UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

ADNER MATHEUS ANDRADE SILVA

Elaboração de Instrumentos Participativos de Avaliação de Políticas Públicas

Recife, Outubro de 2022

ADNER MATHEUS ANDRADE SILVA

Elaboração de Instrumentos Participativos de Avaliação de Políticas Públicas

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do grau em Engenharia de Produção.

Orientadora: Danielle Costa Morais

Recife

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Silva, Adner Matheus Andrade.
Elaboração de Instrumentos Participativos de Avaliação de Políticas Públicas / Adner Matheus Andrade Silva. - Recife, 2022.
70 : il., tab.

Orientador(a): Danielle Costa Morais
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Tecnologia e Geociências, Engenharia de Produção - Bacharelado, 2022.
8.2.
Inclui referências.

1. Políticas Públicas. 2. Comitê Interministerial de Governança. 3. Guia de Avaliação de Políticas Públicas. 4. Administração Pública. 5. Processo Decisório. I. Morais, Danielle Costa. (Orientação). II. Título.

350 CDD (22.ed.)

ADNER MATHEUS ANDRADE SILVA

Elaboração de Instrumentos Participativos de Avaliação de Políticas Públicas

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do grau em Engenharia de Produção.

Aprovado em: 26/10/2022

BANCA EXAMINADORA

_____

Profa. Dra. Danielle Costa Morais (Orientadora)

Universidade Federal de Pernambuco

_____

Profa. Dra. Denise Dumke de Medeiros (Examinadora Interna)

Universidade Federal de Pernambuco

_____

Profa. Dra. Eduarda Asfora Frej (Examinadora Interna)

Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Eu já pensei muito nesse momento; imaginava escrever meus agradecimentos de uma maneira bem leve e poética; honrando todo mundo que me carregou, ensinou e me acompanhou nesse processo; romantizando pela última vez a jornada acadêmica. Mas bem, não é exatamente assim que eu quero escrever esse texto.

Certa vez uma professora me deu um feedback de que eu escrevia “muito bonito” e que isso seria um problema. Certa vez um professor comentou, para uma turma inteira, que minhas provas pareciam ser feitas por uma criança com um pedaço de carvão. Outro perguntou se eu era tabacudo, outro disse que eu era bom de caçoar…doidera. Eu sou filho de professores…lidar com tudo isso sempre foi muito estranho. A ansiedade sistemática da área 2, a falta de empatia e de noção de muitos professores, a distância de 2 horas indo e voltando; as 14 horas na UFPE todos os dias…não dá para normalizar. A faculdade não foi fácil, mas bem, ainda assim eu tenho muito a agradecer.

Antes de tudo sou privilegiado, de inúmeras formas, por lidar com esses problemas. Pela educação maravilhosa que meus pais me deram, com o incentivo e esforços constantes ao estudo. Por ter consciência da minha salvação em Cristo Jesus desde a pré-adolescência. Por ter sido fruto da primavera política da redemocratização e do governo do PT, ao fazer um curso técnico e uma graduação em instituições públicas de qualidade.

Eu sou grato pelos meus irmãos das comunidades de fé por onde passei, pela maneira como compartilhamos no estudo a ascensão social e até um certa transcendência pessoal - preciso confessar este pecado. Sou grato pelos meus companheiros de laboratório e minhas orientadoras que me acolheram desde sempre - sem o espaço no DNW não tenho certeza se teria conseguido terminar a universidade. Sou grato também pelo companheirismo e seriedade de muitos professores do departamento; pela minha turma da faculdade, onde num mar de gente desinteressante do Centro de Tecnologia e Geociências, consegui achar grandes homens e mulheres com os quais quero continuar compartilhando a vida. Sou grato aos “barcas” que me ensinaram que posso ser eu mesmo num ambiente masculino e ao Diretório Acadêmico, por me fazer sentir tão parte da Universidade

quanto um professor titular - o que obviamente é mentira, mas é legal pensar assim.

Sou grato pela minha grande companheira, por todo o suporte - inclusive neste TCC - e todos os sonhos que temos construído. Sou grato por todos os irmãos e irmãs que encontrei pelo caminho - vocês significam muito para este filho único. Sou grato pelos problemas que enfrentei; porque eles não são NADA a comparar-se com a realidade brasileira. Com o caos e descaso da Administração Pública, das Políticas Públicas…sou grato por poder escrever sobre isso; por devolver minimamente ao meu país, uma parte infinitesimal dos meus raros privilégios. Sou grato por conseguir, depois de tanta coisa, me sentir grato. Sou grato pela Universidade Federal de Pernambuco.

RESUMO

O ano de 2017 trouxe consigo novas práticas de Governança nas Políticas Públicas (PPs) brasileiras, empreendidas, em maior parte, pelo recém criado Comitê Interministerial de Governança (CIG) - Decreto n 9.203/2017. Nessas movimentações foram compilados, como motivação pedagógica, dois Guias de Avaliação de Políticas Públicas segmentados em duas etapas do Modelo do Ciclo de Políticas Públicas: 1) a *ex ante*, focada no Desenho e Definição de Objetivos e a 2) *ex post*, focada no Monitoramento e Controle dos recursos e impactos. Contudo, por mais inovadoras que se demonstrem as ferramentas apresentadas nas documentações, elas não abordam, profundamente, tendências recentes no estado da arte da Administração Pública (AP); como a 1) Governança Digital (GD), agregando práticas da Gestão da Informação e Análise de Dados; o 2) Public Service Oriented (PSO), na escuta ativa da População no Desenho de PPs; e o 3) New Public Service (NPS), no incentivo Governança de PPs em rede - ambas temáticas paralelamente discutidas no contexto de Engenharia de Produção. O presente trabalho se propõe a relacionar estes arcabouços teóricos - os Guias de Avaliação, suas lacunas teórico-práticas e o Ciclo de Políticas Públicas - no entendimento de PPs enquanto um Processo Decisório, para a proposição de uma Metodologia de Avaliação de Consequência que complemente e integre-se às práticas descritas nos Guias, de forma a conectá-lo às tendências da AP e ao suporte de gestores governamentais nos Processos de Tomada de Decisão envolvendo o Desenho e a Intervenção em PPs.

Palavras-chaves: Políticas Públicas; Comitê Interministerial de Governança; Guia de Avaliação de Políticas Públicas; Administração Pública; Processo Decisório

Abstract

The year 2017 brought with it new Governance practices in Brazilian Public Policies (PPs), undertaken, for the most part, by the recently created Interministerial Governance Committee (CIG) - Decree n. 9,203/2017. In these movements, as pedagogical motivation, two Public Policy Evaluation Guides were compiled, and segmented into two stages of the Public Policy Cycle Model: the 1) ex-ante, focused on the Design and Definition of Objectives, and the 2) ex-post, focused on Monitoring and Control of resources and impacts. However, as innovative as the tools presented in the documentation may be, they do not profoundly address recent trends in the state of the art of Public Administration (PA); such as 1) Digital Governance (DG), aggregating Informational Management and Data Analysis practices; 2) Public Service Oriented (PSO), in the active listening of the Population in the Design of PPs; and 3) New Public Service (NPS), in the Network Governance in PPs. The present work proposes to relate these theoretical frameworks - the Evalution Guides, their theoretical-practical gaps, and the Public Policy Cycle - in the understanding of PPs as a Decision-Making Process, to propose a Methodology of Consequences Evaluation that complements and integrates the practices described in the Guides, to connect the brazilian PA with PA trends and support of government managers in the Decision-Making Processes involving the Design and Intervention in PPs.

Palavras-chaves: Public policy; Interministerial Governance Committee; Public Policy Evaluation Guide; Public Administration; Decision Process

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo do Ciclo de Políticas Públicas adotado pelos Guias práticos……22

Figura 2 - Descrição de um processo Decisório…….23

Figura 3 - Framework para Construção de um Modelo de Decisão Multicritério…...24

Figura 4 - Estruturação do sistema de avaliação de políticas públicas no governo federal…….26

Figura 5 - Modelo analítico-avaliativo do Orçamento Participativo (OP).....41

Figura 6 - Matriz de Risco……52

Figura 7 - Metodologia de Avaliação de Consequência……..……..53

Figura 8 - Modelo de Avaliação de Consequência *ex ante* integrada……..53

Figura 9 - Modelo de Avaliação de Consequência *ex ante* não integrada……..55

Figura 10 - Modelo de Avaliação de consequência *ex post* integrada…….56

Figura 11 - Modelo de Avaliação de Consequência *ex post* não integrada……....58

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Abordagens de Análise de Políticas Públicas……..…….…….. 20

Quadro 2 - Paralelos entre o Ciclo de Políticas Públicas e o Processo Decisório..33

Quadro 3 - Paralelos entre o Ciclo de Políticas Públicas e o Framework de Decisão Multicritério……..…… 35

Quadro 4 - Categorização dos elementos……..…….…… 39

Quadro 5 - Simulação de Resposta de um Questionário de Consequência….....56

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Categorização dos dados……..…...……..43

Tabela 2 - Banco de dados ……..…….……....44

Tabela 3 - Frequência relativa $f\left(A_{ij} \mid C_{km} \right)$ ……..45

Tabela 4 - Frequência relativa $f\left(C_{km} \mid A_{ij} \right)$……..….47

Tabela 5 - Correlações entre fatores e resultados……..47

Tabela 6 - Matriz de consequências ($E_{A_{ij}C_{km}}$)…….48

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO **13**

1.1. OBJETIVO 15

1.2 POTENCIAL DE INOVAÇÃO 15

1.3 METODOLOGIA 16

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E REVISÃO DA LITERATURA **18**

2.1 GOVERNANÇA DIGITAL (GD) 19

2.2 PUBLIC SERVICE ORIENTED (PSO) 19

2.3 NEW PUBLIC SERVICE (NPS) 20

2.4 ABORDAGEM DE POLÍTICAS PÚBLICAS 20

2.4.1 Ciclo de Políticas Públicas **22**

2.4.2 O Processo Decisório **23**

3.1 CONTEXTO TÉCNICO DA AVALIAÇÃO EX ANTE 27

3.1.1 Descrição das Lacunas teóricas da Avaliação ex ante **29**

3.2 CONTEXTO TÉCNICO DA AVALIAÇÃO EX POST 31

3.2.1 Descrição das Lacunas teóricas da Avaliação ex post **32**

3.3 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROCESSO DECISÓRIO 33

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 36

4. PROPOSTA DE MODELO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS **38**

4.1 CONTEXTO E MOTIVAÇÃO INICIAL: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 38

4.2 ELEMENTOS DO MODELO 40

4.3 MODELAGEM MATEMÁTICA 41

4.4 SIMULAÇÃO E AMOSTRAGEM 43

4.5 RESULTADOS ENCONTRADOS 45

4.6 O MODELO E OS MÉTODOS DE APOIO À DECISÃO 50

5. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE CONSEQUÊNCIA **53**

5.1 MODELO DE AVALIAÇÃO DE CONSEQUÊNCIA EX ANTE INTEGRADA 54

5.2 MODELO DE AVALIAÇÃO DE CONSEQUÊNCIA EX ANTE NÃO INTEGRADA 56
5.3 MODELO DE AVALIAÇÃO DE CONSEQUÊNCIA EX POST INTEGRADA 57
6. CONCLUSÃO 61
6.1 LIMITAÇÕES DO TRABALHO 62
6.2 SUGESTÕES DE TRABALHOS FUTUROS 63
REFERÊNCIAS 63

1. INTRODUÇÃO

Em contraste com as tendências técnicas da Administração Pública (AP) - tais como o New Public Management (NPM), o Public Service Oriented (PSO), a Governança Digital e o New Public Service (NPS) - o Brasil possui históricas defasagens técnico-gerenciais na Gestão de Políticas Públicas (PP). No tocante a Avaliação de PP, os avanços mais recentes apontam para a consolidação de ferramentas amplamente utilizadas no contexto internacional e em materiais didáticos, cursos e normativas promovidos pelo Comitê Interministerial de Governança (CIG). Estas ferramentas, por mais inovadoras que se demonstrem para a realidade brasileira, não abordam, profundamente, avanços importantes no estado da arte da AP, como 1) os princípios da democracia participativa e como poderiam ser relevantes para o desenho de PPs; 2) aspectos de big data na flexibilização da oferta de serviços e 3) o estudo de causa e efeito na estratégia de PPs.

Este trabalho propõe relacionar estes arcabouços teóricos - os avanços e defasagens a uma modelagem matemática construída pelo autor em "*Proposta de modelo analítico-avaliativo em unidades de Orçamento* Participativo (OP)*" (Silva et al, 2019)*- para o desenvolvimento de uma metodologia de avaliação de PPs que integre-se às boas práticas de análise e desenho; considerando as peculiaridades locais e impulsionando a participação social. "Presumivelmente, as políticas que não podem ser mensuradas objetivamente não devem ser empreendidas", afirmou Dendhart (2012), ao fundamentar a necessidade de racionalizar o desenho de políticas públicas e a busca pelo seu desempenho. O trabalho encaixa exatamente nessa proposta, onde, para além do contexto partidário, a Administração Pública atrelada a ferramentas eficientes e eficazes de gestão torna-se determinante para o sucesso das transformações sociais necessárias. Paralelamente, o aprendizado e

Do ponto de vista acadêmico, observa-se a oportunidade de dialogar diferentes escolas de conhecimento - Engenharia de Produção e Administração Pública - para a proposição de metodologias que transcendam o mapeamento de lacunas teóricas e o avanço científico, para um contexto de inovação em Políticas Públicas que busque uma maior assertividade de planos governamentais.

Para tal, a Avaliação e o Ciclo de PP serão abordados como um Processo

Decisório envolvendo problemáticas de escolha, portfólio e ordenamento envolvendo o desenho e a intervenção em PPs. Para o autor, o contexto demonstra-se como uma oportunidade de unir seus principais interesses durante a graduação: Processos Decisórios, Administração Pública, Modelagem Matemática e Estratégia; e, por consequência, finalizar o ciclo de três anos de iniciação científica, na continuidade de sua pesquisa e propondo algo mais sólido para sociedade e academia.

A estrutura do trabalho, portanto, parte da descrição da problemática, abordando os déficits na avaliação de políticas públicas, tanto da perspectiva social quanto na técnica; seguindo para uma fundamentação teórica que conecte a escola de Pesquisa Operacional Soft e seus Métodos de Apoio a Decisão (MAD) com os Modelos de abordagens de Políticas Públicas, em especial com o Modelo do Ciclo de Políticas Públicas. Esse arcabouço teórico trouxe a tona, também, uma revisão de literatura com o estado da arte das principais escolas de Gestão de Políticas Públicas: a Governança Digital, PSO, NPS, NPM e suas aplicações/inovações ao redor do globo; para que sirvam de fundamentação ao Modelo de Avaliação de Consequência e as Metodologias Participativas derivadas, onde a inclusão do modelo é inserida no contexto da abordagem mais hegemônica de abordagem de PPs: o Ciclo de Políticas Públicas.

1.1. OBJETIVO

- **Objetivo geral**

Desenvolvimento de Metodologias Avaliativas de Políticas Públicas para o suporte de decisões que envolvem o desenho, a implementação e a intervenção de/em PPs.

- **Objetivos Específicos**

  - Compreender o Ciclo de Políticas Públicas enquanto Processo Decisório;
  - Avaliar as principais lacunas dos Documentos oficiais de Avaliação de PPs no Brasil;
  - Levantar e Discutir as principais tendências no Estado da Arte das escolas de Gestão Pública;

- Apresentar um Instrumento Avaliativo de PPs que responda as principais lacunas apontadas, dialogue com as principais tendências e auxilie gestores no desenho e melhoria contínua de PPs.
- Discutir impactos, aplicabilidade e possíveis contribuições futuras do instrumento avaliativo.

1.2 POTENCIAL DE INOVAÇÃO

No tocante ao avanço acadêmico na temática, o trabalho pode ser entendido através da junção das duas escolas de conhecimento presentes Engenharia de Produção e Administração Pública) - assumindo grandes riscos, a partir disso - ou de cada uma, individualmente.

Para a Engenharia, o conteúdo pretende avançar na abordagem de Processos Decisórios no contexto de Políticas Públicas; uma vez que a grande maioria dos trabalhos, a partir da Modelagem de Decisão Multicritério e da Pesquisa Operacional (PO) *Soft*, busca através de suas visões de problemáticas clássicas - entre elas Escolha, Rankeamento, Seleção de Portfólio - a recomendação de uma decisão, dada uma população amostral bem delimitada de possibilidades/candidatos. O contexto abordado aqui, por sua vez, lida com a combinação de uma população mais ampla de variantes que juntas compõem uma estratégia e, por sua vez, a metodologia de uma Política Pública. Desta maneira, tanto o objetivo-fim (elaborar recomendação) quanto à problemática são novas para essa área do conhecimento da EP, além de também dialogar com fundamentos de Programação Matemáticas e Inferência Estatística, uma vez que o Instrumento Avaliativo apresentado parte de um Modelo matemático desenvolvido em Silva et al (2019) para o contexto do OP.

No ponto de vista da AP, será feito o confronto nos princípios da escolas através da estruturação de ferramentas objetivas; na descrição de lacunas teóricas da Avaliação de PPs. Seja recorrendo ao setor privado ou partindo de uma cultura técnica não especializada, pensar em ferramentas de avaliação específicas para a AP é disruptar com as práticas do meio. Outra potencial de inovação é na própria integração da temática, uma vez que os esforços em traduzir vieses e arcabouços teóricos por si só já é uma entrega importante; já abrindo espaço para outros trabalhos. Como, por exemplo, a tradução conceitual da área de Métodos de Apoio

à Decisão - campo relevante para a área de Pesquisa Operacional Soft - e o desenvolvimento de instrumentos de inferência estatística assertivos ao contexto da AP.

Do ponto de vista técnico e prático, vê-se uma aplicação muito eficaz e condizente com a realidade da gestão de PPs; uma vez que as questões teóricas podem ser observadas muito objetivamente nas entidades governamentais. Por lidar com a digitalização de processos, com a abordagem de relações causa/efeito e aspectos organizacionais em rede - principais lacunas mapeadas - o projeto já seria relevante, num contexto geral; doravante a isto, tendo em vista a precariedade técnica da gestão brasileira, observa-se um potencial ainda maior. Sendo assim, também identifica-se um potencial de inovação bastante alto.

1.3 METODOLOGIA

Duas principais referências foram utilizadas para ancorar o entendimento da metodologia do trabalho quanto a finalidade, propósito/objetivo, abordagem e método/procedimentos: Gil (1991), Bryman (1989) e Lakatos e Marconi (2007).

Quanto à finalidade da pesquisa, ao contrário de uma visão de complementaridade, o trabalho propõe a construção de instrumentos que possam ser acoplados às práticas de avaliação de PPs. Dada esta perspectiva, a pesquisa pode ser entendida como aplicada; pois mesmo que apresente avanços teóricos, ela pretende resolver questões reais do dia-a-dia da AP.

Quanto à abordagem da pesquisa, podemos enxergá-la por partes: a primeira, focada na profundidade da revisão de literatura, no mapeamento de lacunas e oportunidades teóricas e uma segunda, voltada para a construção de instrumentos de decisão envolvendo desenho e intervenção de PPs. Estes instrumentos de decisão tem natureza quantitativa, pois nele inclui-se modelos matemáticos; contudo, parte de uma visão qualitativa da realidade. Desta forma entende-se que o projeto aborda as duas naturezas; inicialmente numa qualitativa e, em sequência, numa quantitativa.

No ponto de vista do Propósito/Objetivos, o entendimento pode ter dois vieses, assim como na abordagem. A primeira, mais qualitativa, visa um aspecto mais exploratório onde as lacunas teóricas são problematizadas à luz do princípio

de escolas de AP e ferramental da AP. Nele, é construído o entendimento do potencial de avanço da proposta e é introduzido a segunda parte, com foco preditivo. Esta sequência tem um caráter mais quantitativo, visando relacionar as lacunas metodológicas com os instrumentos propostos e trazendo perspectivas futuras acerca da aplicação do mesmo, simulando insights e cenários.

Ao visualizar a metodologia quanto aos procedimentos/dados, o projeto aborda duas realidades: a primeira, de pesquisa bibliográfica e a segunda de pesquisa documental. A primeira traz o estado da arte nas escolas AP e ferramental EP e a segunda uma análise crítica e exploratória de documentos oficiais de avaliação de PPs.

Tendo em vista o método científico, o projeto identifica-se como indutivo. Isto, pois, preserva as características de expandir-se a partir de dois fenômenos delimitados Variantes Metodológicas do OP e documentações de avaliação de PPs, para construção de uma metodologia avaliativa mais ampla e generalista que cubra todos os contextos possíveis de PPs .A Metodologia cumpre a realização das três etapas clássicas:

- Observação do fenômeno: Aprofundamento nas Documentações e Literatura sobre OP e Avaliação de PPs
- Descoberta de relações: Mapeamento de Lacunas e Problematizações/ Oportunidades
- Generalização: Apresentação de metodologias amplas de Avaliação de PPs.

Como os resultados esperados visam embasar a proposição de uma Metodologia, a estrutura argumentativa, juntamente com a Modelagem Matemática (Silva et al, 2019) a ser descrita é a metodologia adotada para o trabalho. A construção do arcabouço teórico que traz a fundamentação do Ciclo de Políticas Públicas e as Escolas de Gestão Pública foi feita a partir do Portal de Periódico da Capes, a simulação apresentada foi feita utilizando recursos do RStudio e alguns racionais de Mapeamento de Processos utilizando o Bizagi Modeler.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E REVISÃO DA LITERATURA

Antes de tudo, há de se definir o que é uma Política Pública; entre tantas definições, duas principais visões podem ser equiparadas: as que entendem PPs como um repertório de ações governamentais focada no alcance de resultados (Lynn, 1980) e as que observam PPs como um campo de estudo de análise do governo, em suas intencionalidades, a partir das questões públicas (Mead ,1995). Estas duas visões são relevantes ao trabalho; a primeira pois trata PP como um processo, algo semelhante ao modelo clássico de Engenharia De Produção/Economia de Insumo-Produto (Guilhoto, 2011), na produção de um bem de serviço onde o cidadão é o cliente. A segunda visão, por sua vez, tenta trazer os vieses partidários e ideológicos através da ação pública; a qual não é o foco e é justamente o que o trabalho pretende combater ao racionalizar a Avaliação de Políticas Públicas.

A partir e mediante a evolução dessas definições e da estruturação do “Campo de Públicas” (Farah, 2018) as escolas de AP foram se formando, com suas práticas e valores. A primeira estabelecida foi a do Patrimonialismo, na figura da gestão de monarquias, onde o estado se apresentava como uma extensão da posse de indivíduos (Pereira e Correia, 2020). A segunda a consolidar-se, inspirada do pós-iluminismo e movimentos republicanos, baseou-se no modelo weberiano de Burocracia, onde para evitar fenômenos do Patrimonialismo como o Clientelismo e o Mandonismo/Coronelismo (contexto brasileiro), a gestão pública centralizou seus processos numa gestão top-down estruturada hierarquicamente (Campelo, 2013), onde os cargos públicos eram preenchidos por burocratas de carreira e a instituições permeadas de um insulamento burocrático onde os processos são rigorosamente padronizados e controlados (Cavalcante, 2017).

Num caráter reformista, inspirado por ideais neoliberais de modernização e enxugamento do estado, surge o gerencialismo/New Public Management e suas correntes (Cavalcante, 2017). Suas principais características são: descentralização da gestão com parcerias público-privadas, privatizações, busca por eficiência e encarar o cidadão como contribuinte/cliente (Aragão, 2014). De uma certa forma, essa é a perspectiva mais hegemônica na atualidade. O contexto pós-gerencialista de uma forma iterativa ainda está se estabelecendo através de uma visão de

Governança Pública e suas principais tendências, como a Governança Digital (GD), a New Public Service (NPS) e a Public Service Oriented (PSO); escolas que serão melhor pontuadas nas seções seguintes.

2.1 GOVERNANÇA DIGITAL (GD)

A governança digital, agregando práticas da gestão da informação e Análise da Dados (PATAPAS et al, 2014; DUNLEAVY et al, 2006) para suporte à decisão envolvendo PPs, em questões como: segmentação de público alvo, avaliação quantitativa de políticas públicas, flexibilização da oferta de PPs e etc.

Em Maciel (2020) a governança digital é entendida como um mecanismo de promoção a “uma maior transparência pública, produtividade administrativa e participação social”; neste artigo é discutido os principais desafios da gestão pública na era da informação mediante a tudo que aconteceu durante a pandemia; onde os servidores começaram a atuar remotamente e a digitalização dos serviços se tornou cada vez mais urgente. Aspectos como a abertura de dados públicos são avaliados à luz dos entraves burocráticos presentes no patrimonialismo brasileiro, do déficit técnico dos servidores e analfabetismo digital.

2.2 PUBLIC SERVICE ORIENTED (PSO)

O contexto pós-gerencialista do Public Service Oriented (PSO), nas suas reflexões em volta do conceito de accountability e da descentralização promovida pela democracia participativa (CAVALCANTE, 2017; ABRUCIO, 1997). Nela, discute-se sobre a relevância do controle social na elaboração contínua de políticas públicas, não somente nas etapas ex post, mas também nas ex ante.

Em Jin et al (2020) é demonstrado, na prática, como os princípios da PSO podem atuar no desenho de soluções públicas. No estudo de caso chinês a gestão encontra metodologias verdes para problemáticas energéticas nas cidades. Karpenko e Globuchenko (2018), por sua vez, trata sobre a eficiência da gestão em aproximar-se dos cidadãos, na Ucrânia. No contexto deste país, para além da dinâmica do executivo, a legislação começa a se orientar cada vez mais para a descentralização das decisões; o artigo interpreta essa visão como primordial para o sucesso da escola de AP, juntamente com alguns aspectos da Governança Digital.

2.3 NEW PUBLIC SERVICE (NPS)

O New Public Service (NPS), por sua vez, reflete acerca da cidadania e da governança em rede (SANTOS e SELIG, 2014; DENHARDT e DENHARDT, 2011; ROBINSON, 2015); também descentralizando como a PSO, mas num nível ainda burocrático, de gestão capilarizada e com poder de decisão e não exatamente de democracia participativa.

Em Marques e Ribeiro (2020) é descrito que somente com o diálogo, as redes de colaboração e a capacidade institucional" o NPS pode ser instaurado. O artigo descreve os princípios teóricos e os vieses do seu contexto de criação em relação com a realidade práticas de sucesso. Em Casari (2007), por sua vez, entende a descentralização promovida por esta escola de AP no contexto da gestão pública da Indonésia, na valorização do cidadão como parte fundamental do processo decisório.

2.4 ABORDAGEM DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Independente das Escolas de AP, o contexto da Avaliação de Políticas Públicas sempre se baseia em um Modelo mais específico de Análise e Formulação (Souza, 2006); dentre eles, temos os principais no quadro 1.

Quadro 1 - Abordagens de Análise de Políticas Públicas

Elementos	**Descrição**	**Exemplo/Aplicação**	**Referências**
Incrementalismo	Políticas Públicas nunca partindo do 0, mas sim de Decisões Incrementais num contexto de Agendas estruturadas, onde a tomada de decisão sempre é limitada pelas Ações Governamentais anteriores.	Readequação de uma PP que é política de estado e é readmitida por outro Plano de Governo	Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavisky (1992)
Coalizão de Defesa	PPs surgem a partir de códigos ideológicos reagindo com problemáticas atuais que surgem	Crise ambiental com Gestores criando Plano de Contingenciamento/ Comunicação de Crise.	Sabatier e Jenkins-Smith (1993)

Arenas Sociais	PPs enquanto empreendimento de Governança em Rede, a partir de diversos setores da Sociedade e de um alinhamento coletivo em torno de uma pauta.	Crime ocorrido que gera movimentações sociais em torno da construção de uma PP na temática.	Souza (2006)
Garbage Can	Políticas Públicas procuram Problemas para serem resolvidos. O conceito de Lata de Lixo advém da aleatoriedade do que é negativo, onde as soluções (PPs) procuram se inserir; independente do que é mais urgente socialmente.	Político vitorioso com alguma PP como cabo eleitoral.	Kingdon (1984)
Equilíbrio Interrompido	PP surgindo como uma intervenção, sempre. Uma inércia - mesmo que em movimento - que é alterada por um plano de governo.	Índice Negativo específico sobe muito e a Gestão trata como urgência algo que não era prioridade	Baumgartner e Jones (1993

Fonte: Adaptado de Souza (2006)

Todos os modelos lidam com contextos muito diferentes; o Incrementalismo e o Equilíbrio Interrompido surgem em contextos onde as Políticas de Governos são fortes e contínuas, sendo mais comuns em Federalismos. O Garbage Can, por sua vez, se insere muito bem num contexto municipal, onde as disputas geralmente estão atreladas a planos de governo mais concretos, com ações governamentais mais determinantes em processos eleitorais. O contexto de arena social, já lida com questões mais modernas, de gestão em redes, considerando a participação social - seja através de comitês ou PP de deliberação popular - em âmbitos mais diferentes.

De uma forma geral, todos têm um escopo definido onde fenômenos diferentes podem ser explicados. Contudo, o contexto brasileiro a ser estudado neste trabalho se baseia em um terceiro, o Ciclo de Políticas Públicas (próxima seção).

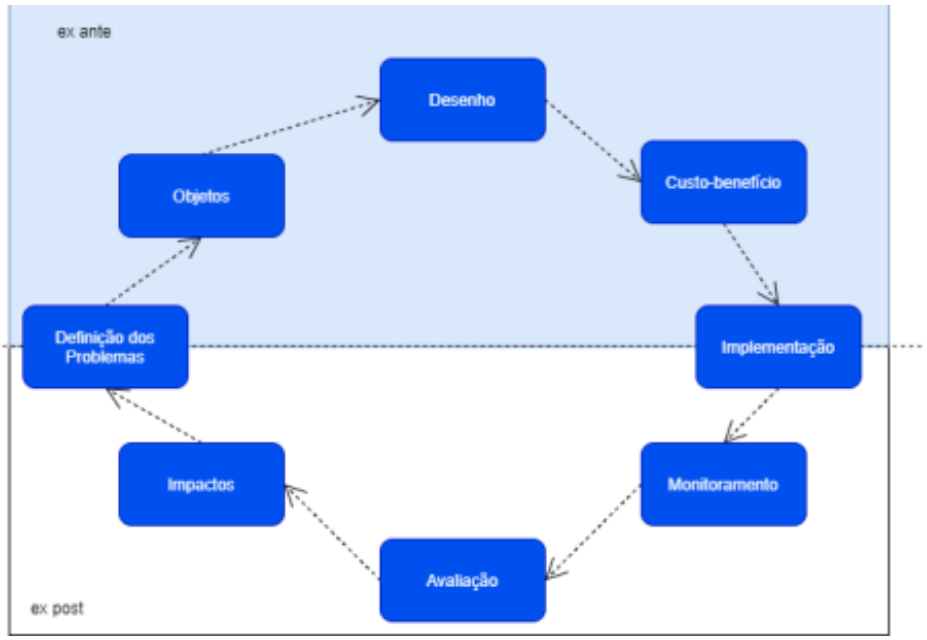
2.4.1 Ciclo de Políticas Públicas

O modelo do ciclo de Políticas Públicas (figura 1) - principal base teórica da construção dos dois guias de avaliação (ex ante e ex post) - entende as políticas públicas como resultado contínuo de ações governamentais através de etapas que culminam nas avaliações e redesenho dos programas (ARAUJO e RODRIGUES,

2017). Estas etapas se alteram de acordo com os autores, entretanto, a mais atual (e consolidada) é definida por Howlett e Ramesh (2013), que delimita o ciclo em 5 etapas: formação da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação. Para Araujo e Rodrigues (2017), essa divisão é relevante para a identificação de atores, estratégias, técnicas e processos, em cada etapa.

A maior parcela da gestão pública brasileira utiliza-se deste modelo analítico (figura 1) para guiar-se, mesmo que para fins pedagógicos (FONSECA, 2015). Isto posto, entre tantas razões, pela adequação normativa aos Planos Plurianuais (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA). Ambos os guias práticos (BRASIL, 2018a e BRASIL, 2018b) utilizam-se dele para expor sequencialmente as ferramentas, onde os 5 passos de Howlett e Ramesh (2013) são contemplados, expondo passo-a-passo uma metodologia dada como recomendada pelo CIG. A descrição de cada etapa do Guia será feita no capítulo 3, onde as lacunas teóricas serão também expostas.

Figura 1 - Modelo do Ciclo de Políticas Públicas adotado pelos Guias práticos



Fonte: Adaptado de Brasil (2018a)

Mesmo com o avanço no quesito técnico, teóricos como em FONSECA (2015) , ao fazer comentários sobre o Ciclo, identificaram que o mesmo poderia não fazer tanto sentido mediante o jogo político inerente à gestão de políticas públicas,

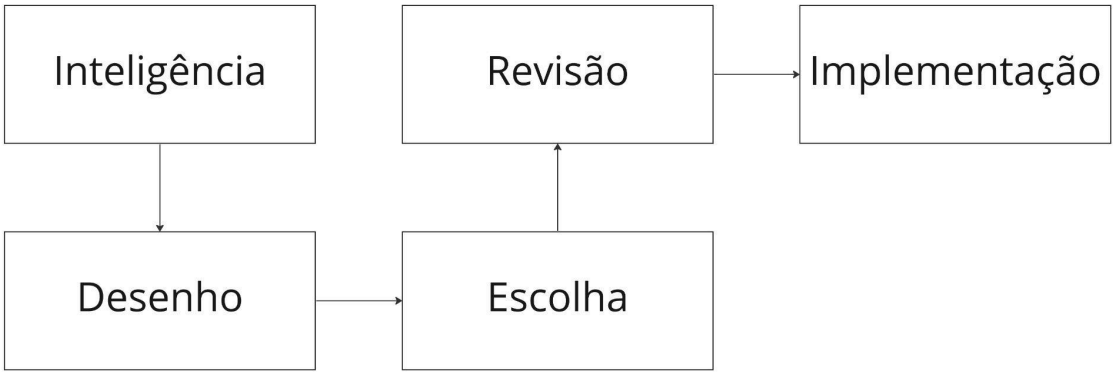
no Brasil. Não também obstante, as ferramentas, mesmo apresentando relevância e coerência com as boas práticas internacionais – em títulos de referência como o Green Book (2018) e o Handbook of practical program evaluation (2010) -, não estariam necessariamente integradas a sistemática dos processos organizacionais/ orçamentários/jurídicos/públicos.

2.4.2 O Processo Decisório

A grande maioria dos trabalhos envolvendo Métodos de Apoio à Decisão se relacionam com decisões pontuais, como por exemplo em Santos et Al (2018) e Aragão et al (2020), na aplicação de métodos de seleção de modelos de viatura blindadas e ações socioambientais - respectivamente. Uma reflexão a ser feita é que, para além de escolhas e rankeamentos, a elaboração de uma PP é o desenho de uma estratégia (Souza, 2006) tomada por várias decisões em cadeia, envolvendo como cada atividade será feita, para qual público, por que servidor, através de qual cifra orçamentária e etc. A combinação das variantes de cada decisão como essas que trazem os resultados esperados e a assertividade das atividades governamentais.

O modelo clássico do Processo Decisório, descrito por Simon (1947), funciona de uma maneira semelhante a figura 2, num processo linear que compreende a 1) Inteligência, na coleta e estudo sobre o tema; o 2) Desenho, na construção e entendimento das possibilidades; a delimitação da 3) Escolha; a 4) Revisão, na análise de sensibilidade da escolha; e a 4) Implementação, no agir tático e operacional da decisão tomada. Semelhanças com o Ciclo de Políticas Públicas podem ser muito facilmente observadas e serão melhor comentadas na seção xxxx.

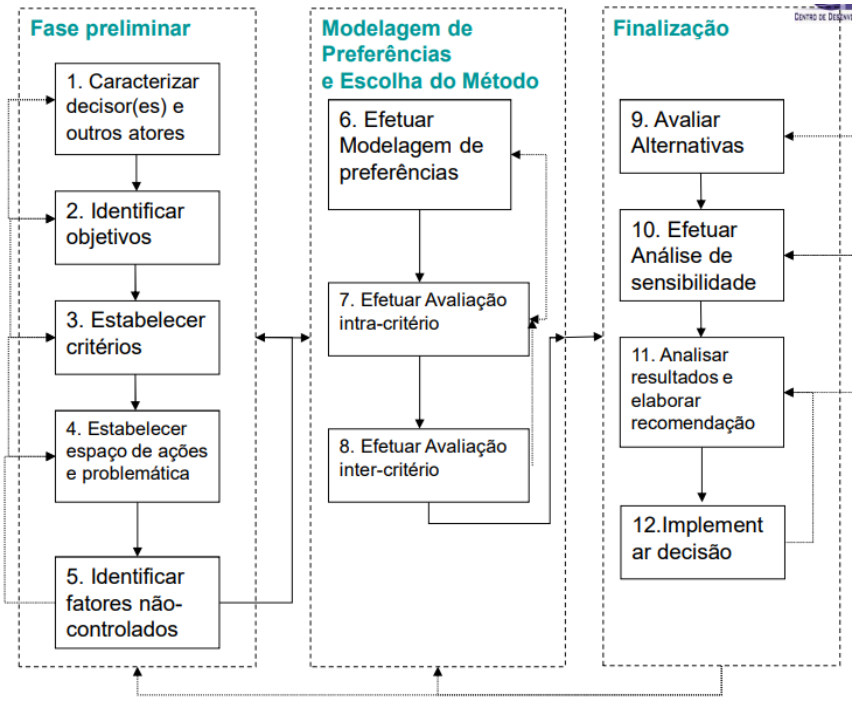
Figura 2 - Descrição de um processo Decisório



Fonte: Adaptado de Simon (1947)

Dando um passo a mais, abaixo, na Figura 3, temos o clássico Framework para Construção de um Modelo de Decisão Multicritério, de Almeida et al (2013). Nela a compreensão conjunta também pode ser feita, onde a Fase preliminar se sustentaria com a Definição do Problema - temática clássica da PO soft - e dos objetivos/critérios; a análise custo-benefício poderia ser entendida como paralela a Modelagem de Preferências e Escolha do Método, uma vez que os parâmetros de adoção a PP estão sendo averiguados; o Desenho e Implementação, por sua vez, podem se relacionados com a etapa de Finalização, no intento de elaborar uma recomendação.

Figura 3 - Framework para Construção de um Modelo de Decisão Multicritério



Fonte: de Almeida et al (2013)

Conectar o Modelo do Processo Decisório (Simon, 1947), com o Framework para Construção de um Modelo de Decisão Multicritério (Almeida et al, 2013) e com o Modelo do Ciclo de PPs será extremamente importante para a compreensão de como a Instrumentação Participativa a ser proposta será inserida. Mais comentários serão feitos na seção 3.3, onde a partir da explanação dos Guias, os paralelos serão melhor desenvolvidos.

3. CONTEXTO E DESCRIÇÃO DO PROBLEMA

O ano de 2017 trouxe consigo novas práticas de governança nas políticas públicas brasileiras; empreendidas, em maior parte, pelo recém criado Comitê Interministerial de Governança (CIG), formado por um conjunto de autarquias federais (Decreto n 9.203/2017) e com participação direta das Escolas de Governo, conforme descrito na figura 4. As normativas e documentos derivados deste movimento focaram-se tanto no direcionamento legal da avaliação de programas governamentais, como na produção de conteúdo pedagógico acerca de ferramentas técnicas. Estas instrumentações foram, em parte, compiladas em dois guias práticos de avaliação: 1) a ex ante, tratando-se do entendimento dos objetivos de intervenção e arranjo institucional/econômico (BRASIL, 2018A); 2) a ex post, para monitoramento e controle e avaliação dos impactos, objetivos e recursos (BRASIL, 2018B). Ambos documentos se diferenciam em virtude das respectivas fases de avaliações no Ciclo de Políticas públicas, modelo analítico (ARAUJO e RODRIGUES, 2017) incorporado na tradição avaliativa brasileira.

O modelo da figura 4 ilustra o cenário estruturado na época, onde os Guias serviriam como fundamento maior da Avaliação de Políticas Públicas - sejam elas estratégicas ou setoriais - para a execução do Poder Executivo, seus órgãos setoriais e os Comitês de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (Cmap) e de Avaliação de Subsídios - em escala federal à municipal

Figura 4 - Estruturação do sistema de avaliação de políticas públicas no governo federal

Fonte: Brasil (2018b)

Apesar destes consideráveis avanços na inteligência da ação estatal e na consolidação do “campo de públicas” (FARAH, 2018), a literatura nos aponta para algumas lacunas metodológicas nas técnicas de avaliação, como o envolvimento da participação popular no desenho e controle social das políticas públicas (D’ASCENZI e LIMA, 2019; PACHECO e PAPI, 2019), juntamente com a urgência por uma cultura data-driven que envolva a utilização de evidências e relações causa-efeito na formulação de políticas públicas (D’ASCENZI e LIMA, 2019; GOMES, 2019). Sem instrumentos de avaliação que respondam estas lacunas, a gestão de políticas públicas torna-se enviesada pela ação dos gestores públicos; onde, sem uma visão completa da realidade, as evidências objetivas são ignoradas e a experiência subjetiva da população, público-alvo da política pública, não é levada em conta.

As próximas subseções irão abordar cada um dos dois guias, explicitando essas lacunas teóricas e como elas se evidenciam no Guias Práticos seus tópicos e lacunas teóricas. Ao final, na subseção de Considerações finais, esses tópicos serão organizados para sequência da proposta do modelo.

3.1 CONTEXTO TÉCNICO DA AVALIAÇÃO EX ANTE

A Motivação do Documento é descrita em sua própria apresentação ao afirmar que as diretrizes são referentes a uma “medida prática de adoção de mecanismo de liderança e estratégia” inspiradas no até então Decreto n 9.203/2017, onde diretrizes de governança pública brasileira foram restabelecidas:

> i) direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; e, ii) de modo mais direto e específico, avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais no (Decreto n 9.203/2017)

Desta forma, o Guia busca ser extremamente didático em trazer um ferramental técnico para funcionários públicos nos mais diferenciados contextos; trazendo exemplos práticos e um checklist que conecte todas as perguntas que as metodologias avaliativas buscam responder. Todas as etapas avaliativas definidas

pelo Guia serão descritas na seção abaixo, tal qual suas metodologias e resultados esperados.

a) A primeira etapa é a de Identificação dos problemas; onde através do destrinchamento das causas potenciais (através de brainstormings e árvores do problema), do levantamento de dados quantitativos (bases estatísticas e revisão de literatura), do alinhamento com metas/compromissos internacionais que o diagnóstico do problema é feito; trazendo assim informações relevantes para a etapa seguinte.

b) A segunda é a de Desenho e caracterização da Política pública; onde através da definição dos elementos caracterizadores - objetivos, público-alvo, meios, instrumentos, atores, arranjo institucional e definições de metas - a estratégia da PP começa a ser destrinchada. Para verificação da coerência destes elementos e das premissas da etapa anterior, ferramentas como a SWOT e Modelo Lógico - definição dos insumos, atividades, produtos, resultados, impactos - são recomendadas.

c) A terceira explana a Definição de Indicadores (eficiência, efetividade e eficácia) e os parâmetros para a Fundamentação Teórica; abordando i) evidências do desenho da política *ii)* simulações (ou outras provas) da escalabilidade do impacto esperado e a *iii)* relação com outras políticas públicas. Essa fase, no guia, é apresentada como pertencente ao desenho e caracterização; trazendo um repertório mais sólido sobre o contexto em que a Política Pública se insere.

d) A quarta etapa trata do entendimento do Impacto Orçamentário e Financeiro, dentro de uma perspectiva fiscal e legal, abordando o atendimento ao PPA, a LDO e a LOA e seu contraste, como um todo. Onde, como e de que forma os custos atrelados a PP podem ser entendidos - estes são os resultados esperados.

e) A quinta etapa é a de Estratégia de Implementação; Ela trata sobre modelos de governança e gestão, arranjos institucionais, planos comunicacionais, instrumentação normativa e, por fim, o planejamento e construção da gestão de riscos (onde cita materiais de referência e técnicas como a matriz de

riscos, método delphi, brainstorming e outras). O objetivo dela é fomentar, antes mesmo da execução, um planejamento mais estruturado e detalhado da PP; onde aspectos que até então poderiam ser laterais, como Gestão de Crise e Comunicação

f) A Estratégia de Construção de Confiança e Suporte é a sexta etapa. Ela trata sobre os mecanismos de preservação da sustentabilidade social e política do programa, sejam avaliações públicas, abertura de dados, planos de comunicação ou qualquer instrumento de fomento ao controle social. Seu objetivo está na Governança Social da PP, alinhando as movimentações com setores diferentes da Sociedade.

g) Ao fim, temos a Estratégia de Monitoramento, Avaliação e Controle. Esta fase lida com o desenho do acompanhamento da efetividade dos objetivos, metas e indicadores do programa; a governança técnica, como um todo. Ela antecipa aspectos da avaliação *ex post* ao trazer, antes mesmo da implementação, um direcionamento do que será feito. Estes procedimentos visam descrever, previamente, intervenções necessárias para o sucesso da PP.

3.1.1 Descrição das Lacunas teóricas da Avaliação *ex ante*

Dada a explanação do que é descrito como fase *ex ante*, algumas ressalvas e apontamentos precisam ser feitos no tocante a consistência do Ciclo de Políticas Públicas e a aplicabilidade/relevância da citada avaliação de consequência. Primeiramente, a própria ordem em que as etapas são apresentadas, mesmo apesar de estarmos tratando de um material informativo, explicita algumas defasagens teóricas que se replicam na práxis pública (SILVA et al, 2018), principalmente quanto ao desenho do programa. Esta crucial etapa para a efetividade do programa carece de evidências que não podem ser apenas levantadas a posteriori do desenho, pois, desta forma, todos os pressupostos operacionais estariam baseados em perspectivas pessoais dos tomadores de decisão. O entendimento de causa-efeito entre a metodologia e o impacto esperado é necessário para validação do design do programa. O movimento teórico dessa relação não pode ser reverso, como apresentado pelo guia. Até mesmo a fundamentação teórica apresentada - pautada em evidências, simulações e

exemplos próximos - é pouco detalhada e não apresenta um foco nas variantes metodológicas que cada programa poderia ter. Princípios sobre a causalidade de modelos lógicos estão muito presentes na literatura, como nos já comentados D'ascenzi e Lima (2019), Gomes (2019) e em materiais de referência na avaliação de políticas públicas, como o Green Book (UNITED , 2018), Wholey et al (2010).

Além desta relação, a falta de instrumentos participativos no desenho e modelo lógico vai contra as correntes mais modernas da gestão pública, como a PSO, a NPS e a governança digital (em virtude do design centralizado do “usuário”, a *user experience* da política pública). Esta defasagem pode ser entendida através de D’ascenzi e Lima (2019), em comentários como: “a participação de uma pluralidade de atores funcionaria minimizando as limitações cognitivas, pois introduziriam diferentes visões, conhecimentos e recursos relevantes ao desenho de políticas mais adequadas ao contexto”. Utilizando-se da inclusão de setores da sociedade civil, os gestores antecederiam a etapa de confiança e suporte, integrando mais, inclusive, o ciclo *ex ante*; e, além disso, teriam uma compreensão mais assertiva dos reais problemas da população e setores da sociedade civil.

A não consideração dos riscos no desenho da PP também pode ser encarado como uma problemática. Dentro de um contexto de escassez de recursos, de fluxos políticos (KINGDON, 2011) e de dinâmicas administrativas, incluir percepções de risco aos desenhos metodológicos agregaria bastante na estimativa de oportunidades (riscos positivos), na antecipação do entendimento da viabilidade metodológica e na inclusão de diferentes percepções de risco dos atores envolvidos; como recomendado nos “eight key principles” da governança de riscos no setor público de Aven e Renn (2018). Este pode ser entendido como uma outra lacuna na descrição da avaliação ex ante.

3.2 CONTEXTO TÉCNICO DA AVALIAÇÃO *EX POST*

Ao contrário da fase ex ante, o contexto do guia ex post (BRASIL, 2018b) é exposto através de um conglomerado de modelos avaliativos, acerca de diferentes abordagens, e não exatamente de uma metodologia avaliativa sequencial. Este amostral de técnicas aborda o desenho metodológico, objeto de interesse do modelo aqui apresentado, de diferentes maneiras. Importante salientar que estes materiais foram construídos num contexto político de reformulação estrutural das

PPs; sendo assim, muito da argumentação em torno da importância das práticas gira em torno da compreensão objetiva dos resultados das PPs - como descrito no texto abaixo

> Esta publicação representa um marco no processo decisório sobre o monitoramento e a avaliação de uma política na administração pública, uma vez que nos convida a refletir sobre a qualidade do serviço público oferecido e seus respectivos custos, rompendo assim a tradicional lógica de destinarmos mais e mais recursos às políticas sem que haja avaliação de seus retornos (BRASIL, 2018b).

As ferramentas as ferramentas mais relevantes à temática abaixo, expondo como pode funcionar esta relação.

- Análise de Diagnóstico do Problema: busca averiguar a coerência do entendimento do problema e, consequentemente, fornecer insights para possíveis intervenções. Como recomendado, sugere-se os seguintes passos: atualização da descrição (árvore do problema e do objetivo), fundamentação das relações de causa-problema-efeito (revisão sistemática e técnicas de meta-avaliação), estudo dos dados e indicadores do problema, estudo do público-alvo, alinhamento com metas e compromissos (nacionais e internacionais), soluções encontradas em experiências internacionais e a abordagem integrada de intervenção.

- Avaliação executiva: abordagem mais generalista que permite identificar fragilidades das políticas públicas principalmente em função ao seu desenho, à sua gestão e implementação. Fornece um panorama mais rápido, indicando quais outras das ferramentas seriam mais urgentes para o aprofundamento avaliativo. Trata da análise comparativa entre as informações e deliberação levantadas na fase ex ante. No tocante ao desenho, procura encarar a coerência do modelo lógico, incentivos existentes e forma de acesso à política.

- Avaliação do desenho: aborda o entendimento do desenho, para análise de pressupostos, dos desempenhos e de sua coerência perante a realidade experienciada. Como recomendado, o guia aborda os seguintes passos: revisão do modelo lógico, estudo dos indicadores, análise da teoria do

programa e a partir deles, a identificação de falhas e erros no desenho da política.

- Avaliação de implementação: objetiva entender a execução da PP mediante o planejamento em contraponto ao alcance dos resultados, dos recursos despendidos, da execução do desenho e dos processos. O guia define os seguintes passos: definição do objetivo de avaliação (gestão de riscos), dos critérios de performance (indicadores, metas, parâmetros internacionais e etc) , do escopo e amostragem, de instrumentos de avaliação (entrevista, análise documental, inspeção; utilização, coleta e análise de bases de dados); da execução (critérios, evidências, caracterização, causas e efeitos) e recomendações.

Além destas, são tratadas modelos de avaliação de governança, do retorno econômico e social, de impactos, de resultados e de eficiência. O estudo da governança é baseado na apresentação de um modelo MDCA que agrega diferentes dimensões da gestão em redes, enquanto os outros tratam de análises mais objetivas, de cunho contábil.

3.2.1 Descrição das Lacunas teóricas da Avaliação *ex post*

Por tratarmos de uma estrutura bibliográfica diferente (não sequencial), em Brasil (2018b), é esperada a existência de lacunas na aplicabilidade das técnicas. Por questões práticas, o gestor é aconselhado, a partir da avaliação executiva, a escolher as técnicas mais relevantes para a continuidade da PP. Além da própria complexidade técnica na execução destas avaliações, selecioná-las baseando-se na expertise técnica do corpo gestor pode conceber uma visão irredutível da realidade do experimento. Possivelmente, equívocos do programa e da estratégia de implementação poderiam passar despercebidos, não enxergando de maneira integrada a complexidade da PP.

Além disto, a abordagem de monitoramento e avaliação baseando-se fundamentalmente pela econometria de indicadores pode ser insuficiente para a geração de insights para o redesenho dos processos. Mesmo com o desenvolvimento da infraestrutura técnica brasileira, Januzzi (2002) comenta, muitos anos antes, sobre a complexidade em atribuir indicadores socioeconômicos à

avaliação de desempenho na alocação de insumos, nos produtos gerados e nos fluxos de processo; elementos fundamentais a modelagem do marco lógico e da teoria do programa. Isto pois muitos fenômenos relevantes ao entendimento do desempenho da PP, nesta sistemática, podem não ser levados em consideração e a experiência da população beneficiada pela PP pode acabar sendo negligenciada.

De uma maneira geral, não lidar com a variabilidade de fenomenologias possíveis expõe uma problemática até maior na gestão de PP: a dificuldade em pensar em uma cultura de Gestão da Qualidade. Os guias conceituam monitoramento e controle, mas sem um refinamento na mensuração dos processos e na experiência do "cliente" - já que estamos falando da prestação de um serviço – tornam-se escassas as evidências das falhas e equívocos da PP, inviabilizando possíveis redesenhos do programa e um contexto de Melhoria Contínua.

Algumas das defasagens técnicas podem ser observadas conjuntamente com Brasil (2018a) como a ausência da relação de causalidade entre o Desenho e seus resultados, somente mais aprofundada com afinco na Avaliação de Impacto; a inexistência de Instrumentos Participativos de/na Avaliação e a utilização da Gestão de Riscos para a avaliação da metodologia da PP.

3.3 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROCESSO DECISÓRIO

Dada a explanação mais detalhada da visão brasileira do Ciclo de Políticas Públicas, podemos estabelecer melhores conexões entre o Framework de Decisão Multicritério (Figura 3) e a Descrição do Processo decisório (Figura 2), de forma a entender seus paralelos e principais peculiaridades.

No contexto do Processo Decisório, o Ciclo de Políticas Públicas demonstra *outputs* com uma finalidade de descoberta e desenho um pouco maior, onde o espaço decisório se expande a partir de cada variante metodológica, independente do tipo de PP. Nesse contexto, o Processo Decisório apresenta um espaço mais delimitado de soluções, com problemas melhor estruturados - algo que a PO soft, inclusive, questiona a ao aprofundar métodos de estruturação de problemas.

Além da finalidade, podemos perceber paralelos em todas as etapas, como é descrito no Quadro 2. Importante pontuar que assim como foi comentado anteriormente o que seria a etapa de "Escolha" é dissolvida em todas as outras

etapas. Ao identificar um problema existem decisões, valores políticos e prioridades administrativas; ao desenhar uma PP, toda característica é em torno de uma decisão; definir indicadores demonstra a forma como o gestor quer entender a eficácia nos resultados esperados, assim como a “Confiança e Suporte” e o “Monitoramento, Avaliação e Controle” demonstra como ele decide acompanhar e comunicar-se com o público-alvo. Por fim, o Impacto Orçamentário e Financeiro revisa as decisões envolvidas no Desenho e toma decisões alocativas quanto ao dinheiro Público.

Quadro 2 - Paralelos entre o Ciclo de Políticas Públicas e o Processo Decisório

Etapa do Processo Decisório	**Paralelo na Fase ex ante**	**Paralelo na fase ex post**
Inteligência	Identificação dos Problemas	Análise de Diagnóstico de Problema; Avaliação Executiva
Desenho	Desenho e Categorização; Definição de Indicadores	Avaliação de Desenho
Escolha	Em todas as etapas	
Revisão	Impacto Orçamentário e Financeiro	
Implementação	Estratégia de Implementação; Estratégia de Confiança e Suporte; Estratégia de Monitoramento, Avaliação e Controle	Avaliação de Implementação

Fonte: Esta pesquisa (2022)

Já no tocante ao Framework de Decisão Multicritério, temos alguns paralelos bastante presentes e algumas ausências que valem a pena ser comentadas. O Quadro xx representa bem as relações, uma vez que muito do Framework se encaixaria na fase de Identificação do Problema e a totalidade da Fase Preliminar é contemplada, ao contrário da fase de Modelagem de Preferências e Escolha do método - o que expõe muito o vácuo entre a inteligência de uma PP e seu desenho: a falta de método. Os gestores têm liberdade para seguir a agenda, conforme o conhecimento que é levantado.

Outro ponto relevante a ser comentado é a complexidade do Ciclo de Políticas Públicas em termos de estratégia; elementos como Confiança/Suporte e

Monitoramento/Controle se encontrariam soltos dentro de uma Modelo de Decisão Multicritério que englobaria a estratégia de uma PP. No Ciclo de PPs, na fase ex ante, decisões são tomadas em todo o tempo e a adequação dessa área de conhecimento torna-se inviável da maneira como é apresentada, tanto na perspectiva de tempo, onde haveria uma quantidade enorme de decisões a serem tomadas quanto nas complexidades do método e na colinearidade entre decisões; afinal, decidir sobre algo específico não é o mesmo que decidir sobre diferentes e não delimitadas combinações.

O contexto ex post, em si, se coloca ainda mais distante, uma vez que a maioria das fases trata sobre avaliações em si e não métodos para gerar acionáveis. A Estratégia e o entendimento do modelo são revisados para intervenções dos gestores.

Quadro 3 - Paralelos entre o Ciclo de Políticas Públicas e o Framework de Decisão Multicritério

Etapa na Fase ex ante	**Paralelo do Framework de Decisão Multicritério**
Identificação dos Problemas	Caracterizar Decisores e outros Atores; Identificação dos Objetivos; Estabelecer Critérios Estabelecer espaço de Ações e Problemática Identificar fatores não controlados
Desenho e Categorização	Estabelecer espaço de Ações e Problemática
Definição de Indicadores	Identificação dos Objetivos; Estabelecer Critérios;
Impacto Orçamentário e Financeiro	Efetuar análise de Sensibilidade
Estratégia de Implementação	Análise de resultados e elaborar Recomendação
Estratégia de Confiança e Suporte	Não há paralelos
Estratégia de Monitoramento, Avaliação e Controle	Não há paralelos

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pretensão dos Guias é objetiva ao afirmar que intenta construir um “roteiro básico de tópicos a serem refletidos e respondidos no momento de formulação de

uma nova política, na expansão ou na reformulação" Brasil (2018a), descrevendo o Documento como "ferramenta adicional aos gestores que estão na ponta da implementação das políticas públicas". Sendo assim, muitas das lacunas podem ser entendidas a partir da compreensão de que estamos falando de um documento vanguardista na AP brasileira; mesmo que ainda desconectado com práticas trazidas pelo estado da arte da Gestão de PPs. Práticas essas que permitiram a reflexão acerca do Guia e o apontamento das já pontuadas lacunas técnico-teóricas:

> i) Ausência de evidências no Desenho da PP, dado o contexto sequencial do Guia *ex ante*, onde as etapas de Definição de Indicadores/Fundamentação teórica seria, em tese, realizada a posteriori.
>
> ii) Compreensão da Causa-Efeito entre as Variantes Metodológicas e seus Resultados Esperados (*ex ante)* e Alcançados (*ex post*);
>
> iii) Ausência de Instrumentos Participativos na identificação do Problema, Desenho Metodológico e da compreensão dos Resultados Alcançados na Avaliação *Ex Post*
>
> iv) Da relevância da Gestão de Riscos no Desenho das PPs;
>
> v) Ausência de uma Melhoria Contínua focada em Fenomenologias e não, estritamente, em Indicadores sócio-econômicos;

No Decreto n 9.203/2017 diretrizes de Governança Pública foram definidas e no item terceiro (citação abaixo) as lacunas "i" e "iii" são, inclusive, contempladas. Esses itens, na perspectiva das três principais tendências - PSO, NPS e Governança Digital são os mais sensíveis - e por isso, talvez, que ao mesmo tempo que é omitido no Guia *ex ante* - os itens um e dois do Decreto foram apresentados e o três não - é exposto no Guia *ex post.*

> iii) manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade (Decreto n 9.203/2017)

A relação entre a Ciência Política (CP) - na formação político-ideológico do Gestor Público e seu contexto partidário - e a AP já foi descrita amplamente na literatura, em artigos clássicos na academia brasileira, como em *Administração*

pública e políticas públicas de Marta Farah 2010) e *Administração Pública como uma Ciência Política no Contexto Brasileiro* (Daland, 1969). Mesmo que essas áreas estejam nos dias atuais, como disciplinas distintas e não subcampos, essa relação torna-se objetiva nas prioridades expostas em cada documento. A instrumentação participativa foi, em governos anteriores, pauta principal na Gestão Pública. Mesmo sem a estruturação da Avaliação de PPs, elementos da Democracia Participativa eram fomentados em Políticas Públicas como o Orçamento Participativo, com bastante riqueza no tocante a variantes metodológicas (Silva et al, 2018) e adesão social. Contudo, os recentes avanços registrados inserem-se num contexto político-partidário e administrativo que, embora não sejam o foco deste trabalho, seriam extremamente relevantes para entender os princípios pelos quais os avanços e as lacunas persistem.

Outro apontamento relevante está nas inviabilidades técnicas das lacunas “ii” e “v”; no tocante à digitalização recente de serviços e integração de bases de dados governamentais. Essa abordagem fenomenológica e estatística somente seria possível a partir de avanços concretos no aspecto digital do governo; e, desta forma, não adiantaria o Guia trazer metodologias que explorassem aspectos de análises de dados se estas questões - legais, como a LGPD, e técnicas - não ainda estivessem desenvolvidas. Com o tempo, práticas de Governança Digital foram sendo divulgadas e implementadas no contexto brasileiro, como em Guimarães et al (2019) e iniciativas como o Gov.br, responsáveis pela digitalização de mais de 4 mil serviços, segundo divulgou o Ministério de Economia.

A seguir, esses pontos serão elencados numa Proposta de Instrumentação Participativa que relacione Causa-Efeito, traga elementos de Gestão de Risco, Fenomenologias e traga evidências e indicadores para o Desenho de Políticas Públicas mais assertivas e centradas na População.

4. PROPOSTA DE MODELO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Metodologia proposta parte de um Modelo Matemático criado pelo autor em "*Proposta de modelo analítico-avaliativo em unidades de Orçamento* Participativo (OP)*" (Silva et al, 2019).* O avanço registrado neste Trabalho de Conclusão de Curso trata de inserir essa modelagem num contexto técnico-teórico do Ciclo de PPs, na realidade da AP brasileira em contraste com as três principais vanguardas de AP: PSO, NPS e Governança Digital. À vista disso, faz-se necessário a explanação - antes mesmo de trazer o instrumento avaliativo - da construção da Modelagem Matemática e sua motivação inicial: o estudo de práticas deliberativas e consultivas em PPs como o Orçamento Participativo (OP).

A seção 4.1 irá trazer uma breve introdução da temática, seguida da descrição do modelo e da sua simulação; antecipando insights que seriam possíveis a partir dele, uma vez inseridos no contexto avaliativo brasileiro.

4.1 CONTEXTO E MOTIVAÇÃO INICIAL: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

"Orçamento participativo (OP) é uma política pública que por meio da participação direta dos cidadãos na tomada de decisão sobre como parte do orçamento público será gasto, aproxima as ofertas do governo das demandas reais da população" (Morais et al., 2019). O OP foi operado pela primeira vez, enquanto política pública, na cidade de Porto Alegre, em 1989, a partir de um processo contínuo de Desenho de sua Metodologia e prática (Santos, 2005). Mediante a conjuntura sócio-política da época, objetivava-se fomentar a adesão popular ao controle social de forma a democratizar a gestão pública, criar um ambiente socioeconômico de total transparência e descentralizar decisões envolvendo o orçamento público, utilizando-se de técnicas de decisão em grupo, como sistemas de votação que, em geral, utilizam-se da regra de maioria simples.

A expansão do OP foi rápida, alcançando 2.788 experiências até 2012, mapeadas por Sintomer et al. (2013), sob as mais diferentes condições sociopolíticas e econômicas no mundo. Em virtude deste grande volume amostral, a maioria dos trabalhos na literatura concentrou-se em análises descritivas sobre as experiências do OP (Lunchman e Borba, 2014), seja descrevendo metodologias, ou analisando criticamente os impactos, retratando mais o OP como uma Política

Social do que uma PP, focando muito mais no pano de fundo contextual do que no processual (Souza, 2007). Consequentemente, poucos estudos ambicionavam a construção de Instrumentos de Avaliação que interferissem no monitoramento e na discussão objetiva dos diversos modelos administrativos participativos (Lunchman, 2014).

Além disso, a revisão da literatura (Sintomer et al., 2013; Wampler, 2010; Lunchman, 2014; Nugra e Mera, 2018) apontou para uma grande quantidade de dados e fenomenologias nas experiências participativas. Em outras palavras, a grande expansividade das experiências e a solidificação tardia de suas metodologias pressuponham a fluidez de suas práticas metodológicas que, representadas por uma vasta quantidade de características divergentes, resultariam nas mais variadas fenomenologias sociopolíticas e econômicas (Silva et al., 2018).

A observação desta vasta amostragem de dados alavancou a necessidade de não somente tratar criticamente estes dados, mas, também, inovar na instrumentalização de suas avaliações, amparando a hipótese da existência de uma relação causal entre as variantes metodológicas e seus respectivos resultados (Silva et al., 2018). Partindo disto, o objetivo da Modelagem criada está na proposição de uma categorização e análise das variantes metodológicas e fenomenologias do OP, processando estatisticamente populações amostrais divergentes e fundamentando o uso de análises que integrem diferentes Governanças de PPs. Na prática, busca-se estimar a consequência das variantes metodológicas nas experiências de OP partindo de como, possivelmente, elas poderiam se relacionar com resultados e eventos a priori bem avaliados pela vigente literatura.

Partindo desses objetivos, esperava-se auxiliar Gestores Públicos em Tomadas de Decisão envolvendo a implantação de experiências participativas, acerca do Desenho e Entendimento dos Resultados esperados e alcançados.

4.2 ELEMENTOS DO MODELO

O presente trabalho foi desenvolvido a partir da investigação literária de avaliações de políticas públicas e da conjuntura histórica e acadêmica do orçamento participativo (OP). Essa revisão permitiu que o modelo avaliativo apresentado e

simulado fosse criado utilizando-se de ferramentas da estatística descritiva e inferencial, operadas através do *software Rstudio* e *Excel*.

O Quadro 4 apresenta a descrição dos elementos que compõem o modelo. Em outras palavras, as experiências de OP, caracterizada pelo conjunto numérico-nominal de dados representativos à implantação do OP numa cidade específica, serão abordadas e relacionadas considerando estes elementos.

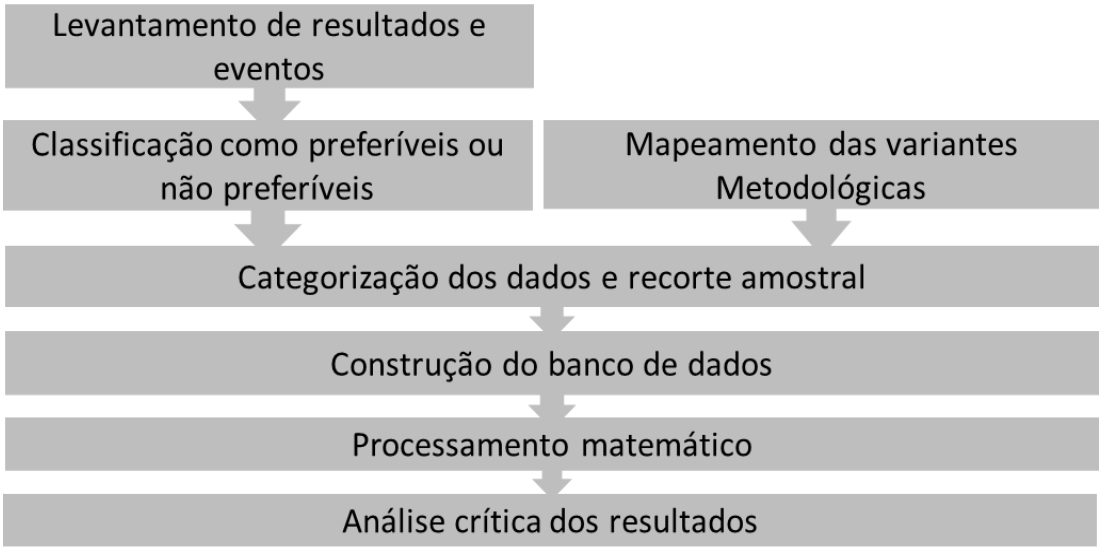
Quadro 4 - Categorização dos elementos

Elementos	Descrição	Exemplos
Fator (i)	Elementos de convergência e divergência na metodologia do orçamento participativo. Categorias que mapeiam a política pública.	Parcela do orçamento disponibilizado, abordagem na participação, Divisão regional das prioridades.
Características (j)	O que diverge/converge por si só, as variantes possíveis de cada fator.	Intervalo de orçamento, deliberativa, consultiva ou opinativa.
Resultados (k)	Fenomenologias levantadas e observadas majoritariamente pela revisão de literatura.	Conflito com a câmara de vereadores, parcela de participação, crimes eleitorais.
Eventos (m)	Variantes dos resultados; exprimem os eventos ocorridos em cada experiência.	Existência do fenômeno, taxa de participação.

Fonte: Silva et al (2019)

As informações descritas no Quadro 4 foram convertidas a uma escala nominal-numérica com o objetivo de padronizar a avaliação, como demonstra a Tabela 1, mais a frente. A estrutura do Modelo Avaliativo segue os seguintes passos da Figura 5.

Figura 5 - Modelo analítico-avaliativo do Orçamento Participativo (OP)



Fonte: Silva et al (2019)

4.3 MODELAGEM MATEMÁTICA

Para isolamento nominal-numérico dos possíveis resultados, os eventos são catalogados mediante a um pressuposto que há preferência explícita em relação aos eventos abordados, sendo eles diametralmente e inversamente preferíveis a sua não ocorrência - esta é a fase de Levantamento de Resultados e Eventos. A conformidade de um evento, catalogado com $m = 1$ (evento dito positivo, como pressuposto) é qualificada, para o modelo, como "*Best Practices*" conforme inspiração trazida em Wampler (2010) participativa, ao contrário da sua não conformidade, que não se configuraria, portanto, como população estatística de interesse ($m = 0$).

Desta forma, a relação entre os elementos descritos para o OP ($E_{A_{ij}C_{km}}$) pode ser obtida pela Equação 1:

$$E_{A_{ij}C_{km}} = \left| \Phi_{ik} * \left[f\left(A_{ij} \mid C_{km} \right) \right] * \left[f\left(C_{km} \mid A_{ij} \right) \right] \right| \; \forall \; i, j, k \; e \; m = 1 \qquad \textbf{(1)}$$

Em que:

i representa o conjunto de fatores, tal que $i = \{0, 1, 2, \ldots, n\}$;

j representa o conjunto das características, tal que $j = \{0, 1, 2, \ldots t\}$;

k representa o conjunto de resultados, tal que $k = \{1, 2, 3, \ldots v\}$,

m representa o conjunto de eventos, tal que $m = \{0, 1\}$;

A_{ij} é a representação de uma característica j dado o seu fator i;

C_{km} é a representação de um evento m dado o seu resultado k;

Φ_{ik} é o valor da correlação entre um fator i e um resultado k.

Neste caso, a frequência relativa $f(A_{ij} \mid C_{km})$ informa a quantidade de eventos positivos, dada uma categoria de resultado, seu melhor retorno (m =1) em cada característica (especificado o fator) - esta é a etapa de Classificação de Preferência. Em termos práticos, ela informa descritivamente, especificado o i, qual o j é mais frequente para um determinado C_{k1}. Embora a aplicação dessa função estatística elucide quais características melhor se relacionam com os eventos desejados, o tamanho das populações/estatísticas não é levado em consideração, não havendo diferenciação no tocante às populações internas de cada característica e, portanto, não se demonstrando exclusivamente eficaz em sua proposta de avaliação. Surge então, à necessidade de outra função estatística $f(C_{km} \mid A_{ij})$ que diferencie as características enquanto suas respectivas populações internas e não somente comparando populações de características externamente (frequência anterior). Para tal distinção, a frequência relativa inversa, dado um conjunto amostral de cidades com a característica j, de eventos $m = 1$, é utilizada.

Partindo do teste exato de Fisher, verifica-se a hipótese de significância ($a = 0.05$) da associação (ausência de independência) entre os fatores e os resultados e, garantida a dependência, calcula-se o valor da correlação (Φ_{ik}) que, por sua vez, potencializa a avaliação dos fatores que estejam mais correlacionados com cada resultado (Siegel e Castellan, 1988). Assim, a multiplicação das frequências com a correlação (Equação 1) reflete o potencial analítico das avaliações como um todo, pois informam o quanto um fator pode ser estimado perante cada resultado e o quanto que se distingue perante todos os outros. O veto de uma avaliação poderia ser realizado, uma vez que a correlação não seja

relevante e, consequentemente, apresentasse um coeficiente que distorça a relevância analítica das frequências calculadas.

Para as correlações que confrontam escalas nominais alguns coeficientes podem ser utilizados (Siegel e Castellan, 1988). O *R* de Pearson "Φ_{ik}" foi usado para relacionar os fatores e resultados binários (tabelas de contingência 2x2), enquanto que os fatores com três variantes se relacionam através do coeficiente *V* de Cramér.

Em ambos os testes, a aproximação ao valor 1 indica correlação completa enquanto que ao 0 indica a ausência de associações. O módulo é utilizado como uma medida corretiva do modelo, uma vez que as correlações podem ser negativas e seu resultado poderia ser erroneamente interpretado. Como resultado deste processo, uma matriz de avaliação de consequência fator/resultado é gerada, onde os números de maior valor representam, em termos proporcionais, as melhores avaliações.

4.4 SIMULAÇÃO E AMOSTRAGEM

Dados extraídos e simulados a partir de 20 experiências de OP relatadas em trabalhos tais como Hartmann et al (2011), Hass et al (2007) e Lunchman e Borba (2014), Braga et al (2008) e Novaes (2011) foram utilizados para demonstrar a aplicabilidade do modelo proposto, como descritos na categorização da Tabela 1 - esta seria a etapa de Mapeamento de Variantes Metodológicas e Categorização dos Dados.

Tabela 1 - Categorização dos dados

A_{ij}				
Fator		Característica		
$i = 1$	Orçamento (%)	$j = 1$ 0 a 20%	$j = 2$ 20 a 60%	$j = 3$ 60 a 100%
$i = 2$	Abordagem da participação	$j = 0$ Deliberativa	$j = 1$ Consultiva	
$i = 3$	Congresso do OP	Inexistente	Existente	
C_{km}				

Resultados		Evento	
		$m = 0$	$m = 1$
$k = 1$	Conflito com a câmara de vereadores	Existente	Inexistente
$k = 2$	Crimes eleitorais	Existente	Inexistente
$k = 3$	Crescente adesão popular	Inexistente	Existente
$k = 4$	Abandono da política pública no primeiro mandato	Existente	Inexistente

Fonte: Silva et al (2019)

Assim, analisados os fatores da Tabela 1 em relação às 20 experiências de OP consideradas, tem-se o banco de dados relatado na Tabela 2.

Tabela 2 - Banco de dados

Experiências	C_{km}				A_{ij}		
	k=1	*k=2*	*k=3*	*k=4*	*i=1*	*i=2*	*i=3*
Recife	*m = 1*	*m = 0*	*m = 0*	*m = 1*	*j = 1*	*j = 0*	*j = 0*
Porto Alegre	*m = 1*	*m = 1*	*m = 1*	*m = 1*	*j = 1*	*j = 0*	*j = 1*
Belo Horizonte	*m = 1*	*m = 1*	*m = 0*	*m = 1*	*j = 1*	*j = 0*	*j = 0*
Criciúma	*m = 1*	*m = 1*	*m = 1*	*m = 1*	*j = 1*	*j = 0*	*j = 1*
Joinville	*m = 1*	*m = 1*	*m = 0*	*m = 0*	*j = 1*	*j = 0*	*j = 0*
V. da Conquista	*m = 1*	*m = 1*	*m = 1*	*m = 0*	*j = 1*	*j = 1*	*j = 1*
Blumenau	*m = 1*	*m = 1*	*m = 0*	*m = 0*	*j = 1*	*j = 1*	*j = 0*

Salvador	*m = 0*	*m = 1*	*m = 1*	*m = 0*	*j = 2*	*j = 0*	*j = 1*
João Pessoa	*m = 0*	*m = 1*	*m = 0*	*m = 0*	*j = 2*	*j = 0*	*j = 0*
Juiz de Fora	*m = 0*	*m = 1*	*m = 1*	*m = 1*	*j = 2*	*j = 1*	*j = 1*
Vitória	*m = 0*	*m = 0*	*m = 0*	*m = 1*	*j = 2*	*j = 1*	*j = 0*
Vila Velha	*m = 0*	*m = 0*	*m = 1*	*m = 1*	*j = 2*	*j = 1*	*j = 1*
Curitiba	*m = 0*	*m = 0*	*m = 0*	*m = 1*	*j = 2*	*j = 1*	*j = 0*
Campinas	*m = 1*	*m = 0*	*m = 1*	*m = 0*	*j = 3*	*j = 1*	*j = 1*
Olinda	*m = 1*	*m = 0*	*m = 0*	*m = 1*	*j = 3*	*j = 1*	*j = 0*
São Gonçalo	*m = 1*	*m = 0*	*m = 1*	*m = 1*	*j = 3*	*j = 1*	*j = 1*
Santos	*m = 1*	*m = 0*	*m = 0*	*m = 1*	*j = 3*	*j = 1*	*j = 0*
Brasília	*m = 1*	*m = 0*	*m = 1*	*m = 1*	*j = 3*	*j = 1*	*j = 1*
Cuiabá	*m = 1*	*m = 0*	*m = 0*	*m = 1*	*j = 3*	*j = 1*	*j = 0*
Manaus	*m = 1*	*m = 1*	*m = 1*	*m = 0*	*j = 3*	*j = 0*	*j = 1*

Fonte: Silva et al (2019)

4.5 RESULTADOS ENCONTRADOS

A partir deste ponto apenas os eventos favoráveis são observados, ou seja, $m = 1$. Aplicando-se a Equação 1 nos dados apresentados na Tabela 2, obtêm-se as frequências relativas $f\left(A_{ij} \mid C_{km}\right)$ expressas na Tabela 3 - este é o início do Processamento Matemático.

Tabela 3 - Frequência relativa $f\left(A_{ij} \mid C_{km}\right)$

$A_{ij} \mid C_{km}\right)$	C_{11}	C_{21}	C_{31}	C_{41}

A_{11}	0,500	0,600	0,300	0,308
A_{12}	0,000	0,300	0,300	0,308
A_{13}	0,500	0,100	0,400	0,384
Total	**1**	**1**	**1**	**1**
A_{20}	0,429	0,700	0,400	0,308
A_{21}	0,571	0,300	0,600	0,692
Total	**1**	**1**	**1**	**1**
A_{30}	0,500	0,400	0,000	0,538
A_{31}	0,500	0,600	1,000	0,462
Total	**1**	**1**	**1**	**1**

Fonte: Silva et al (2019)

Na Tabela 3, pode-se observar que para as relações A_{11} e A_{13} houve empates no primeiro resultado ($k = 1$) e vitórias parciais nos resultados $k = 2$, $k = 3$ e $k = 4$. As relações A_{20} e A_{21} apresentaram vitórias parciais em todos os resultados. Em outras palavras, enquanto a abordagem consultiva (A_{21}) prevalece estatisticamente sobre a inexistência de conflitos do OP na câmara dos vereadores ($k = 1$), nas interrupções da política pública no primeiro mandato ($k = 3$) e na crescente participação ($k = 4$); a deliberativa (A_{20}) sobressai-se na ausência de crimes eleitorais ($k = 2$).

Algo semelhante em relação a experiências que realizariam (A_{31}) ou não (A_{30}) os congressos do OP, diferenciando-se apenas na ausência exata do número de interrupções ($k = 3$). Segundo o modelo avaliativo, experiências que utilizaram desta entidade decisória não lidaram com o término da política pública no primeiro mandato.

A segunda frequência relativa $f\left(C_{km} \mid A_{ij}\right)$**,** utilizada no modelo, demonstrou sua pertinência mediante a diferenciação das características pelas suas populações internas. Assim, a Tabela 4 foi capaz de: (a) ampliar o potencial de avaliações como a relação entre parcela do orçamento ($i = 1$) e os resultados crimes eleitorais (C_{21}), crescente adesão popular (C_{31}) e abandono da política pública (C_{41}); (b) diversificou o *trade-off* entre abordagem da participação ($i = 2$) em relação ao

conflito com a câmara de vereadores (C_{11}); e (c) reafirmou a consistência da diferenciação entre congresso do OP ($i = 3$) e os resultados fator em relação a conflitos com a câmara (C_{11}) e crimes eleitorais (C_{21}).

Observou-se que todas as experiências que utilizaram de 0 a 20% do orçamento (A_{11}) apresentaram inexistência de crimes eleitorais (C_{21}), bem como todas aquelas que fizeram uso de congressos do OP (A_{13}) apresentaram crescente adesão popular (C_{31}).

Tabela 4 - Frequência relativa $f\left(C_{km} \mid A_{ij}\right)$

$f\left(C_{km} \mid A_{ij}\right)$	A_{11}	A_{12}	A_{13}	A_{20}	A_{21}	A_{30}	A_{31}
C_{11}	1,000	0,000	1,000	0,750	0,668	0,700	0,700
C_{21}	0,857	0,500	0,143	0,875	0,250	0,400	0,600
C_{31}	0,429	0,500	0,571	0,500	0,500	0,000	1,000
C_{41}	0,571	0,668	0,714	0,500	0,750	0,700	0,600

Fonte: Silva et al (2019)

A Tabela 5 apresenta as correlações máximas, o que fundamenta o caráter determinístico também apresentado na Tabela 4.

Tabela 5 - Correlações entre fatores e resultados

$\lvert\Phi_{ik}\rvert$	$k = 1$	$k = 2$	$k = 3$	$k = 4$
$i = 1$	1,000	0,598	0,120	0,127

$i = 2$	-0,089	-0,612	0,000	0,257
$i = 3$	0,000	0,200	1,000	-0,105

Fonte: Silva et al (2019)

A Tabela 6 fornece o resultado final da avaliação dada por $E_{A_{ij}C_{km}}$. Os valores anunciam uma relação entre as características de cada fator e seus respectivos resultados. Lembrando que apenas resultados de eventos positivos ($m = 1$) são de interesse.

Tabela 6 - Matriz de consequências ($E_{A_{ij}C_{km}}$)

$E_{A_{ij}C_{km}}$	C_{11}	C_{21}	C_{31}	C_{41}
A_{11}	0,500	0,307	0,015	0,022
A_{12}	0,000	0,090	0,018	0,026
A_{13}	0,500	0,009	0,027	0,035
A_{20}	0,029	0,375	0,000	0,040
A_{21}	0,034	0,046	0,000	0,133
A_{30}	0,000	0,032	0,000	0,040
A_{31}	0,000	0,072	1,000	0,029

Fonte: Silva et al (2019)

Analisando-se os valores da Tabela 6, têm-se algumas conclusões:

- A correlação apresentada na Tabela 5 mostra que há relação direta entre o orçamento considerado ($i = 1$) e a existência de conflito na câmara de vereadores ($k = 1$). Porém, o empate entre A_{11} e A_{13} na Tabela 6 deixa em dúvida esta relação.

- Contudo, a utilização menor parcela do orçamento (A_{11}) sobressaiu-se nos resultados de maior correlação (C_{11} e C_{21}), Tabela 5, e foi dominada nas menores correlações (C_{31} e C_{41}). Isto mostra coerência e robustez do modelo proposto;

- Os resultados mostram a relação considerável entre o uso de menor parcela de orçamento (A_{11}) com inexistência crimes eleitorais (C_{21}). Isso se justifica pelo menor volume de recursos disponibilizados no processo;

- Existe uma relação franca entre maior adesão da população (C_{31}) e inexistência de abandono do OP (C_{41}) quando há uma parcela maior de orçamento (A_{13}). Aqui, talvez pelo volume maior de recursos financeiro as obras escolhidas tenham mais chances de serem implementadas, possibilitando que no próximo ano haja maior interesse da população em participar e, por sua vez, não haja desistência do governo em sua realização. Contudo, esta relação não é expressiva;

- Uma parcela de orçamento intermediária (A_{12}) é dominada em todos os resultados, não apresentando relação evidente neles;

- O fator abordagem da participação ($i = 2$) aponta em dois dos resultados (C_{11} e C_{41}) o caráter deliberativo ($j = 0$) como melhor avaliado, enquanto o caráter consultivo ($j = 1$) se mostrou eficiente apenas para minimizar o abandono da política pública no primeiro mandato (C_{41}). Contudo, a maior relação está entre a inexistência do abandono do OP e o carácter consultivo. Muito provavelmente porque os governos têm mais poder de decisão nestes casos;

- Os valores demonstram não haver associação entre abordagem da participação ($i = 2$) e a adesão popular ($k = 3$), talvez pela falta de compreensão clara sobre esta definição por parte dos populares;

- A avaliação da existência do congresso do OP (A_{31}) em relação a crescente adesão popular (C_{31}), onde tanto a correlação quanto às frequências foram máximas, sustenta a ideia de que o respectivo evento, previamente preferido e confrontado num espaço de ações do congresso do OP, apontaria deterministicamente o uso dessa entidade como melhor opção para seu alcance;

- Além da adesão popular, o fator de congresso do OP ($i = 3$) não apresenta uma relação forte entre os demais resultados.

4.6 O MODELO E OS MÉTODOS DE APOIO À DECISÃO

Ao invés de Avaliar Opções, em um Espaço de Ações, a partir de Critérios em problemáticas de Escolha, Ordenação, Seleção de Portfólio para elaboração de uma recomendação, a Modelagem apresentada avalia variantes metodológicas diversas segundo a sua relação com o eventos desejados - podendo ser eles categorizados a partir de indicadores sociais, métricas de satisfação, de adoção, de participação ou fenômenos objetivos, como os utilizados na Simulação - para trazer conteúdos relevantes ao Desenho e intervenção de PPs. Aqui não se existe a pretensão de Decisão, exatamente, mas de auxiliar e suportar ações governamentais conectando resultados esperados e estratégia, de uma forma objetiva e integrada.

Entretanto, semelhanças e conexões podem ser encontradas. Seguindo o Framework para Construção de um Modelo de Decisão Multicritério (Figura 3), a estrutura dos atores é semelhante. O poder executivo é, antes de tudo, decisor, enquanto especialistas são encontrados nas Universidades, nas entidades administrativas e até mesmo em representações populares. A população, em si, se destaca como cliente e, dependendo do público-alvo, como *stakeholder* direto.

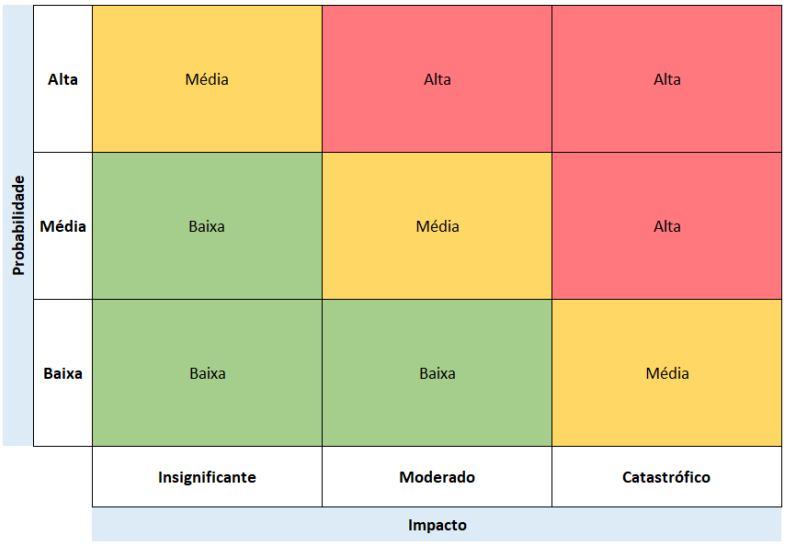
No espaço de ações teríamos as variantes metodológicas, na figura dos fatores e das características. Onde cada fator seria, por si só, um Processo

Decisório. A problemática, contudo, não existe paralelo na literatura. Seria uma nova, caracterizada como output final os insumos relevantes ao Desenho de uma PP. Nessa visão, os Objetivos e Critérios seriam entendidos a partir dos Eventos desejados e Resultado.

A partir desses paralelos, podemos compreender a Matriz de Consequência da Tabela 6 como as comumente presentes em outras problemáticas de Decisão Multicritério. Podendo ser utilizada para elaboração de recomendações tal como, com decisões mais fragmentadas e que ao todo compõem uma Estratégia. Essa nova perspectiva abre prerrogativa para uma nova gama de casos de uso, mais fiéis à realidade, onde nem sempre Decisões são desconectadas uma da outra e existem relações de impacto entre si.

A inspiração do Modelo, inclusive, vem muito da tentativa de aplicar Métodos de Apoio à Decisão no contexto de Desenho de PPs; na percepção de que se teria que processar Critérios e Alternativas de uma forma “diferente”, com a pretensão de fornecer informações e não uma recomendação. Algo próximo ao contexto de Gestão de Riscos/Gestão da Qualidade na Construção de Planos de Contingenciamento, onde a partir de uma relação de Impacto e Probabilidade - que muito se relacionam com a ideia de Eventos e Variantes - são construídas Matrizes de risco como a da figura 6, onde essas duas dimensões são relacionadas para trazer noções de priorização nos contextos mais diversos.

Figura 6: Matriz de Risco

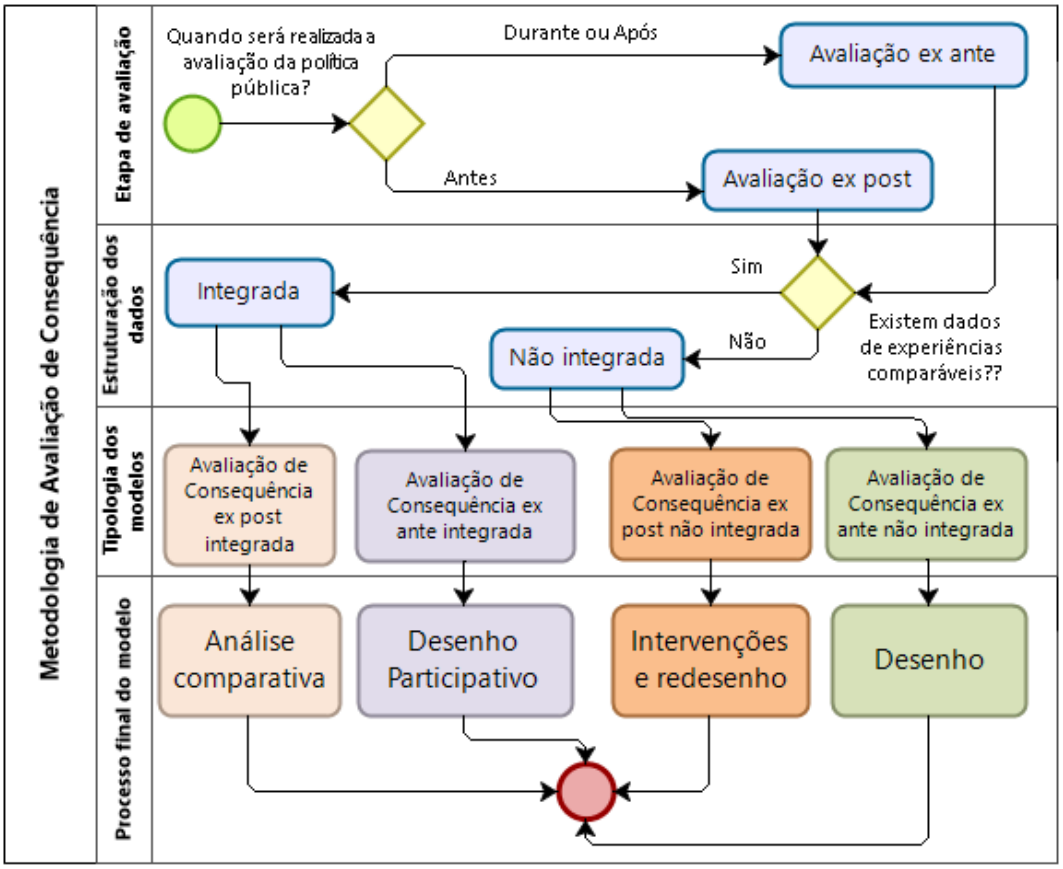


Fonte: https://ferramentasdaqualidade.org/matriz-de-riscos-matriz-de-probabilidade-e-impacto/

5. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE CONSEQUÊNCIA

A Metodologia de Avaliação de Consequência perpassa quatro tipologias de modelagens processuais, envolvendo duas principais questões, a 1) a etapa na qual é realizada a avaliação no tocante ao ciclo de políticas públicas e 2) a existência e/ou possibilidade da utilização de uma base comparativa de experiências com a PP, para estruturação dos dados. Estas variáveis envolvem a causalidade e os meios de participação de maneiras diferentes, resultando em distintos processos e oportunidades avaliativas - entendidas, por exemplo, através da distinção dos processos finais-, na geração de valor, para cada limitação temporal e técnica; como observado na Figura 7.

Figura 7: Metodologia de Avaliação de Consequência



Fonte: Esta pesquisa (2022)

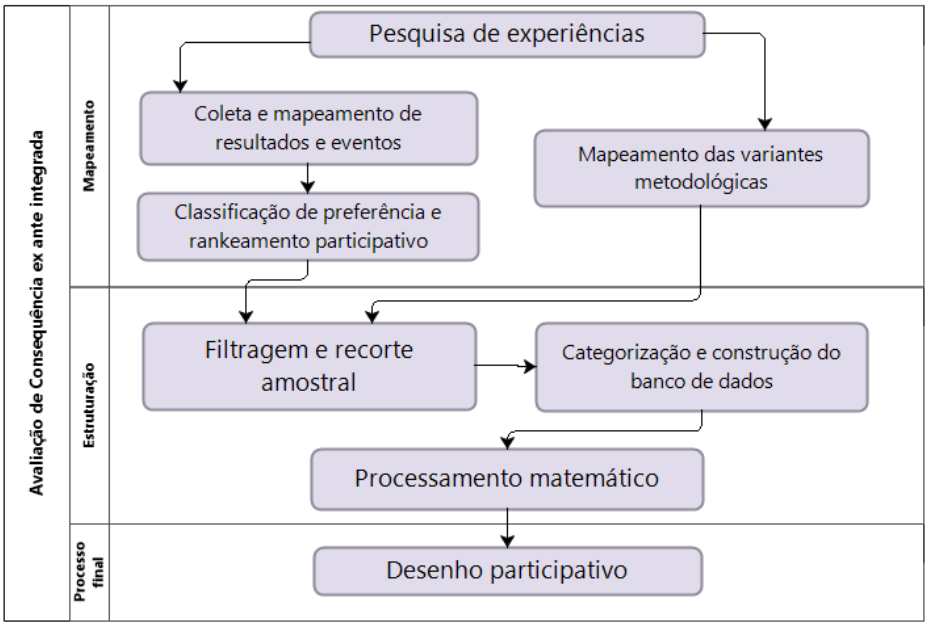
Estas subdivisões serão comentadas nas seções a seguir, juntamente com o contraponto aos comentários acerca das ferramentas e técnicas apresentadas nas principais documentações analisadas, Brasil (2018a) e Brasil (2018b). Importante

salientar, também, que algumas etapas processuais serão expostas de maneira implícita ao projeto, sem grandes descrições de método pela variabilidade de técnicas que podem ser agregadas; como, por exemplo, o ordenamento/rankeamento colaborativo dos resultados e eventos ou - que também podem ser encarados como objetivos e/ou “dores do cliente” - onde já existem consolidadas metodologias, tanto nas Engenharias - e mais especificamente na Pesquisa Operacional soft - quanto em Design.

5.1 MODELO DE AVALIAÇÃO DE CONSEQUÊNCIA *EX ANTE* INTEGRADA

Modelo processual mais próximo do apresentado em Silva et al (2019), esta primeira tipologia (figura 8) aborda a primeira fase da avaliação utilizando-se, estrategicamente, de uma base comparativa de outras experiências, em semelhantes PPs, para retorno da matriz de consequência. Iniciando-se numa fase denominada de Mapeamento, são coletadas os dados das respectivas experiências a partir de documentos oficiais (marcos lógicos, leis, editais) e obras acadêmicas (artigos e revistas); onde são delimitadas as variantes metodológicas e, concomitantemente, os resultados e eventos que, por sua vez, são julgados segundo a sua preferência - 0 para eventos não preferíveis e 1 para eventos preferíveis estritamente - e importância comparativa (rankeamento/ordenamento).

Figura 8: Modelo de Avaliação de Consequência ex ante integrada



Fonte: Esta pesquisa (2022)

Após isto, a filtragem é necessária para padronizar as variáveis contextuais das experiências, como o período de execução, o número de habitantes e/ou qualquer outra restrição relevante ao gestor público. Dado este recorte amostral, constrói-se, juntamente com o mapeamento da etapa anterior, a categorização das variáveis características e, consequentemente, o banco de dados para o processamento.

O processamento matemático, por sua vez, retorna uma Matriz de Consequência semelhante a Tabela 01; onde cada característica será avaliada numericamente em relação aos resultados/eventos mapeados para envolvimento dos atores relevantes na política pública - partes interessadas na sociedade civil, membros de comitês, políticos, servidores e etc - para um desenho participativo enviesado e embasado a partir das relações de causa-efeito levantadas na matriz. A metodologia apresentada fornece base para as discussões da última etapa, independentemente da metodologia de colaboração no desenho ou do rankeamento/ordenamento da preferência e/ou aversão dos resultados e eventos mapeados.

A relevância do modelo encontra-se no atendimento aos pontos levantados da seção 3: a carência de evidências estatísticas ao desenho (lacuna i e ii), garantida pelo processamento matemático, e a inclusão de instrumentos participativos ao desenho nas inferências da etapa final (lacuna iii), antecipando a etapa de confiança e suporte do ciclo de políticas públicas. A metodologia também prevê, a partir do levantamento de eventos e da elucidação das preferências, uma base mais sólida para a consideração do Gerenciamento de Riscos (lacuna iv) já nesta etapa; também antecipando uma fase que só é considerada a posteriori do desenho.

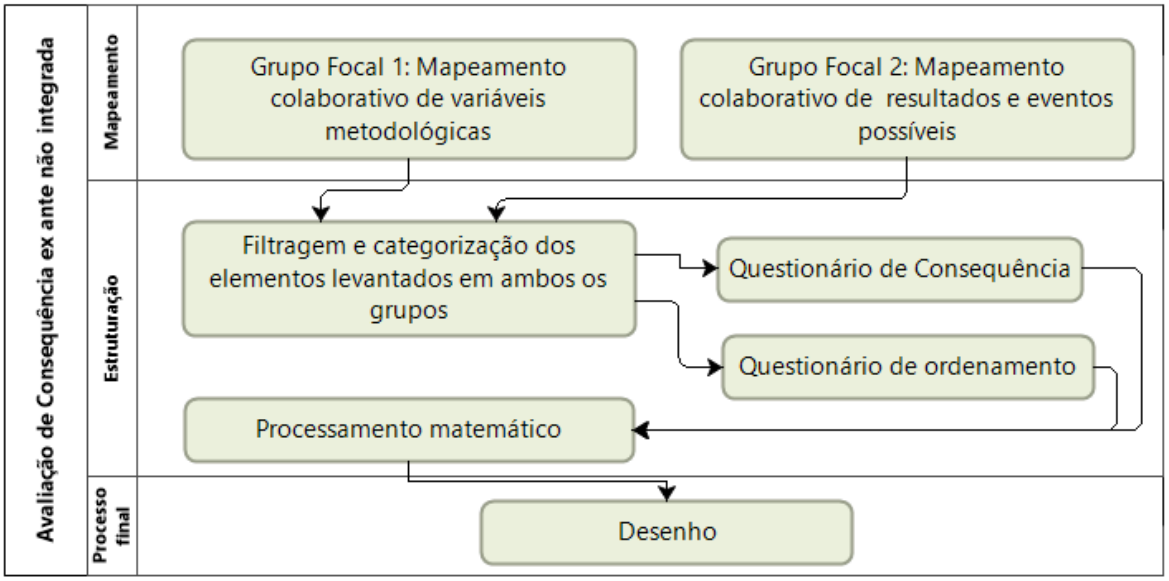
5.2 MODELO DE AVALIAÇÃO DE CONSEQUÊNCIA *EX ANTE* NÃO INTEGRADA

Este modelo de avaliação de consequência parte da consulta aberta de dois grupos focais, uma vez que não exista ou não se objetive a utilização de bancos de dados comparativos. A primeira trata de possíveis características da Política Pública, sem estruturá-las - isto apenas na etapa final - enquanto a segunda atua no

levantamento dos resultados e eventos; elementos próximos ao mapeamento do modelo anterior, porém utilizando representantes da sociedade civil (comitês, associações e entidades) e servidores públicos, ao invés da revisão de literatura.

Em conseguinte é realizada a filtragem e categorização do apurado, etapa necessária para a organização dos questionários em seguida; como demonstrado na figura 9.

Figura 9: Modelo de Avaliação de Consequência ex ante não integrada



Fonte: Esta pesquisa (2022)

Ao contrário do modelo integrado onde as evidências causa-efeito são comprovadas estatisticamente, o modelo ex ante não integrado utiliza-se da perspectiva racional das partes envolvidas na política pública; o que é representado pela etapa dos questionários, onde cada parte interessada representa, analogicamente, uma experiência do modelo anterior. O questionário de consequência retorna a seguinte pergunta para o stakeholder: “A seguinte variável metodológica impacta este resultado esperado? De que maneira” como, por exemplo, no exemplo do quadro 3, simulando o questionário de consequência para o resultado/evento “crimes eleitorais”.

Quadro 55: Simulação de Resposta de um Questionário de Consequência

Variável metodológica	Impacto negativo	Sem impacto	Impacto positivo
Abordagem deliberativa		X	
Abordagem consultiva			x
Congresso do OP			X

Fonte: Esta pesquisa (2022)

Dado que o processamento matemático parte do pressuposto de um evento de estrita preferência, podemos entender esta diferenciação entre os tipos de impacto de duas maneiras: a das 1) oportunidades, onde as colunas “sem impacto” receberia a categoria 0 e “impacto positivo”, visto que este seria o evento preferível; e a dos 2) riscos, onde prefere-se a minimização das consequências negativas, haja vista que a coluna sem impacto receba a categoria 1 e a de impacto negativo o retorno não esperado 0. Ambas perspectivas podem ser abordadas, de forma integrada ou não.

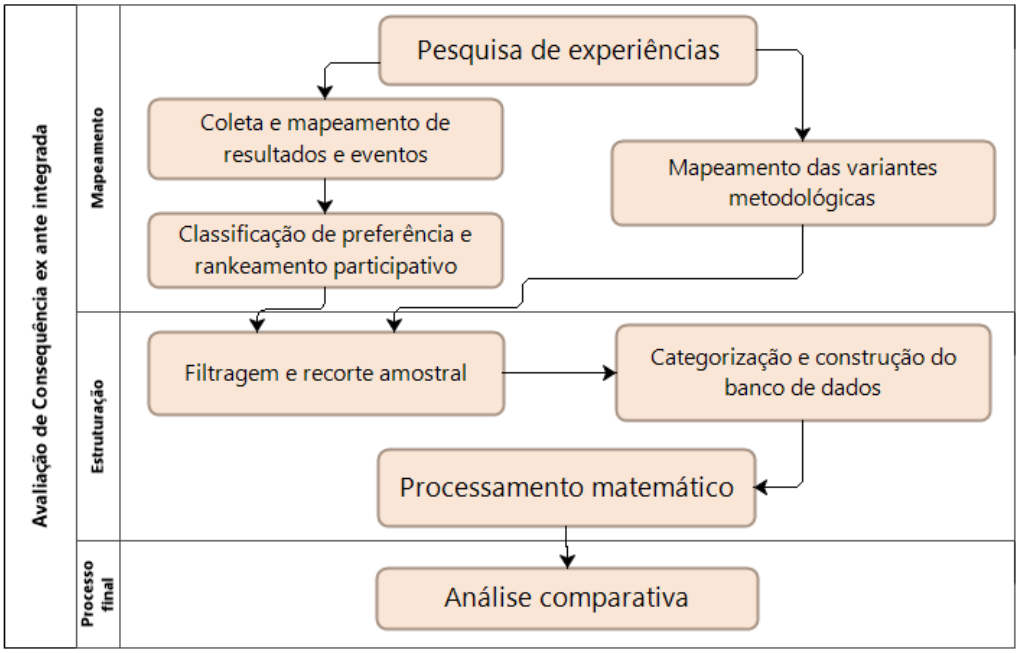
Após os questionários o banco de dados já estaria passível de processamento matemático e, consequentemente, para as inferências relevantes ao desenho da política pública. Assim como no modelo anterior em relação ao ciclo de políticas públicas, esta modelagem antecipa a participação da etapa de Suporte e Confiança (lacuna iii), do gerenciamento de riscos (lacuna iv) e fundamenta evidências - mesmo que de perspectivas hipotéticas - para um desenho mais coerente aos servidores responsáveis pela execução e com o público-alvo da sociedade civil (lacuna i e ii).

5.3 MODELO DE AVALIAÇÃO DE CONSEQUÊNCIA EX POST INTEGRADA

Esta tipologia do modelo, representada na figura 10, é aplicada num contexto ex post onde o amostral da PP, já executada, é comparada com o apurado das avaliações de consequência terceiras; semelhante ao análogo modelo integrado ex ante. Esta análise comparativa oferece insights ao redesenho da PP, uma vez que parte dos eventos de preferência estrita não foram alcançados durante sua execução. Com a matriz de consequências em mãos, o gestor é capaz de identificar

quais são os pontos de foco de intervenção a serem considerados para o alcance dos eventos desejáveis.

Figura 10: Modelo de Avaliação de consequência *ex post* integrada



Fonte: Esta pesquisa (2022)

A relevância do modelo encontra-se no preenchimento teórico-conceitual de algumas lacunas metodológicas levantadas na seção anterior. O primeiro ponto a ser comentado é a independência da avaliação em relação a perspectiva dos gestores/avaliadores: a integração com eventos de experiências terceiras pode alertar, através das comparações, aspectos internos da PP não observados; o modelo propõe-se a ampliar o escopo de visão da avaliação.

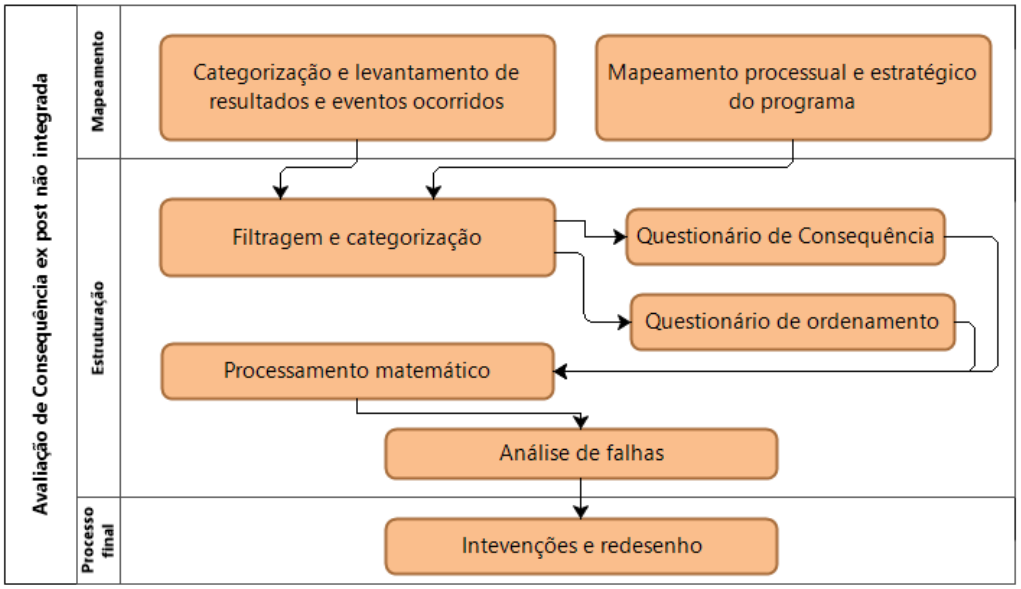
Do mesmo modo, a minimização da dependência da econometria dos indicadores, uma vez que o modelo engloba eventos de falhas e equívocos que podem passar despercebidos das séries temporais respectivas a metodologia da política pública. Por conseguinte, o modelo empreende a abordagem de uma cultura de gestão da qualidade não prevista em Brasil (2018b), a partir da integração de uma perspectiva de falhas e da causalidade com a metodologia.

5.4 MODELO DE AVALIAÇÃO DE CONSEQUÊNCIA *EX POST* NÃO INTEGRADO

Esta tipologia do modelo, representada na figura 11, é análoga ao modelo integrado ex ante na metodologia e ao ex post integrado no processo e produto final. O processo inicia-se com os respectivos mapeamentos a partir de grupos focais, onde, em sequência, é realizado os Questionários de Consequência (quadro 3) e o Ordenamento.

O processamento matemático, por sua vez, retorna uma matriz de consequências que descreve a percepção dos envolvidos na PP acerca das variantes características em relação aos eventos mapeados, por ele mesmos, como indesejáveis. As inferências provindas da matriz aqui chamamos como análise de falhas, etapa responsável por embasar o processo final das intervenções e redesenho. Esta última etapa também pode, igualmente a versão ex ante, ser encarado quanto às "oportunidades" - investigando-se especificamente a não assertividade dos eventos de impacto positivo - ou quanto aos "riscos" e desacertos - investigando-se a causalidade da ocorrência dos eventos de impacto não positivo.

Figura 11: Modelo de Avaliação de Consequência *ex post* não integrada



Fonte: Esta pesquisa (2022)

De maneira também análoga ao modelo da seção anterior, a avaliação não integrada amplifica a perspectiva analítica da PP ao incluir os grupos focais na coleta dos eventos intrínsecos ao desempenho; antecipando, assim, a etapa de suporte e confiança (caráter participativo da PP), agregando aspectos de uma

possível gestão da qualidade a ser desenvolvida a partir da não dependência da econometria enquanto instrumento avaliativo e maximizando as relações de causalidade no planejamento estratégico do programa.

6. CONCLUSÃO

O presente trabalho apresentou modelagens analítico-avaliativas como resposta aos contrapontos das tendências da Administração pública em decorrência das documentações técnico-governamentais mais atualizadas, os Guias Práticos de Brasil (2018a) e Brasil (2018b). Estes contrapontos representam lacunas metodológicas que, uma vez ocupadas pela Avaliação de Consequência, podem representar importantes avanços na eficiência e eficácia das PPs. Temáticas importantes nas lacunas comentadas no capítulo 3, como a causalidade dos desenhos em contrapartida aos elementos do desempenho, a participação social, a gestão da qualidade, o gerenciamento de riscos e a não dependência da econometria dos indicadores foram consideradas para a construção dos modelos apresentados.

A aplicação matemática do modelo é bastante simples e pode ser implementada por meio de diversos softwares. A aplicação processual, por sua vez, pode demandar mais esforços nas etapas de mapeamento; contudo, como já demonstrado pelas simulações e analisado pela referencial teórico, o empenho desprendido poderia retornar fundamentais inferências à coerência dos programas governamentais a serem executados.

A conexão com a escola de Métodos de Apoio à Decisão, por sua vez, abre novas oportunidades de aplicação de ferramentas em outro tipo de contexto e proposta no Setor Público: a adoção de estratégias complexas de PPs. Podendo ser, a Metodologia de Avaliação de Consequência ser conectada ao Framework para Construção de um Modelo de Decisão Multicritério de Almeida et al (2013) ou a Processo Decisório de Simon (1947) em outros fins que não os focados neste trabalho.

Por fim, conclui-se o significativo potencial técnico-analítico na execução da Avaliação de Consequência; tanto no contexto ex ante quanto no ex post, integrado a outras experiências ou não. Os atrasos sociais brasileiros carecem por um corpo gestor capaz de trazer a população para perto do Desenho de PPs e da Avaliação como um todo; nesse contexto que a solução se insere, na execução de um método que expunha ao Poder executivo informações sensíveis que são, em contraponto ao que é abordado no Guias, muitas vezes negligenciadas.

6.1 LIMITAÇÕES DO TRABALHO

A pesquisa, como comentado no potencial de Inovação, assume altos riscos ao decidir relacionar áreas do conhecimento tão distantes. Tanto, inicialmente, ao pontuar lacunas teóricas no contexto administrativo brasileiro quanto a contrapô-las às escolas de AP e a um ferramental inspirado no contexto de PO *soft* , da EP - o que, ao que tudo indica, deve trazer grandes contribuições à construção de uma base teórica sólida de outros conteúdos futuros.

A maior limitação do trabalho, contudo, está na ausência dos dados, comprometimento do Poder executivo e a simulação - no contexto ex ante integrado - realizada utilizou-se de dados adaptados retirados da literatura, a partir da leitura de muitos artigos - e mesmo assim ainda não foram completamente suficientes, precisando ainda grandes investimentos de tempo na categorização desses dados. Os esforços desta “Engenharia de Dados” com toda certeza poderiam ser facilitados a partir da disponibilização de dados públicos; entretanto, entende-se que sem um comprometimento gerencial com a Avaliação de Consequência, a categorização a posteriori continuaria sendo um gargalo, uma vez que a própria Coleta de Informações seria enviesada pela percepção do resultado e inviabilizada pela não estruturação dos dados.

Ainda sobre o comprometimento da gestão, um outro ponto limitante reside no fato de que no contexto ex post, a Avaliação precisaria - não obrigatoriamente - se integrar nas etapas de Monitoramento/Controle e Desenho. No contexto ex ante, devido ao apreço impulsionado a etapa de Desenho, o tempo torna-se crucial. A complexidade da Avaliação, quanto a diversidade de variantes metodológicas e de resultados esperados, é limitada por quanto que o comprometimento da gestão deseja disponibilizar de tempo; uma vez que muitas vezes PPs podem ter caráter emergencial ou viés Político-Partidários.

Por fim, a capacitação técnica do corpo gestor se faz necessária, isto por si só é uma limitação. Mesmo que a Metodologia se insira em algum Produto Digital, onde tudo seja mediado através de uma Interface - seja um App ou uma tabela no Excel - onde todo o Processamento Matemático é feito num back-end, a interpretação dos resultados e do Método é fundamental para uma boa execução do modelo.

6.2 SUGESTÕES DE TRABALHOS FUTUROS

A proposta visou atender questões muito sensíveis da AP, num contexto mais completo, a uma realidade ex ante e ex post, dependendo ou não se as experiências de PPs estão sendo replicadas, em outras localidades; abordando várias etapas envolvendo o Desenho e a Intervenção em PPs. Com isto, espera-se que o ferramental proposto possa integrar-se às boas práticas de análise e formulação de políticas públicas, de maneira a fornecer suporte decisório aos gestores públicos e entidades civis, de uma maneira geral. Para tal, enquanto trabalhos futuros, sugere-se o refinamento das modelagens através de aplicações reais nos mais diversos contextos de PPs; em cenários político-partidários e sócio-econômicos diversos; com a adoção de diferentes gestores. Após a validação das Metodologias, o próximo passo seria a construção de um Produto que facilite a execução da Avaliação como um todo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. (1997) O **impacto do modelo gerencial na administração pública Um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. 52 p. (Cadernos ENAP; n. 10)

ALMEIDA, A. T. (2013), **Processo de decisão nas organizações: Construindo Modelos de Decisão Multicritério**. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013. v. 1. 256p.

ARAGÃO, C. V. de. (2014). **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio.** Revista Do Serviço Público, 48(3), p. 104-132.

ARAUJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. **Modelos de análise das políticas públicas, Revista Sociologia, Problemas e Práticas** [Online], n. 83, 2017, p. 11-35. Acesso em 24.09.2018. Disponível em http://spp.revues.org/2662

AVEN, Terje & Renn, Ortwin, 2018. **Improving government policy on risk: Eight key principles,** Reliability Engineering and System Safety, Elsevier, vol. 176(C), pages 230-241.

BRAGA, M. C. de A., BRAGA, S.H. F. (2008), **Gestão democrática no Recife: o uso do Orçamento Participativo como parâmetro de análise.** Humanae, 1 (2), 37-54.

BRASIL. Casa Civil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (Org.). **Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex post**, volume 2 Brasilia: Mapa Color, 2018.

BRASIL. Casa Civil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante.** Brasília: Mapa Color, 2018.

BRYMAN, Alan. **Research methods and organization studies**. London: Unwin Hyman, London, 1989. 283 p

CAIDEN, N. e WILDAVISKY, A. **Planning and Budgeting in Developing Countries**. New York: John Wiley. 1980.

CAMPELO, G. S. B. (2013). **Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos.** Ciência & Trópico, 34(2). f

CAVALCANTE, Pedro (2017) : **Gestão pública contemporânea: Do movimento gerencialista ao pós-NPM**, Texto para Discussão, No. 2319, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

DENHARDT, J. V. and R. B. Denhardt (2012). **The New Public Service: Serving, Not Steering**. 3rd Edition. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

DENHART, R.B. **Theories of public organization**, (5th ed.) New York: Thomson Wadworth, 2008.

DUNLEAVY, PATRICK & MARGETTS, HELEN & BASTOW, SIMON & TINKLER, JANe. (2006). **New Public Management Is Dead — Long Live Digital-Era Governance.** Journal of Public Administration Research and Theory. 16.

FARAH, M. F. S. (2018). **Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade**. Revista Do Serviço Público, 69, 53 - 84.

FONSECA, F. (2015). **Estado, planejamento e gestão pública no Brasil contemporâneo in PPA 2012 - 2015 : experimentalismo institucional e resistência burocrática** / organizadores: José Celso Cardoso Jr., Eugênio A. Vilela dos Santos. – Brasília: IPEA, 2015

FRANCIS DOS SANTOS MACIEL, C. S. **Governança digital e transparência pública: avanços, desafios e oportunidades.** Liinc Em Revista, 16(2), e5240, 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo. Atlas. 1991.

GOMES, S. **Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados** in Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil / organizadora, Gabriela Lotta. -- Brasília: Enap, 2019.

GRELLMANN, Pacheco. NISTELY, Luiza **Avaliação de Políticas Públicas Ex Ante e o Papel do Controle Social no Sistema Único de Assistência Social: um estudo de caso no município de Alvorada**/ Nistely Luiza Grellmann Pacheco. – 2019. 60 f.

GUILHOTO, J.J.M. (2011). **Análise de Insumo-Produto: Teoria, Fundamentos e Aplicações**.. Departamento de Economia. FEA-USP. Versão Revisada.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar — **Governo digital: aplicação em processos de gestão**. Patrícia Borba Vilar Guimarães; Marcelo Rique Carício; Josué Vitor de Medeiros Júnior; Carlos David Cerqueira Feitor (Organizadores). 1ª edição/ Natal - RN. Editora Motres, 2019.

HARTMANN, F. C.; **Aprendizado político e democrático no orçamento participativo do município de Concórdia** - SC / Fábio Cadore Hartmann. - - Florianópolis: UFSC, 2011

HASS, M. ; CAMPO, A. M. ; NOBRE, A. . **Características do Orçamento Participativo em Concórdia: em foco, o compromisso governamenta**l. In: Julian Borba; Ligia Helena Hahn Lüchmann. (Org.). Orçamento Participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. 1ed.Florianópolis: Insular, 2007, v. , p. 1-224.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e susbsitemas: Uma abordagem integral.** Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

J. P. S. Aragão, C. L. de Souza Holanda, J. C. de Castro e M. F. da Costa. **Modelo de apoio à decisão para identificação e priorização de ações socioambientais.** Exacta, 18(4), 842- 857. https://doi.org/10.5585/exactaep.v18n4.16035 . 2020

JANNUZZI, P. de M. (2002). **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais.** Revista De Administração Pública, 36(1), 51 a 72.

JESUS, IGOR & COSTA, HELDER. (2014). **A Nova Gestão Pública como indutora das atividades de Engenharia de Produção nos órgãos públicos in government agencies.** Production.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Little, Brown. 1984

LIMA, LUCIANA LEITE, & D'ASCENZI, LUCIANO. (2019). **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas**. Revista de Sociologia e Política, 21(48), 101-110.

LUNCHMAN, L. H. H. (2014), **25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas.** Política & amp; Sociedade (Online), 13, 167.

LUNCHMAN, L. H. H., BORBA, J. **Orçamento Participativo: Análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**, Insular, pp.1-224, 2014.

LYNNLynn, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica,** Calif.: Goodyear. 1980

MARCHIORO, Tomás Kirchhof **POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO PEQUENO PRODUTOR DE VINHO BRASILEIRO: : Uma Análise de Políticas Públicas através do Guia Prático de Análise Ex Ante** / Tomás Kirchhof Marchioro ; orientador, Raphael Schlickmann, 2018. 24 p. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Graduação em Administração, Florianópolis, 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia cientifica: ciência e conhecimento científico, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARQUES Pereira, S. P., & Alves Ribeiro Correia, P. M. (2020). **MOVIMENTOS PÓS-NOVA GESTÃO PÚBLICA: O NOVO SERVIÇO PÚBLICO**. Lex Humana (ISSN 2175-0947), 12(1), 69–85.

MEAD, L. M. “**Public Policy: Vision, Potential, Limits**”, Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 1995.

MORAIS, D. C., Fontana, M E., Silva, A. A., Lyra, M. Q., (2019), **Apoio à decisão em Orçamento Participativo estadual.** Produção em Foco, 9 (1), 183-208.

NOVAES, F. S, (2011), **O orçamento participativo de Vitória da Conquista-BA: uma gestão pública societal?**- Dissertação (mestrado em sociologia) – Escola de

administração (EAUFBA)- Universidade Federal da Bahia – (UFBA). Bahia, p. 198.

NUGRA, I. G. B.. MERA, P. V. **Presupuesto participativo: una revisión de la investigación científica y sus implicaciones democráticas del 2000 al 2016.** . Universitas, 28, pp. 159-176.

OLEKSANDR, Karpenko. GLUBOCHENKO, Kateryna 2018. "Concept of service-oriented public policymaking in Ukrainian legislation," Juridical Tribune (Tribuna Juridica), **Bucharest Academy of Economic Studies, Law Department, vol. 8(2), pages 585-595,**

Patapas, Aleksandras & Raipa, Alvydas & Smalskys, Vainius. (2014). **New Public Governance: The Tracks of Changes**. International Journal of Business and Social Research. 4.

ROBINSON, M. (2015). **From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries.** Global Center of Public Service Excellence. UNDP.

SABATIER, Paul e JENKINS-SMITH, Hank. **Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach.** Boulder: Westview Press. 1993.

SANTOS, B. S. (2005), **Two democracies, two legalities: participatory budgeting in Porto Alegre**, Brazil, In: Santos. B. S., Rodríguez-Garavito. C. (Org). Law and Globalization from Below, Cambridge Studies in Law and Society.

SanTOS, Paloma Maria, & Selig, Paulo Maurício. (2014). **Indicadores para o novo serviço público: uma análise bibliométrica e sistêmica**. Perspectivas em Ciência da Informação, 19(3), 82-97.

SIEGEL, S., CASTELLAN, N. J. (1988), **Nonparametric statistics for the behavioral sciences.** New York, McGraw-Hill.

SILVA, A. M. A., Fontana, M. E., Morais, D. C., (2018), **Análise e mapeamento das divergências na implantação doorçamento participativo**. XXV Simpósio de engenharia de produção (SIMPEP). Bauru. UNESP, FEB.

SILVA, A. M. A.; FONTANA, M. E. ; MORAIS, D. C. **Proposta de modelo analítico-avaliativo em unidade de Orçamento Participativo (OP)**. INnovation for

Systems Information and Decision meeting 2019. Natal. UFRN, CTEC , 2019.

SIMON, Herbert A. (1947). **Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organization.** 1 a ed. New York: The Macmillan Company, 1947.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ALLEGRETTI, G. **Partcipatory budgeting worldwide: updated version**. Dialog Global. Study n° 25. Bonn, 2013.

SINTOMER, Y; HERZBERG, C; RÖCKE; ALLEGRETTI, (2012) **"Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting,"** Journal of Public Deliberation: Vol. 8 : Iss. 2 , Article 9, 2012.

SOUZA, C. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. In: G. Hochman; M. Arretche;E. Marques. (Org.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

C. E.; SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, *[S. l.]*, v. 8, n. 16, 2008. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5605. Acesso em: 7 nov. 2022.

UNITED KINGDON. Her Majesty's Treasury. **The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government.** Londres, 2018. Disponível em:<https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-centr al-governent>. UNITED KINGDON. Her Majesty's Treasury.

WAMPLER, B. (2010), **The Diffusion of Brazil's Participatory Budgeting: Should 'Best Practices' Be Promoted?** Working Paper, Boise State Univ., Boise.

WAMPLER, B., & TOUCHTON, M. (2018). **Designing institutions to improve well-being: Participation, deliberation and institutionalization**. European Journal of Political Research.

WEI, Jin & Ni, Yang & Zhang, Yue-Jun. (2020). **The mitigation strategies for bottom environment of service-oriented public building from a micro-scale perspective: A case study in China**. Energy. 205. 118103. 10.1016/j.energy.2020.118103.

WHOLEY, J. S., HATRY, H. P., NEWCOMER, K. E. (2010). **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass.

WILDAVSKY, Aaron. **The Policy of Budgetary Process.** Boston: Little and Brown, 2ª edição. 1992.