

## XI

## Avaliação de políticas públicas: um imperativo para o aperfeiçoamento do setor público

*Edilberto Carlos Pontes Lima\**

**RESUMO:** Avaliar políticas públicas é fundamental para melhorar a qualidade do gasto público. Há, contudo, muitos desafios envolvidos, desde observar a fronteira de não interferir nas escolhas políticas legítimas, até isolar corretamente os efeitos da política pública. Esse artigo analisa a importância e as dificuldades, a partir das diretrizes discutidas na literatura internacional, das experiências recentes com avaliação de política pública no Brasil, incluindo a edição de dois manuais pelo governo federal, em 2018, e das diretrizes da INTOSAI, entidade internacional que reúne as instituições superiores de fiscalização e controle.

---

(\*) Concluiu pós-doutoramento na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal), com estudo sobre federalismo. Doutor em Economia pela Universidade de Brasília, Mestre e Graduado em Economia pela Universidade Federal do Ceará. Bacharel em Direito pela Universidade Fortaleza (UNIFOR). Especialista em Políticas Públicas pela George Washington University. Foi Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados e Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. Atualmente é Presidente do Tribunal de Contas do Ceará, editor da Revista Controle e Vice-Presidente de Estudos, Pesquisas e Extensão do Instituto Rui Barbosa (IRB). Tem experiência nas áreas de Economia e Direito, com ênfase em Finanças Públicas, Direito Constitucional e Direito Financeiro, atuando principalmente nos seguintes temas: federalismo, democracia, orçamento, finanças públicas, gastos públicos, lei de responsabilidade fiscal e déficit público

**ABSTRACT:** Evaluating public policies is essential to improve the quality of public spending. However, there are many challenges, from observing the frontier of not interfering in political choices, to isolating, in a correct way, the effects of public policy. This paper analyzes the importance and difficulties, based on the guidelines discussed in the international literature, the recent experiences with public policy evaluation in Brazil, including the edition of two books by the federal government, and the guidelines of INTOSAI, an international institution that operates as an umbrella for the external government audit offices.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Políticas públicas: Conceito. 3. Avaliação de políticas públicas. 3.1. Avaliação ex ante. 3.2. Avaliação ex post. 4. Quem deve avaliar políticas públicas 5. Algumas providências importantes. Referências

## 1. INTRODUÇÃO

---

Uma das críticas mais frequentes aos governos brasileiros, nas três esferas, é o baixo impacto de boa parte das políticas públicas. Apesar de o Brasil ter uma carga tributária muito elevada, próxima de 35% do PIB, há uma insatisfação generalizada com o resultado da atuação governamental, nas diversas áreas. A educação apresenta indicadores muitos desfavoráveis numa comparação internacional, como o Pisa, por exemplo, a saúde não consegue entregar serviços adequados, a infraestrutura é muito deficiente, entre outras constatações de que há muito por fazer para melhorar a qualidade do gasto público. Um diagnóstico se não consensual, mas amplamente aceito, é que se gasta muito, mas se gasta mal.

Reforçando esse quadro e como uma de suas causas, falta no País uma cultura de avaliação de políticas públicas. De verificar os custos e benefícios antes de iniciar um novo programa, de avaliar por que um programa existente deve continuar ou não recebendo recursos públicos. Ao contrário, são implementados projetos e atividades que recebem mais apoio político, com pouco ou nenhum filtro avaliativo sobre os seus efeitos. Da mesma forma, tais projetos e atividades continuam se obtêm o apoio e pela força da inércia orçamentária,

que tende a privilegiar o incrementalismo, que repete a cada ano o orçamento do ano anterior (Lima, 2015).

O ordenamento jurídico brasileiro prevê, no entanto, uma série de providências para que haja avaliação de políticas públicas, tanto antes da implementação de projetos e atividades, quanto durante e após a execução. Quando a Constituição Federal inclui o princípio da eficiência entre os fundamentos que devem reger a administração pública, abre uma avenida a ser obrigatoriamente percorrida por todos os envolvidos nos gastos públicos. Como falar em eficiência na administração pública sem avaliá-la, sem mensurar os impactos de sua intervenção? A dimensão eficiência, portanto, só pode ser concretizada com um amplo sistema de avaliação de políticas públicas.

A Constituição tratou desse critério em vários dispositivos. Quando dispôs sobre a fiscalização da União, por exemplo, determinou que se concentrasse não apenas na legalidade ou legitimidade, mas expressamente incluiu a economicidade (art. 70) como dimensão obrigatória de controle.

Este artigo vai discutir a necessidade de aperfeiçoar o sistema de avaliação de políticas públicas brasileiras, um imperativo constitucional ainda não concretizado.

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO**

---

A finalidade precípua dos governos é implementar políticas públicas. Toda a estrutura governamental existe basicamente para assegurar esse objetivo. Política pública envolve desde os serviços de educação e saúde até a prestação jurisdicional. Abrange estradas e aeroportos que funcionem bem, até rede de saneamento universal. Envolve polícia, que evite e desvende crimes até produção legislativa que equacione os problemas.

Pode-se definir política pública, portanto, como toda ação governamental que tenha o objetivo de alcançar determinada finalidade pública. Essa definição é muito geral, mas alcança o essencial.

Primeiro, porque atribui a política pública à ação governamental. Ou seja, a ação de particulares, de empresas privadas, de entidades não-governamentais, por mais relevantes e importantes que sejam e mesmo que atinjam finalidades públicas, não são políticas públicas no sentido estrito. Passam a ser no momento em que recebem engajamento governamental. Embora o governo não atue diretamente em determinadas políticas, ao realizar parcerias com instituições não-governamentais, ele promove políticas públicas.

O segundo ponto é que trata de ação. Talvez seja melhor completar o conceito para incluir inação também, que pode eventualmente ser considerada política pública. É que decidir não combater determinado fato é também uma escolha política. Por exemplo, reduzir em 20% o combate ao desmatamento é uma decisão política, que tem repercussões na esfera pública. Exemplos não faltam. Decidir não destinar mais recursos no orçamento público para que estrangeiros aprendam português é outro exemplo claro de escolha política. Portanto, o conceito de política pública se completa como ação ou inação governamental.

Isso fica mais claro ainda quando analisamos as várias dimensões das políticas públicas do ponto de vista da instituição que a promove. O parlamento, por exemplo, promove política pública diretamente de duas maneiras. Inicialmente, porque o próprio ato de legislar já é uma política pública. É uma ação governamental para atingir determinada finalidade pública, resolver um problema, decidir uma questão que precisa ser regulamentada para dar segurança às pessoas. E quando o parlamento decide não deliberar sobre determinada matéria, ele está realizando uma política pública também. Não resolver determinado assunto é uma decisão política e ocorre em geral porque o assunto não conseguiu amadurecer para um consenso mínimo.

Muitas vezes levam-se muitos anos até que o parlamento decida deliberar. E a não deliberação tem óbvias implicações. Em regra, as pessoas só podem deixar de fazer certos atos se forem proibidas por lei. No direito penal, por exemplo, o mais restritivo de todos, é uma regra básica de que alguma ação só é considerada crime se lei anterior

tipificou. Se não há maioria para definir se determinado ato deve ser sancionado ou não, a ausência de deliberação pelo parlamento é uma política pública, evidenciando que a inação é uma política também, pois envolveu uma escolha deliberada de não intervir em determinada área e essa escolha atingiu uma finalidade pública.

É claro que a forma clássica de o parlamento promover uma política pública é pela aprovação de leis. Desde a política ambiental, de saneamento, de habitação, de saúde, de educação, enfim, todas as áreas de atuação governamental passam necessariamente pelo parlamento, que define os contornos para que elas se concretizem. Isso é ainda mais evidente pela vinculação de receitas que a Constituição Federal promove. O Prefeito municipal não pode gastar menos de 25% de suas receitas em educação, o Governador é impedido de aplicar menos de 15% em saúde, entre outras alocações já previamente definidas.

Além disso, ao aprovar o orçamento público – inclusive com ampla possibilidade de emendá-lo – o parlamento exercita a participação na efetivação de políticas públicas concretas, não apenas no plano abstrato das normas.

O Poder Judiciário, da mesma forma, realiza políticas públicas de duas formas. A primeira, com a própria prestação jurisdicional, que é uma espécie de política pública. Aliás, das mais importantes, para garantir o cumprimento do que foi estabelecido nas leis. Não sem razão, a observância da *rule of law* tem sido tratado como elemento estratégico para o desenvolvimento econômico.

Mas o Judiciário atua ainda – e tem recebido muitas críticas por isso – na concretização de políticas públicas. É que como as políticas são normas positivadas que se constituíram em direitos (e deveres) das pessoas, frequentemente aciona-se a jurisdição quando se entende que determinado direito não foi ofertado devidamente.

O caso mais citado é o acesso à saúde. A Constituição Federal determina que é um dever do Estado proporcionar o mais amplo atendimento. Quando um cidadão não consegue obter determinado

tratamento, recorre ao Judiciário em busca de guarida. Ao deferir um pedido, o Judiciário executa diretamente uma política pública, alterando a destinação dos recursos que foi definida no orçamento público. Faz isso de diversas outras maneiras: quando determina que um aluno tenha vaga assegurada em universidade pública; quando defere a transferência de um servidor público; quando defere aumentos de salários para determinadas categorias, entre várias outras formas.

O Poder que tem a atribuição clássica de promover políticas públicas é o Executivo. Ao elaborar a proposta orçamentária e implementá-la, exercita diretamente a ação governamental para atingir determinada finalidade pública. A execução orçamentária é um ângulo essencial para examinar as prioridades concretas dos governos. Embora haja muita rigidez orçamentária, no sentido de que há vinculações que foram definidas em leis ou na própria Constituição, há espaços para, a cada ano, fazer modificações, principalmente dentro das grandes áreas. Explico melhor: se não é possível a um município gastar menos de 25% em educação, porque esse percentual foi definido na Constituição, cabe-lhe a decisão sobre que bairros receberão novas escolas, sobre as opções pedagógicas específicas, sobre investimento maior em bibliotecas ou em reforma de quadras esportivas, por exemplo.

Além disso, uma atuação muito forte do Poder Executivo no campo das políticas públicas é na regulação e na fiscalização. Ao destinar menos recursos financeiros e de pessoal para fiscalizar a proteção ambiental, por exemplo, executa-se uma política pública pela inação governamental. Ao decidir regulamentar a proteção de um bioma específico e definir uma estratégia para implementá-la, uma política pública está sendo realizada. Exemplos não faltam de atuação menos ou mais sutil do governo.

### **3. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

A crítica de que políticas são mal elaboradas e mal implementadas é frequente. De fato, a prática de avaliação antes da decisão sobre qualquer política é muito precária e, quando implementada, em muitos

poucos casos as políticas são analisadas para verificar custos e benefícios e definir por sua continuidade ou não. Prevalece a cultura do impressionismo, da improvisação, das boas intenções (nem sempre, de fato) sem respaldo em investigações técnicas metodologicamente bem definidas.

Inicialmente, é preciso definir com alguma precisão o que se entende por avaliação de política pública. Howlett, Ramesh e Perl (pág. 199) a definem como “o estágio do processo em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática. Ela envolve a avaliação dos meios que são empregados e dos objetivos que são atendidos.”

Note-se que esse conceito não abrange uma dimensão importante da avaliação de políticas públicas, que é a avaliação *ex ante*, isto é, a avaliação antes da política ser implementada, normalmente com o objetivo de decidir que política seguir entre alternativas disponíveis. Envolve, naturalmente, análises contrafactuais, na busca de definir que impactos cada política trará. Definamos em mais detalhes.

### **3.1. Avaliação *ex ante***

---

O manual elaborado pelo governo federal “Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante” menciona os objetivos dessa providência, enfatizando a necessidade de otimizar o uso dos recursos públicos:

A avaliação das políticas públicas deve começar no nascedouro, por meio da análise *ex ante*, a fim de verificar, fundamentalmente, se respondem a um problema bem delimitado e pertinente. Em função disso, observa-se se há um objetivo claro de atuação do Estado e se propõe um desenho que efetivamente possa ser alcançado. Entre outros tópicos, é necessário que as políticas públicas contem com essa análise *ex ante* para que os recursos públicos e o bem-estar da sociedade sejam otimizados. 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.

Ela se direciona, ainda, à circunstância de um objetivo a se atingir, mas sem clareza sobre que instrumentos, que ações, que recursos devem ser utilizados. Avaliam-se os benefícios e os custos de diferentes opções, calculando os efeitos líquidos de cada uma, a fim de possibilitar aos responsáveis pelas decisões políticas tomarem suas decisões. Por exemplo, Carvalho, Mendonça e Silva (2017) analisaram caminhos alternativos de prioridades para a política de banda larga no Brasil. Analisaram-se três diferentes critérios (tamanho da população, IDH e mercado potencial), com os respectivos efeitos sobre objetivos da política pública (população total beneficiada, mercado potencial atingido e impacto sobre o PIB). Os autores concluíram que para atingir um maior número de pessoas o melhor critério é o mercado potencial. Se o critério é atingir a população pobre, o melhor caminho é priorizar a população (em relação aos critérios de priorizar mercado potencial ou priorizar o IDHM). O resultado se repete (com diferença mais acentuada) se o objetivo é alcançar a população extremamente pobre. Mas se o objetivo for alcançar a população mais jovem (de até 20 anos), o critério de priorizar o mercado potencial se sai relativamente melhor. Se o objetivo da política for priorizar o crescimento do PIB, a melhor política é priorizar o mercado potencial. Se, por fim, o objetivo for priorizar o crescimento do mercado, a melhor política é priorizar o próprio mercado potencial.

É claro que se pode sempre criticar a metodologia adotada, as atribuições de peso para cada variável, entre outras ressalvas, mas o fato é que os responsáveis pela decisão de que política pública adotar disporão de uma análise para que possam fazer escolhas políticas com fundamento em evidências, em parâmetros tecnicamente defensáveis. Decisões políticas frequentemente implicam alguma perda de eficiência porque outros objetivos devem ser atingidos, como uma maior equidade, por exemplo. Se em vez de maior impacto no PIB,



os responsáveis pela escolha desejam maior inclusão, com maior número de pessoas extremamente pobres beneficiadas, trata-se de uma escolha legítima, própria da democracia. Mas é importante que essa escolha esteja explícita, mensurada, podendo ser alvo de escrutínio e de modificações para aprofundá-la ou suavizá-la no futuro.

### **3.2. Avaliação *ex post***

---

É a avaliação clássica, que mensura os custos e benefícios concretos de uma política pública em execução ou que já foi executada. A grande vantagem sobre a avaliação *ex ante* é que a política já foi testada, os dados estão disponíveis, os produtos, os resultados, os impactos, tudo já ocorreu, restando medir, avaliar, com metodologias cientificamente comprovadas, a política implementada.

Embora, como se mencionou, não seja prática generalizada no Brasil, há bons exemplos de avaliação desse tipo, incluindo as avaliações realizadas pelos tribunais de contas, que denominaram de auditorias operacionais ou auditorias de desempenho.<sup>1</sup>

O governo federal, no fim de 2018, também elaborou um manual de avaliação de políticas públicas *ex post*, que definiu avaliação *ex post* da seguinte forma:

A avaliação de políticas públicas, executada como um processo sistemático, integrado e institucionalizado, tem como premissa básica verificar a eficiência dos recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados e da gestão.

---

1. De fato, a INTOSAI, entidade internacional que congrega as instituições superiores de fiscalização e auditoria de cada país, tem procurado distinguir as auditorias de desempenho da avaliação de políticas públicas, entendendo que esta é mais abrangente que aquelas. Em todo caso, auditorias de desempenho estão contidas na avaliação de políticas públicas, embora estas incorporem dimensões maiores. Em seguida, vamos analisar mais detalhadamente essa questão.

Como se nota, a ênfase da definição oficial é na sistematicidade e institucionalização da avaliação, com o objetivo de aferir a eficiência da utilização dos recursos públicos e, se for o caso, propor medidas para melhorar a ação governamental, no tocante a processos, resultados e gestão.

As definições dos órgãos de controle para a auditoria de desempenho são muito semelhantes. Por exemplo, a ISSAI 3000 da INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) define da seguinte forma:<sup>2</sup>

Auditoria de desempenho é um exame independente, objetivo e confiável de se os empreendimentos, as operações, os sistemas, os programas, as atividades e as organizações governamentais estão funcionando de acordo com os princípios da economia, da eficiência e da efetividade e se há espaço para melhoria. (tradução nossa)

A definição evidencia que a auditoria de desempenho é muito abrangente, alcançando o funcionamento governamental de uma forma geral. Assim, o funcionamento de um órgão ambiental pode ser objetivo de auditoria, um programa específico para reduzir mortalidade infantil, uma atividade que envolva atendimento a estudantes, enfim, qualquer área de atuação governamental pode ser objetivo de uma auditoria de desempenho.

As NBASP 3000 reafirmam que a auditoria de desempenho (denominada pelos órgãos de controle externo brasileiro como auditoria operacional) visa a contribuir para uma maior economia, eficiência e efetividade da atuação governamental, bem como para boa governança, accountability e transparência. Para tanto, ao analisar a atuação governamental, nas suas múltiplas modalidades, busca identificar, além do alcance das metas e indicadores, os meios disponíveis para

---

2. ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions) são os documentos pelos quais a Intosai enuncia suas diretrizes para as instituições governamentais de controle.

a atuação, sugerindo aperfeiçoamentos eventualmente necessários para que os objetivos das organizações sejam atendidas.<sup>3</sup>

Em 2109, a INTOSAI publicou a Guid 9020, que deu um passo além na avaliação de políticas públicas, ao incluir a dimensão utilidade da política pública como campo a ser avaliado. De fato, observa-se que a ideia de avaliação tornou-se bem mais abrangente em relação ao modelo de avaliação de desempenho. A diferença é observada logo na definição:

Uma avaliação de política pública é um exame objetivando avaliar a **utilidade desta política**. Ela investiga seus objetivos, a implementação, os produtos, os resultados e impactos tão sistematicamente quanto possível, e mede seu desempenho com a finalidade de verificar sua utilidade. Avaliação assim torna-se crescentemente importante para o debate público na medida em que os líderes políticos precisam tomar decisões baseadas em evidências. (tradução e grifos nossos)

Chama logo a atenção no conceito o termo utilidade. Trata-se de verificar se uma política pública de fato atinge os objetivos a que se propõe, não se constituindo em intervenção supérflua, sem impactos significativos. Avaliar a utilidade de uma política não é, contudo, prescrever orientação política, não é restringir escolhas legítimas de quem foi eleito com uma agenda e deseja implementá-la com uma série de programas e ações. O papel da avaliação é tão somente fornecer evidências sobre o que pode funcionar ou não, os impactos, os custos envolvidos, de forma a melhorar a qualidade das decisões e subsidiar o debate público. O avaliador, contudo, não pode ter a pretensão de que suas preferências políticas, que se refletem em ações governamentais, prevaleçam.

---

3. A NBASP 3000 foi publicada pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e constitui uma tradução realizada pelo Tribunal de Contas da União da ISSAI 3000 (Standard for performance audit) da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

Além disso, a avaliação se concentra em identificar se de fato a política é necessária, no sentido de realizar diagnósticos bem fundamentados sobre os problemas existentes, observando sua relevância e se as medidas adotadas (ou propostas, no caso de avaliação *ex ante*) serão capazes de solucionar o problemas e, por fim, avaliar os impactos socioeconômicos mais gerais da política pública.

O Guid 9020 especifica os objetivos da avaliação de políticas públicas:

- 1) Planejamento/eficiência: analisar a justificação para a política e que os recursos disponíveis são adequados;
- 2) Accountability: demonstrar em que medida uma política alcançou seus objetivos, a forma como os recursos foram utilizados e os impactos da política pública. Em suma, oferecer transparência sobre os resultados da política, bem como dos custos envolvidos;
- 3) Implementação: melhorar o desempenho de uma política e a efetividade de como ela é entregue e de como é administrada;
- 4) Produção de conhecimento: entender que medidas funcionam bem, quais as que não funcionam, investigar as razões para esses resultados e se os beneficiários corresponderam aos que eram inicialmente foco da política;
- 5) Fortalecimento institucional: fortalecer a interação e o desenvolvimento de capacidades entre as instituições responsáveis pela implementação de políticas públicas.

#### **4. QUEM DEVE AVALIAR POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

É uma tarefa em que não há exclusividade para nenhuma instituição, isto é, a Constituição não atribuiu monopólio no desempenho dessa competência. Inicialmente, o próprio órgão que implementa uma política pública deve avaliar. Antes de propor qualquer política, deve examinar custos e benefícios, possibilidades de implementação,

desafios políticos e institucionais a serem enfrentados para o êxito da política proposta. Dos programas em execução, é fundamental estabelecer rotinas de avaliação, a fim de verificar o andamento da política, os impactos, os pontos que podem ser aperfeiçoados e se ela não deve ser descontinuada e substituída por outras políticas públicas mais adequadas. Os objetivos são superar a lógica da improvisação, do impressionismo ao implementar uma nova política e do incrementalismo, que faz perdurar políticas ineficazes e caras e que poderiam ser modificadas ou substituídas por políticas com relações de custo/benefício mais favoráveis.

As universidades e os institutos de pesquisa, públicos e privados, também são bons candidatos a avaliar políticas públicas de forma rotineira. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por exemplo, é uma instituição que tem tomado iniciativas importantes nesse campo, com livros publicados e seminários realizados. Sachs- da (2018) é um bom exemplo de reunião de estudos realizados por aquela instituição com esse intuito.

É importante enfatizar que a instituição que avalia deve ter muita transparência sobre sua agenda, sobre seus interesses. De modo contrário, a credibilidade da avaliação torna-se comprometida. Instituições privadas, por exemplo, devem deixar claro de quem recebem financiamento para a avaliação, se perseguem propósitos políticos específicos, e de uma forma geral, indicar quem são seus patrocinadores. A avaliação dessas instituições também é importante, mas o avaliado e a sociedade em geral poderão identificar eventuais vieses dos resultados alcançados. É melhor, obviamente, que a avaliação seja imparcial, mas se não for o caso, que se explicitem os interesses envolvidos.

E, por fim, as instituições de controle, como as controladorias e os tribunais de contas, são instituições vocacionadas, com fundamento na Constituição Federal, para avaliar políticas públicas. No art. 74, I, a CF expressamente afirma que compete ao controle interno “avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução

dos programas de governo e dos orçamentos da União.” No inciso IV, a CF determina que lhe cabe “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”.

E na missão institucional dos tribunais de contas está expresso em vários dispositivos a avaliação de políticas públicas. No art. 70, ao tratar de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a Constituição Federal expressamente determina a amplitude dessa fiscalização, que deve alcançar não apenas a legalidade, mas a legitimidade e a economicidade. Como realizar tal intento, sem avaliar as políticas públicas? Avaliar é essencialmente verificar se os programas e atividades em cursos são legítimos – no sentido de serem úteis para as finalidades públicas para os quais foram desenhados – e se estão em consonância com os princípios da economia, isto é, se os benefícios alcançados estão em linha com os custos incorridos, incluindo os custos de oportunidade, ou seja, se não existiriam usos alternativos dos mesmos recursos que trouxessem benefícios maiores.

O art. 71, que trata das competências específicas dos Tribunais de Contas, estabelece que as inspeções e auditorias serão de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional. A natureza operacional relaciona-se ao próprio funcionamento das entidades, programas e atividades fiscalizados, no sentido de verificar se atendem os objetivos para os quais foram criados. Supera, portanto, os exames formais, de conformidade com a lei e os demonstrativos contábeis, para um exame do próprio funcionamento, da própria operação sob exame.

Não por acaso, a INTOSAI tem liderado esforços substanciais para sistematizar as metodologias de avaliações de políticas públicas pelas entidades de controle externo. Inicialmente, de forma mais restrita, com as auditorias de desempenho (ISSAI 3000) e, ultimamente, de forma mais abrangente, com a GUID 9020.

No Brasil, os tribunais de contas também têm empreendido muita energia para atuar nessa linha. Em Lima e Diniz (2018), várias experiências de tribunais de contas com avaliação de políticas públicas,

particularmente com auditorias operacionais, são apresentadas. O Instituto Rui Barbosa publicou as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público de nível 3 (NBASP 3000), em 2019, e busca disseminar entre os tribunais de contas brasileiros essas práticas adotadas internacionalmente. A GUID 9020 da INTOSAI tem sido objeto de debates internos e de seminários, com o intuito de que suas diretrizes sejam amplamente conhecidas e adotadas.

## **5. ALGUMAS PROVIDÊNCIAS IMPORTANTES**

---

Avaliar políticas públicas é essencial se quisermos aumentar a eficiência do gasto público, ampliar a transparência e a governança da atuação governamental. Mas não é panaceia, devendo-se observar alguns cuidados essenciais, para não gerar frustrações e equívocos.

A primeira providência para a instituição que avalia, seja um tribunal de contas, seja um instituto de pesquisa ou universidade, é manter um bom grau de humildade. É que o avaliador não pode colocar-se na posição de quem vai decidir. Quem avalia oferece evidências, dados, informações, análises, mas não decide. Política pública é sempre uma decisão política. Se as eleições levarão ao governo, por exemplo, um grupo que propõe políticas que garantam mais equidade, é natural que medidas nessa direção sejam tomadas. Isso pode envolver des- de aumento de alíquotas de imposto de renda, de produtos de luxo e isenções para produtos de consumo popular, como a cesta básica por exemplo. Pode envolver quotas nas universidades públicas, por exemplo, e bolsas de estudos nas universidades privadas.

O papel da entidade avaliadora não é discutir o mérito dos objetivos de maior equidade. A sua atividade começa com essa decisão política como premissa. Avaliar envolve, portanto, saber se as políticas públicas específicas atingirão aqueles objetivos. Se os meios adequados foram empregados, se as metas e indicadores foram bem definidos, se a política pública adotada é útil e relevante para o objetivo de maior equidade, se os mesmos benefícios não poderiam

ser obtidos com custos menores, se os indicadores foram definidos e são compatíveis com os objetivos políticos. Além disso, verificarse os impactos sociais e econômicos da política pública foram satisfatórios.

A segunda providência é o cuidado em isolar os efeitos da política pública. Muitas vezes, determinado indicador melhora por outros fatores que não as medidas adotadas. Se o avaliador não considerar esses efeitos, chegará a conclusões equivocadas. Assim, a equidade pode ter aumentado pelo efeito de expansão da economia, que acabou reativando atividades que empregam pessoas menos qualificadas, por exemplo, e não por causa de alguma política específica. Ter métodos cientificamente comprovados que contem com variáveis de controle bem definidas é fundamental para evitar erros desse tipo, que são muito comuns.

A terceira providência é escolher bem o que vai ser avaliado. A política pública há de ser suficientemente importante para que se possa mensurar sua utilidade e impactos socioeconômicos mais amplos. Uma política muito pontual deve ser, portanto, descartada como objeto de avaliação. Ao mesmo tempo, devem-se evitar políticas públicas abrangentes demais, de difícil mensuração e que exigiria uma capacidade operacional muito grande da instituição avaliadora. Em vez de avaliar a política de saúde pública, é melhor avaliar a política pública de transplante de órgãos. Em vez de avaliar a política educacional, é preferível avaliar a política de alfabetização ou de aprendizagem de matemática, por exemplo.

Por fim, é fundamental ter a perspectiva, principalmente para os tribunais de contas, de que o objetivo principal de avaliação de políticas públicas é contribuir para que as políticas públicas sejam melhores. Não, há, portanto, nenhuma finalidade de aplicar sanções, de julgar ou de fazer qualquer reprimenda. A avaliação de políticas públicas na INTOSAI não foi considerada uma modalidade de auditoria (como a auditoria operacional, espécie da mesma forma que auditoria financeira e auditoria de conformidade) exatamente porque o seu “espírito” é distinto. É essencialmente contribuir.



O método de realizar envolve muita confiança entre avaliador e avaliado, intensa interação, discussão sobre métodos utilizados e resultados alcançados e também deve incluir os interessados na política de uma forma ampla, os chamados *stakeholders*. Na avaliação educacional, por exemplo, além dos profissionais de educação, devem ser entrevistados alunos, pais de alunos, empresas contratantes, enfim, um conjunto bem amplo de pessoas e instituições, exatamente porque entre os objetivos está identificar impactos socioeconômicos mais abrangentes da política pública adotada.

## REFERÊNCIAS

---

- Carvalho, Alexandre; Mendonça, Mario Jorge, Silva, José Jaime (2018). “*Avaliação de Priorizações para política de banda larga no Brasil.*” Em Sachsida, Adolfo (org.). “Políticas Públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos.” IPEA
- Howlett, Michael; Ramesh, M; Perl, Anthony (2013). *Política Pública: Seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Editora Campus.
- Governo Federal (2018). *Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante*. Vol. 1
- Governo Federal (2018). *Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Post*. Vol. 2
- Instituto Rui Barbosa (2019). *NBASP 3000. Norma para auditoria operacional*.
- Intosai, Guid 9020 (2019). *Evaluation of Public Policies*
- Lima, Edilberto Carlos Pontes (2015). *Curso de Finanças Públicas: Uma abordagem Contemporânea*. Editora Atlas.
- Lima, Edilberto Carlos Pontes e Diniz, Gleison Mendonça (2018). *Avaliação de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional.*” Em Sachsida, Adolfo (org.). “Políticas Públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos.” IPEA
- Sachsida, Adolfo (org.). (2018). “Políticas Públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos.” IPEA.