

Artigo de opinião

A importância do contexto institucional, político e ideacional na avaliação de políticas públicas

The importance of institutional, political and ideational context in the evaluation of public policies

Paulo de Martino Jannuzzi^{1*} 

¹Escola Nacional de Ciências Estatísticas (IBGE), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Paulo de Martino Jannuzzi, branco, professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE.

COMO CITAR: Jannuzzi, Paulo de Martino. (2022). A importância do contexto institucional, político e ideacional na avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Avaliação*, 11(2), e113722. <https://doi.org/10.4322/rbaval202211037>

Resumo

Este texto propõe que os estudos avaliativos devem incorporar, como etapa prévia à Avaliação, a Análise do contexto institucional, política e ideacional (CIPI) que cerca a política ou programa em questão. A CIPI constitui-se em uma ponte entre a Análise e a Avaliação, trazendo o contexto em que se deu a proposição e implementação da política ou programa, o arcabouço institucional, principais atores envolvidos e as ideias e valores prevaletentes. A partir de um síntese dos modelos neoinstitucionalistas de Análise de Políticas Públicas, apresenta-se o que é e como realizar a CIPI para um programa, trazendo o exemplo do programa Água Para Todos. Avaliações assim contextualizadas seriam menos pretensamente “neutras”, mais robustas em termos da consistência dos achados e da pertinência das eventuais recomendações e, principalmente mais reconhecidamente embasadas pelos valores públicos que orientaram o desenho da política ou programa.

Palavras-chave: Avaliação de programas, Análise de Políticas, Instituições, Atores e Ideias.

Abstract

This text proposes that evaluative studies should incorporate, as a step prior to the Evaluation, the Analysis of the Institutional, Political and Ideational Context (CIPI) that surrounds the policy or program in question. The CIPI constitutes a bridge between Analysis and Evaluation, bringing the context in which the proposal and implementation of the policy or program took place, the institutional framework, the main actors involved and the prevailing ideas and values. From a synthesis of the neo-institutionalist models of Public Policy Analysis, it is presented what is and how to carry out the CIPI for a program, bringing the example of the Agua Para Todos program. Assessments in this context would be less supposedly “neutral”, more robust in terms of the consistency of findings and the relevance of eventual recommendations and, above all, more recognizably based on the public values that guided the design of the policy or program.

Keywords: Program Evaluation. Policy Analysis. Institutions. Political Actors. Idea.

A RBAVAL apoia os esforços relativos à visibilidade dos autores negros na produção científica. Assim, nossas publicações solicitam a autodeclaração de cor/etnia dos autores dos textos para tornar visível tal informação nos artigos.

Recebido: Junho 07, 2022

Aceito: Julho 13, 2022

***Autor correspondente:**

Paulo de Martino Jannuzzi

E-mail: paulo.jannuzzi@ibge.gov.br



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.



Introdução

Instituições e seus condicionamentos; atores e seus interesses; ideias e valores socioculturais são três grandes chaves analíticas nos estudos de Políticas Públicas, explicitados com maior ou menor destaque nos vários modelos interpretativos usados na Ciência Política contemporânea (Howlett et al., 2013). Se o arcabouço institucional (*polity*) em contextos democráticos circunscreve o escopo das intervenções governamentais e regula o comportamento dos atores políticos (*politics*), esses últimos buscam defender ou promover seus interesses mais específicos na agenda pública influenciados pelas ideias e pelo espírito do tempo vivenciado na sociedade (*zeitgeist*). Essas visões de mundo mais gerais e as ações concretas dos atores e suas coalizões, por sua vez, acabam modificando e enquadrando as institucionalidades e as “regras do jogo” ao longo do tempo e um novo ciclo de influências e interferências vão moldando a prioridade, o conteúdo e a operação das políticas e seus programas. O contexto institucional, político e ideacional – ou mais simplesmente instituições, interesses e ideias – moldam, influenciam, determinam políticas e seus programas, da proposição original à operação cotidiana dos mesmos.

Políticas e programas públicos não são, pois, empreendimentos tão-somente técnicos, criados e implementados em um contexto institucional neutro, livre de interesses políticos e protegido contra valores socioculturais e visões particulares de mundo. Mas, curiosamente, esse parece ser o pressuposto do qual partem e se realizam os estudos em Avaliação de Políticas e Programas. Ao contrário dos estudos sobre a construção da agenda pública, sobre o desenho e a implementação de programas, em que modelos interpretativos de médio alcance combinam uma ou mais das chaves analíticas acima, os trabalhos sobre a última etapa do ciclo da política pública- a Avaliação- tem se tornado um campo de investigação marcadamente positivista, economicista e tecnocrático (Gussi & Oliveira, 2017; Gussi, 2019).

Como observado por Deubel (2020), o campo da Avaliação já teria vivenciado momentos de maior vigor analítico e ecletismo metodológico, tendo se tornado uma área de pesquisa pragmática e tecnicista sob a influência da cultura do gerencialismo de resultados e da primazia da eficiência na gestão pública. Nas suas palavras ...

... la evaluación de las políticas públicas ha generado prácticamente la creación de un campo profesional específico, casi autónomo del APP [Análise de Políticas Públicas], con su institucionalización en numerosos países. Los diferentes enfoques teóricos para la evaluación han recorrido un camino que va desde una perspectiva objetivista, cuantitativista, centrada en la medición —dominada por el pensamiento positivista o mecanicista— hasta unos enfoques que fueron integrando, paso a paso, mayor cantidad de criterios, de variables, particularmente cualitativos y de puntos de vista, a medida que se percibieron los límites y las lagunas del enfoque inicial. De la evaluación centrada en la búsqueda de causalidades simples se pasó a proponer la evaluación pluralista o múltiple, más comprensiva e interesada en los impactos o en la satisfacción de los usuarios o de los ciudadanos Sin embargo, en la actualidad, con la introducción del hábito de la medición en la gestión pública (introducida por la reforma del Estado a partir de los años ochenta y la nueva gestión pública o new public management), la práctica evaluativa tiende a concentrarse en la evaluación cuantitativa de la eficiencia (por ejemplo, en los análisis de costo-beneficio) y los resultados, en las auditorías y en la rendición de cuentas. (Deubel, 2020, p. 26-27).

Análise de Políticas e a Avaliação de programas teriam, assim, se apartado como campos conexos de investigação, tal como corrido na Administração Pública, entre Política e Gestão, ou ainda entre os estudos *de* políticas públicas e aqueles *para* políticas públicas. Os primeiros, de Análise *de* Políticas, seriam elaborados no contexto acadêmico, nos departamentos de Ciência Política, valendo-se de modelos de médio alcance para interpretar como a *polity* – arcabouço político-institucional- e a *politics* – negociação política – moldam a *policy* – a política pública (Frey, 2000). A Análise *para as* Políticas – ou Avaliação- se constituiriam em estudos mais pragmáticos, desenvolvidos sem referência aparente de um marco teórico-metodológico e com forte emprego de técnicas de levantamento e análise de dados e discursos, para responder questões específicas acerca de seus resultados e impactos. Se a política pode ser objeto da



Análise pelo referencial interpretativo médio alcance, o programa parece ser uma unidade de investigação mais adequado para os instrumentos metodológicos empregados na Avaliação.

A quebra desse elo de conexão tem sido entendido como positivo por parte significativa da comunidade envolvida, ao conferir às Avaliações uma suposta neutralidade e até mesmo o status de conhecimento pragmático acima das disputas dos “interesses mezinhos” entre políticos, sociedade e técnicos governamentais nos destinos das políticas públicas. Mas ao contrário do que supõem avaliadores e tecnocratas “ingênuos” há sempre um marco teórico referencial implícito e valores políticos na orientação das Avaliações (Jannuzzi, 2016a). A escolha das perguntas a serem respondidas, os métodos empregados, as variáveis e indicadores construídos são reveladores dos propósitos de uso que se fará dos achados avaliativos nas decisões sobre desenho e continuidade de programas públicos. Assim, o processo decisório de políticas públicas tem certamente a ganhar com a aproximação desses dois “mundos”, da Análise *de* políticas e da Análise *para*- ou Avaliação de - programas.

O presente texto procura contribuir para o resgate desse elo perdido entre Análise e Avaliação, ao propor a incorporação, nos estudos avaliativos, de considerações mais adensadas acerca do contexto institucional, político e ideacional que cercam as políticas e programas sob análise. Para além da explicitação dos objetivos e públicos-alvo atendidos, do desenho da intervenção a ser avaliada, advoga-se aqui a necessidade de recuperação – ainda que de modo abreviado – dos vetores-chave da Análise, com explicitação ainda que breve do arcabouço institucional que fundamentou a política ou programa, dos principais atores que a promoveram, a apoiaram e a combateram, e as ideais centrais que legitimaram o agendamento da questão pública e a proposição da política e programa associados.

Inicia-se com breve apresentação da proposta metodológica da contextualização institucional, política e ideacional de um programa público, a partir de uma breve discussão sobre as perspectivas neoinstitucionalistas de Análise de Políticas Públicas e, depois, sua aplicação para o caso do programa Água Para Todos.

O contexto institucional, político e ideacional das políticas e programas

A Análise de Políticas e programas públicos tem sido realizado ao longo das últimas cinco décadas por um variado conjunto de abordagens interpretativas, culminando a partir dos anos 1980 com perspectivas mais integradoras e de maior poder interpretativo para as situações contemporâneas, conhecidas como o Neoinstitucionalismo, ou melhor, as escolas neoinstitucionalistas, já que não se pode identifica-las como uma perspectiva unificada. O prefixo “Neo” o diferencia do “velho” institucionalismo, que propunha que leis formais, regras e estruturas administrativas explicavam o comportamento e resultados políticos na sociedade. São representativos dessa linha os textos clássicos de política como os de Montesquieu e Tocqueville, assim como os dos filósofos gregos da Antiguidade e de outros cientistas sociais entre final do século XIX e Segunda Guerra Mundial. De fato, em tempos da primazia do Imperador, Monarca ou Estado Absolutista, dispor de algum regramento explícito acerca dos limites do poder exercido já podia fazer enorme diferença¹.

Como destaca Rocha (2005), o Neoinstitucionalismo representou uma superação das abordagens interpretativas centradas na sociedade (grupos de interesse ou classes) em favor do reconhecimento do Estado como ator protagonista e com certa autonomia na proposição e moldagem das políticas públicas. As políticas públicas não seriam, assim, determinadas apenas pelas disputas de uma miríade de atores e grupos de interesse em uma arena pública – como propõe o pluralismo- nem tampouco promoveriam inexoravelmente os interesses das classes burguesas, detentoras do capital, como propõem abordagens marxistas. O Neoinstitucionalismo não se propõe a constituir uma teoria geral explicativa ou um modelo interpretativo unificado de médio alcance na Ciência Política, já que há pelo menos quatro vertentes em disputa – o neoinstitucionalismo histórico, da escolha racional, o sociológico e o discursivo (Schmidt, 2008; Perissonotto & Stumm, 2017).

¹ Vale registrar que há ainda essa cultura do velho institucionalismo em setores da Administração Pública, como nos órgãos do Judiciário e Controle Público, que acreditam – ou preferem assim acreditar- que basta a Lei e sua observância para que tudo se o mais se concretize.



Se é possível tentar uma síntese integradora dessas abordagens, o neoinstitucionalismo se diferencia dos modelos interpretativos anteriores ao adotar a premissa de que instituições políticas importam muito na conformação das políticas públicas, moldando o comportamento dos atores políticos e sendo moldadas pelos condicionamentos socioculturais e sentimentos públicos de cada sociedade, fatores que por sua vez influenciam a mudança do arcabouço institucional (Howlett et al., 2013; Carvalho, 2015). Grosso modo, parte das disputas entre as vertentes neoinstitucionalistas estaria relacionada, além da vinculação com escolhas do passado, com a importância explicativa e a precedência causal de uma ou outra dimensão analítica sobre as demais (Fernandes & Almeida, 2019). Mas como assinalam Corezola & Cortes (2021, p. 10), essas abordagens “[...] não apenas reconhecem a importância dos instrumentos analíticos umas das outras como os utilizam em suas próprias investigações”.

De fato, no entendimento de Howlett et al. (2013), instituições, interesses dos atores e as ideias (os 3 Is) são chaves analíticas bastante recorrentes nos estudos de políticas públicas nas últimas décadas, ainda que nem sempre juntas, com mesma primazia interpretativa ou precedência explicativa sobre as demais. Como observaram:

Muita teorização recente reflete esse entendimento de que tanto os atores quanto as instituições e as ideias que eles sustentam exercem um papel significativo no sentido de influenciar a evolução e os resultados dos processos político-administrativos. Os indivíduos, grupos e classes engajados no processo político certamente tem seus próprios interesses e os resultados de seus esforços são modelados pelos fatores institucionais e pelas ideias. (Howlett et al., 2013, p. 59).

Tomar essa tríade- Instituições, Interesses e Ideias (Figura 1)- como eixo estruturante de um marco de referência para contextualização de políticas e programas parece ser um encaminhamento necessário para iniciar um estudo avaliativo mais robusto e menos ingênuo. Afinal, políticas e programas não são empreendimentos tão-somente técnicos, mas entendidos e construídos à luz de valores e intencionalidade política, como discutido nas seções anteriores. O escopo dos objetivos de um programa, os públicos-alvo priorizados, a sua lógica de intervenção e seu arranjo operacional não são definidos apenas por uma equipe de técnicos “iluminados”, supostamente desprovidos de interesses que não os republicanos, dotados com infalível capacidade de antecipação e exímia competência em planejamento. Em contextos democráticos, a proposição de programas segue regras institucionais, é cercada por debates dentro do governo, no legislativo, influenciado pelas pressões e resistências de diferentes atores políticos e suas coalizões, pelos sentimentos públicos e valores societais em disputa. O ritmo e dificuldades de implementação de um programa, o sucesso ou parcialidade de seus resultados dependem em parte da equipe envolvida na operação do mesmo, mas também de apoios e resistências de vários atores políticos – mídia, movimentos sociais, prefeituras etc-; das mudanças nos marcos institucionais- que podem limitar ou potencializar as atividades e esforços dos agentes operadores-; e dos valores, humores e ideias-força prevaletentes na sociedade.



Figura 1. O contexto institucional, político e ideacional das Políticas Públicas.

Fonte: elaboração do autor.



Essas categorias de análise - Instituições, Atores e seus Interesses e Ideias- são objetos de ampla discussão conceitual na Ciência Política. Para os propósitos do exercício reflexivo pré-avaliativo aqui proposto, parece ser suficiente adotar as definições mais gerais trazidas em alguns manuais e textos clássicos. Nesse sentido, tomando-se a concepção de Howlett et al. (2013), Instituições correspondem ao conjunto de macro-estruturas, regras e arcabouços normativos mais consolidados e perenes que regulam o processo político em uma sociedade. Abrange desde a Constituição e Tratados Internacionais à organização do Estado em termos dos poderes, estrutura federativa e sistema de representação política. Envolve também às normas e regulamentação mais específicas do programa em análise.

Atores são agentes coletivos que realizam atividades relevantes nas políticas públicas, na promoção, resistência, formulação e decisão de programas, tais como partidos políticos, movimentos sociais, burocratas do governo, sindicatos, associações patronais, especialistas, organizações internacionais e mídia (Subrats et al., 2008). São portadores de interesses específicos quanto às questões relacionadas ao programa, comportando-se como um grupo, com certa estabilidade e identidade no tempo. Constroem narrativas baseadas em valores sociais, sentimentos públicos ou mesmo citam marcos legais e normativos para influenciar outros atores e a sociedade. Valem-se de recursos econômicos, midiáticos e capital político para influenciar o processo político na condição de promotores de políticas, seus aliados, opositores ou mediadores.

O espectro conceitual das Ideias é certamente mais amplo e menos consensual que o das duas outras chaves analíticas apresentadas. Também é mais difícil de ser “isolado” dos discursos dos atores, que se valem de significados convenientes das Ideias na proposição dos seus Interesses estratégicos na discussão política. Também pode ser difícil diferenciar Ideias do Arcabouço Institucional já que esse já pode ter sido inspirado anteriormente por valores públicos mais antigos e perenes. Em texto clássico da Ciência Política, Schmidt (2008) sistematiza várias definições apresentadas na literatura organizando-as em categorias de ideias concretas na forma de políticas e programas, de ideias como marcos de referência e paradigmas disciplinas e, por fim, de ideias filosóficas. Uma aplicação dessa proposta levaria ao entendimento de Ideias como valores públicos ou consensos civilizatórios – liberdade, igualdade formal, igualdades de oportunidades, voto universal- ideologias universais – comunismo, neoliberalismo, socialismo, democracia liberal, conservadorismo-, o humor, os sentimentos coletivos ou enfim o espírito do tempo (*zeitgeist*) que condiciona e enquadra o entendimento dos atores políticos e sociedade acerca das questões públicas e a forma de atendê-las ou equacioná-las por meio de políticas e programas. Ou ainda, de forma mais precisa e didática, como propõem Paganelli (2020, p. 26)

Es decir, las ideas son concepciones del mundo que nos ayudan a dar sentido a los problemas políticos y a plantear soluciones a partir de esas definiciones. Al precisar nuestros valores y preferencias, las ideas nos proveen de marcos interpretativos para distinguir “lo importante” y “lo deseable” de lo que no lo es ... En la categoría ideas podemos incluir creencias ampliamente compartidas en un determinado tiempo y lugar (espíritus de época), cosmovisiones (formas de ver el mundo transversales a contextos nacionales e históricos), definiciones de problemas públicos (frames o encuadres), e incluso lógicas de acción colectiva comunes al interior de grupos, organizaciones y redes que condensan fines públicos a alcanzar En el marco de los sistemas políticos y sociales, algunas ideas más generales suelen ser compartidas y poco cuestionadas (universalidad del voto, igualdad de derechos independientemente del origen étnico o social de los individuos), mientras que otras, más instrumentales, como los fundamentos que dan origen a los programas de combate a la pobreza o la inseguridad, sí están sujetas a debate y suponen un conflicto político entre quienes las postulanada la diversidad de contextos socioculturales en que surgen y se desarrollan los agentes que participan en el proceso de toma de decisiones, hay diversas ideas, concepciones (y valoraciones) de la felicidad, la justicia, el bienestar o el buen vivir. La formulación de políticas es a menudo el proceso en el que se define cuál de todas estas propuestas normativas es la más adecuada para una sociedad, en un periodo de tiempo determinado”.



Essa contextualização institucional, política e ideacional (CIPI) de um programa – ou essa análise dos 3 Is- pode ser inserida como um dos subsídios prévios à condução efetiva de uma avaliação, integrando o Estudo de Avaliabilidade do Programa, primeira etapa do processo de elaboração de avaliações proposto em Jannuzzi (20016b). Tal estudo constitui-se em uma análise da viabilidade de se realizar uma avaliação e, se for o caso, da especificação do seu foco e natureza, em função do estágio em que o programa se encontra e das perguntas avaliativas a responder. Esse estudo pré-avaliativo recupera os principais documentos descritivos e normativos do programa, sistematizando seus objetivos, públicos-alvo, principais agentes públicos e privados envolvidos, lógica de intervenção, mapeamento de principais atividades e seus produtos, serviços, resultados e impactos. Além da produção de uma nota sintética com as evidências e conclusões acerca da viabilidade, pertinência e continuidade (ou não) da avaliação, o estudo pode trazer, em uma modalidade mais completa, o Mapa de Processos e Resultados ou Modelo Lógico do programa, um plano de pesquisas avaliativas para atender as diversas demandas de informação para gestão e aprimoramento do programa e uma meta-avaliação de estudos anteriores já realizados acerca do programa e de intervenções correlatas.

A CIPI seria mais um componente relevante nessa pré-avaliação, contribuindo para um desenho metodológico mais robusto ou até mesmo, em situações em que o programa se encontra em estágio muito incipiente de implementação, na avaliação possível de ser realizada, isto é, a análise abreviada de seu contexto institucional, político e ideacional. Sem dúvida, há situações concretas na Administração Pública em que o produto avaliativo mais relevante e útil que pode ser oferecido para um programa é o seu Estudo de Avaliabilidade, com recuperação de seu histórico, normas legais e operacionais e o enquadramento geral proporcionado pela CIPI.

Essa contextualização também contribui para uma análise situacional do ambiente político em que a Avaliação será realizada, da sua eventual repercussão e acolhimento junto aos atores interessados. Momentos de crescimento econômico e normalidade democrática proporcionam ambientes mais adequados, plurais e enriquecedores de avaliação de políticas e programas públicos. Contextos de restrição fiscal e de cerceamento da participação social, ao contrário, apequenam a discussão, polarizam o debate, privilegiam visões mais conservadoras sobre escopo e escala de políticas públicas. Não raramente transpõem-se os condicionantes econômicos – parâmetros certamente relevantes na decisão pública – como eixos estruturantes da investigação avaliativa, priorizando-se a análise da eficiência ou economicidade em detrimento da relevância, eficácia, efetividade e sustentabilidade dos efeitos das intervenções. Nessas situações, a CIPI pode ajudar a equipe de avaliadores a ter uma perspectiva menos ingênua acerca dos interesses envolvidos na encomenda avaliativa e no uso de seus achados.

Aplicação da ferramenta CIPI para um programa

A elaboração da CIPI requer um esforço investigativo diferente do usualmente envolvido na Avaliação de programas. Se nessa última o esforço centra-se na aplicação de técnicas de levantamento de campo e de análise descritiva ou inferencial de dados empíricos (quali ou quantitativos), na Análise de Políticas a investigação é conduzida mediante a coleta documental, *brainstorming* e interpretação hermenêutica sobre aspectos do arcabouço institucional relacionado, sobre o comportamento e papel dos atores políticos envolvidos e sobre possíveis valores socioculturais e sentimentos públicos implicados. Em comum, a elaboração de uma Avaliação ou Análise requer a composição de uma equipe multidisciplinar, talvez com maior número de estatísticos, sociólogos e economistas na primeira, e de cientistas políticos, profissionais da Comunicação e Direito e até filósofos políticos na segunda.

Como em estudos típicos de Análise de Políticas Públicas orientados por paradigmas neoinstitucionalistas, as fontes de informação para elaboração da CIPI envolve a identificação dos marcos legais mais gerais e normativas mais específicas à política e ao programa; propostas de governo em pleitos eleitorais; publicações de centros de pesquisa, de partidos políticos, de organismos internacionais e de *think tanks*; atas de reuniões parlamentares; notas técnicas de servidores envolvidos no desenho de programas; declarações de lideranças



políticas; reportagens na mídia convencional; *trends* veiculados nas mídias sociais; resultados de pesquisa de opinião pública; artigos em periódicos na área de Ciência Política e Avaliação e entrevistas com atores-chave².

A construção de uma linha do tempo, com os principais marcos históricos, políticos e institucionais relacionados ao programa é uma estratégia facilitadora na elaboração da CIPI, sobretudo no inventário das institucionalidades e mapeamento de atores e seus papéis. O levantamento das ideias subjacentes às políticas e programas requer um esforço maior de pesquisa e abstração, no que a análise dos discursos dos atores promotores e opositores da política ou programa pode ajudar. Afinal, eles procuram construir narrativas convincentes e contundentes para influenciar o posicionamento de outros atores políticos, fundamentadas nos valores socioculturais e sentimentos públicos sensíveis à sociedade.

As chaves analíticas ou categorias tipológicas da CIPI, isto é, os 3 Is, não devem ser entendidos como uma “camisa de força” metodológica. Como qualquer modelo ou tipologia, ela deve ser encarada como um recurso metodológico- não uma “trava obstaculizadora”- para avançar na análise dos fatores-chave que contribui para explicar a motivação e desenho da política ou programa público. As fronteiras entre Instituições e Ideias, Ideias e Interesses, Interesses e Instituições podem ser muito tênues em algumas situações, assim como qual dessas categorias determina ou precede as demais. Para a perspectiva pragmática que a CIPI se propõe na Avaliação, essas questões talvez sejam menos importantes que em um estudo de natureza acadêmica em Ciência Política.

A apresentação da CIPI relativa ao programa Água Para Todos (APT) pode ajudar a entender mais concretamente o que se pode retirar ou esperar da ferramenta (Quadro 1)³. Esse programa foi objeto de uma avaliação somativa – ou melhor, uma avaliação sistêmica- por solicitação do Ministério de Desenvolvimento Regional em 2018, pelos riscos por que ele passava de não dispor de recursos orçamentários nos anos seguintes e de sequer ser registrado no Plano Plurianual federal de 2020-2023, em função dos seguidos cortes de recursos que passou a enfrentar a partir de 2015. Essa avaliação, documentada em Ruediger (2018), envolveu um conjunto amplo de pesquisas quantitativas, qualitativas e meta-avaliação para responder aos cinco critérios avaliativos preconizados na proposta da OCDE (1991) – relevância, eficácia, efetividade, sustentabilidade dos efeitos e eficiência⁴. Embora se tivesse à época da realização da avaliação somativa, percepção da importância de mapear o contexto institucional, político e ideacional do programa – pelos cortes orçamentários arbitrários que vinha passando, pelos indícios de enfraquecimento da interlocução entre governos e movimento social interessado e pela primazia crescente da austeridade fiscal como “espírito do tempo” da gestão governamental, - optou-se por registrar apenas seu arcabouço institucional no documento avaliativo. Se encomendas avaliativas por parte do governo já podem criar constrangimentos aos gestores de programas pela exposição das dificuldades de implementação e dos resultados, a explicitação pública de mudanças de valores e princípios de gestão e de disputas entre atores podem ter efeitos ainda mais inquietantes. Essa seção cumpre, pois, em alguma medida, a lacuna deixada na avaliação então realizada.

O APT foi proposto a partir de experiências anteriores de movimentos sociais e do poder público na construção de cisternas para captação de chuvas no Semiárido desde final dos anos 1990, com a finalidade de promover a universalização do acesso à água em áreas rurais para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar. Seu público-alvo é composto por famílias inscritas no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, priorizando a população em situação de extrema pobreza no meio rural.

² Vide, nesse sentido, o trabalho de Corezola & Cortes (2021). Ademais, nessa busca de material documental e insumos vale consultar, entre outros, canais mais especializados na conjuntura política e políticas públicas como o Departamento Intersindical de Assuntos Parlamentares, o Observatório do Legislativo Brasileiro, Manchêmetro, Jornal Nexo e Nexo Políticas Públicas.

³ Agradeço a Paula Audibert e Beatriz Meirelles, da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da FGV, pela elaboração conjunta da CIPI para o programa.

⁴ Há um sexto critério avaliativo na atualização do documento (OCDE, 2021): a Coerência, desdobrada das demais.



Quadro 1. Contexto Institucional, Político e Ideacional do Programa Água Para Todos.

Linha do Tempo	Arcabouço institucional
<p>1999 - Criação do Projeto Cisternas pela ASA e Movimentos Sociais. 2003 - Incorporação governamental no Programa Cisternas no Fome Zero com foco no Semiárido e meta de 1 milhão de equipamentos. 2006 - Lei Orgânica de Segurança Alimentar. 2010 - Ementa Constitucional 64/2010 - Direito à alimentação Art 6o. CF. 2011 - Criação do Programa APT no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, com possibilidade de atuar em todo o país. 2012 - Forte aporte orçamentário e articulação com estados. 2014 - Incorporação do Projeto Sanear, criado na Amazonia em 2007 no APT. 2015 - Início de progressivo contingenciamento e cortes de recursos. 2017 - Reconhecimento internacional do APT com Prêmio de Políticas para o Futuro. 2018 - Ministério do Desenvolvimento Regional solicita avaliação para assegurar recursos na LDO e PPA seguinte 2020 - Programa APT sofre corte decisivo de recursos</p>	<ul style="list-style-type: none">• Tratados internacionais. o Alimentação está prevista na Declaração Universal dos Direitos Humanos. o A ONU reconhece o acesso à água limpa e segura como um direito humano. o Combate à pobreza e acesso à água e saneamento estavam definidos na Agenda de Desenvolvimento do Milênio (ODM). o Na Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável há aprofundamento desses compromissos, com ODS 1 – Erradicação da pobreza, ODS 2 – Promoção da Segurança Alimentar e ODS 6 - Água Potável e saneamento• Arcabouço legal mais amplo o Art. 6º da CF - Direito à alimentação (pela Emenda 64/2010) o Acesso à água e alimentação previsto na LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional de 2006 o Resoluções do Conselho Nacional de Segurança Alimentar o Programa inscrito no Plano Brasil Sem Miséria e no PPA 2012-2015• Normas específicas e operacionais o Instituído pelo Dec nº 7.535/2011, o Afetado pela extinção do Consea (Dc 10.087/19)
Atores e seus Interesses	Ideias e Valores socioculturais
<ul style="list-style-type: none">• Promotores e Apoiadores o Movimentos sociais do campo o Articulação do Semiárido Brasileiro o Min. Des. Social – Plano Brasil Sem Miséria o Movimentos Sociais ligados à Segurança Alimentar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar• Executores o Articulação no Semiárido Brasileiro o Min. Desenvolvimento Social, Min. Integração Nacional, Min. Meio Ambiente o Prefeituras municipais o Associação de moradores e das comunidades• Financiadores e Facilitadores o Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba, Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, Fundação Nacional de Saúde, Fundação Banco do Brasil, Petrobras, BNDES o Governos estaduais• Opositores/Resistentes o Políticos clientelistas	<ul style="list-style-type: none">• Valor universal: o Essencialidade da água para sobrevivência e para condições de saúde• Espírito do tempo nos anos 1995-2015 o Solidariedade com mais pobres o Promoção da igualdade de oportunidades o Contexto favorável a políticas sociais redistributivas o Preocupação com meio ambiente e uso racional dos recursos hídricos o Acesso à Água como face da Desigualdade em um país com vastos recursos hídricos e regiões de seca (Semiárido com área vulnerável)• Ideias e sentimentos públicos em disputa: o Água é um bem meritório e universal ou um bem de consumo rival que deve seguir lógica de mercado o Escopo das Políticas de combate à fome deve ser amplo ou mais restrito o Eficiência ou Equidade devem ser princípios no desenho e avaliação de políticas públicas

Fonte: elaboração do autor com colaboração efetiva de Paula Audibert e Beatriz Meirelles/ DAPP/FGV.

Como soa acontecer em muitas iniciativas federais, ele foi um escalonamento de experiência anterior de menor porte, impulsionado pelo espírito do tempo favorável no contexto internacional e nacional de meados dos anos 1990 a 2015. Esse período foi marcado pela emergência de temáticas sociais na agenda internacional de desenvolvimento como demonstrado pela realização das Cúpulas Sociais das Nações Unidas e os relatórios de Desenvolvimento Humano nos anos 1990, a proposição da agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio nos anos 2000 e a construção da Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável a partir de 2010. Havia mais espaço para cooperação internacional nesse ambiente de maior solidariedade, preocupação com equidade e mitigação da fome e extrema pobreza, além da sustentabilidade ambiental (Jannuzzi & Carlo, 2018). No Brasil,



as iniciativas governamentais mais tímidas dos anos 1990- como o Comunidade Solidária- ganharam escala e escopo a partir de 2003, com novos programas sociais redistributivos voltados ao combate à fome e pobreza, inclusão produtiva e igualdade de oportunidades. É nesse contexto que demandas da população rural e em regiões mais pobres- como a atendida pelos programas de cisternas- ganham maior prioridade na pauta governamental. De fato, a reconstituição da linha do tempo do programa deixa claro a importância dessas iniciativas dentro da agenda prioritária de governo como o apoio do programa Cisternas no Fome Zero e a proposição do APT no Plano Brasil Sem Miséria, assegurando-lhes recursos orçamentários significativos, além de proteção contra contingenciamentos, e ampla mobilização e apoio de atores políticos, adesão de Ministérios, prefeituras e empresas estatais⁵.

O engajamento de diversos atores sociais, empresas públicas e agentes governamentais foi acompanhado da proposição de marcos institucionais significativos como a proposição da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional em 2006 e o trâmite e aprovação de ementa constitucional em 2010 que modificou o artigo 6º da Constituição Federal, assegurando a universalidade do direito à alimentação no país. Essas normas enfatizavam a essencialidade da água como bem público meritório e direito humano, legitimando iniciativas que viessem a concretizá-lo. Ao longo do tempo o programa estendeu sua cobertura para além do foco regional do Semiárido e ampliou seus objetivos para entregar, além de cisternas para consumo familiar e pequena produção, soluções para esgotamento sanitário, ao incorporar o projeto Sanear, em operação na Amazonia desde 2007.

Várias empresas e fundações tinham interesse em participar no financiamento do programa, pela finalidade potencialmente meritória e essencial que aportava. Talvez seja difícil identificar atores contrários à implementação do programa nesse período, mas se poderia especular se alguns políticos no Semiárido não teriam ficado incomodado ao ver uma ameaça às estratégias clientelistas de distribuição de água e construção de poços na região em tempos de eleição. Tal especulação parece fazer sentido na retomada clientelística da dotação orçamentária por meio das ementas parlamentares impositivas a partir de 2016, prática aprofundada a partir de 2020 com o que a imprensa tem chamado “Orçamento Secreto”⁶.

Tratou-se, pois, de um caso típico de programa bem sucedido, com relevância social reconhecida, adesão crescente de atores políticos relevantes e embalado pelos sentimentos públicos favoráveis às políticas sociais, como demonstrado no relatório avaliativo (Ruediger, 2018). Os méritos do programa sob os vários critérios avaliativos não lhe asseguraram, contudo, continuidade após 2020⁷. Ainda que tivesse problemas de eficiência e sustentabilidade de seus efeitos, a eficácia, efetividade e pertinência em atender demandas ainda existentes de acesso à água pelo país não foram suficientes para garantir recursos significativos nos Planos Plurianuais do Governo Federal a partir de 2016 (Castro, 2021).

Fato é que os sentimentos públicos que sopravam a favor de políticas redistributivas nas décadas anteriores no país passaram a conviver com questionamentos crescentes na sociedade acerca do Estado, seus agentes e a legitimidade de sua ação. O empoderamento de novos atores políticos na cena nacional- força-tarefa da Lava-Jato, em particular- acabou reforçando concepções estereotipadas da competência e idoneidade de servidores públicos, minando parte do apoio e reconhecimento social de várias políticas públicas (Lynch, 2017). Os novos ventos do humor nacional acabaram significando dificuldades crescentes para continuidade de programas como Água Para Todos.

Não foi, portanto, por falta de mérito, de relevância ou de impactos que o programa não permaneceu na agenda governamental. Em que pese o lastro institucional e evidências favoráveis a sua continuidade, o programa foi vitimado pela mudança das ideias-força que orientavam a gestão – do combate à desigualdade e pobreza para o “combate ao desperdício

⁵ Vide mais detalhes da linha do tempo em Rocha & Burity (2021).

⁶ De fato, há várias matérias que apontam a retomada clientelística da “troca de voto por água” no Nordeste rural como apontam matérias na imprensa, como matéria na Folha de S. Paulo (2021).

⁷ Para se ter uma ideia do estrangulamento de recursos, na LOA (Lei Orçamentária Anual) de 2017 o programa só pode dispor de 49 milhões de reais, 5% do quase 1 bilhão de reais do reservado em 2012. Vide matéria em Melito (2020).



de recursos públicos”- e pela desarticulação política dos atores envolvidos na execução e defesa do programa.

Este é um caso típico em que não são os resultados de uma Avaliação, por mais robusta que seja, que explica o escalonamento, continuidade ou interrupção de um programa. Nesse caso, o aprofundamento de uma Análise nos moldes da CIPI pode ajudar a compreender melhor as decisões políticas quanto ao programa, ao mapear as mudanças de coalizões de apoio, dos sentimentos públicos e marcos legais ao longo do período.

Considerações finais

O contexto importa ! Importa às avaliações menos ingênuas e mais robustas de políticas e programas públicos. O contexto territorial e o contexto histórico em que políticas e programas se desenvolvem e operam precisam ser resgatados e considerados no processo avaliativo. Em um país tão desigual e diverso como o Brasil, políticas e programas enfrentam dificuldades diferentes de implementação, menos gravosas em territórios de menor vulnerabilidade social, de maior dinamismo econômico e com melhor capacidade de gestão de gestão do que em territórios em que esses fatores críticos não estão presentes (Jannuzzi, 2022). Como todo país democrático, ainda que incipiente nesse desiderato civilizatório, políticas e programas são – ou deveriam ser- moldados pelo contexto institucional, político e ideal prevaletentes no momento histórico em que foram desenhados e em que continuam operando. É sobre a importância desse contexto histórico na Avaliação que esse texto procurou contribuir.

Este texto propõe que os estudos avaliativos devam incorporar, como etapa prévia à Avaliação, a Análise do contexto institucional, política e ideacional (CIPI) que cerca a política ou programa em questão. Não é uma Análise de Políticas baseada em uma vertente neoinstitucionalista particular, mas uma sistematização pragmática de achados acerca das instituições, interesses e ideias que motivam e moldam os programas. Procura iluminar aspectos centrais para uma Avaliação mais robusta e responsável com o legado histórico e institucional da política ou programa em questão. Ela pode se constituir, além de documento referencial para uma Avaliação, em um estudo prévio para uma Análise de Políticas Públicas, em casos que a prematuridade dela desaconselhe o uso das ferramentas instrumentais do campo ou em situações em que, pelo seu mérito e relevância, justifique uma abordagem mais aprofundada em Ciência Política⁸.

A CIPI constitui-se, pois, em uma ponte entre a Análise e a Avaliação, trazendo o contexto em que se deu a proposição e implementação da política ou programa, o arcabouço institucional, principais atores envolvidos e as ideias e valores prevaletentes. Avaliações assim contextualizadas seriam menos pretensamente “neutras” e reconhecidamente embasadas pelos valores públicos que orientaram o desenho da política ou programa. Seriam menos “ingênuas” em termos dos propósitos que motivam as encomendas e a realização dos estudos avaliativos. Seriam mais robustas em termos da consistência dos achados e da pertinência das eventuais recomendações.

Se é cada vez mais necessário que avaliações cumpram requisito de maior utilidade, maior robustez metodológica e maior apropriação na decisão políticas, como bem apontam Silva et al (2022), que sejam mais bem informadas do arcabouço institucional que cercam as políticas e programas, dos interesses dos atores políticos envolvidos e dos sentimentos públicos que marcam o espírito do tempo histórico.

Fonte de financiamento

Bolsa de Produtividade em Pesquisa do CNPq, n. de processo 310564/2019-0.

⁸ Vide, por exemplo, a dissertação de mestrado do programa Água para Todos, na Ciência Política na UnB (Andrade, 2020).



Conflito de interesse

Não há

Agradecimentos

Agradeço ao IBGE pela concessão de estágio pos-doutoral em 2021 e à EBAPE/FGV pela acolhida nesse período, quando as reflexões iniciais desse artigo foram concebidas

Referências

- Andrade, Lazarotto de. (2020). Cisternas de água para beber: um estudo sobre mudança política e institucional através do Advocacy Coalition Framework (Dissertação de mestrado). Universidade de Brasília, Brasília.
- Carvalho, Claudia Helena de Almeida. (2015). Verbete neoinstitucionalismo. In Nogueira, Marco Aurélio, & Geraldo Di Giovanni. Dicionário de políticas públicas (pp. 610-613). São Paulo: Fundap/Unesp.
- Castro, Cesar. (2021). Avaliação do Programa Cisternas à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Texto para Discussão, No. 2722). Brasília: IPEA.
- Corezola, Fernanda Costa, & Cortes, Soraya Maria Vargas. (2021). Institucionalização da inovação na agenda governamental: Polos tecnológicos no estado do Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 36, 1-34.
- Deubel, André-Noël Roth. (2020) Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. In André-Noël Roth Deubel (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: UNC. Recuperado em 31 de maio de 2022, de <https://amz.onl/c7NdDFG>
- Fernandes, Ivan Filipe de Almeida Lopes, & Almeida, Lia de Azevedo. (2019). Teorias e modelos de políticas públicas: Uma revisão das abordagens sobre o processo de políticas. *Revista Teoria & Pesquisa*, 28(1), 122-146.
- Folha de S. Paulo. (2021). Bolsonaro desmonta programa de cisternas e favorece uso político de emendas. Recuperado em 7 de junho de 2022, de <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/12/bolsonaro-desmonta-programa-de-cisternas-e-favorece-uso-politico-de-emendas.shtml>
- Frey, Klaus (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21, 211-259.
- Gussi, Alcides Fernando, & Oliveira, Breyner Ricardo de. (2017). Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas. In *Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas*. Brasília.
- Gussi, Alcides Fernando. (2019). Outras epistemologias e metodologias: A experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Aval*, 2(16), 168-183.
- Howlett, Michael, Pearl, Anthony, & Ramesh, Michael. (2013). Política pública, seus ciclos e subsistemas. Rio de Janeiro: Ed. Campus.
- Jannuzzi, Paulo de Martino. (2016a). Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. *Desenvolvimento em Debate*, 4(1), 117-142.
- Jannuzzi, Paulo de Martino. (2016b). *Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais*. Campinas: Alínea.
- Jannuzzi, Paulo de Martino & Carlo, Sandra. (2018). Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável. *Bahia Análise e Dados*, 28(2), 6-27.
- Jannuzzi, Paulo de Martino. (2022). Avaliação de impacto de programas e projetos educacionais e culturais: Considerações sobre o contexto de implementação e a tangibilidade de valores civilizatórios almejados. *Revista Observatório Itau Cultural*, 33 (no prelo).
- Lynch, Christian. (2017) . Ascensão, fastígio e declínio da “Revolução Judiciária”. *Insight Inteligência*, 79, 158-169.
- Melito, Leandro. (2020). Programa de cisternas enfrenta “seca” de recursos e fome bate à porta do semiárido. Brasil de Fato. Recuperado em 31 de maio de 2022, de <https://www.brasildefato.com.br/2020/01/21/programa-de-cisternas-enfrenta-seca-de-recursos-e-fome-bate-a-porta-do-semiarido>
- Organisation for Economic Co-operation and Development – OCDE. (1991). Principles for evaluation of development assistance. Paris: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development – OCDE. (2021). Applying Evaluation Criteria Thoughtfully. Paris: OECD Publishing.
- Paganelli, Jose Tronco. (2020). Las ideas y la políticas. In Gloria Del Castillo Alemán, & Mauricio Laguna I. Dussauge. (Eds.), *Enfoques teóricos de políticas públicas: Desarrollos contemporáneos para América Latina*. México: FLACSO. Recuperado em 31 de maio de 2022, de <https://amz.onl/6jQfpvp>



- Perissinotto, Ricardo, & Stumm, Micheli. (2017). A virada ideacional: Quando e como as ideias importam. *Revista de Sociologia e Política*, 25(64), 121-148.
- Rocha, Carlos Vasconcelos. (2005). Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas. *Civitas*, 5(1), 11-28.
- Rocha, Nayara Côrtes, & Burity, Valéria Torres Amaral. (2021). *O direito humano à alimentação no mundo e no Brasil*. Nexo Políticas Públicas. Recuperado em 7 de junho de 2022, de <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2021/O-direito-humano-%C3%A0-alimenta%C3%A7%C3%A3o-no-mundo-e-no-Brasil>
- Ruediger, Marco Aurélio. (2018). Análise da efetividade do Água para Todos: avaliação de mérito quanto à eficácia, à eficiência e à sustentabilidade. Rio de Janeiro: FGV DAPP.
- Schmidt, Vivien A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326.
- Silva, Rogério Renato, Carneiro, Ana Maria, & Imura, Carolina. (2022). Avaliações úteis, produção de evidências e processo político. *Revista Brasileira de Avaliação*, 11(1), e110622. <http://dx.doi.org/10.4322/rbaval202211006>.
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; & Varrone, Frederic . (2008). *Analysis y Gestion de Politicas Publicas*. Barcelona: Ariel.