



## AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A NOÇÃO DE ÊXITO: o olhar de Figueiredo e Figueiredo”

Ana Cristina Brito Arcoverde<sup>1</sup>

**Resumo:** A avaliação de políticas públicas no Brasil é incipiente e recente, não se constituindo por sua vez uma tradição ou prática sistemática corrente. Estudos remontam aos anos de 1985, notadamente a produção teórica de Argelina Figueiredo e Marcus Figueiredo como os primeiros esforços em tematizar e sistematizar a prática de avaliação em políticas públicas. Neste cenário, incipiente também as discussões em torno da noção de êxito. Objetivamos com este artigo resgatar a contribuição dos autores citados acerca da avaliação de políticas públicas, e evidenciar discussões em torno da noção de êxito.

**Palavras-chave:** Avaliação, políticas públicas, êxito.

**Abstract:** The evaluation of public policy in Brazil is incipient recent, not constituting by its turn a tradition or systematic practice. Studies go back to the years 1985, notably production theoretical of Argelina Figueiredo and Marcus Figueiredo as the first efforts in addressing and systematic practice of evaluation in public policies. In this scenery, discussions around the concept of success also are incipient. Aim with this article rescue the contribution of the authors quoted on the evaluation of public policies, and to evidence discussions around the concept of success.

**Key words:** Evaluation, public policies, success.

---

<sup>1</sup> Docente. Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: ana.arcoverde@gmail.com



## 1. INTRODUÇÃO

A avaliação de políticas públicas no Brasil é incipiente e recente, não se constituindo por sua vez numa tradição ou prática sistemática corrente. Estudos remontam aos anos de 1985, notadamente a produção teórica de Argelina Figueiredo e Marcus Figueiredo, como os primeiros esforços em tematizar e sistematizar a prática de avaliação em políticas públicas. Este fato é corroborado pela afirmação de Draibe

“Em 1985[...] foi realizado pela primeira vez no Brasil, por Argelina Figueiredo e Marcus Figueiredo, um estudo das pesquisas de avaliação de programas sociais brasileiros de previdência social, Saúde, Nutrição, Habitação, Saneamento e Fundos Sociais. As conclusões apontaram diversas lacunas. Uma delas foi o caráter incipiente dessas avaliações. Eram poucas, assistemáticas, não produziam recomendações e não avaliavam todos os aspectos necessários para se constatar o bom funcionamento do programa”(DRAIBE,2003;94)

Tomando como referência o texto,propulsor dos estudos sobre avaliação de políticas públicas, intitulado “Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica”, de Argelina Figueiredo e Marcos Figueiredo, publicado na revista Análise & Conjuntura, volume 1, número 3, Belo Horizonte, set./dez. 1986, objetivamos com este artigo discutir a temática da pesquisa de avaliação em políticas públicas, resgatar os principais elementos constitutivos e argumentativos apresentados por seus autores, os limites de sua discussão e, particularmente, o conceito, de êxito.

Necessário ressaltar que o texto referenciado, escrito em meados dos anos 1980, precisamente 1985, e publicado em 1986,insere-se no contexto de profunda crise social e agudização da questão social: instalação/consolidação da Nova República, caracterizado pelo processo de democratização do Brasil pós Ditadura Militar de 1964 e; promulgação da Constituição de 1988 que, no plano legal, reconheceu direitos, (re)significou políticas sociais e demarcou o processo municipalizante destas.

A atualidade do texto de Figueiredo e Figueiredo (1986) encontra-se notadamente na manutenção de lacunas na avaliação de políticas públicas bem como nas dificuldades em proceder à avaliação política das políticas públicas. Nesta perspectiva, encontram-se também as dificuldades em perceber e definir o que se considera êxito na avaliação. Isto exige, com base no texto, que busquemos apreender os elementos indutores à necessidade de investigação sistemática, avaliação política das políticas, e a produção de conhecimento sobre



esta área temática, visualizando inclusive, a sistematização de avaliações no âmbito municipal, dado o caráter municipalizante das políticas sociais no Brasil pós 1988.

## **2. AVALIAÇÃO POLÍTICA E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS: O OLHAR DE FIGUEIREDO E FIGUEIREDO(1986).**

No texto “Avaliação política e avaliação de políticas:um quadro de referência teórica”, Argelina Figueiredo e Marcus Figueiredo afirmam que a pesquisa de avaliação de políticas públicas no Brasil ainda é incipiente. Emerge a partir da década de 1980, de forma desigual entre os diferentes tipos de políticas sociais.

O texto citado busca, conforme seus autores,

“[...] sistematizar os objetivos, os critérios e os modelos de avaliação de políticas sociais. Enfatizamos inicialmente, a necessidade de ampliar e sistematizar os estudos de avaliação política, isto é, aqueles que se voltam para aferição do grau de consistência entre os objetivos sociais, os princípios e os meios a serem usados. Mostrando também, o estado das artes na área das pesquisas de avaliação de políticas sociais” (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, p.123/124)

Definindo como objetivos revisar a bibliografia especializada e recente sobre avaliação de políticas públicas e dos estudos de avaliação de políticas sociais no Brasil; Construir conceitos e um quadro de referência teórica; o texto em tela divide-se em 4 (quatro) seções: 1) Avaliação Política e Avaliação de Políticas; 2) Avaliação de políticas: objetivos, critérios e modelos analíticos;3) Avaliação de Políticas Sociais no Brasil e 4) Avaliação política, Avaliação de Políticas e “prioridades 85”: Breves comentários,seguido de referências bibliográficas. Construindo seu esquema argumentativo os autores iniciam criticando a forma tradicionalmente utilizada na análise/ avaliação das políticas públicas consideradas “neutralista”, dado o enfoque na eficácia das políticas e descarte dos princípios que a fundamentam (conteúdo).

Figueiredo e Figueiredo (1986, p.108), referenciando-se em Brian Barry (1975) que define avaliar como “atribuir valor: é determinar se as coisas são boas ou más” entendem a avaliação política como.

“[...] a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra”. ((FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986 p.108) Ressaltando ainda que a avaliação de políticas sociais utiliza-se dos métodos próprios da pesquisa social, dentre eles a pesquisa de populações por amostragem, análise de dados agregados (contabilidade social), análise de conteúdo e observação participante(FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986 p.109)



Neste sentido ressaltam que o

“[...] mais importante nessa discussão é o estabelecimento das conexões lógicas entre os objetivos da avaliação, os critérios de avaliação e os modelos analíticos capazes de dar conta da pergunta básica de toda pesquisa de avaliação: a política ou programa social sob observação foi um sucesso ou um fracasso?” (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986 (p.109).

Para os autores, as pesquisas de avaliação se enquadram em dois tipos básicos:

- a) Avaliação de Processo que “[...] visa a aferição de eficácia: se o programa está sendo (ou foi) implementado de acordo com as diretrizes concebidas para sua execução e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas [...]” (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986;110/111)
- b) Avaliação de impacto que “[...]tem um ambição mais ampla e bem mais complexa. Ela diz respeito aos efeitos do programa sobre a população-alvo” (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986,p111).

Os autores chamam a atenção para a importância de três fatores básicos na avaliação, tanto de processo, quanto de impacto, que se constituem “na definição operacional clara dos objetivos do programa, bem como, especificação dos critérios de sucesso e medidas de aferição do sucesso” (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986) o que induz a seguinte conexão lógica.

PROPÓSITO⇒OBJETIVOS⇒TIPO DE PESQUISA ⇒CRITÉRIO DE SUCESSO⇒  
MODELOS PARA AFERIÇÃO DO SUCESSO/FRACASSO.

Nesta direção, Argelina Figueiredo e Marcus Figueiredo (1986), chamam atenção para os procedimentos metodológicos da avaliação de impacto e de processo, dando centralidade à avaliação de impacto. Apresentando em seguida um quadro da avaliação das políticas sociais no Brasil, identificando inclusive os problemas relacionados ao funcionamento dos programas sociais e que aparecem com alta incidência nos estudos analisados, bem como breves comentários a respeito da avaliação política, avaliação de políticas e “Prioridades 85”, com destaque para avaliação da política de nutrição/alimentação.





Tratando especificamente da avaliação de processo, importante ressaltar que o objetivo avaliativo seria o de verificar se o desenho da política (objetivos, propósitos, estratégias e a própria execução) segue o estabelecido previamente. Nesta direção, os autores ressaltam que a literatura destaca a avaliação de processo a partir de três tipos: Avaliação de metas ou resultados; avaliação de meios - metodologia de implantação; avaliação de custos benefício e/ou custo resultado, tratando em seguida cada um destes tipos.

Os autores ao pensarem as políticas com propósito de mudanças, relacionado-as à avaliação de impacto, notadamente aos critérios de efetividade objetiva, subjetiva e substantiva, concluem que é importante identificar as mudanças pretendidas, ou a que se proponha a política para identificarem se estas obtiveram sucesso ou fracasso. Neste sentido, afirmam que as políticas tiveram sucesso ou fracasso “[...] quando se podem imputar a eles a condição de causa necessária quando não suficiente, de uma mudança observada. Ou seja, a constatação de que ocorreram mudanças não é suficiente para concluir-se pelo sucesso do programa necessário demonstrar que elas não ocorreriam (total ou parcialmente) sem o programa” (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986,p.105).

Complementa tais afirmativas elencando um conjunto de resultados que se esperam de políticas com propósito de mudanças, que se constituem parâmetros de aferição de sucesso ou fracasso. Quais sejam:

- a) O resultado esperado é alcançado;
  - b) Um resultado não esperado é produzido, sendo, porém positivo;
  - c) Resultados do tipo (a) e/ou (b) ocorrem e são bons no ciclo de vida imediato, porém negativo no médio ou longo prazo;
  - d) O resultado esperado é produzido no que diz respeito a cada membro da população-alvo, isto é cada indivíduo melhora sua situação social; a médio prazo, a categoria social a que estes indivíduos passam a pertencer piora;
  - e) O resultado esperado não é alcançado, e nenhum outro resultado é produzido;
  - f) Um resultado não esperado ocorre, sendo, porém, negativo.
- (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986,115)



Em termos de parâmetros de aferição do sucesso ou fracasso de uma política poderíamos dizer que as letras **(a)** e **(b)** expressam o sucesso, a letra **(c)** expressam o sucesso ou fracasso dependendo do escopo. A letra **(d)** expressa efeitos individuais e agregados e as letras **(e)** e **(f)** expressam o fracasso catastrófico.

Ao tratar especificamente de políticas sociais no Brasil os autores apresentam uma situação das políticas sociais com marco nos anos 1980, apontando as áreas que tem mais estudos sistematizados ou onde a prática de avaliação é mais sistemática, apresentando um conjunto de problemas acerca da avaliação de políticas sociais no Brasil, bem como, em seguida, discorrendo especificamente acerca dos principais resultados das pesquisas de avaliação de políticas de nutrição. O texto é concluído com comentários/avaliação acerca da avaliação política e avaliação de políticas acerca do programa Prioridades 1985, considerado pelos autores como a primeira manifestação concreta do governo da Nova República frente à questão social.

### **3. A NOÇÃO DE ÊXITO E A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

O texto destaca a noção de êxito vinculado à identificação do sucesso ou fracasso de uma política ou programa, determinado a partir da relação entre objetivos e implementação.

Os limites desta possibilidade encontram-se em que o texto, apesar de indicar uma reflexão possível para pensar a política em termos políticos, a meu ver o sentido ou fundamento de sua construção acaba limitando a avaliar a noção de sucesso a questões vinculadas a sua materialização. Os fundamentos políticos ou o sentido, a idéia, ideologia ou teoria que as fundamentam não entram em questão. Nesta perspectiva, reserva-se ao formulador o papel diferenciado de pensar a política sem entender as (re) construções de seu processo de materialização, o desenho distancia-se como elemento para avaliação do real. O máximo identificado nos objetivos a serem atingidos.



Em síntese, a noção de êxito constitui-se na identificação do sucesso. O contraponto, fracasso, serve somente como balizador dos limites do êxito/sucesso. Não se constituindo central para os autores.

Um elemento perdido em sua discussão é a não inclusão no processo de avaliação do êxito da percepção dos beneficiários, no sentido de identificação dos impactos em suas vidas, elemento difuso, haja vista muitos serem os fatores e vetores da vida, não só a inserção em um programa etc.

Importante ressaltar ainda, como nos afirma SOUSA (2007) que a noção de êxito, estaria situada

“[...] no tocante aos princípios [...] (principalmente na formulação; b) pensando-se em termos de avaliação de impacto (efeitos do programa sobre a população-alvo, visa estabelecer relação causal entre a política e as alterações, tamanho e natureza do impacto, mudanças, ações experimentais ou mais precisamente desenhos quase-experimentais)(111,115,116); o êxito residiria na implementação; c) poder-se-ia pensar, também, numa avaliação de processo (afecção da eficácia, se o produto atingiu ou atingirá as metas, serve como controle e monitoramento) e em termos de se analisar se a implementação está de acordo com os princípios de justiça social etc; d) o hiato entre proposições e relação causa-efeito decorreria de três fatores básicos no caso a inexistência de especificação dos objetivos, especificação do critério de sucesso e medidas para aferir o sucesso, a avaliação de impacto engloba os três e o processo os dois itens (111); e) sintetizando a análise dos autores, podemos dizer que a conexão lógica como eles chamam ou percurso (diríamos) vai dos propósitos da política e tipo de avaliação e critérios de medição do sucesso(111)”(SOUSA,2007,47)

Em termos gerais podemos pensar que os autores centralizam a idéia de êxito no sucesso da política, programa ou projeto tendo como referência principal os impactos e princípios, apesar da noção de êxito corrente na avaliação “[...] termina ficando circunscrito ao que supostamente ocorre com as decisões (se são cumpridas são êxito) e não envolve os valores e quem ganha com as políticas públicas e quem perde”(SOUSA,2007,48)

#### **4.CONCLUSÕES**

A prática de avaliação, mesmo transcorridos 23 (vinte e um) anos da edição do texto de Figueiredo e Figueiredo (1986), a prática da avaliação de políticas públicas no Brasil ainda é incipiente. Neste sentido, ressalta-se que esta não é compreendida como uma pesquisa, criteriosa e rigorosa, que não se limita a observar resultados estatísticos, mais também percepções de impactos, sobretudo na vida dos sujeitos/beneficiários e,



especialmente, a avaliação política no sentido de definir a positividade ou negatividade de certas escolhas na definição da política, programa ou projeto.

Nesta realidade que dizer da avaliação política da política? Esta inexistente, pois seria colocar em cheque a tomada de decisões de seus formuladores/ elaboradores e executores. Nesta direção, ressaltamos que um outro problema se apresenta: reconstruir o significado de políticas públicas, tirando desta o elemento determinante da vinculação com Estado/Governo.

Avaliar, atribuir valor, significa, neste contexto, pensar políticas públicas além da ação estatal e/ou dos governos, avaliada criteriosamente e rigorosamente a partir de pesquisa com rigor científico e metodológico. Além de, em seu conjunto, acrescentar/adicionar a idéia do êxito, pensar em resultados positivos/positividades das políticas/programas, melhor expressando os caminhos para seu (re) desenho e formas de operacionalização.

Neste sentido, ressaltamos que pensar avaliação de políticas públicas como pesquisa que identificam êxitos e não o fracasso, um contraponto avaliativo e não objeto central direciona-nos a pensar a avaliação de políticas como identificação dos tipos de êxito expressos através da EFICÁCIA, como produção de bens, EFICIÊNCIA e EFETIVIDADE como mudanças e impactos.

No campo da pesquisa de avaliação de políticas públicas podemos pensar em definir/proceder escolhas metodológicas como nos indica SOUSA(2007), observando , conforme o quadro abaixo

ALTERNATIVAS		DESDOBRAMENTOS			OBS
Problema	Hipótese	Objetivo	Tipos de Foco	Avaliação	

A avaliação de políticas públicas, como pesquisa, e a subárea da análise de políticas públicas, devem observar a rigorosa definição do problema que se quer resolver articulado ao foco, como condição para definir hipótese, objetivos e o tipo de avaliação a ser realizada. Devendo levar em consideração os aspectos políticos (a definição/elementos que a movem/fundamentam) e na implementação o que pensam os seus usuários/beneficiários, como condição de entender o nível de satisfação e impacto em suas vidas, garantindo-lhes um papel mais ativo no planejamento, execução e avaliação das políticas a eles destinados.





A noção de êxito insere-se por sua vez, no esforço em consolidar a avaliação de políticas públicas como prática, direcionada a identificar as positivities/ sucesso de sua concepção/planejamento, materialização.

O olhar de Figueiredo e Figueiredo (1986) constituem-se, ao nosso ver, ainda fonte de referência para os estudos acerca de avaliações de políticas públicas, no Brasil.

## 5. REFERÊNCIAS

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo; IEE/PUC-SP.,2001. Pág.13/42.

DRAIBE, Sônia Miriam. A importância da avaliação das políticas públicas In VIVARTA, Veet (coord.). Que país é este? Pobreza, desigualdade e desenvolvimento humano e social no foco da imprensa brasileira. Cortez. São Paulo. 2003.p. 94/95

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise & Conjuntura*, v. 1, n. 3, Belo Horizonte, set./dez. 1986.

SOUSA. Lincoln Moraes. Figueiredo e Figueiredo - novo fichamento. PPGCS/UFRN. Natal. 2007. mimeo.