

Avaliação de políticas públicas no marco zero da gestão

19/01/2023

Inequívoco o amadurecimento da temática afeta à necessária relação entre Direito e políticas públicas num ordenamento constitucional como o brasileiro, em que se tem uma opção fundante em favor de um Estado — e, por via de consequência, de uma administração pública [1] — finalisticamente orientado. Tradução máxima do reconhecimento dessa conexão se teve na edição da Emenda 109/2021, que erigiu como dever das estruturas da administração pública "realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei".



Vanice Valle

professora e consultora

Vivemos hoje primeiro momento de alternância de poder pela via

do sufrágio, havido já sob a égide da referida determinação constitucional — e um componente relevante de sua compreensão parece merecer destaque, tendo em conta em especial as eventuais alternâncias de orientação política havidas por todo o território nacional. Refiro-me especificamente aos termos em que o dever constitucional de avaliação de políticas públicas se ponha em relação às novas gestões que se iniciaram há poucos dias.

É da natureza mesmo da alternância do poder que se empreenda à consequente revisão da orientação política até então vigente; e constituirá desdobramento natural desse processo, a eventual reconfiguração de políticas públicas antes em curso. Duas questões, todavia, restam sugeridas pela instituição expressa do dever constitucional em relação à avaliação desses mesmos programas de ação: 1) se há um dever específico relacionado à avaliação, antecedente lógico da revisão decorrente da alternância democrática de poder; e 2) caso positiva a resposta à primeira indagação, quais sejam os achados suficientes a justificar a reconfiguração de

políticas públicas em curso.

Para o enfrentamento desses dois pontos da agenda investigativa que relaciona Direito e políticas públicas, será relevante esclarecer qual seja a concepção adotada em relação à etapa de avaliação: se uma inclinação de teor tecnicista, de simples conformidade entre os resultados de um programa em relação aos objetivos propostos [2]; ou se uma compreensão mais abrangente, alinhada com uma verdadeira sociologia política da administração pública, atenta às transformações nas condições de exercício do poder político e de sua legitimação [3].

A concepção que privilegia a dimensão de resultado, e tem em conta a aptidão da ação pública havida para gerar a entrega de bens ou serviços planejados, propõe relevantes informações sobre a dimensão de execução da política pública. Medição do desempenho governamental soa como ferramenta útil à aferição da eficiência da ação estatal, tanto quando esta seja determinada por uma simples lógica de alocação racional de recursos públicos disponíveis, quanto na hipótese em que a orientação seja a da alocação redistributiva de bens e serviços. Inequívoco o aprendizado potencial desse tipo de iniciativa, eis que é no plano concreto da ação estatal que se poderá aferir equívocos na formulação; a existência de bloqueios fáticos ou institucionais ao programa de ação inicialmente formulado, ou ainda tantos outros incidentes que podem conduzir a um resultado distinto do concebido no plano teórico.

Na segunda compreensão da avaliação de políticas públicas – na qual as variáveis incidentes sobre o problema público e as estratégias eleitas para seu enfrentamento são igualmente consideradas, não só na formulação, mas em toda a implementação e avaliação — amplia-se o objeto de análise para além do (des)acerto das escolhas técnicas empreendidas pelo formulador da política pública. Mais do que uma simples aferição de adequação objetiva entre metas e indicadores, tem-se um verdadeiro exercício de política na avaliação das políticas públicas[4]. Esse juízo, que transcende a simples aferição técnica objetiva do alinhamento entre o planejado e as alterações determinadas pela implementação da política pública permitirá, por sua vez, distintos usos, identificados por Faria como (a) instrumental; (b) conceitual; (c) como instrumento de persuasão; e (d) para o "esclarecimento".

Retomemos então a questão sugerida a este breve ensaio: a avaliação de políticas públicas, no singular momento do marco zero de uma nova gestão governamental, se apresenta como premissa à formulação de decisões de descontinuidade ou reformulação dessa mesma estratégia de enfrentamento de problemas públicos?

A essa primeira indagação, a resposta, na compreensão desta articulista, é de ser inequivocamente positiva, e por várias razões.

Em que pese o resultado do sufrágio indicar uma identidade do eleitorado com uma visão de mundo e de Estado detida pelo vencedor da eleição, dificilmente essa orientação ideológica compreende, em detalhes, quais sejam os termos de políticas públicas a serem conduzidas nas áreas "x" ou "y". Evidentemente, em situações extremas — que alguns dirão vivenciadas no momento — se pode identificar uma dissonância radical entre programas de governo, o que já indica a necessidade do câmbio. Mesmo em situações que tais, todavia, o princípio da eficiência, reforçado agora pelo dever constitucional de desenvolvimento de avaliação de

políticas públicas, exige uma aproximação fundada em evidências, que permita "*entender como uma política foi feita, destrinchar os seus resultados e amparar tecnicamente as decisões para eliminação, continuação ou ampliação de determinada política pública, privilegiando a análise técnica e uso otimizado dos recursos públicos às muitas necessidades sociais*" [5].

Importante frisar que o que se defende é a necessidade da existência de elementos de avaliação que amparem o juízo de reformulação ou descontinuidade. Esses mesmos elementos podem ter sido produzidos inclusive pela equipe do governo que se finda — que tem em seu favor, é sempre relevante se destacar, a presunção de legalidade e veracidade. Inexistentes elementos com um mínimo de atualidade, imponível será o desenvolvimento dessa mesma avaliação de parte dos que chegam, como suporte de validade do juízo técnico a ser manifesto em relação à política pública antes em curso.

Vale ainda dizer que a afirmação de que a avaliação em sentido estrito, identificada como consonância entre planejamento e execução; entre metas e resultados seja necessária, não afasta a possibilidade de se preservar as políticas públicas em curso no que se está chamando de "marco zero", para que se possa desenvolver a avaliação em sentido mais amplo, acima já referida — que, evidentemente, exige mais tempo.

Tem-se então o tema suscitado na segunda questão: quais os achados decorrentes da avaliação de políticas públicas que autorizariam a reconfiguração das estratégias de ação?

Essa é pergunta que não admite resposta em abstrato. É certo que o descumprimento do plano de ação, ou mesmo o inatendimento dos resultados inicialmente previstos, sinalizam a necessidade de uma análise quanto às causas deste *outcome* — mas não permitem por si só afirmar o dever de reconfiguração da estratégia inicialmente desenhada. As razões para o não atingimento dos objetivos previstos podem ser diversas, e possivelmente serão identificadas com mais precisão, a partir da realização de uma avaliação de escopo mais abrangente, que identifique e pondere externalidade negativas que tenham influído no resultado.

De todo o exposto, o que resulta é que a legitimação democrática que recai sobre o vencedor do pleito, em especial no marco zero de nova gestão, não parece suficiente a autorizar redesenho ou descontinuidade de políticas públicas, sem a precedente informação originária de um exercício, ainda que mais recortado, de avaliação dos programas de ação antes em curso. Tenha-se em conta que mesmo na perspectiva da política, a avaliação pode se apresentar, como já indicado acima, como um relevante elemento de persuasão.

Importante, todavia, tematizar a questão, inclusive para subsidiar a eventual edição da lei reguladora, prevista pelo artigo 37, § 16 CF, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional 109. Também neste domínio o Direito se vê chamado a resistir a velhos esquemas compreensivos cuja subsistência no imaginário do jurista leva à má compreensão do fenômeno das políticas públicas. Manifestação clara dessa irradiação das matrizes tradicionais do pensamento jurídico é a sobrevalorização que hoje se empreende no campo do Direito, à chamada avaliação *ex ante* de políticas públicas — que ecoa na verdade a ideia do processo legislativo ou regulatório, com uma preocupação predominante com o dever-ser.

O ponto principal é que o marco zero a que se refere o título deste ensaio é de uma gestão — mas nunca da administração pública em si, ou de suas estratégias de enfrentamento de problemas públicos. Uma política pública pode ser reconfigurada ou descontinuada por várias razões — mas nunca pela exclusiva circunstância de que ela seja associada a alguém que foi apeado do poder.

[1] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Moralidade administrativa – do conceito à efetivação. **Revista de Direito Administrativo**, v. 190, p. 1-44, 1992.

[2] ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, v. 51, nº 4, p. 5-60, 2000.

[3] KÜBLER, Daniel e MAILLARD, Jacques de. **Analyser les politiques publiques**, France: Presses Universitaires de Grenoble, 2009, p. 13.

[4] FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, p. 97-110, 2005.

[5] MOTTA, Fabrício e BONIFÁCIO, Robert. Políticas públicas: o jabuti do bem. Coluna *Interesse Público*, **Conjur**, publicado em 1º de abril de 2021, disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-abr-01/interesse-publico-politicas-publicas-jabuti-bem>, acesso em 18 de janeiro de 2023.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2023-jan-19/interesse-publico-avaliacao-politicas-publicas-marco-zero/>