Avaliação de Políticas Públicas:

Conceitos, Experiências Internacionais e Caminhos para o Brasil

Renata Miranda Passos Camargo

Tribunal de Contas da União

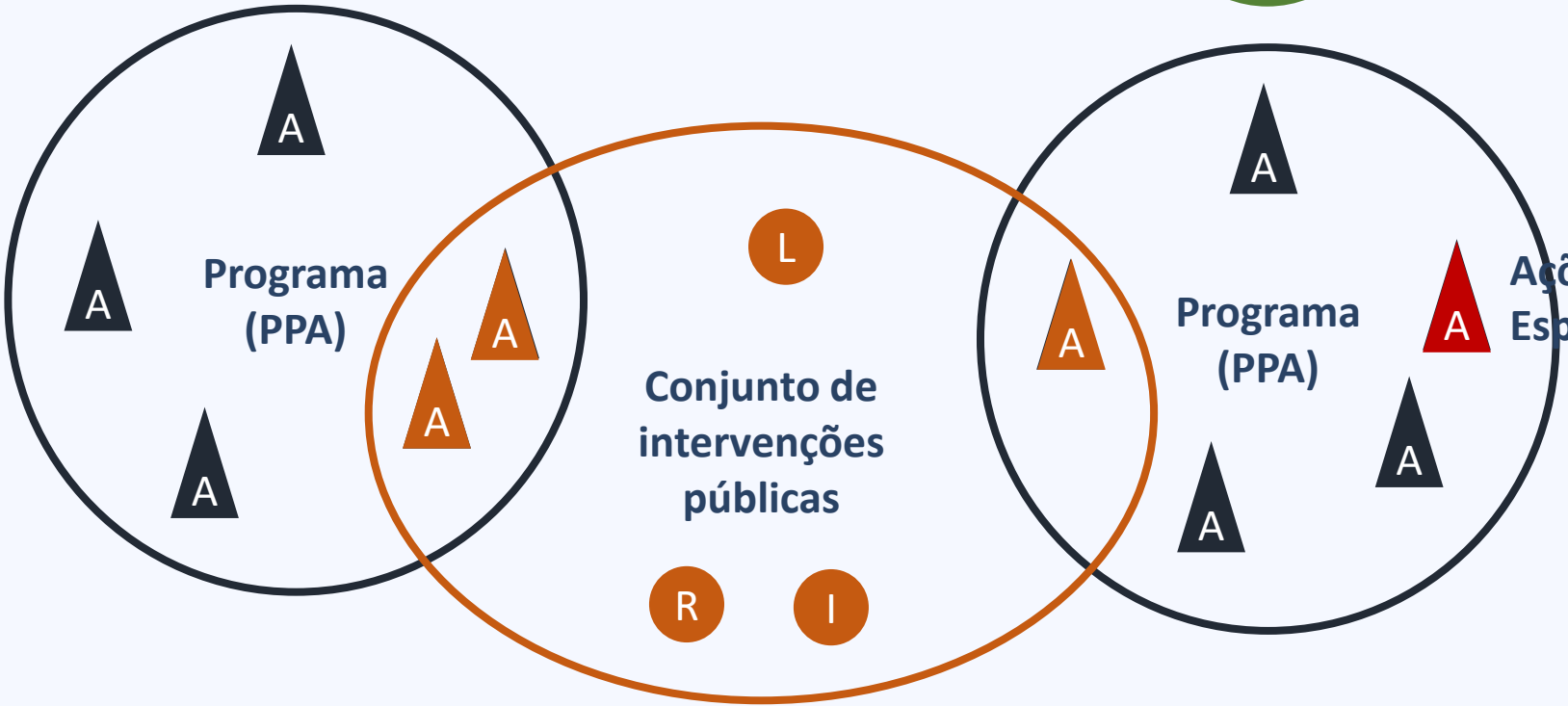
Junho de 2025

O que são políticas públicas?

Para fins de controle, são consideradas políticas públicas o conjunto de **intervenções** e **diretrizes** emanadas de atores Governamentais, **que visam tratar**, ou não, **problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos.**
(TCU, 2020)

O que são políticas públicas?

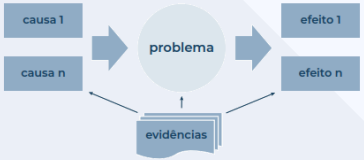
Intervenções públicas não orçamentário



Em que consiste o ciclo de políticas públicas?

Como formular políticas públicas?

Formulação da política

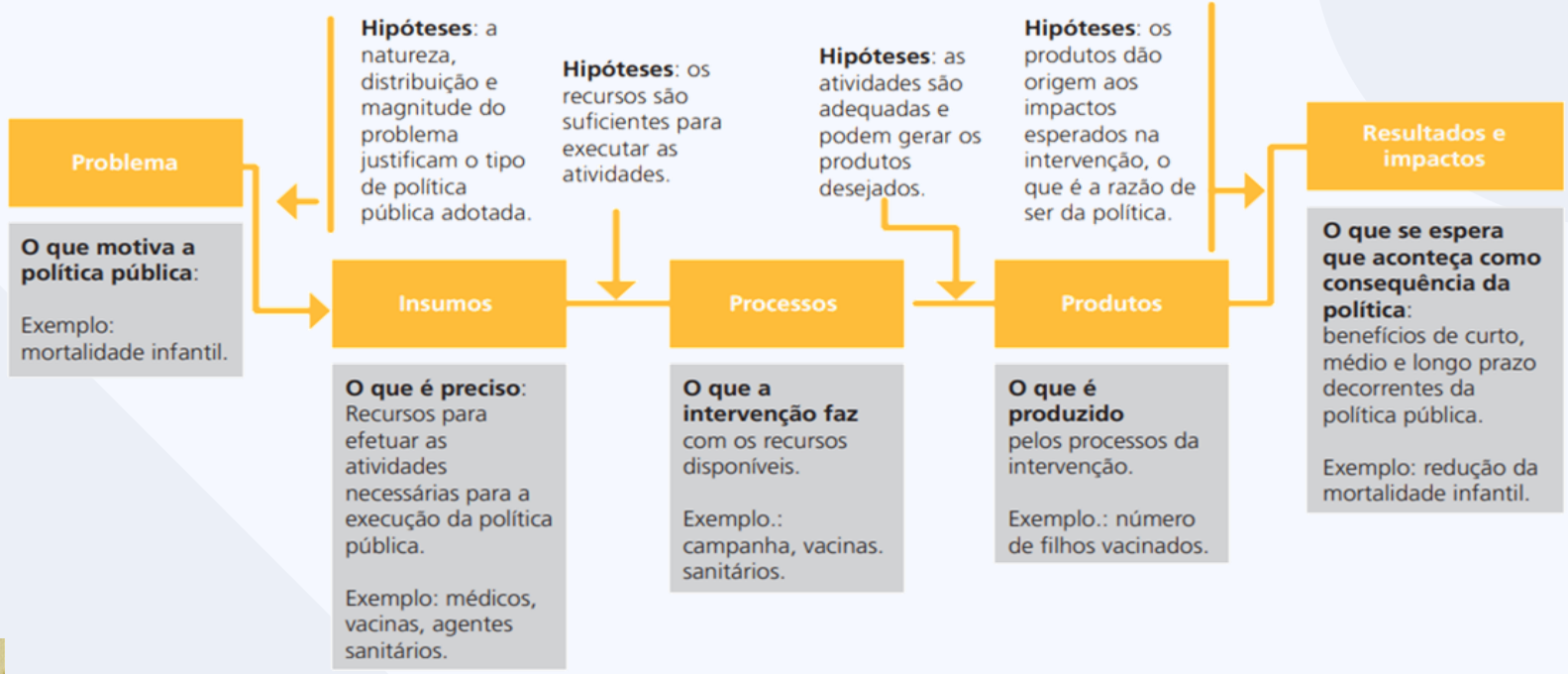


Modelos	Condições Cognitivas	Análise das Alternativas	Modalidade de Escolha	Critério de Decisão
Racionalidade Absoluta	Certeza	Análise completa e cálculo de consequências	Cálculo	Otimização
Racionalidade Limitada	Incerteza	Pesquisa sequencial	Comparação das alternativas com as expectativas	Satisfação
Modelo Incremental	Parcialidade (interesses)	Comparações sucessivas limitadas	Ajuste mútuo de interesses	Acordo
Modelo dos Fluxos Múltiplos	Ambiguidade	Nenhuma	Encontro de soluções com problemas	Casual

Objetivo
Público alvo
Insumos
Processos
Produtos
Resultados
Impacto

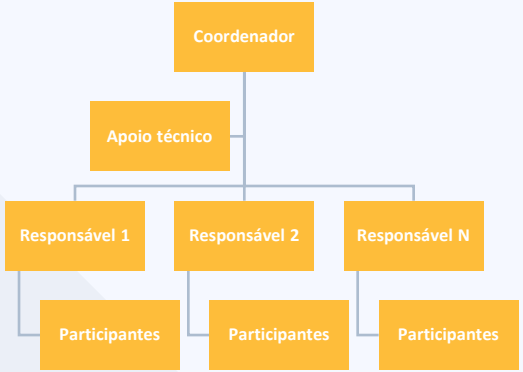
Como formular políticas públicas?

Teoria do programa | Teoria da mudança | Modelo lógico | Desenho da política



Como implementar políticas públicas?

Estrutura de governança e gestão | Planos de implementação | Fontes de financiamento e sustentabilidade



O que avaliar em políticas públicas?

- Qual é o problema a ser solicionado?
- Quais as suas causas e consequências?
- Qual a distância entre o problema e a potencial solução?

- Qual é o programa?
- Qual é a teoria da mudança do programa?
- Existe evidência que baseia esse programa?
- Qual o impacto esperado do programa?

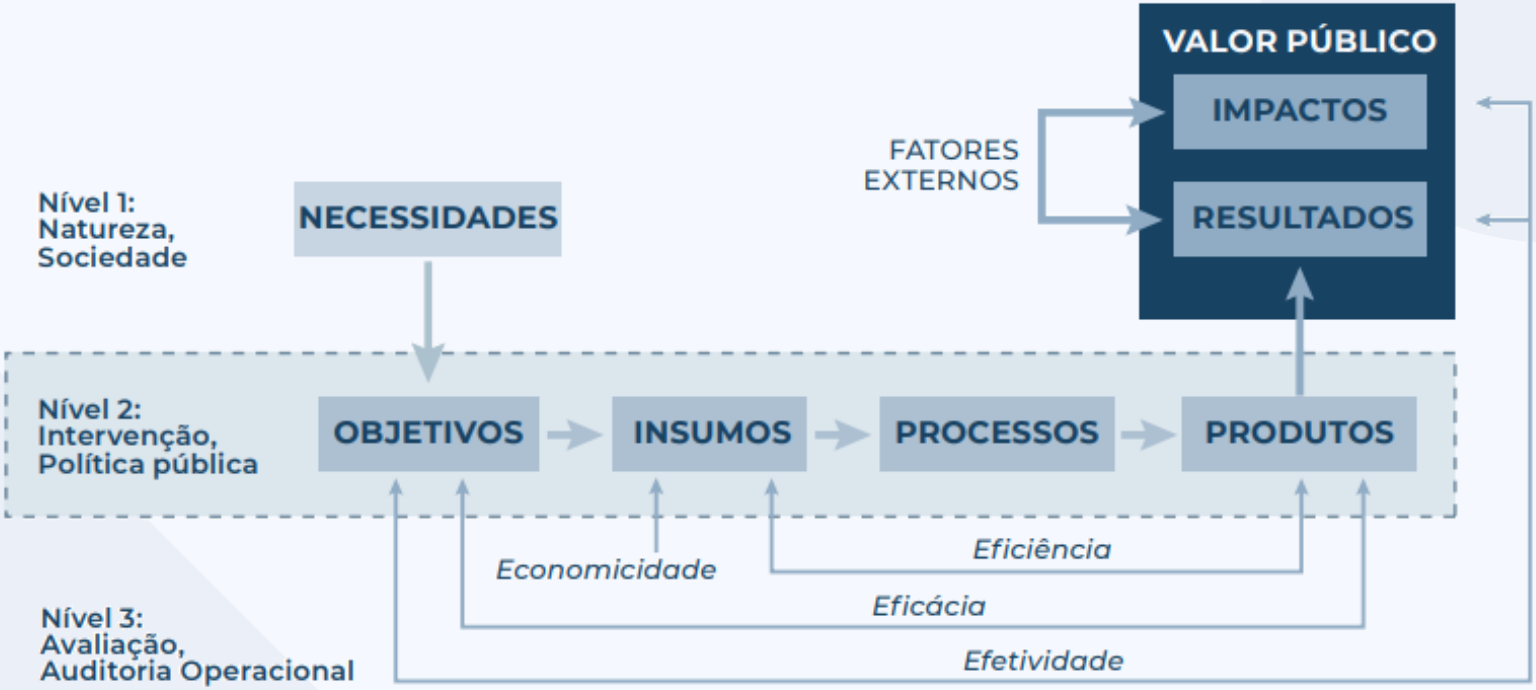
- O programa deve ser aperfeiçoado/redesenhado
- Deve ser expandido?
- Descontinuado?

- O programa está sendo implementado como planejado?
- As metas estão sendo alcançadas?
- Quais os entraves na implementação?
- Os beneficiários do programa estão satisfeitos?

- Os resultados esperados foram alcançados?
- Qual é o impacto do programa?
- Como os custos se comparam com os benefícios gerados pelo programa?

O que avaliar em políticas públicas?

Antes | Durante | Depois



Fonte: Adaptado do Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas Europeu

Quando avaliar políticas públicas?

Antes | Durante | Depois

Quando avaliar políticas públicas?

Avaliação de necessidade

Teoria da mudança

Avaliação de desenho

Microssimulações

Plano de monitoramento

Plano de avaliação

Avaliação de processos/ implementação

Monitoramento

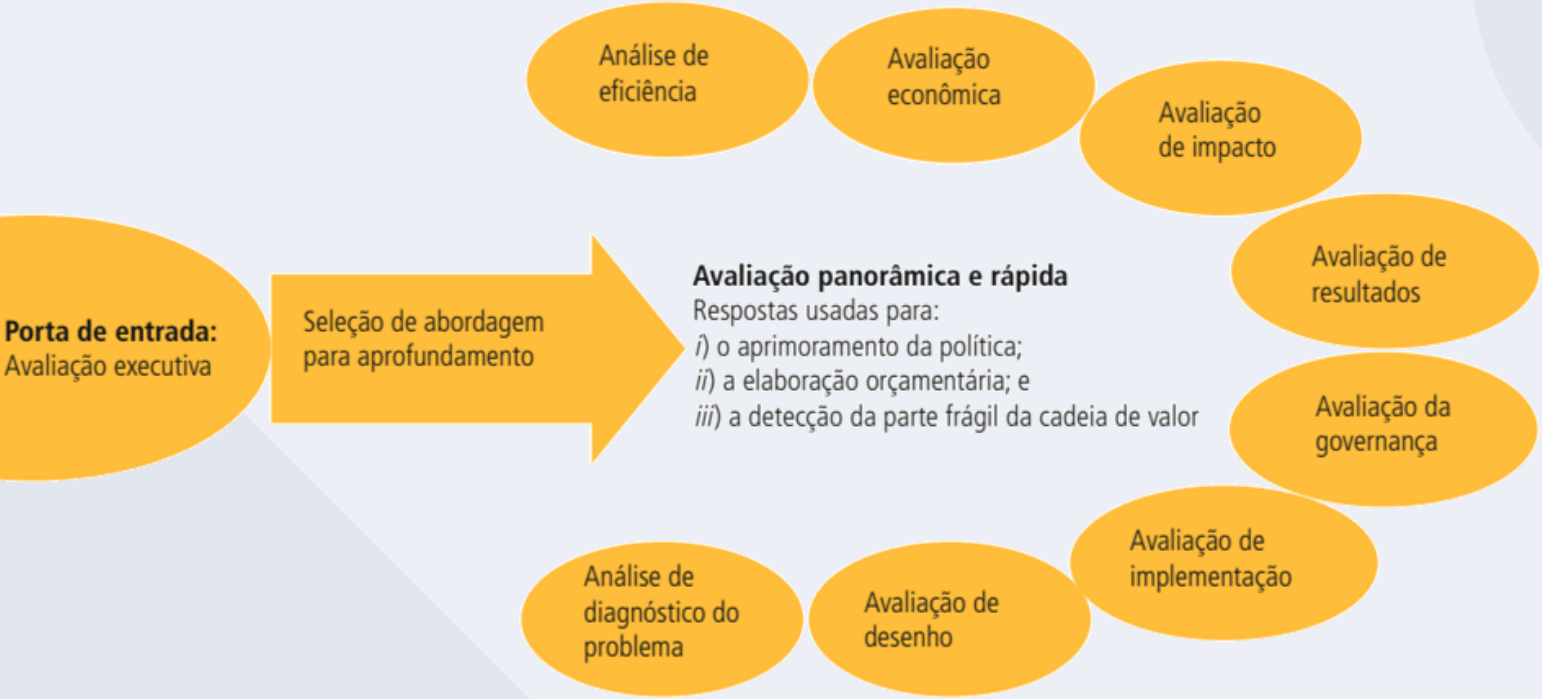
Avaliação de custo-benefício

Avaliação de impacto

Avaliação de resultados

Como avaliar políticas públicas no Brasil (*ex ante*)?

Como avaliar políticas públicas no Brasil (*ex post*)?



Como avaliar políticas públicas no Brasil (*controle*)?

FORMULAÇÃO

- I. Diagnóstico do problema e formação da agenda
- II. Análise de alternativas e tomada de decisão
- III. Desenho e institucionalização da política pública

IMPLEMENTAÇÃO

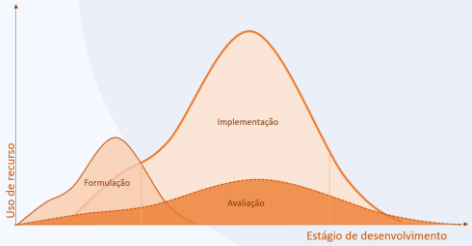
- IV. Estruturação da governação e gestão
- V. Alocação e gestão de recursos financeiros
- VI. Operação e monitoramento

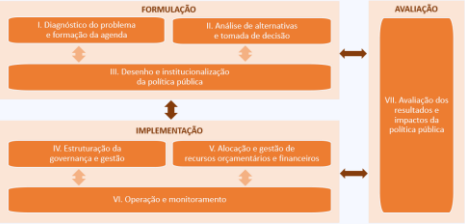
AVALIAÇÃO

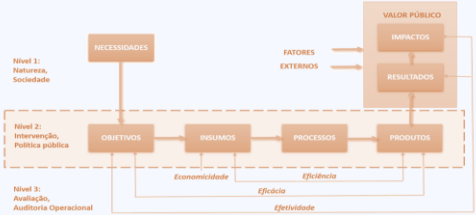
- VII. Avaliação de resultados e impactos da política pública

Como avaliar políticas públicas no Brasil (*controle*)?

Bloco de Controle	Questão de auditoria
I. Diagnóstico do problema e formação da agenda	1. Os problemas públicos tratados pela política estão adequadamente caracterizados? 2. A inclusão dos problemas na agenda pública foi conduzida de forma transparente?
II. Análise de alternativas e tomada de decisão	3. A política pública foi formulada com base em evidências que demonstram sua capacidade de solucionar os problemas públicos e gerar valor ao menor custo possível? 4. O processo de tomada de decisão quanto à escolha da política foi aberto (motivado, transparente e participativo)?
III. Desenho e institucionalização da política pública	5. A política pública está bem desenhada e foi institucionalizada?
IV. Estruturação da governança e gestão	6. As estruturas de governança e gestão, necessárias à implementação da política pública, estão institucionalizadas? 7. O plano de implementação da política pública está institucionalizado?
V. Alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros	8. As fontes de financiamento da política pública são aderentes às normas e boas práticas que regem as finanças públicas?
VI. Operação e monitoramento	9. O desempenho operacional da política pública é satisfatório?
VII. Avaliação da política pública	10. Os resultados e impactos da política pública são satisfatórios?

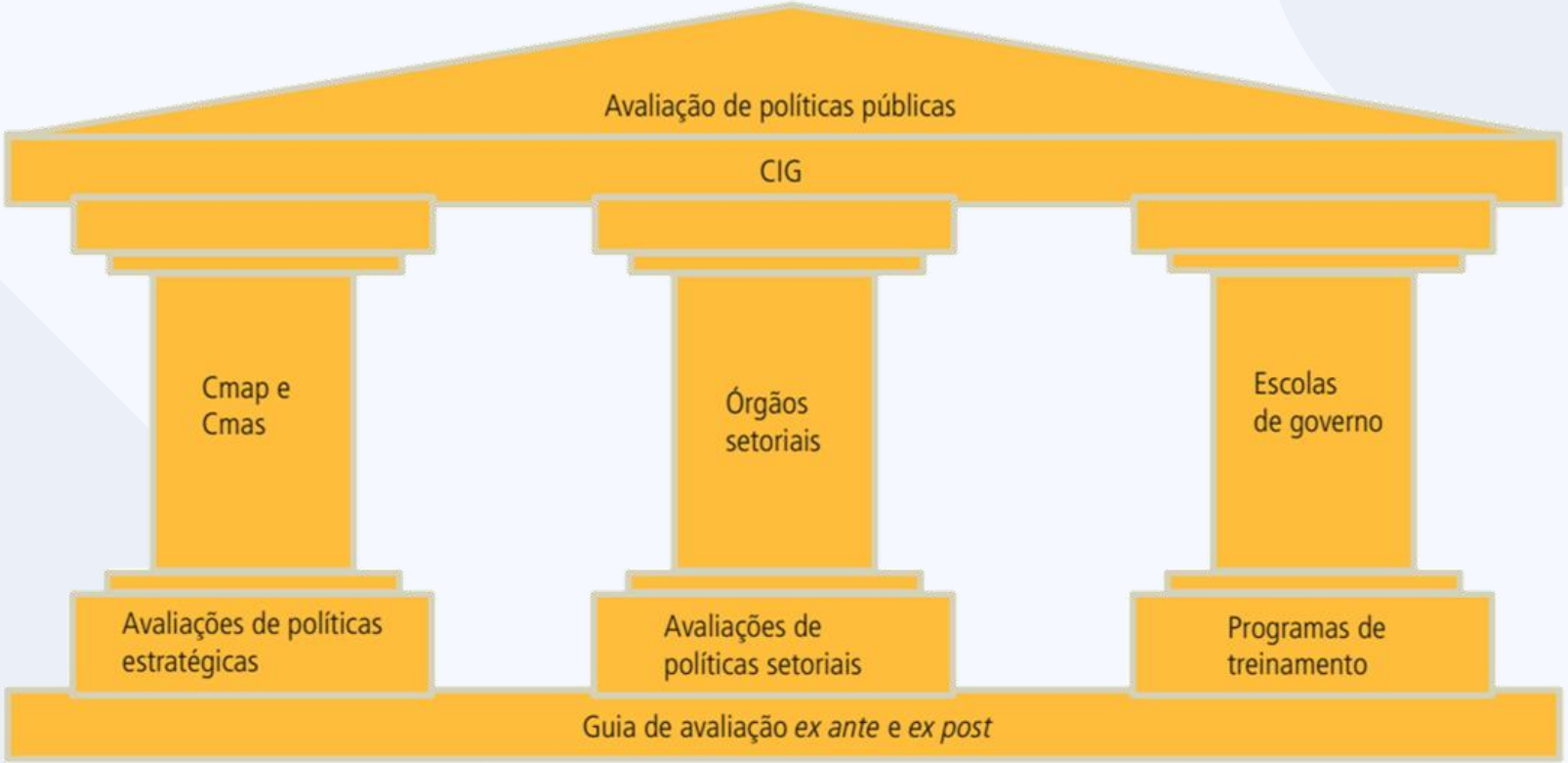






Quem deve avaliar políticas públicas?

Órgãos setoriais | IPEA. INEP, SAGICAD | IBGE | ENAP, Universidades, Institutos de pesquisa | SMA | CMAP | CGU e TCU | Sociedade



Quem deve avaliar políticas públicas?

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109, DE 15 DE MARÇO DE 2021

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...] § 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei."

Por que avaliar políticas públicas?

Por que avaliar políticas públicas?

Crescimento das demandas | Escassez dos recursos | Necessidade de assertividade nas escolhas | Pressão por resultados e transparência

Equilíbrio

Receitas

Despesas

Por que avaliar políticas públicas?

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109, DE 15 DE MARÇO DE 2021

"Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a **manter a dívida pública em níveis sustentáveis**, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição.

Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem **refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida**.

Por que avaliar políticas públicas?

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109, DE 15 DE MARÇO DE 2021

“ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

[...] § 16. As leis de que trata este artigo **devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37** desta Constituição.

“

Avaliar não é burocracia – é garantir que cada recurso público gere impacto real.

Onde encontrar resultados de avaliações?

Decreto 11.353 de 1º de janeiro de 2023

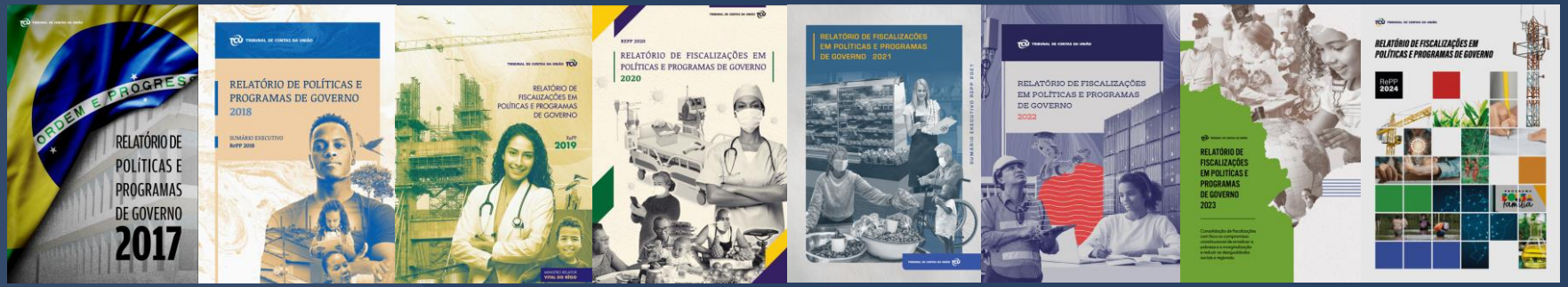
> “A Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA), tem a missão expandir a cultura de avaliação no governo federal, e atua em quatro eixos: (i) apoiar o aprimoramento das políticas públicas; (ii) institucionalizar a revisão de gastos em parceria com a Secretaria de Orçamento Federal; (iii) comunicar e debater avaliações com gestores, congresso e sociedade; e (iv) articular e fomentar rede de monitoramento e avaliação (M&A).

- Apoio ao aprimoramento de políticas públicas
- Monitoramento de subsídios da União
- Revisão de gastos
- Debate público e transparência
- Rede de monitoramento e avaliação
- Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

Onde encontrar resultados de avaliações?

A Lei 14.791, de 29 de dezembro de 2023, a LDO 2024, estabelece em seu artigo 149 que:

> “ Art. 149 O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, no prazo de trinta dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária de 2024, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2024.



https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/

Brasil: avanços recentes e desafios persistentes

Avanços Notáveis

- Reconhecimento crescente da importância da avaliação
- Guias práticos de avaliação Ex Ante e Ex Post (IPEA)
- Emenda Constitucional nº 109/2021
- Catálogo de Políticas Públicas (IPEA)
- Relatórios de avaliação (CMAP, TCU...)

Consequências da FSDL

- Dificuldade na priorização
- Barreiras no compartilhamento de dados
- Uso ineficiente de recursos
- Comunicação deficiente
- Visão obscura dos resultados
- Perda de aprendizado institucional

Desafios Persistentes

Fragmentação institucional

Múltiplos arranjos institucionais sem visão sistêmica clara

Capacidade técnica desigual

Heterogeneidade na formação e experiência dos avaliadores

Acesso e qualidade de dados

Dificuldades na integração e disponibilidade de dados administrativos

Ausência de marco legal unificado

Falta de um arcabouço jurídico abrangente para avaliação

Estados Unidos: pioneirismo e a “era da evidência"

Características-chave

- Longa institucionalização
- Arcabouço legal robusto
- Estruturas formais dedicadas
- Coordenação central forte

Atores principais

- *Government Accountability Office* (GAO)
- Office of Management Budget (OMB)
- Evaluation Officers
- Chief Data Officers
- Statistical Officials

Evolução da avaliação nos EUA

- **1921** Budget and Accounting Act - Criação do GAO (Government Accountability Office)
- **1993** Government Performance and Results Act (GPRA) - Marco para gestão de desempenho
- **2010** GPRA Modernization Act - Reforço do uso de informações de desempenho
- **2018** Evidence Act - Consolidação da "Era da Evidência" no governo federal

O **Evidence Act** exige que agências federais desenvolvam **Agendas de Aprendizagem, Planos de Avaliação** e designem **Evaluation Officers,** criando uma arquitetura institucional robusta para a avaliação.

Como evoluiu a avaliação de políticas públicas nos EUA?

October 2009 — Office of Management and Budget (OMB) guidance
Encourages agencies to conduct rigorous program evaluations, build evidence of effective approaches, and assess the adequacy of evidence supporting budgetary priorities (Memorandum M-10-01)

January 2011 — GPRA Modernization Act of 2010
Expands and enhances the federal government's framework for generating performance information established by the Government Performance and Results Act (GPRA) (Public Law 111-352)

August 2012 — OMB guidance
Directs agencies to conduct annual strategic reviews, assessing portfolios of evidence to support various decision-making processes (Circular No. A-11)

July 2013 — OMB guidance
Encourages agencies to strengthen programs using evidence and innovation strategies (Memorandum M-13-17)

March 2016 — Evidence-Based Policymaking Commission Act of 2016
Established the Commission on Evidence-Based Policymaking to study and make recommendations for strengthening the federal government's evidence-building and policymaking efforts (Public Law 114-140)

July 2016 — Foreign Aid Transparency and Accountability Act of 2016 (FATAA)
Requires agencies administering foreign assistance to follow certain monitoring, evaluation, and reporting requirements (Public Law 114-191)

December 2016 — Program Management Improvement Accountability Act (PMIAA)
Aims to improve program and project management practices within the federal government, among other things (Public Law 114-264)

September 2017 — Commission on Evidence-Based Policymaking[a]
Issued its final report and recommendations for improving the federal government's evidence-building activities and capabilities (The Promise of Evidence-Based Policy Making)

January 2018 — OMB guidance
Establishes guidelines for monitoring and evaluating foreign assistance per FATAA (Memorandum M-18-04)

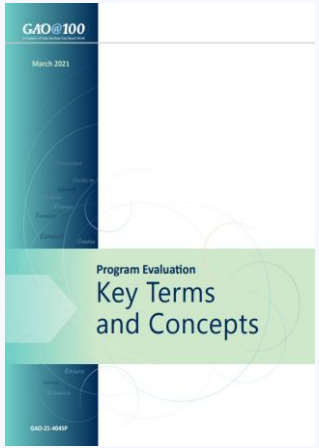
June 2018 — OMB guidance
Outlines three key strategies, as part of a 5-year strategic plan for implementing the PMIAA, which focus on clarifying roles and responsibilities, identifying principles-based standards, holding managers accountable for results, and building a capable program management workforce (Memorandum M-18-19)

January 2019 — Foundations for Evidence-Based Policymaking Act of 2018 (Evidence Act)
Requires agencies to enhance evidence-building capacities, make data more accessible, and strengthen privacy protections (Public Law 115-435)

June/July 2019 — OMB guidance
Establishes expectations for how and when agencies are to implement Evidence Act requirements (Circular No. A-11 and Memorandum M-19-23)

March 2020 — OMB guidance
Identifies federal program evaluation standards and practices as part of Evidence Act implementation (Memorandum M-20-12)

January 2021 — Memorandum on Restoring Trust in Government Through Scientific Integrity and Evidence-Based Policymaking
Reaffirms and builds on prior memoranda that require agencies to incorporate scientific integrity principles in data governance and evaluation approaches (Presidential Memorandum of Jan. 27, 2021)



Como evoluiu a avaliação de políticas públicas nos EUA?

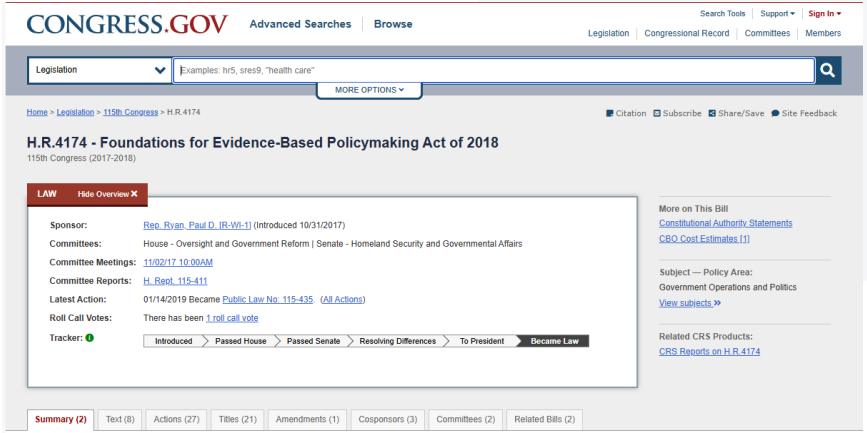
GPRA Modernization - Act of 2010
Public Law No: 111-352

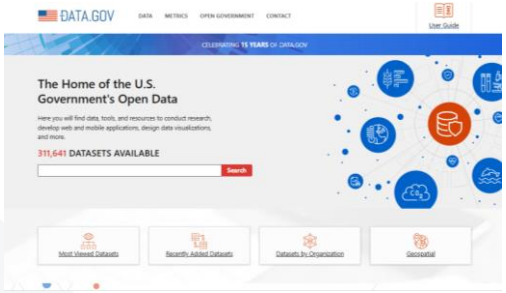
1. Short title; table of contents.
2. Strategic planning amendments.
3. Performance planning amendments.
4. Performance reporting amendments.
5. Federal Government and agency priority goals.
6. Quarterly priority progress reviews and use of performance information.
7. Transparency of Federal Government programs, priority goals, and results.
8. Agency Chief Operating Officers.
9. Agency Performance Improvement Officers and the Performance Improvement Council.
10. Format of performance plans and reports.
11. Reducing duplicative and outdated agency reporting.
12. Performance management skills and competencies.
13. Technical and conforming amendments.
14. Implementation of this Act.
15. Congressional oversight and legislation.

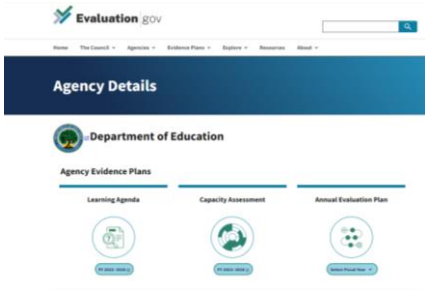
Como evoluiu a avaliação de políticas públicas nos EUA?

Foundations for Evidence-Based Policymaking - Act of 2018
Public Law No: 115-435

101. Federal evidence-building activities.
201. Short title.
202. Open Government data.
301. Short title.
302. Confidential information protection and statistical efficiency.
303. Increasing access to data for evidence.
401. Rule of construction.
402. Use of existing resources.
403. Effective date.







O **Evidence Act** exige que agências federais desenvolvam **Agendas de Aprendizagem, Planos de Avaliação** e designem **Evaluation Officers,** criando uma arquitetura institucional robusta para a avaliação.

https://www.evaluation.gov/agencies/department-of-education/

Focus Area 3:

Support a diverse and talented educator workforce and professional growth to strengthen student learning.

Alignment to Agency Strategy

Strategic Objective 2.1	Strengthen and diversify the educator pipeline and workforce.
Strategic Objective 2.2	Identify and promote evidence-based practices or strategies that support diverse districts (including rural districts) with high rates of poverty in recruiting, selecting, preparing, and retaining well-qualified (including in-field fully certified) and effective teachers, principals, paraprofessionals, and specialized instructional support personnel.
Strategic Objective 2.3	Support the professional growth, retention, and advancement of talented, experienced educators and other school personnel and their capacity to meet the social, emotional, mental health, and academic needs of underserved students.

Priority Learning Questions

The Department proposes a series of PLQs related to this focus area, which align with strategic objectives 2.1, 2.2, and 2.3. These PLQs are:

Learning Agenda

FY 2022-2026

3.1 What policies, programs, services, and practices are effective in preparing, recruiting, and retaining a well-qualified educator workforce that is (1) equitably distributed within and across school districts and schools, particularly with respect to educators working in districts with high rates of poverty and rural districts, in high-demand fields *(strategic objective 2.2)* and (2) prepared to provide underserved students the social, emotional, academic, and other supports they need to be successful in work and life? *(strategic objective 2.3)*

3.2 How can the education workforce come to reflect the diversity of the nation's learners? *(strategic objective 2.1)*

Short-Term Activities

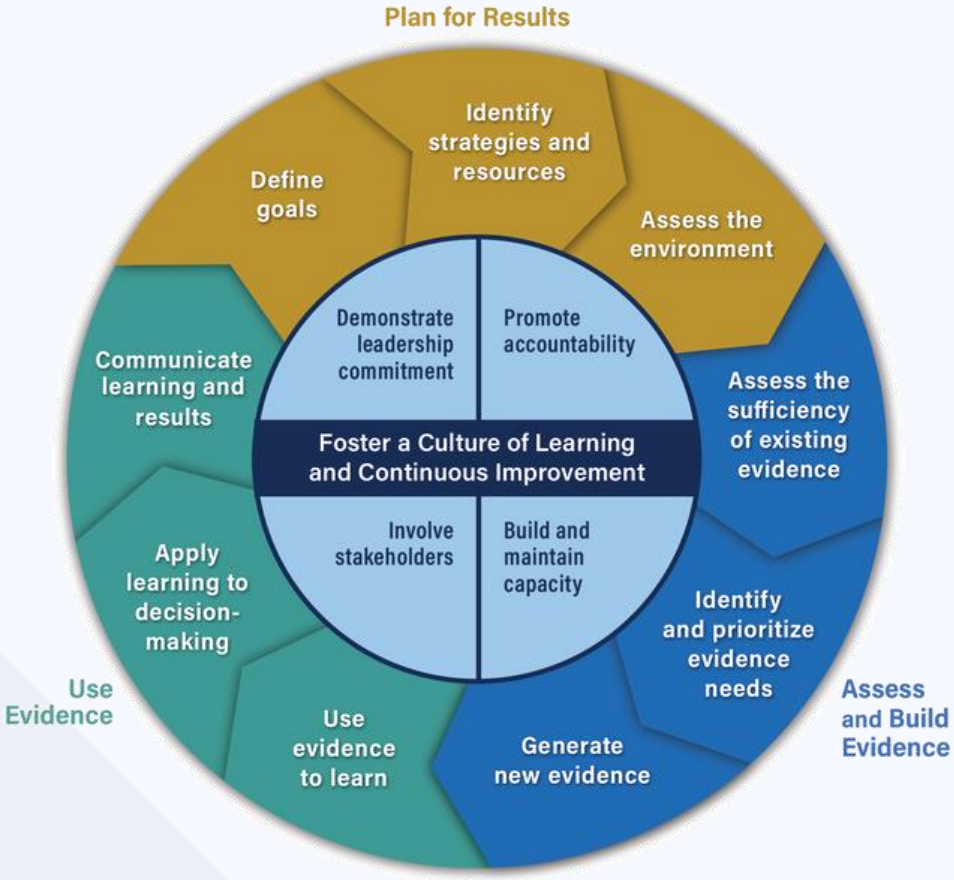
Activities within NCEE and OESE's Supporting Effective Educator Development (SEED) Program are building (and will continue to build) evidence related to PLQ 3.1. Notably, NCEE is nearing completion of its Impact Study of Feedback for Teachers Based on Classroom Videos. This randomized control trial focuses on the efficacy of virtual coaching to improve classroom management, instructional practice, and student achievement. The ongoing work of the SEED Program is notable because, unlike some Department grant programs, SEED grantees are required to develop project evaluations that are consistent with What Works Clearinghouse standards, which are capable of generating "moderate" or "strong" evidence per the *Every Student Succeeds Act*. Relevant SEED Program projects include those focusing on the teacher pipeline (PLQ 3.2) as well as improved instructional approaches, including developing culturally responsive learning environments; strengthening social and emotional learning; and supporting science, technology, engineering, and mathematics instruction.

Long-Term Activities

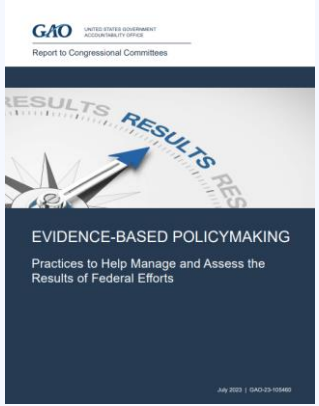
Work is ongoing at NCEE to build evidence related to PLQ 3.1 through its Impact Evaluation of Teacher Residency Programs. In this randomized control trial, students will be randomly assigned to instructors prepared in residency or nonresidency programs. Student outcomes (including achievement) and educator outcomes (including retention) will be studied.

NCEE is also building evidence related to PLQ 3.1 through a larger Impact Evaluation to Inform the Teacher and Student Leader (TSL) Incentive Program. Using data from 2017 TSL grantees, this study will explore the program's implementation with an emphasis on the use of teacher leaders. Separately, a group of districts and schools have been recruited to implement a specific teacher leader model similar to the one used by 2017 TSL grantees. This randomized control trial will allow the Department to estimate the impacts of a popular educator development strategy on both student and educator outcomes, including retention.

Como avaliar políticas públicas segundo o GAO-USA?



Source: GAO analysis. | GAO-23-105460



Como políticas públicas são avaliadas no Reino Unido?

Abordagem Britânica

Menos centralizada e codificada que os EUA, mas com forte compromisso com o pragmatismo e aprendizado baseado em evidências.

Teoria da Mudança

Ponto de partida recomendado para clarificar objetivos e mapear a lógica causal da política.

Flexibilidade Metodológica

Valorização dos RCTs como "padrão-ouro", mas reconhecimento pragmático da necessidade de métodos alternativos quando apropriado.

"A avaliação não deve ser vista como uma atividade isolada ou um apêndice opcional, mas sim como parte integrante do desenho, da entrega e do aprimoramento contínuo das intervenções governamentais."

Evaluation Task Force (ETF)

Criada em 2021 como unidade conjunta entre **Cabinet Office** e **HM Treasury**

- Colocar a avaliação no centro da tomada de decisões
- Aumentar quantidade e qualidade das avaliações
- £ Gerencia o Evaluation Accelerator Fund

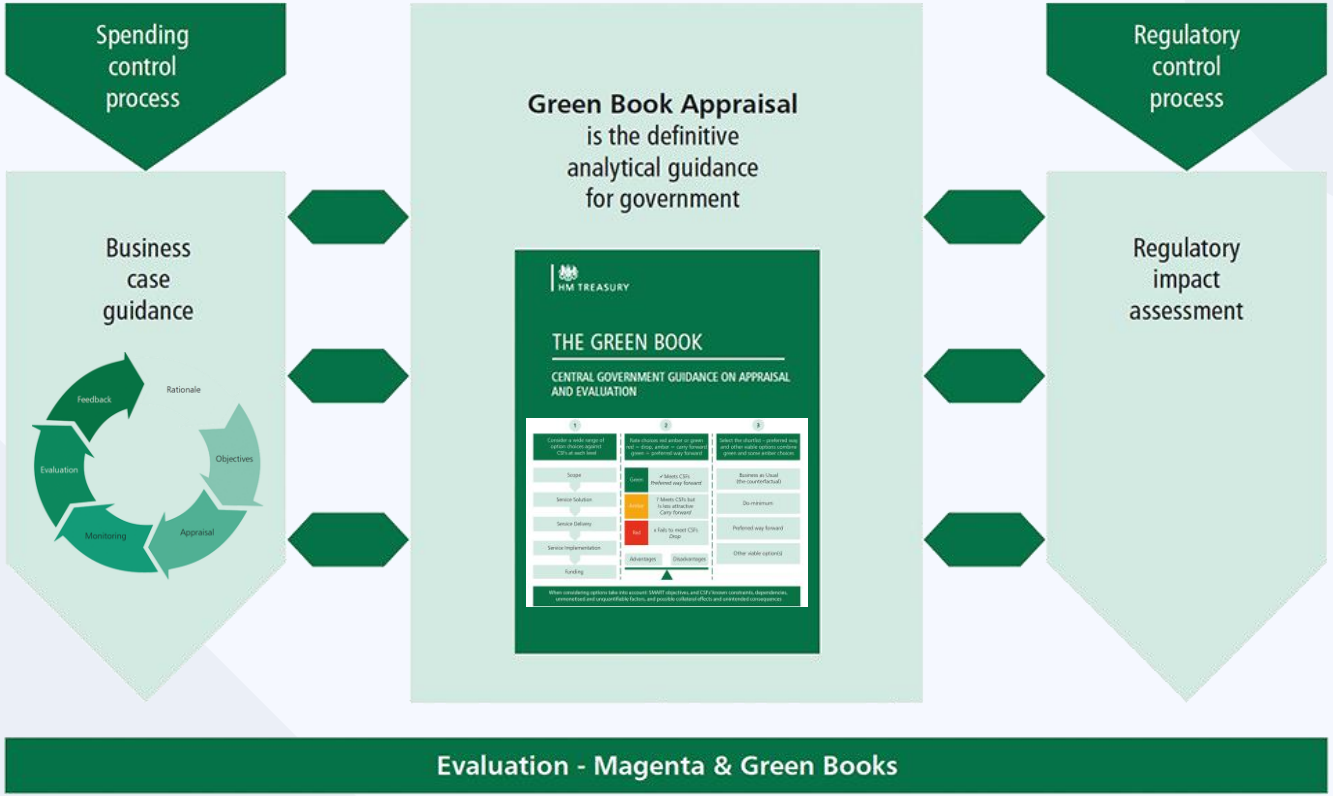
Resultados da ETF (2025)

Grandes Projetos Governamentais possuem planos de avaliação

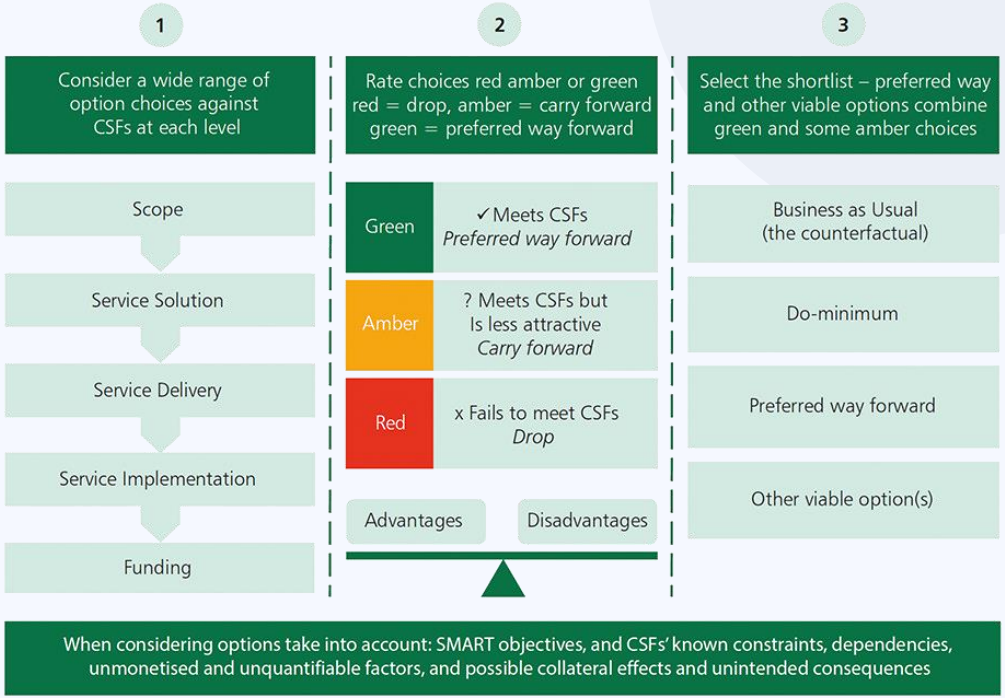
Já contam com avaliações de alta qualidade em andamento ou concluídas

— Guia "Evaluating Policy in Government", GOV.UK

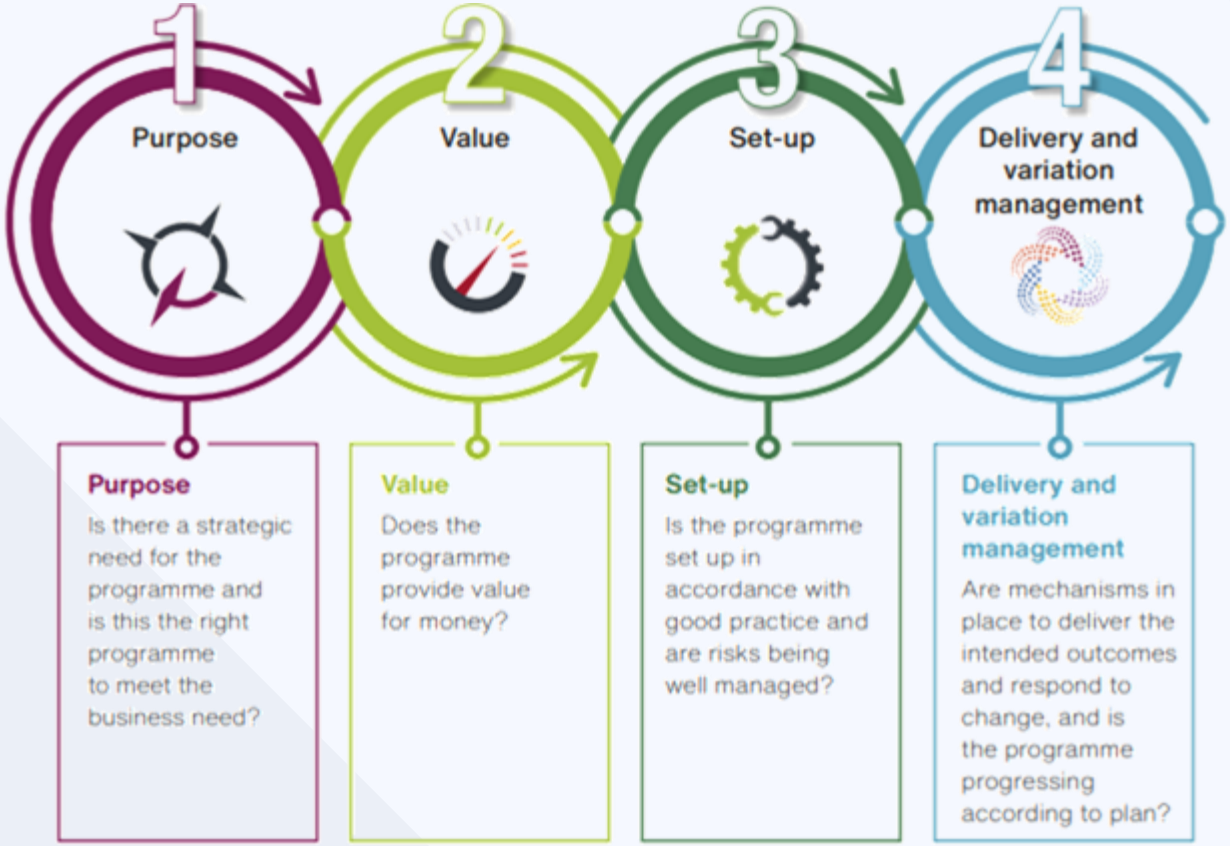
Como políticas públicas são avaliadas no Reino Unido?



Como políticas públicas são avaliadas no Reino Unido?



Como avaliar políticas públicas segundo o NAO-UK?



Análise comparativa: convergências, divergências e lições

Estados Unidos

- Forte institucionalização legal
- Evidence Act abrangente
- Estruturas dedicadas (Evaluation Officers)
- Coordenação central via OMB

Reino Unido

- Abordagem pragmática
- Foco na Teoria da Mudança
- Flexibilidade metodológica
- Evaluation Task Force como catalisador

Brasil

- TCU como indutor
- Guias técnicos do IPEA
- Avanços normativos setoriais
- Fragmentação institucional (FSDL)

Convergências

- Reconhecimento da avaliação como instrumento estratégico
- Desafios de capacidade técnica e uso de evidências
- Necessidade de coordenação entre múltiplos atores

Divergências

- Grau e forma de institucionalização legal
- Papel e proeminência do controle externo
- Maturidade dos sistemas e práticas avaliativas

Lições cruciais para o futuro da avaliação no Brasil

Dos Estados Unidos

A **força de um arcabouço legal** claro e abrangente para impulsionar a agenda da avaliação.

Potencial vantagem de se avançar na construção de um marco legal próprio para o Brasil, que estabeleça diretrizes e responsabilidades claras para a avaliação no Executivo Federal.

Do Reino Unido

O **valor do pragmatismo**, da flexibilidade metodológica e da importância de uma unidade central com foco e capacidade de articulação.

Mesmo na ausência de uma lei única, é possível obter avanços significativos através do fortalecimento de instâncias de coordenação.

Caminhos para o Brasil

- Construir um arcabouço jurídico e institucional robusto
- Fortalecer mecanismos formais de coordenação
- Estabelecer padrões mínimos de qualidade e transparência
- Definir estruturas, papéis e responsabilidades claros
- Criar incentivos para colaboração entre as organizações
- Investir em capacitação técnica e acesso a dados

O Brasil tem a oportunidade de construir um sistema de avaliação que combine o melhor das experiências internacionais, adaptado à nossa realidade e necessidades específicas.

“ Evidências transformam intenções em impacto – são o alicerce de políticas públicas efetivas e orientadas para resultados.

Obrigada!

Renata Miranda Passos Camargo

Tribunal de Contas da União

renata.passos@tcu.gov.br

http://www.linkedin.com/in/renata-camargo-pro