registrar as lições aprendidas com a experiência do projeto da ARES-PCJ. A primeira está relacionada com o planejamento e a organização, pois essas avaliações exigem dedicação e tempo. As avaliações devem ser tratadas como projetos, com escopo, objetivo, cronograma e equipe bem definidos.

Outrossim, é indispensável que a avaliação seja feita com um propósito, isto é, que a equipe envolvida com o projeto saiba o que se deseja descobrir com o processo. Logo, recomenda-se não fazê-la apenas para cumprir uma obrigação legal, mas que ela seja útil para os tomadores de decisão, uma vez que representa custos administrativos que serão arcados com dinheiro público.

Além disso, nota-se que, não raro, as políticas públicas têm sido criadas sem uma adequada análise *ex ante*, ou seja, sem a mensuração do tamanho do problema, dimensionamento do público-alvo, definição clara do seu desenho e dos indicadores de desempenho, plano de gestão de riscos e outros tantos requisitos básicos para uma boa formulação de política. Além disso, a ausência de um planejamento prévio do monitoramento e da avaliação na etapa de formulação prejudica muito a avaliação *ex post*.

Ressalte-se que, por exemplo, alguns formuladores de políticas públicas desconhecem a Teoria do Programa ou o Modelo Lógico, e sequer imaginam a necessidade de se definir seus componentes, quais sejam: hipóteses, riscos, insumos, atividades, produtos, resultados e impactos da política. Nesse caso, como avaliar *ex post* o desenho de uma política se seu formulador não sabia que isso deveria ter sido definido *ex ante* e, muitas vezes, nem ao menos tinha explícitos seus propósitos? Portanto, faz-se imprescindível que se implante efetivamente a cultura não apenas da avaliação *ex post*, mas também da análise *ex ante* e de sua apropriada documentação e registro, à semelhança das AIRs, que se tornaram obrigatórias por meio do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, no âmbito da Administração Pública Federal.

Por fim, cumpre registrar que a avaliação é um processo iterativo. Muitas vezes, é necessário rever a avaliação da implementação após a avaliação de resultados, pois os achados encontrados em um determinado tipo de avaliação podem requerer a realização de outra avaliação, como, por exemplo, um reexame no desenho ou na implementação da política.

Referências bibliográficas

ACKERMANN, F.; EDEN, C. Strategic Management of Stakeholders: Theory and Practice. *Long range planning*, v. 44, n. 3, p. 179-196, jun. 2011. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0024630110000452. Acesso em: 28 jun. 2022.

ARES-PCJ. *Avaliação ex post sobre a Tarifa Residencial Social da Agência Reguladora ARES-PCJ*. Americana: Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí – ARES-PCJ, 2022.

BOT, L. *et al*. 'Learning by doing': a teaching method for active learning in scientific graduate education. *European journal of engineering education*, v. 30, n. 1, p. 105-119, 2005.

BRASIL. *Avaliação de políticas públicas:* guia prático de análise *ex post*. Volume 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853. Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

CAMPOS FILHO, A. C. *Simples Mente:* ferramenta para aplicação de insights comportamentais às políticas públicas. Brasília, GNova – Laboratório de Inovação em Governo da Escola Nacional de Administração Pública Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3973. Acesso em: 11 jun. 2022.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Janela Avaliação – edição 2021:* divulgação dos projetos pré-selecionados, e resultado final. Brasília, Escola Nacional de Administração Pública, 2021. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6675. Acesso em: 11 jun. 2022.

FARIA, C. A. P. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p. 97-109, 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dHQ6MVmWkGqbKQ6DrSP9shg/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 16 jun. 2022.

HM TREASURY. *Magenta Book. Central Government Guidance on Evaluation.* Reino Unido: Evaluation Task Force, 2020. Disponível em: https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book. Acesso em: 17 jun. 2022.

GERTLER, P. J.; MARTÍNEZ, S.; PREMAND, P.; RAWLINGS, L. B.; VERMEERSCH, C. M. J. *Avaliação de Impacto na Prática.* 2a Edição. Washington: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento; Banco Mundial, 2018.

KRUG, S. *Não me faça pensar:* atualizado: uma abordagem de bom senso à usabilidade na *web* e *mobile*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2014.

METELLO, D. G. *Design Etnográfico em Políticas Públicas.* Brasília: Enap, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3524/4/livro-amarelo_DIGITAL.pdf. Acesso em: 26 maio 2022.

ROCHA, W; PEDROSA, A. P. *Adequação e equidade na política previdenciária:* indicadores para o Brasil. Capítulo 1 – O Papel do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) no Fortalecimento da Avaliação de Políticas Públicas no Brasil. Brasília: Ministério do Trabalho e Previdência; Secretaria de Previdência, 2021. p. 15 - 36.

OECD. *Regulatory Policy Outlook 2021.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD, 2021. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2021_38b0fdb1-en#page1. Acesso em: 06 mai. 2022.

Análise ex ante da Política de Avaliação de Produtividade e Desempenho na gestão estadual: um estudo de caso em Goiás



Mariana Lopes de Araújo[35]

1. Introdução à análise *ex ante*

As avaliações de políticas públicas têm sido reconhecidas como um instrumento fundamental para alcançar resultados mais eficazes e garantir utilização e controle mais eficientes dos recursos nelas investidos. Além disso, elas fornecem dados importantes aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas, auxiliando no desenvolvimento de políticas mais consistentes e na promoção de uma gestão pública mais eficaz (Costa e Castanhar, 2003).

Assim, identificou-se que uma avaliação de política pública deve se iniciar no nascedouro, por meio da análise *ex ante*, em que se busca orientar o processo decisório, a fim de que a política pública recaia sobre as questões pertinentes e com foco na eficácia, eficiência e sua efetividade (Brasil, 2016). Para isso, a análise *ex ante* tem o potencial de observar se há um objetivo claro de atuação do Estado, propondo um desenho que, efetivamente, possa ser alcançado. Desta forma, a análise *ex ante* tem o potencial de instruir com robustez e tempestividade a tomada de decisão de gestores e de evitar a detecção posterior de erros de formulação e de desenho, que, com maior racionalidade no processo inicial de implantação da política, poderiam ter sido previstos e eliminados (Brasil, 2018).

A análise *ex ante* de políticas públicas ganhou relevância no setor público brasileiro, no âmbito do governo federal, com a edição do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, atualizado pelo Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, o qual prevê o formato com que os atos normativos devem ser submetidos ao presidente da República, indicando a necessidade de conter elementos fornecidos por uma análise *ex ante*, como a análise do problema que o ato normativo visa solucionar. Além disso, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, estabeleceu o Comitê Interministerial de Governança (CIG), cuja finalidade consiste em aprovar guias e manuais para a implementação dos princípios e das diretrizes de governança pública, tendo aprovado, em 2018, o principal documento orientativo do governo federal para análise *ex ante* – "Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante"* (Brasil, 2018). Em complemento, ressalta-se a criação, em janeiro de 2023, da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA), responsável por coordenar e propor melhorias aos processos de monitoramento e avaliação de efetividade das políticas públicas do governo federal, unidade inserida na estrutura organizacional do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

35 A autora reconhece e agradece a contribuição de todos os envolvidos e apoiadores na Janela Avaliação. Em especial, a autora agradece a Camila Maia, pela contribuição e parceria na condução do processo, e destaca a dedicação e a participação da equipe da Superintendência Central de Desenvolvimento Estratégico de Pessoal da Secretaria de Estado de Administração de Goiás, cuja colaboração foi fundamental para o desenvolvimento do processo. O êxito deste projeto é fruto do trabalho árduo, da *expertise* e do comprometimento de cada membro participante.

Estas orientações têm sido um grande desafio para o governo, fomentando o desenvolvimento de uma série de estudos, capacitações e formações técnicas para construir a *expertise* de órgãos, fundos, autarquias e fundações do governo federal acerca da análise *ex ante*, com a contribuição do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em parceria com ministérios centrais.

Dessa forma, a metodologia de análise *ex ante*, descrita nos atuais guias disponibilizados pelo governo, são resultantes de estudos conduzidos pelos parceiros citados e baseados em experiências internacionais. Destaca-se que a análise *ex ante* é uma abordagem com uma metodologia bastante específica e ainda dominada por poucas pessoas (Lassance, 2022). Portanto, esses guias, que contam com maior disseminação, acabam por delimitar grande parte das avaliações de políticas públicas realizadas atualmente pela Administração Pública.

Na construção da *expertise*, têm sido feitos alguns movimentos para que os órgãos possam se apropriar da metodologia e conduzir adequadamente uma avaliação de políticas públicas. Neste processo, destaca-se o serviço de Assessoria para Avaliação, da Coordenação-Geral de Avaliação e Organização de Evidências, vinculada à Diretoria de Altos Estudos da Enap, dado o apoio e orientação de equipes de servidores públicos no processo de avaliação de política pública (análise *ex ante* ou avaliação *ex post*) ou de Análise de Impacto Regulatório (AIR).

No âmbito da Assessoria para Avaliação, o modelo colaborativo tem sido uma das abordagens mais utilizadas. A experiência mostra que a avaliação pautada no modelo colaborativo, fundamentado em metodologias ativas de ensino e na aprendizagem baseada em projetos, que colocam o participante como protagonista do processo de aprendizagem, consiste em um importante articulador entre conhecimento, tomada de decisão e fortalecimento da capacidade institucional[36].

Um dos projetos da Assessoria para Avaliação é a Janela Avaliação. Ao longo de 2022 e 2023, em parceria com a República.org e a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso Brasil), a segunda edição da Janela Avaliação ofereceu assessorias para avaliações na área de gestão de pessoas, nas temáticas de concursos e seleções, trabalho remoto e avaliação de desempenho

É nesse contexto em que se insere o caso da política de aferição de produtividade e desempenho dos servidores estaduais no âmbito da Secretaria de Estado de Administração de Goiás (Sead/GO). Neste sentido, este estudo descreve o processo de análise *ex ante* desta política pública, conduzida por meio do modelo colaborativo.

Portanto, este estudo destaca a relevância do caso desta política, ao trazer à tona reflexões cruciais. A política em análise concentra-se na esfera da gestão, especificamente, sob responsabilidade da unidade organizacional de gestão de pessoas do estado de Goiás. Tal contexto apresentou desafios singulares, distintos daqueles encontrados em políticas finalísticas, e oferece *insights* valiosos para a condução de processos similares. Portanto, explorar essa experiência pode fornecer aprendizados significativos para aprimorar práticas de gestão em organizações parecidas.

36 Nota dos organizadores: ver artigo deste número, intitulado “A Assessoria para Avaliação da Enap".

2. Processo da análise *ex ante*

Este estudo se propõe a descrever o processo de análise *ex ante* da política de aferição de produtividade e desempenho dos servidores estaduais de Goiás, conduzido por meio de um modelo colaborativo. Destaca-se a metodologia de Assessoria para Avaliação desenvolvida pela Enap, que inclui oficinas semanais conduzidas por assessores especialistas, responsáveis por orientar tecnicamente as equipes de servidores formalmente designadas pelo órgão ou entidade demandante.

A seleção da Sead/GO como participante ocorreu no contexto da segunda edição da Janela de Avaliação, em 2023, centrada em questões de gestão de pessoas no setor público. Durante esse período, os candidatos submeteram suas propostas de avaliação de políticas públicas dentro do escopo temático estabelecido. A proposta da Sead/GO foi selecionada na temática "avaliação de desempenho".

Com a seleção da Sead/GO para receber a assessoria para avaliação, foi constituída a equipe do projeto, composta por um assessor especializado em avaliação de políticas públicas e na temática em análise, um assessor especialista em facilitação e processos colaborativos, além do gestor do projeto, especialista em avaliação da Enap. A equipe de servidores do órgão foi composta, principalmente, pelos responsáveis pela implementação da política pública no estado, integrantes da Subsecretaria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas da Sead/GO e parceiros institucionais da Secretaria de Estado da Saúde de Goiás.

Com a equipe, o escopo e o plano de trabalho do projeto definidos e aprovados, iniciaram-se as reuniões e as oficinas, conduzidas pelos assessores especialistas em avaliação, que orientaram tecnicamente a equipe de técnicos designada pela instituição para avaliar a política pública. As oficinas, com duração de três horas, ocorreram semanalmente, entre os meses de abril e agosto de 2023, e foram conduzidas por meio da Plataforma *Zoom* e de *dashboards* interativos na plataforma *Miro*.

É relevante ressaltar que todo o trabalho realizado durante as oficinas foi embasado teoricamente no Guia prático de análise *ex ante* do governo federal (Brasil, 2018). Ainda, o processo foi conduzido utilizando-se o sistema *Miro*, no qual foram criados *boards* para facilitar e guiar a participação durante as oficinas.

Por fim, ressalta-se que o produto final da Assessoria para Avaliação foi a elaboração do relatório de avaliação, uma responsabilidade compartilhada entre a equipe Sead/GO e a equipe de assessores especialistas. Esse relatório não apenas documenta todas as etapas do processo de avaliação, desde a identificação dos problemas até a definição dos indicadores de monitoramento, como também oferece análises detalhadas, *insights* relevantes e recomendações acionáveis para informar futuras políticas públicas e estratégias de gestão. Além disso, o processo de elaboração do relatório serviu como uma oportunidade para consolidar o aprendizado adquirido ao longo da assessoria, promovendo uma reflexão crítica sobre as práticas e as abordagens utilizadas, e identificando lições aprendidas para aprimorar processos futuros. Assim, o relatório de avaliação não apenas representa o produto final tangível deste empreendimento, como simboliza um importante marco no aprimoramento contínuo da capacidade de avaliação e gestão de políticas públicas na Sead/GO.

3. Execução e desdobramentos da análise *ex ante*

A análise *ex ante* mostrou-se adequada para a avaliação da política pública sob responsabilidade da Secretaria de Estado de Administração de Goiás, uma vez que ela havia acontecido, até então, de maneira apenas embrionária, demandando sua ampliação e aperfeiçoamento. Assim, a análise *ex ante* teve como objetivo desenhar a política de acompanhamento e aferição da produtividade voltada para resultados e de desempenho individual dos servidores estaduais de Goiás.

Com objetivo definido, foi proposto e discutido com a equipe um plano de avaliação composto por 11 oficinas síncronas e conduzidas a partir de modelo colaborativo, o qual se fundamenta em metodologias ativas de ensino e na aprendizagem baseada em projetos. Desta forma, as oficinas foram organizadas a partir da lógica do processo avaliativo, tendo como referência o *checklist* do já mencionado Guia prático de análise *ex ante* (Brasil, 2018). Segundo tal guia, os principais estágios da construção de políticas incluem: o diagnóstico do problema a ser enfrentado, caracterização da política – objetivos, público-alvo e resultados esperados – e o seu próprio desenho (Brasil, 2018). Outras etapas consistem em apresentar estratégias de construção de legitimidade, implementação, monitoramento e avaliação. Finalmente, elementos sobre o impacto orçamentário e financeiro das políticas desenhadas e a análise prévia de seus custos e benefícios são também detalhados (Brasil, 2018). Neste sentido, as oficinas foram divididas em três macro etapas: i) Diagnóstico, ii) Caracterização e Desenho; e iii) Avaliação e Monitoramento.

Com estas etapas postas, foram planejadas as atividades que seriam realizadas em cada oficina, com base nos objetivos específicos que se buscava nela alcançar, sendo esses objetivos definidos a partir dos componentes necessários para a realização de uma análise *ex ante,* conforme apontado pelo próprio guia. Além das atividades e dos objetivos específicos, o plano de avaliação também elencou os instrumentos utilizados para condução das discussões durante as oficinas.

Neste sentido, deve-se destacar que o modelo colaborativo permite adotar instrumentos específicos para promover as discussões conjuntas dos participantes do processo. Logo, por mais que o guia oriente quanto às perguntas a serem feitas para realização da análise *ex ante*, a equipe de assessoras em avaliação sentiu a necessidade de agregar instrumentos distintos, incluindo ferramentas advindas de outras áreas de conhecimento.

Além dos instrumentos, o plano de avaliação incluiu a indicação dos recursos tecnológicos, humanos e eventuais materiais necessários para condução das oficinas. Ainda, as datas de cada oficina foram acordadas, assim como o prazo para entrega do relatório de avaliação, produto final da análise *ex ante*.

É importante, ademais, chamar a atenção para o fato de, além das oficinas, o processo de avaliação também ter incluído dois encontros voltados para o Evidência Express (EvEx), serviço de respostas rápidas de evidências, igualmente vinculado à Coordenação-Geral de Avaliação e Organização de Evidências da Diretoria de Altos Estudos da Enap. Este serviço tem como objetivo fornecer insumos de evidências para os órgãos públicos, baseando-se na facilitação do uso e compreensão das evidências científicas. No caso da Sead/GO, o serviço foi oferecido no âmbito da Assessoria para Avaliação e a sua aplicação é descrita mais à frente neste estudo. Outra atividade proposta no plano de avaliação foi a realização do Painel de Especialistas, em

que especialistas no tema foram convidados a compor uma discussão conjunta e especializada, a fim de contribuir com o processo de avaliação da política. Esta atividade também será discutida mais à frente.

Durante todo o processo de avaliação, houve a incorporação de momentos de orientação e acompanhamento na elaboração do relatório de avaliação, dada a responsabilidade atribuída à equipe Sead/GO por esse produto. Assim, a equipe de assessores especialistas e da Enap desempenham um papel fundamental no apoio a esta elaboração. Esse acompanhamento mostrou-se crucial para garantir a entrega adequada do produto, uma vez que contribui para consolidar os pensamentos e as discussões conjuntas, decorrentes do modelo colaborativo. Posto isto, será descrito, a seguir, o processo da análise *ex ante*, conforme o plano de avaliação apresentado.

Diagnóstico

A primeira etapa do processo consistiu no diagnóstico, conforme orienta o Guia prático de análise *ex ante* do governo federal. Nesta fase, composta por quatro oficinas, o objetivo foi realizar um diagnóstico abrangente e aprofundado do problema a ser abordado. Para diagnosticar o problema, o guia se baseia no Modelo Lógico, amplamente utilizado nos sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas de diversos países (Brasil, 2018).

Inicialmente, foram discutidos os problemas públicos em questão e suas causas, visando identificar o cerne do problema a ser mitigado ou solucionado pela política pública analisada. Neste processo, foi realizado um levantamento inicial, no qual todos os participantes puderam indicar o problema que originou a política. Foi fundamental que os participantes indicassem aspectos que verdadeiramente representassem problemas reais e não apenas situações desejadas.

Ao término desse processo, apenas um problema foi selecionado como central, o que se deu por meio de um consenso alcançado pela equipe. É importante destacar que o consentimento é de extrema importância no modelo colaborativo, pois permite que cada indivíduo contribua, ao mesmo tempo em que ouve e compreende as sugestões dos demais. Assim, o problema central ficou definido como: "não aferir a produtividade de maneira objetiva".

Com o problema definido, foi aplicado o instrumento da Árvore de Problemas, uma técnica utilizada para identificar e visualizar as causas e as consequências de um problema específico de forma hierárquica, mostrando as relações entre eles. Embora o guia ofereça perguntas assertivas que auxiliam na identificação dessas causas e consequências, a Árvore de Problemas é uma representação visual, em formato de diagrama em árvore, que coloca o problema definido como central, aponta as consequências principais no topo, e representa causas mais específicas em suas raízes com suas ramificações.

Durante o processo de diagnóstico do problema, identificou-se a necessidade de realizar uma breve exposição sobre os conceitos-chave relacionados à avaliação de desempenho e produtividade, temáticas específicas da política pública analisada. Isso foi feito para garantir que todos os membros da equipe estivessem alinhados em relação aos principais conceitos, antes de prosseguir para a definição dos objetivos.

Com esse entendimento consolidado e a definição do problema central, foram delineados os objetivos, tanto geral quanto específicos, da política. Além dos objetivos, esta etapa também buscou identificar os atores envolvidos nos processos de formulação, implementação e

avaliação da política analisada. Durante este processo, foi empregada a ferramenta de mapa de atores, categorizando-os em beneficiários, gestores, parceiros e tomadores de decisão. Essas categorias da ferramenta revelaram-se vantajosas, pois eram aplicáveis tanto a políticas finalísticas, quanto a políticas de gestão – como aquela que estava sendo analisada. Ainda com o intuito de diagnosticar o problema da política, buscou-se também caracterizar os atores, utilizando uma metodologia de identificação de dores e ganhos de cada participante no processo, conforme mapa de atores identificados anteriormente.

Apesar de algumas ferramentas serem, em partes, distintas da lógica apresentada no guia, aprofundar a compreensão no diagnóstico dos aspectos envolvidos no problema central trouxe reflexões importantes para o delineamento da política. Posto isto, uma breve exposição oral efetivamente introduziu a metodologia do Modelo Lógico nas discussões. Com ela, esperava-se apresentar a lógica do modelo como parte de uma construção inicial que guiasse todas as etapas seguintes das oficinas de avaliação da política pública, culminando no preenchimento de cada componente do Modelo Lógico ao final do processo. Neste primeiro momento de diagnóstico, o Modelo Lógico foi utilizado na identificação dos impactos esperados com a política.

Como última fase desta primeira etapa, foram apresentados os resultados iniciais do serviço de evidências. O objetivo foi descrever e explorar as características de políticas de avaliação de produtividade e desempenho no contexto da administração pública nacional e internacional (Lopes, 2023). Nesse primeiro produto, foi realizada uma síntese rápida da literatura abrangendo 13 estudos nacionais e internacionais, em que se pôde observar métodos, técnicas e instrumentos adotados na condução de uma política de avaliação de produtividade e desempenho no setor público. Nesse sentido, as evidências auxiliaram a fomentar a tomada de decisão no desenho e na caracterização da política, etapa seguinte prevista.

Caracterização e desenho

Durante a etapa de caracterização e desenho da política, foram realizadas três oficinas para discussão sobre a definição das ações, etapas e instrumentos que comporiam a política, visando endereçar o problema diagnosticado anteriormente. Neste ponto, tornou-se crucial compreender que o processo de análise *ex ante* buscava orientar sobre a formulação e a implementação da política, o que incluía um modelo de avaliação de produtividade e desempenho no contexto da Sead/GO. Sobre isso, foi essencial ressaltar que a intenção não era detalhar minuciosamente a criação de uma ferramenta de avaliação de produtividade e desempenho passo a passo. Assim, a construção e descrição das etapas do serviço não abordaram exaustivamente os métodos, técnicas e instrumentos específicos de avaliação da produtividade e de desempenho, mas sim as ações relacionadas à formulação e à implementação de uma política pública de gestão de pessoas que incorporasse a metodologia de avaliação da produtividade e de desempenho. Essa abordagem visa enfocar a integração da avaliação da produtividade e de desempenho como parte de uma estratégia mais ampla de gestão de pessoal. De toda forma, pode-se dizer que a assessoria para avaliação buscou, na medida do possível, contribuir para a construção e a delimitação da prática de avaliação da produtividade e de desempenho a partir da realização do serviço de evidências rápidas.

Posto isso, o principal instrumento utilizado nesta fase foi a Jornada do Serviço, a qual se assemelha à lógica do *blueprint* – um método utilizado no *design*, planejamento ou desenvolvimento de sistemas, processos, produtos ou serviços –, em que se buscou adotar um diagrama para descrever o fluxo de trabalho, as atividades, os recursos e as interações envolvidas na política analisada. Assim, foram delimitadas as macro etapas que representam os estágios gerais do processo de implementação da política de avaliação da produtividade e de desempenho, e os participantes tiveram a oportunidade de contribuir e discutir posteriormente sobre as atividades que comporiam cada uma dessas etapas. A ferramenta também possibilitou a identificação dos requisitos considerados desejáveis, essenciais e desaconselháveis.

Com o primeiro esboço da política de avaliação da produtividade e de desempenho com suas macro etapas concluído, foi apresentado o resultado do serviço de evidências (EvEx). Esse segundo produto envolveu a realização de um *benchmarking* de seis casos nacionais e internacionais (Lopes, 2023). Esses casos foram fundamentais para identificar reflexões sobre as práticas eficazes, além de limitações e desafios associados a diferentes abordagens metodológicas na formulação e implementação de uma política de avaliação de desempenho.

Apesar dos insumos provenientes do estudo de *benchmarking* e da síntese de literatura realizada anteriormente, constatou-se que uma única oficina para o desenho da política não seria suficiente. Por conseguinte, optou-se por estender e aprofundar as discussões sobre o desenho da política, integrando às conversas as informações dos estudos de evidências realizados até então, bem como as elaborações anteriores.

Dessa forma, essa etapa foi finalizada com uma complementação, através de discussão mais aprofundada das atividades relacionadas à política. Buscou-se estabelecer conexões entre essas atividades para demonstrar a lógica de execução, incluindo o papel dos diversos atores envolvidos. Em seguida, avançou-se para a última etapa de avaliação e monitoramento.

Avaliação e monitoramento

A terceira e última etapa do processo de análise *ex ante* consistiu na avaliação e monitoramento da política, sendo conduzida em cinco encontros. Identificou-se que ainda não havia insumos suficientes para abordar detalhadamente os aspectos de avaliação e monitoramento da política, uma vez que as discussões sobre o desenho e a caracterização ainda estavam em andamento. Portanto, inicialmente, optou-se por continuar a discussão sobre o desenho e a caracterização da política, incluindo a identificação conjunta de pontos de atenção ou dúvidas no processo. Isso permitiu realizar os ajustes necessários no desenho proposto até então para a política de aferição de produtividade e do desempenho em tela. Desta forma, avançando na fase final do processo avaliativo, procurou-se identificar os insumos e produtos de cada atividade da política conforme demanda o Modelo Lógico, tal qual proposto inicialmente.

Em seguida, procurou-se identificar riscos e fatores relacionados à política. Para isso, recorreu-se à ferramenta analítica PESTEL, que abrange seis fatores macroambientais – político, econômico, social, tecnológico, ambiental e legal –, os quais podem afetar uma organização. Embora a ferramenta seja comumente utilizada para compreender o ambiente externo de uma organização, ela também foi empregada para identificar aspectos internos à organização, considerando o impacto organizacional de uma política pública de gestão como esta que estava sendo analisada.

Com base nessa identificação, foi delineado um mapa de riscos que levou em conta os riscos e os fatores interferentes em cada atividade e etapa. Apesar de não ter sido estruturado como sugerido pelo Guia prático de análise *ex ante*, tal mapa cumpriu seu papel como apoio à gestão de riscos. Nessa fase, foram elucidados pontos de atenção e dúvidas em relação a cada etapa do processo, o que permitiu identificar as questões que a equipe da Sead/GO gostaria de discutir com os especialistas na etapa subsequente das oficinas.

O painel de especialistas foi um evento adicional às oficinas, destinado a submeter o desenho da política à apreciação de especialistas e reunir seus comentários, contribuições e sugestões. Realizada no formato de um painel, a sessão contou com a participação de três especialistas no tema de avaliação de desempenho, previamente convidados. O painel foi extremamente enriquecedor, permitindo uma discussão construtiva entre os especialistas e a equipe da assessoria e da Sead/GO. Essa abordagem fomentou um ambiente colaborativo, rico em *insights* e no desenvolvimento de *expertise*. Os aprendizados do encontro com especialistas foram integrados ao desenho da política durante uma oficina específica de discussão.

Por fim, a última oficina conduzida foi uma oportunidade para trabalhar no levantamento de possíveis indicadores de monitoramento das ações e dos resultados da política. O objetivo desta oficina não foi exaurir a identificação desses indicadores, uma vez que alguns aspectos ainda estavam em fase de elaboração interna pela Sead/GO. Durante essa oficina, o foco foi demonstrar os aspectos do Modelo Lógico contemplados ao longo da condução das oficinas, buscando complementar com as relações lógicas entre os elementos do Modelo Lógico, o que ainda demandava certa deliberação.

Essa discussão mostrou-se relevante, uma vez que o Modelo Lógico frequentemente adotado e sugerido pelo guia de referência tende a seguir uma lógica linear da Teoria do Programa, o que nem sempre reflete a complexidade das políticas públicas na realidade. Como sabemos, essas políticas podem ser incrivelmente intrincadas, com uma miríade de fatores interconectados e, até mesmo, variações temporais significativas. Portanto, ao discutir e reconhecer que as conexões não precisam ser estritamente lineares, abrimos espaço para uma compreensão mais holística e abrangente do funcionamento dessas políticas. Essa reflexão foi crucial para as equipes envolvidas, pois permitiu que os produtos da oficina fossem desenvolvidos de forma a capturar essa complexidade de maneira lógica e estruturada, como posteriormente refletido no relatório de avaliação.

Diante do exposto, os resultados obtidos na análise *ex ante* revelam uma compreensão aprofundada e abrangente das diversas etapas e elementos envolvidos no processo de elaboração da política pública em questão. Desde a análise inicial do problema até a identificação de possíveis indicadores de monitoramento, cada etapa foi meticulosamente explorada e discutida. Além disso, as diferentes abordagens metodológicas empregadas, como a Jornada do Serviço e a ferramenta PESTEL, a realização de encontros com especialistas e a análise do Modelo Lógico, permitiram uma análise multifacetada e rica em *insights*. Esses resultados fornecem uma base sólida para as próximas etapas do processo de formulação, implementação e avaliação da política, bem como reflexões valiosas para informar futuras políticas públicas de gestão de pessoas.

4. Conclusão

Este artigo destacou a importância da análise *ex ante* na avaliação de políticas públicas, conduzida a partir do modelo colaborativo, com foco específico na política de aferição de produtividade e de desempenho dos servidores estaduais de Goiás. Com base nas diretrizes estabelecidas pelo governo federal, a metodologia adotada neste estudo foi orientada pelo Guia prático de análise *ex ante* (Brasil, 2018) e enriquecida com a *expertise* da equipe de assessores e especialistas da Enap. Ao longo do processo, foram identificados os problemas centrais, desenhadas as etapas da política e realizada uma análise abrangente dos riscos e fatores interferentes, culminando na definição de possíveis indicadores de monitoramento. A integração de diferentes abordagens metodológicas, como a Jornada do Serviço, a PESTEL, as evidências rápidas e o diálogo com especialistas, proporcionou uma compreensão multifacetada e cara em reflexões, fornecendo uma base sólida para futuras etapas de implementação e avaliação da política.

Destaca-se, ainda, a relevância do modelo colaborativo adotado neste estudo. Essa abordagem não apenas fortaleceu a capacidade institucional da Sead/GO, como promoveu, na mesma medida, uma cultura de colaboração, reflexão crítica e aprendizado contínuo entre os envolvidos. Ademais, a incorporação de momentos de orientação e acompanhamento na elaboração do relatório de avaliação demonstrou o compromisso em garantir a qualidade e relevância do produto final, contribuindo para consolidar os aprendizados e identificar lições que orientarão processos futuros de avaliação e gestão de políticas públicas na Sead/GO.

A análise *ex ante* da política de aferição de produtividade e desempenho dos servidores estaduais de Goiás revelou nuances peculiares por se tratar de uma política de gestão, não finalística. Ao contrário das políticas finalísticas, que se concentram na entrega de serviços à população, as políticas de gestão lidam, em suma maioria, com processos internos das organizações públicas. Isso demanda uma abordagem de avaliação mais holística, indo além da simples mensuração de resultados tangíveis, ao focar na otimização dos processos internos e na melhoria do desempenho institucional como um todo.

Portanto, este estudo não apenas descreveu o processo de análise *ex ante* de uma política pública específica de gestão de pessoas, como evidenciou a importância de uma abordagem colaborativa, embasada em diretrizes sólidas e enriquecida com *expertise* técnica e metodológica. Os resultados obtidos fornecem não apenas *insights* valiosos para a implementação e a avaliação contínua da política em questão, como também contribuem para o aprimoramento da capacidade de avaliação e gestão de políticas públicas no contexto da administração pública brasileira.

Referências bibliográficas

BRASIL. *Avaliação de políticas públicas*: guia prático de análise *ex ante*. Volume 1. Brasília: Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, 969-a, 2003a.

LASSANCE, A. *Análise ex ante de políticas públicas:* fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Texto para Discussão, n. 2817. Rio de Janeiro: Ipea, 2022.

LOPES, M. Avaliando o desempenho do servidor público: panorama das experiências nacionais e internacionais. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Relatório de pesquisa, Evidência Express.* Brasília: Enap, 2023. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7886

Acesso em: 19 abr. 2024.

Lista de autores e editores (em ordem alfabética)

FLAVIO SAAB: economista, mestre e doutor em Administração pela Universidade de Brasília (UnB), com pós-doutorado em Direito da Regulação pela Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio). Há 21 anos é servidor público federal, integrante da carreira de Especialista em Regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), onde já exerceu as funções de Gerente de Análise de Impacto Regulatório e Assessor do Diretor-Presidente. Atualmente, é Diretor do Departamento de Política Regulatória, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (Mdic).

GUILHERME MANSUR DIAS: graduado em Ciências Sociais, com mestrado e doutorado em Antropologia Social pela Unicamp e pós-doutorado em sociologia pelo *Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit e les Instituitions Pénales* (CESDIP). Servidor público federal da carreira de Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário, atuou na implementação de políticas públicas para comunidades quilombolas no Brasil entre 2008-2011 e 2014-2017. Trabalha atualmente na Coordenação-Geral de Avaliação e Organização de Evidências (CGEV) da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), onde lidera o Núcleo de Pesquisa em Avaliação e Uso de Evidências em Políticas Públicas (NAVE) e é docente no Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas (MPAM).

GUSTAVO CUNHA GARCIA: mestre em Computação Aplicada, na linha de Ciência de Dados, pela UnB, e graduado em economia pela PUC-Rio. Especialista em Regulação pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), atualmente ocupa o cargo de Assessor Especial de Qualidade Regulatória na Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), onde é responsável por propor estratégias para o fortalecimento e o aprimoramento contínuo das práticas regulatórias da Agência. Possui experiência em ciência de dados, regulação econômica do mercado de medicamentos, Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS), Análise de Impacto Regulatório (AIR), Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório (M&ARR).

JACKSON DE TONI: atua no campo do planejamento governamental, desenho, gestão e avaliação de políticas públicas, gestão de projetos e governança pública. É doutor em Ciência Política pela UnB, mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e graduado em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). É especialista em Gestão Pública e Análise de Dados em Políticas Públicas. Também fez formação em Psicologia Junguiana (IJEP) e Psicanálise Clínica (Instituto Távola). Foi servidor público da Secretaria de Planejamento e Gestão do RS, Assessor Especial da Presidência da República e Gerente de Planejamento da APEX Brasil e da ABDI/MDIC, onde é Analista de Produtividade e Inovação do quadro técnico. É docente na Enap, IBMEC-DF, FGV-DF e IESB. É autor do livro “Planejamento Governamental” (2016, Editora InterSaberes). Tem certificação *PMO - Certified Practitioner (PMO Global Alliance)*. É membro do Núcleo Gestor da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA).

LARISSA NACIF FONSECA: mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), é graduada em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP) e em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Atuou como professora na Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM) e como economista na Petrobras e na Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do Rio Grande do Sul (Fecomércio-RS). Desde 2010, é integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, com atuação na Presidência da República, Ministério da Justiça, Cade, Ministério dos Direitos Humanos, Ministério da Cidadania e Enap.

LUCIA DE FATIMA NASCIMENTO DE QUEIROZ: doutora em Administração Pública e Políticas Públicas pela UnB (2016), com período sanduíche na *Indiana University* – USA (2015). *Diplôme d'Études Approfondies* na *Université Paul Valéry* - França (1990) e mestre em Gestão de Sistemas de Saúde pelo Instituto de Medicina Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) (2002). Graduada em medicina pela Universidade Federal da Paraíba (1985), com residência em Medicina Preventiva e Social (1987) e mestrado em Economia Rural e Regional (1999) na mesma instituição. Pertencente à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo federal entre 2000 e 2017, atuou como Assessora e Diretora de Sistemas de Saúde nessa esfera e nos municípios de Campina Grande/PB e Natal/RN (entre 1987 e 2000). Professora da Universidade de Brasília (UnB) entre 2017 e 2018 e, a partir de 2019, atua como docente na Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Possui experiência em gestão de sistemas de saúde, descentralização e regionalização de políticas públicas, avaliação de políticas públicas e Planejamento Estratégico Situacional (PES).

MARCIA LIKA MON-MA: mestre e doutora em Engenharia de Transportes pela Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo (USP), e graduada em Engenharia Civil também pela USP. É servidora pública federal da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) desde 2007, com experiência nas áreas de governança regulatória, Análise de Impacto Regulatório (AIR), avaliação *ex post* de políticas públicas e regulatórias, engenharia de transportes, concessão de rodovias entre outros. Entre 2022 e 2023, esteve cedida para a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), onde atuou como Coordenadora de Análise de Impacto Regulatório, prestando suporte metodológico na aplicação de ferramentas de análise *ex ante* e na adoção de melhores práticas no âmbito do processo de elaboração de atos regulatórios. De volta à ANTT, atualmente atua na área de governança e estratégia institucional.

MARIANA LOPES DE ARAÚJO: doutora em Administração pela Universidade de Brasília (UnB), com ênfase em Estudos Organizacionais e Gestão de Pessoas. Atua como consultora de organismos internacionais, instituições públicas e da sociedade cívil, desenvolvendo e avaliando metodologias de gestão aplicadas à administração pública, com foco em produtividade e capacidade organizacional. Entre os principais temas de atuação estão gestão de desempenho, dimensionamento da força de trabalho, desenvolvimento de lideranças e mapeamento de processos.

RAFAEL MARTINS FERRARI: servidor público federal da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) desde 2007. Bacharel em Relações Internacionais e mestre em Administração e Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB), possui mais de 20 anos de experiência em políticas públicas, com ênfase em planejamento, gestão e avaliação, incluindo sua institucionalização, teorias e métodos. Atuou como consultor para organismos internacionais e ocupou diferentes funções na administração pública federal, especialmente nos ministérios do Planejamento, da Educação e do Desenvolvimento Social. Atualmente, integra a Coordenação-Geral de Avaliação e Organização de Evidências (CGEV) da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), onde atua na Assessoria para Avaliação, na organização de evidências e no desenvolvimento de capacidades avaliativas. Possui experiência docente em cursos de formação e desenvolvimento de capacidades em políticas públicas e avaliação, no Brasil e no exterior. Seus principais interesses incluem avaliação baseada na teoria, abordagens colaborativas, institucionalização da avaliação, aprendizagem organizacional e uso do conhecimento em políticas públicas.

RAIMISSON RODRIGUES FERREIRA COSTA: doutor em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (UFRJ), mestre em Economia (UFMG) e graduado em Ciências Econômicas (UFV). Possui mais de 17 anos de experiência em qualidade regulatória e avaliação de políticas públicas. Servidor do Inmetro, foi chefe da Divisão de Qualidade Regulatória (2019-2022). Participou da elaboração das Diretrizes/Guia de AIR (Casa Civil, 2018) e do Guia de ARR (Ministério da Economia, 2022). Atuou como professor e assessor de AIR e ARR na ENAP, no QualiReg e em órgãos como ANTT, ANP, ANS, IBAMA, ANM, MTE e BACEN. Atualmente, é Coordenador de Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório (CMARR/ASREG) da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

ROBERTA CHAMUSCA: graduada em Química pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e mestre em Metrologia e Qualidade pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). É Analista-Executiva em Metrologia e Qualidade do Inmetro, atuando na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) desde novembro de 2023, onde ocupa o cargo de Coordenadora de Qualidade e Inovação Regulatória e atua na implementação e disseminação de boas práticas regulatórias. Possui 14 anos de experiência no setor público, com atuação nos temas de Análise de Impacto Regulatório, Avaliação de Resultado Regulatório, gestão do estoque regulatório, sandbox regulatório, avaliação da conformidade e regulamentação técnica. Atuou no setor privado durante 11 anos, com experiência em análises ambientais, diagnóstico e monitoramento de áreas contaminadas e sistemas de gestão da qualidade.

RODRIGO MORAIS LIMA DELGADO: mestre em Governança e Desenvolvimento, pesquisador visitante na Universidade de Indiana (EUA) em 2018, especialista em Gestão Pública, ambos pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), e graduado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Ceará. Membro da carreira de Analista de Políticas Sociais, trabalhou em diversos órgãos no governo federal com planejamento e gestão estratégica, desenvolvimento institucional, gestão de processos, gestão de projetos, gestão orçamentária e formulação de políticas públicas. Tem conduzido, como facilitador, projetos que vão desde a formulação até a avaliação de políticas, e atua também como docente nos cursos de mestrado da Enap. Possui publicações nas áreas de orçamento e de coordenação federativa.

TAMILLE SALES DIAS: mestre em Política Social e Pesquisa pela University College London (UCL), mestre em Desenvolvimento e bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB). É servidora pública federal integrante da carreira de Analista Técnica de Políticas Sociais, desde 2014, com atuação na Presidência da República, Ministério da Economia e Ministério do Trabalho e Emprego. Tem experiência em assessoramento técnico, análise e formulação de políticas públicas, gestão de projetos e gestão de pesquisa aplicada para problemas públicos. Atua na intermediação entre a produção de evidências e a gestão pública, apoiando na tradução do conhecimento para informar o processo de tomada de decisão. Atualmente é Coordenadora-Geral de Avaliação e Organização de Evidências e Diretora substituta de Altos Estudos na Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

TATIANE VIEIRA DE JESUS: especialista em desenvolvimento territorial e cooperação internacional, com experiência em facilitação de processos colaborativos e de inovação para o desenvolvimento e avaliação de políticas públicas, bem como na atuação junto a cidades, redes de governos locais, governo federal e organizações da sociedade civil. É bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp) e mestre em Estudos do Planejamento Urbano e Regional pela *London School of Economics and Political Science* (LSE). Atuou como membro do *EvalYouth* Brasil e da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA).

