

Avaliação enquanto instrumento público: um exercício administrativo, uma ferramenta de gestão ou um dever democrático?

VIII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA



40 ANOS DE DEMOCRACIA(S)

PROGRESSOS, CONTRADIÇÕES E PROSPETIVAS

Universidade de Évora
14 - 16 Abril / 2014

Mónica Catarina do Adro Lopes

Doutoranda em Sociologia*

CES/FEUC

monica@ces.uc.pt

INTRODUÇÃO

A avaliação de políticas públicas é desde há alguns anos uma preocupação central dos governos dos países industrializados e aparece ligada a aspetos sociais e de transparência democrática, em estreita relação com a participação plural dos diversos atores, apontando para um novo tipo de controlo político-democrático em consonância com os princípios da *Nova Governação*. Esta nova forma de governar apoia-se em modelos de gestão pública, que perseguem maior eficácia e eficiência do sector público nos seus diferentes níveis de governo, estratégico e operativo.

A avaliação, enquanto instrumento público, possui, nesta linha, duas vertentes complementares e diferenciadas: a vertente política estratégica e democrática – que remete para a responsabilização e para a transparência das instituições – e a vertente gestionária – que melhora a gestão pública e a prestação de contas. O caráter político da avaliação tem vindo a ser incorporado paulatinamente nas conceções atuais sobre avaliação, procurando o equilíbrio entre o desenvolvimento técnico e a responsabilidade democrática, uma vez que o fim último da avaliação é a utilidade social. Trata-se de valorizar os recursos públicos com o fim de transformar o que não funciona, não sob premissas exclusivamente técnicas, mas também de interlocução social, que propicie uma cultura de responsabilidade e melhoria contínua.

Todavia, segundo algumas análises (Cuesta e Martínez, 2010; Madureira e Rodrigues, 2007), a incorporação do marco referencial da governação (*governance*) na avaliação de políticas públicas, que seria o ponto de partida para a valorização da ação pública que se quer considerar dentro do bom governo, não tem sido frequente.

OBJETIVOS

Contextualizar a avaliação de políticas públicas no marco referencial da governação.

Refletir sobre as origens da avaliação, equacionado a influência da integração europeia no seu impulsionamento.

Analisar o panorama atual e as tendências de desenvolvimento da prática de avaliação de políticas públicas em Portugal.

MÉTODOS

Reflexão de caráter preliminar, baseada:

- Na revisão da literatura sobre avaliação de políticas públicas.
- No mapeamento de informação qualitativa sobre fundos estruturais e sobre organismos e agências (governamentais e não governamentais) dedicados à avaliação de políticas e programas públicos em Portugal.
- Em entrevistas com atores relevantes no domínio da avaliação (peritos em avaliação de políticas públicas, técnicos/as de avaliação, representantes de estruturas de avaliação).

RESULTADOS

1. O impulso da União Europeia para a avaliação

- Sem uma produção relevante no campo das teorias da avaliação, o desenvolvimento inicial de exercícios de avaliação em Portugal resultou sobretudo dos requisitos das regulamentações de programas cofinanciados por fundos comunitários, e centrou-se em aspetos metodológicos associados à aplicação de procedimentos então novos no contexto português (Ferrão e Mourato, 2012; 2010).

2. Alguns marcos da evolução da avaliação de políticas públicas em Portugal

- A década de 90 do último século, cujo início é marcado pelo surgimento das primeiras publicações sobre avaliação, representa o período de nascimento da avaliação de políticas públicas como domínio profissional e científico próprio em Portugal.

- O panorama da avaliação de políticas públicas em Portugal alterou-se, entretanto, de forma considerável, sobretudo a partir do início da segunda metade da primeira década deste século (Ferrão e Mourato, 2012; 2010). Multiplicaram-se os exercícios de avaliação, diversificaram-se os objetivos visados, os domínios de aplicação e as metodologias utilizadas. Temos assistido a um aumento significativo no número de profissionais, investigadores/as e organizações do setor privado (lucrativo e não lucrativo) especializados na avaliação de políticas e programas públicos, gerando procura e favorecendo a oferta de formação especializada. As universidades começaram a oferecer este tipo de especialização, particularmente ao nível da formação pós-graduada.

3. Notas sobre o panorama atual

- Apesar do caminho já percorrido, o histórico de reflexão, debate, produção e disseminação do conhecimento (científico e técnico) no domínio da avaliação no nosso país é, ainda, limitado. Considerando que a crescente importância da avaliação na sociedade portuguesa tem estado sobretudo associado aos Fundos Estruturais Comunitários, e dada a relativa autonomia dos projetos europeus, desenvolveram-se culturas de avaliação com filosofias, abordagens e metodologias próprias que não confluíram para produzir uma cultura de avaliação comum e generalizada (AvalPortugal, 2012).

- Os mecanismos de avaliação instituídos são, pois, insuficientes e incompletos. Ao contrário de outros países da EU, em Portugal não foi ainda criado um organismo oficial central de avaliação multisetorial que sinalize a importância atribuída pelo Estado à avaliação de políticas públicas enquanto pilar de boa governação e como uma forma de fortalecer o processo democrático. Ao invés de um sistema coeso de avaliação, existe uma constelação de organizações com mandatos e/ou práticas de avaliação que não estão relacionados.

- Além da ainda fraca institucionalização da função de avaliação na administração pública, este instrumento tem surgido no discurso político sobretudo como meio de controle e de contenção da despesa pública, e menos como instrumento de promoção do conhecimento, de responsabilização política, de transparência dos processos e de participação da sociedade civil nas tomadas de decisão.

CONCLUSÕES

Na atualidade, não se entende a avaliação apenas como ferramenta técnica, de utilidade para o nível de gestão dos governos, mas sim um instrumento de fortalecimento do Estado no seu nível estratégico, sob os princípios de bom governo, tornando mais transparente e responsável a ação pública, melhorando a eficiência gestora do setor público e concebendo um papel mais ativo para os atores implicados nas políticas públicas.

Todavia, as questões da avaliação de políticas públicas que podem responder às exigências do novo paradigma da Governação não têm sido incorporadas no discurso político português. De resto, não se pode dizer que a avaliação tenha sido alguma vez sistematizada e considerada uma política pública autónoma no nosso país. A atividade de avaliação vem ocorrendo em Portugal há anos, com uma aceleração e mudança qualitativa desde a segunda metade deste século, mas ainda não reverteu num sistema de avaliação consolidado. Isto aponta para o ainda longo e complexo caminho a percorrer no sentido da institucionalização de um sistema de avaliação no nosso país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AvalPortugal (2012), *Relatório de Atividades 2011 da Associação Portuguesa de Avaliação*. Página consultada a 4 de Setembro de 2013, em <http://www.avalportugal.org/documentos.aspx>.
- Cuesta, Marisa; Martínez, Ana R. (2010), *Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- Ferrão, João; Mourato, João (2010), "A avaliação de políticas públicas como factor de aprendizagem, inovação institucional e cidadania: o caso da política de ordenamento do território em Portugal", *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 12 (1).
- Ferrão, João; Mourato, João (2012), "Responsabilidade Social Territorial e Localismo Ético", *Revista de Economia Solidária*, 5, 18-39.
- Rodrigues, Carlos (2011), *Governação de organizações públicas em Portugal: a emergência de modelos diferenciados*. Mangualde: Pedago.
- Urteaga, Eguzki (2010), "La evaluación de políticas públicas en el mundo", *Revista de la Sociedad Española de Evaluación*, 10, 34-44.

Bolseira de Doutoramento da FCT -
Bolsa SFRH/BD/74823/2010