

A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE MODERNIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO: A EXPERIÊNCIA DE ALAGOAS COM A IMPLEMENTAÇÃO DA PEMAPP

Emilene Kareline Marciano dos Santos

SEPLAG/AL, Brasil

E-mail: emilenemarciano@gmail.com

Thallyson Eduardo Alves Martins

SEPLAG/AL, Brasil

E-mail: thallysoneduardo12@gmail.com

Genildo José da Silva

SEPLAG/AL, Brasil

E-mail: genildojs@hotmail.com

Laura Cabral Zehuri

SEPLAG/AL, Brasil

E-mail: auracabral097@gmail.com

Resumo

O artigo analisa a Política Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (PEMAPP) de Alagoas, instituída em 2024, como uma estratégia de modernização do planejamento público estadual. O texto contextualiza o planejamento brasileiro pós-Constituição de 1988, destacando que, apesar da descentralização, estados e municípios ainda enfrentam fragilidades técnicas, baixa integração intersetorial e carência de indicadores na execução dos planejamentos locais.

A pesquisa utiliza a metodologia de estudo de caso para demonstrar como Alagoas busca superar esse cenário burocrático e fragmentado. A criação da Gerência de Estudos e Avaliação (GEAPP) na SEPLAG e a posterior formulação da PEMAPP são marcos da institucionalização de uma cultura avaliativa. O artigo detalha instrumentos práticos desenvolvidos, como o Guia de Avaliação, o Mapeamento de Competências e a Agenda de Longo Prazo, além de iniciativas de engajamento como a Rede Alagoana de Monitoramento e Avaliação (RAMA).

As discussões indicam que a institucionalização da avaliação pode contribuir para integrar planejamento, orçamento e gestão, promovendo decisões baseadas em evidências e fortalecendo a capacidade estatal de orientar políticas públicas. Conclui-se que a PEMAPP representa um avanço incremental no processo de modernização administrativa em Alagoas, ao buscar transformar a avaliação em prática permanente de gestão e elemento estruturante do planejamento público.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas; Modernização da Gestão; Planejamento Público; PEMAPP.

1. Introdução

O artigo analisa o papel da Política Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (PEMAPP) como instrumento estratégico para a modernização do planejamento governamental no estado de Alagoas, inserindo tal discussão no contexto mais amplo das transformações institucionais e administrativas pelas quais passou o Estado brasileiro após a Constituição Federal de 1988 (CF/88) no âmbito do planejamento público. Parte-se do reconhecimento de que o planejamento público é elemento essencial para lidar com a complexidade das sociedades contemporâneas, permitindo ao Estado antecipar mudanças socioeconômicas, definir objetivos de longo prazo e estruturar ações voltadas ao atendimento das necessidades da população.

O processo de descentralização promovido pela CF/88 transferiu aos estados e municípios novas responsabilidades no que tange à implementação de políticas públicas e à elaboração de instrumentos de planejamento. No entanto, essa descentralização ocorreu na esteira da consolidação das capacidades administrativas e institucionais necessárias aos entes subnacionais, o que levou à fragmentação de procedimentos, à baixa integração entre políticas, e a fragilidades técnicas. Estudos citados ao longo deste artigo demonstram que, no âmbito municipal, os PPAs frequentemente apresentam limitações estruturais, como ausência de diagnósticos consistentes, diretrizes pouco claras e falta de indicadores que permitam o monitoramento e a avaliação das ações governamentais.

Tal realidade, porém, não se restringe aos municípios: no nível estadual, há dificuldades semelhantes, como a frágil coordenação intersetorial, a limitada adesão à gestão por programas e a escassez de instrumentos de avaliação. Ademais, a ausência de indicadores e de sistemas de informação adequados compromete a capacidade dos estados de aferir resultados, corrigir rumos e promover aprendizado institucional. Em Alagoas, especificamente, a pesquisa de Silva Neta (2021) indica que o planejamento estadual historicamente enfrentou obstáculos relacionados à carência de recursos humanos qualificados, dificuldades para captar investimentos e baixa institucionalização de práticas de monitoramento e avaliação.

No Brasil, a avaliação de políticas públicas foi impulsionada por um conjunto de fatores convergentes com o viés reformista dos anos 1990, como a restrição fiscal, a estabilização econômica, o aprofundamento do regime democrático, a influência de organismos internacionais e a crescente demanda por maior eficiência e efetividade dos programas sociais. Entretanto, foi a partir dos anos 2000 que a prática avaliativa ganhou maior visibilidade no cenário nacional – processo que tem se intensificado e difundido desde a última década.

Em 2024, o estado de Alagoas decidiu institucionalizar a avaliação como atividade regular e estruturante da gestão pública. Isso se deu por meio do Decreto Estadual nº 98.054, de 04 de julho, que instituiu a Política Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (PEMAPP), estabelecendo na esfera normativa o compromisso do governo alagoano com a construção de uma cultura avaliativa. A PEMAPP configura-se, assim, como uma iniciativa estratégica para a modernização do planejamento governamental, o fortalecimento das capacidades técnicas e a promoção de uma gestão orientada a resultados.

1.1 Metodologia

Este trabalho analisará a PEMAPP com base na metodologia do estudo de caso, considerando-a como um instrumento estratégico de modernização do planejamento governamental no estado de Alagoas. A escolha dessa abordagem metodológica justifica-se pela natureza complexa e contemporânea do objeto investigado (YIN, 2015), ao passo em que possibilita discorrer sobre como a PEMAPP foi concebida, institucionalizada e operacionalizada no âmbito do governo estadual, bem como de que maneira ela contribui para o fortalecimento da cultura de avaliação e modernização da gestão.

Do ponto de vista analítico, o estudo de caso permite articular as evidências empíricas ao referencial teórico sobre planejamento governamental, gestão pública e avaliação de políticas públicas. Essa articulação possibilita identificar avanços, limitações e desafios relacionados à implementação da PEMAPP, além de compreender seus efeitos sobre o planejamento no âmbito da administração pública estadual. O estudo de caso possibilita, portanto, a análise aprofundada e contextualizada da PEMAPP, contribuindo para a compreensão de seu papel no aprimoramento do ciclo de políticas públicas no estado de Alagoas, e apresentando lições e aprendizados relevantes para a consolidação de políticas de avaliação e para a modernização do planejamento governamental em outros entes federativos.

Este artigo está dividido em quatro seções além desta Introdução. A primeira é uma retomada histórica sobre as mudanças que a CF/88 trouxe para o planejamento público, implicando nos desafios colocados aos entes subnacionais. Posteriormente, a partir da Reforma do Estado, iniciada por FHC, dos seus desdobramentos e críticas, o texto localiza a avaliação, sua instrumentalização e as disputas de narrativa em torno dela. A defesa que se faz é do seu potencial em funcionar como ferramenta de modernização do planejamento. Em terceiro lugar, aplicando os conceitos apresentados, vem o estudo de caso da PEMAPP. E, por fim, nas Considerações Finais tem-se as reflexões advindas da realidade prática de se implementar uma política de avaliação em um contexto onde a prática avaliativa é incipiente.

2. O planejamento público no federalismo brasileiro pós-1988

A complexidade das sociedades contemporâneas e a gama de problemas sociais dela decorrente trazem à luz a importância do planejamento governamental para se observar e antecipar mudanças socioeconômicas e projetar planos de ação com objetivos que visem a atender às necessidades da população. Do contrário, os governos ficam sujeitos à própria “sorte”, sem a capacidade de propor uma agenda para o futuro almejado e realizar as mudanças sociais necessárias (DEMARCO; PAPI; LIMA, 2021).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) representou uma nova ordem política e institucional para o Brasil e trouxe consigo um novo desenho para o Estado brasileiro em suas dimensões funcional e organizacional. Quanto à primeira, as principais diretrizes repousam nos capítulos da ordem econômica e social, nos quais percebe-se um hibridismo institucional, onde articula-se concepções políticas informadas pelo liberalismo e pela social-democracia. Relativamente à segunda, a CF/88 adota a burocracia weberiana como modelo de estruturação do aparato estatal e a institucionalização de mecanismos de aprofundamento democrático na relação do governo com a sociedade, bem como promove um reenquadramento do planejamento governamental no país (CARNEIRO, 2022).

No que tange ao planejamento, nota-se que a atual Constituição firmou as bases para a descentralização dos planos plurianuais (PPAs), de modo que, nas palavras de autores como Papi et al. (2020, p. 35), o “PPA pode ser considerado uma peça de planejamento estratégico que expressa uma dada visão de futuro - o futuro desejado de cada ente da Federação”. Entre outros desdobramentos advindos dessa dita descentralização, está a ausência de uma regulamentação para a elaboração e organização do PPA, visto que foi deixada a cargo de legislação infraconstitucional. A construção da peça de planejamento tem se dado de acordo com as interpretações, comumente cambiantes no tempo, do aparato estatal responsável pelo planejamento governamental nos diferentes entes federativos, de modo que o PPA, não raras vezes, configura-se como uma peça burocrática do que de efetivo planejamento (CARNEIRO, 2022).

Historicamente no Brasil, o planejamento foi um instrumento desenvolvido sob técnica e aparatos burocráticos a nível central, levando a um baixo ou nenhum desenvolvimento no âmbito local, com exceções dos grandes centros. Contudo, a partir do processo de descentralização do Estado advindo da promulgação da CF/88, os entes subnacionais assumiram uma nova gama de responsabilidades, não apenas pela implementação de políticas públicas como também pela confecção de peças de planejamento, tais como o PPA e planos setoriais. Desde então, as gestões locais iniciaram o processo de estruturação voltada à prática do planejamento, sobretudo para atender às novas exigências constitucionais. No entanto, Veloso e outros (2011) colocam que há evidentes fragilidades de competências e capacidades administrativas e burocráticas nas administrações locais do Brasil contemporâneo.

Demarco, Papi e Lima (2021), ao investigarem a institucionalidade do planejamento em nível local, observando as capacidades estatais a partir da análise da presença ou ausência dos aspectos obrigatórios (conforme exigidos normativamente) nos PPAs dos municípios da região metropolitana de Porto Alegre, concluem que as peças estudadas revelam uma contradição interna. Pois, por um lado elas são imbuídas de grande importância no ordenamento de programas e ações visando à resolução dos problemas da população; por outro, apresentam limitações quanto a sua estruturação, como a ausência de diagnósticos, diretrizes inexistentes ou insuficientes para orientar os programas e projetos; e a ausência ou imprecisão de indicadores que permitam o monitoramento e a avaliação das ações executadas, de modo a não instrumentalizar a tomada de decisões concernentes a revisões e alterações do plano.

Na mesma linha, Marinho e Jorge (2015), investigando o perfil do planejamento nos municípios sergipanos com até 20 mil habitantes em 2009, perceberam que o planejamento na maioria dos pequenos municípios (de modo específico no estado de Sergipe) é bastante incipiente, ficando restrito à elaboração do PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, de forma padronizada pelas consultorias ou pelos escritórios dedicados à contabilidade pública. Em suma, a ausência de quadros qualificados na administração, a falta de conhecimento dos principais instrumentos de planejamento municipal e a baixa participação da população na tomada de decisões e na fiscalização da gestão levam os autores a confirmarem sua hipótese inicial de limitada capacidade de planejamento nos pequenos municípios.

Quanto às administrações estaduais, Abrucio (2005) realizou um amplo estudo das máquinas públicas dos estados, feito sob encomenda para o Programa Nacional de Apoio à

Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage), coordenado pelo Governo Federal, que contou com a participação ativa de todos os estados. O estudo apontou diversos desafios enfrentados por esses entes, como a não integração efetiva entre as áreas de planejamento, recursos humanos, sistemas de informação, políticas públicas e as formas de governança democrática.

À época, apesar dos avanços do PPA nos estados, Abrucio (2005) identificou três elementos particularmente problemáticos na área de planejamento: I) os estados demonstravam dificuldade para implantar de maneira efetiva a gestão por programa; II) o planejamento não realizava, no mais das vezes, uma boa coordenação intersetorial e III) na maioria dos governos faltavam indicadores e instrumentos de avaliação. O autor destaca que a fragilidade da avaliação de resultados corta diagonalmente a administração pública estadual, tendo a falta de informação qualificada, a fragilidade da política de RH e a pouca preocupação em criar um ambiente interno mais favorável às mudanças como obstáculos à cultura de avaliação de políticas públicas. O autor ainda coloca que é preciso incentivar alterações nessa área, dado que o sucesso das políticas públicas e, por conseguinte, a legitimação do aparelho estatal dependem cada vez menos de ideologias e mais de resultados bem programados e aferidos.

Quanto ao estado de Alagoas, da Silva Neta (2021) pontua que a administração local possui dificuldades para conseguir investimentos, ter qualidade nos recursos humanos e realizar o monitoramento das suas ações. Ademais, as reformas administrativas não contaram com um planejamento que permitisse alcançar os resultados esperados, uma vez que foram decretadas de maneira tardia quando comparadas a outros estados da Federação. Além disso as mudanças não se mostraram fundamentais para uma melhora nos índices socioeconômicos ou para uma grande mudança na administração pública estadual. De maneira geral, Silva Neta (2021) evidenciou o baixo desenvolvimento institucional devido à falta de assessoramento específico dentro do governo, uma vez que há a carência de servidores para se debruçar sobre políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico do estado.

Diante do exposto até o momento, depreende-se que o planejamento governamental no Brasil, embora constitucionalmente instituído como instrumento de racionalização da ação estatal e fortalecimento da capacidade de governo, ainda enfrenta limitações significativas em sua prática. A Constituição de 1988 conferiu-lhe novo status jurídico e promoveu sua descentralização, mas a ausência de diretrizes nacionais claras e a heterogeneidade institucional dos entes federativos levaram a processos de planejamento fragmentados e, muitas vezes, burocratizados. Nos níveis estadual e municipal, as fragilidades técnicas, a baixa integração entre áreas de governo, a falta de indicadores e a carência de cultura avaliativa impedem que o PPA cumpra plenamente sua função estratégica. Assim, o planejamento público brasileiro permanece mais como um requisito formal do que como um instrumento efetivo de gestão orientada para resultados e de modernização do Estado, revelando a necessidade de fortalecer capacidades estatais, práticas avaliativas e mecanismos de coordenação intergovernamental para que possa, de fato, orientar o desenvolvimento e a ação governamental de maneira integrada e sustentável.

Os desafios para o planejamento público no Brasil estão colocados. Mas, em contextos nos quais, historicamente, sua institucionalização tem oscilado, a implementação de uma política estruturada de monitoramento e avaliação pode atuar como vetor de modernização

administrativa ao instituir rotinas sistemáticas de produção e uso de evidências, fortalecer mecanismos de coordenação interinstitucional e reconfigurar a relação entre planejamento, gestão e resultados. Nesse sentido, mais do que um instrumento técnico, sistemas de monitoramento e avaliação funcionam como infraestrutura institucional capaz de reorganizar o ciclo de políticas públicas e elevar a capacidade estatal de planejamento.

3. A avaliação como modernização do estado e do planejamento

Nos anos 1990, a Reforma do Estado acabou por se tornar tema central ao redor do mundo, com o processo de globalização em curso. A grande necessidade era dar uma resposta à crise do Estado, que começou a se delinear em quase todo o mundo nos anos 1970, mas só assumiu plena definição na década seguinte. No Brasil, a Reforma do Estado começou em meio à grave crise econômica, cujo auge se deu nos anos 1990 com a hiperinflação. A causa fundamental da crise econômica foi a crise de Estado, que se caracterizou pela perda de capacidade estatal de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado (BRESSER-PEREIRA, 2022). Devido a esse imbricamento, a percepção da natureza da crise e da necessidade de reformar o Estado ocorreu de forma acidentada e contraditória.

Dessa forma, em 1995 foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) que, nas palavras do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), tinha por objetivo criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. FHC pensava que era necessário dar um “salto adiante”, no sentido de uma administração pública “gerencial”, voltada para o controle de resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão que, em um ambiente democrático, é quem legitima as instituições e assim torna-se “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995, p. 10).

A administração pública gerencial se contrapõe à administração pública burocrática no sentido de que esta tem um viés centralizador e autoritário, uma vez que acredita em uma racionalidade absoluta; ao passo que aquela pensa a sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza. Sob a administração pública gerencial, a solução não consiste em alcançar a racionalidade perfeita, mas em definir instituições e práticas administrativas suficientemente abertas e transparentes a fim de garantir que o interesse coletivo na produção de bens públicos ou “quasi-públicos” pelo Estado seja razoavelmente atendido. Nesse sentido, são elementos importantes da administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2022):

I) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;

II) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;

III) definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos.

IV) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e

V) administração voltada para o atendimento do cidadão.

No bojo da Reforma do Estado dos anos 1990, houve o crescente interesse pela temática de avaliação de políticas públicas, vinculada sobretudo às questões de efetividade

(alcance das metas, aferição dos resultados esperados e não esperados dos programas), eficácia (maior produção, maior eficácia), eficiência (um menor custo de produção, maior eficiência), de desempenho e de *accountability* da gestão pública. Em síntese, na última década do século XX passou a predominar em diversos países a função de realocação, associada ao movimento do *New Public Management*, tendo os avaliadores se convertido em auditores que privilegiavam a aferição dos resultados. No continente latino americano, a institucionalização da atividade avaliativa aconteceu entre o final da década de 1980 e o início de 1990, servindo para o sucesso da Reforma do Estado a partir de três propósitos básicos: I) a adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, II) a busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos e III) a maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, com o cidadão vindo em primeiro plano (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Em se tratando do papel dado à avaliação na Reforma do Estado no Brasil, Palotti et. al (2020, p. 346), com base na análise do PDRAE de FHC, argumentam que a diretriz reformista se atentou mais às questões de gestão e “não necessariamente em efetividade de políticas e avaliação de políticas.” No país, a prática avaliativa ganhou relevância a partir dos anos 2000. Nesse cenário, destacam-se as ações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O primeiro definiu, ainda que de maneira abrangente, formas e instrumentos para realizar o acompanhamento de políticas públicas; e o segundo criou no seu organograma a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação para cumprir a demanda de monitorar e avaliar suas políticas. Também nesse momento crescente da avaliação, os órgãos de controle passaram a exercer uma atuação mais voltada para a produção de resultados e de avaliações do que propriamente focada em procedimentos (PALOTTI et. al, 2020). Ademais, as áreas de educação e saúde tiveram proeminência nesse percurso, tendo consolidado práticas avaliativas com o uso de instrumentos próprios.

Arretche (2001) coloca que, para alguns, o motor da avaliação foi a necessidade urgente de obter eficiência, ampliar a área de influência do governo com programas sociais e, ao mesmo tempo, dar retorno às autoridades quanto ao planejamento e à implantação de novas políticas. Já para outros ela é parte não apenas da aferição da eficiência dos gastos públicos, mas de todo um processo de participação social, que vem crescendo desde a redemocratização do país. Essa duplicidade de percepções aventada por Arretche (2001) ilustra a presença de novos elementos presentes na discussão sobre avaliação de políticas públicas. Como todo fenômeno social, a avaliação é fruto do seu tempo. Após o momento inicial, quando os instrumentos avaliativos tinham como ênfase principal *accountability*, transparência e racionalização dos gastos públicos, as questões acerca da temática avaliativa passaram a incorporar conceitos do chamado pós-gerencialismo que surgiram no Campo de Públicas, como governança, participação social, redes e decisões baseadas em evidências (CAVALCANTE, 2017; PALOTTI et al., 2020). Pode-se dizer, portanto, que as atuais agendas de modernização têm subscrito elementos de avanço gerencial que vão além dos temas clássicos abordados pela NPM. Nessa esteira, a prática avaliativa também deve ser

considerada como instrumento de aprofundamento da modernização da gestão pública pela via do planejamento na medida em que houver uma agenda de fortalecimento dessas atividades.

Tendo em vista as mudanças empreendidas na administração pública brasileira desde a CF/88 que aqui foram apresentadas, isto é, as inovações constitucionais e seus desafios para os entes subnacionais, a reforma gerencial dos anos 1990, e os debates em curso do pós-gerencialismo, reconhece-se que a área de avaliação de políticas públicas possui capacidade de apoiar muitas das demandas de modernização - transparência, participação social, governança, *e-government*, parcerias, *accountability* – que estão em pauta. Isso se dá porque, essencialmente, a avaliação de políticas públicas é um instrumento voltado à promoção do conhecimento e da aprendizagem sobre as intervenções governamentais. Logo, apresenta insumos para qualificar o planejamento e as ações dos governos e, nesse sentido, contribuir para melhorar a eficiência e a eficácia do setor público (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

Posto o argumento central, em que medida, então, a implementação de uma política de avaliação pode atuar como o eixo central de modernização do planejamento público? Para responder a essa pergunta, a primeira reflexão a ser feita é a de que, embora discursivamente haja uma larga defesa da prática avaliativa, ela ainda não assumiu um significativo papel na lógica de desenho e implementação das intervenções públicas. Ou seja, ainda “não se converteu em um processo indispensável que tome parte do processo de gestão” (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, p. 539). Essa realidade permanece, ao menos normativamente, quando se verifica que hoje, no Brasil, além do Governo Federal, apenas 6 estados possuem documentos legais que regulamentam a prática sistemática de avaliação no âmbito do planejamento.

Considerando-se, portanto, que há o reconhecimento da importância da avaliação, não obstante haja um descompasso entre narrativa e *práxis*, este artigo vem contar a experiência do estado de Alagoas com a sua Política Estadual de Avaliação de Políticas Públicas (PEMAPP). Enquanto o caso é descrito, busca-se salientar aspectos que dialoguem com o referencial teórico apresentado e informem algumas inovações trazidas pela política, bem como sua tentativa de ser um meio para modernizar o planejamento público alagoano.

4. Avaliação em pauta: o caso da Política de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Alagoas (PEMAPP)

A história recente da avaliação em Alagoas ganhou um capítulo novo e decisivo com a Lei Delegada nº 48, de 2022, que criou na Secretaria de Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG) a Gerência de Estudos e Avaliação de Políticas Públicas (GEAPP). Palotti et al. (2020), ao estudarem a reforma gerencial no aparato burocrático nacional, afirmam que a presença de estruturas formais nas organizações do setor público eram um elemento importante na verificação da internalização das diretrizes do PDRAE. Os autores destacam que a presença dessas estruturas (núcleos, secretarias, departamentos etc.) por si só não significa a prática da avaliação, mas demonstra certo direcionamento para lidar com a inovação em pauta. É nesse sentido que a existência da GEAPP pode ser vista como um indicativo dos rumos que Alagoas deseja tomar no desenvolvimento de práticas avaliativas.

Quanto a esse ponto, é importante notar o diferencial estratégico de se ter servidores dedicados exclusivamente à construção da agenda de avaliação. Trata-se de uma agenda relevante, com potencial de trazer ganhos reais para a administração pública e para a sociedade. Para isso, entretanto, ela precisa ser elaborada de maneira articulada com os órgãos governamentais e outros atores interessados, atividade a qual exige esforço, negociações e traz desgaste. Ademais, o próprio rigor técnico que deve ser aplicado às avaliações requer pessoal que não precise rivalizar o trabalho avaliativo com outros.

Em Alagoas, no seu primeiro ano, a GEAPP trabalhou no apoio à elaboração do PPA 2023-2027. Tendo absorvido e compreendido parte importante do ciclo de planejamento de médio prazo, no seu segundo ano de existência a gerência se dedicou a definir seus eixos de trabalho enquanto equipe que desenvolveria orientações para a prática avaliativa em nível estadual. Naquele momento de discussão nasceu a PEMAPP. Instituída pelo Decreto Estadual nº 98.054/2024, a referida política posiciona Alagoas como o sexto estado brasileiro a contar com uma política estadual específica para essa temática, demonstrando liderança e pioneirismo na institucionalização de práticas avaliativas no âmbito subnacional.

De forma geral, a PEMAPP busca fortalecer a cultura de monitoramento e avaliação de políticas públicas em Alagoas, garantindo maior eficiência, transparência e efetividade. O decreto, inspirado em normativas do Governo Federal e de outros estados, incorpora aspectos que foram notadamente advogados pela NPM - transparência, prestação de contas, definição de tetos orçamentários e qualidade do gasto público -, mas também agrega conceitos posteriores e caros à administração - produção de dados e informações, tomada de decisão baseada em evidências, aprimoramento das políticas públicas e estímulo às boas práticas de gestão de políticas públicas. O modelo vigente em Alagoas tem ainda como valores fomentar a participação, a articulação, a cooperação e a formação de parcerias.

Em 2020, a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) lançou o documento “Diretrizes para a prática de avaliação no Brasil”. Trata-se de um guia no qual os autores evidenciam perspectivas avaliativas não triviais, que devem ser consideradas pelos gestores e pelos avaliadores. Fica explícito no material que existe um jeito brasileiro de se fazer avaliação de políticas públicas. Isso significa dizer que há conceitos e regras compartilhados na democracia do Brasil que informam a maneira pela qual deveriam ser avaliadas as ações governamentais. Exemplo disso são as questões identitárias, de diversidade e equidade, e o respeito à LGPD (SILVA; JOPPERT; GASPARINI, 2020).

As mudanças institucionais na administração pública brasileira acontecem mais comumente de forma incremental do que radical, sendo a avaliação um tema que avança pela via da sobreposição (CALVACANTE, 2020). Isso significa dizer que se trata da introdução de novas regras que podem causar pequenas alterações em um dado contexto, mas que, no longo prazo, podem gerar um novo comportamento institucional se conseguirem subverter o modo inicial de reprodução deste (CAVALCANTE, 2020). À medida que a PEMAPP agrega princípios democráticos à prática avaliativa e torna os agentes públicos corresponsáveis pela política e pelos ganhos que ela traz, espera-se que a mudança iniciada normativamente chegue ao ponto de tornar-se uma cultura no estado, internalizada e difundida pelos órgãos centrais e pelas setoriais.

Na segunda metade de 2024, já com a política instituída por decreto, teve início, em parceria com a ONU-Habitat e a consultora por eles contratada, a elaboração dos documentos constitutivos da PEMAPP. Dada a necessidade primeira de fazer a normativa e a política conhecidas, o documento pioneiro foi o Guia Prático de Avaliação¹. A equipe da GEAPP e a consultora reconheciam a existência de inúmeros guias e cadernos que explicam e discorrem sobre avaliação. Porém, diferentemente desses materiais já disponíveis e acessíveis, o Guia de Alagoas traz a temática avaliativa a partir da estrutura da própria PEMAPP, destacando os papéis e responsabilidades da SEPLAG, das setoriais, dos avaliadores e de outros atores interessados. Além disso, apresenta todo o fluxo de uma avaliação, desde o planejamento até a comunicação final dos resultados, e em cada fase expressa quais são os instrumentos cabíveis. Ao final, em anexo, o Guia expõe em quadro comparativo os diferentes métodos de avaliação com as referências originais para que, aqueles que quiserem, aprofundem seus conhecimentos. A elaboração do documento foi subsidiada pelas principais fontes nacionais e internacionais sobre avaliação.

Enquanto o Guia estava sendo preparado, a GEAPP realizou o Mapeamento de Competências em Avaliação. Tratou-se de questionário aplicado às equipes técnicas da administração direta e indireta cujas atividades desempenhadas estavam relacionadas ao planejamento, implementação, monitoramento e/ou avaliação de programas e projetos. Foram obtidas 122 respostas válidas, de representantes de 31 dos 49 órgãos que receberam o ofício. Entre as pessoas respondentes há estagiários, assistentes, chefias, coordenações, supervisões, gerências, superintendências, assessorias, e secretários executivos e de estado.

Os resultados demonstraram, por exemplo, que 88% percebem que as avaliações de políticas públicas podem gerar impactos positivos para o estado. Aproximadamente 73% consideram que essas avaliações poderiam ser realizadas de forma consistente em seus ambientes de trabalho e 78% manifestaram interesse de que as políticas, programas ou projetos com os quais trabalham sejam avaliados. Entretanto, 40% apontaram haver dificuldades para a realização de avaliações. Essas dificuldades concentram-se, entre outros fatores, na ausência de conhecimento e prática sobre o tema, na escassez de especialistas, na falta de apoio político e da alta gestão, na inexistência de uma cultura de avaliação no estado, nas limitações relacionadas ao acesso e à qualidade dos dados, além da alta rotatividade de profissionais na administração pública.

As informações coletadas no Mapeamento de Competências subsidiaram a confecção da chamada Estratégia para o Desenvolvimento de Capacidades². Esse documento é uma síntese dos principais aspectos que a SEPLAG precisa desenvolver para avançar com a implementação e a estruturação da PEMAPP, e com a construção de uma cultura avaliativa em Alagoas. Sua utilização norteará as ações de fomento à cultura avaliativa junto aos técnicos, aos tomadores de decisão e à alta gestão. Por fim, foi elaborada também a Agenda de

¹ O Guia Prático de Avaliação da PEMAPP está disponível em: https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/a26abf0a-c46a-4520-90aa-cdbff96be741/resource/6174519d-3fac-4169-84b7-5fe8946c5ec0/download/guia_pemapp.pdf.

² A Estratégia para o Desenvolvimento de Capacidades da PEMAPP está disponível em: https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/a26abf0a-c46a-4520-90aa-cdbff96be741/resource/f6507cc7-edc6-4f77-ba09-a39a8cad4f26/download/estrategia_pemapp.pdf.

Avaliação de Longo Prazo³. De maneira geral, a Agenda indica possibilidades de aprofundamento da cultura avaliativa em Alagoas, e de integração da PEMAPP com outros instrumentos de planejamento público, como o PPA, a Lei Orçamentária Anual e o Plano de Longo Prazo. As diretrizes da Agenda, na medida em que são implementadas, visam robustecer a PEMAPP para que ela se fortaleça como política de estado, ao mesmo tempo em que explicita a importância da avaliação na retroalimentação do ciclo de planejamento.

Ao localizar a PEMAPP como mais um dos instrumentos de planejamento, os documentos constitutivos da política buscam consolidar a ideia de que a institucionalização de uma política de monitoramento e avaliação não é apenas um ajuste técnico, mas uma estratégia de modernização administrativa capaz de reconfigurar o ciclo de políticas públicas e elevar a capacidade estatal. Ou seja, a avaliação não é um fim em si mesma, tampouco deve ocorrer apenas com o objetivo de mensurar impacto. Ela pode e precisa estar presente em todo o ciclo de políticas públicas, testando pressupostos lógicos, qualificando desenhos de intervenção, garantindo métricas para o monitoramento, exercendo a mensuração de resultados intermediários e, finalmente, verificando o atingimento dos objetivos e as circunstâncias sob as quais ele se deu ou não.

Em 2025, a GEAPP fez os seus primeiros movimentos em direção à definição daquelas que seriam as políticas pioneiras a serem avaliadas sob a PEMAPP. Foram selecionados três programas, respectivamente das áreas da primeira infância, da educação e da gestão de pessoas. Cada uma das equipes de implementação foi convidada a participar de uma oficina de imersão, cuja duração foi de 3 dias. No momento da oficina, os servidores da GEAPP apresentaram a PEMAPP a fim de situar institucionalmente o trabalho que seria feito e, em seguida, a consultora iniciou a parte de sensibilização e explicação sobre a avaliação de políticas públicas. Após essa introdução e alinhamento conceitual, passou-se à escuta dos implementadores sobre a história das políticas a serem avaliadas. Buscou-se compreender o problema central, os objetivos, a presença de indicadores, de dados de monitoramento, os arranjos de governança das políticas entre outros elementos que auxiliaram na construção dos termos de referência (TRs) das avaliações. As oficinas foram uma rica experiência para reforçar a defesa que a PEMAPP faz sobre participação e cooperação no processo avaliativo. Os TRs foram elaborados, revisados e aprovados conjuntamente com as equipes das setoriais, de modo que o desenho da avaliação não fosse uma surpresa nem para elas nem para os gestores das pastas, os quais receberam toda a prestação de contas do processo.

Durante as oficinas foi possível perceber a importância de os implementadores das políticas saírem de suas rotinas para explicitar reflexões que naturalmente já faziam sobre a intervenção, mas que, muitas vezes não tinham espaço ou oportunidade para compartilhar ou dialogar com outras perspectivas. Enquanto a equipe da SEPLAG levantava questões para entender os programas, as setoriais acabavam por entrar no exercício de tornar claros para os “de fora” muitos aspectos que já eram “óbvios” ou “faziam sentido” para os “de dentro”. Ora percebeu-se a fragilidade de escolhas e argumentos por trás das políticas, ora percebeu-se a complexidade de alguns arranjos e as forças de articulação para que o trabalho seja feito.

³ A Agenda de Avaliação de Longo Prazo da PEMAPP está disponível em: https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/a26abf0a-c46a-4520-90aa-cdbff96be741/resource/c075b8ba-52cc-4f04-bbc2-2531a463d44f/download/agenda_pemapp.pdf.

Outro ganho inesperado das oficinas foi notar como a pausa na rotina e a retomada do histórico dos programas fez com que, dentro de cada servidor participante, a motivação e o senso de propósito em realizar suas atividades costumeiras tivessem recebido um novo impulso. Foi esse o sentimento capturado nas falas ao final do processo de imersão. Por isso, a fim de que não se perdessem as conexões e inspirações das imersões, e buscando manter presente na mente dos participantes a gramática da avaliação, decidiu-se criar a RAMA – Rede Alagoana de Monitoramento e Avaliação. A RAMA⁴ é uma comunidade virtual aberta, no Whatsapp, onde interessados na temática se reúnem para compartilhar e trocar informações a respeito de eventos, oportunidades e materiais da área. É, principalmente, o espaço no qual a GEAPP tenta manter engajados os servidores estaduais afeitos à avaliação.

No ano de 2025 o objetivo foi o de difundir o conhecimento sobre a PEMAPP nos mais diversos espaços. Em junho foi realizado o Seminário Avaliar para Avançar, no contexto da Semana de Avaliação gLOCAL 2025, do Banco Mundial. A proposta era a de apresentar os avanços na institucionalização da PEMAPP, bem como as atividades e os instrumentos desenvolvidos para fortalecer a cultura de avaliação no estado. O evento constituiu um marco estratégico para a política de monitoramento e avaliação em Alagoas, ao promover a articulação entre representantes do governo federal e estadual, a ONU-Habitat e a comunidade acadêmica, reforçando a importância da atuação integrada e intersetorial para consolidar uma cultura institucional baseada em evidências. Semelhantemente, em outubro a PEMAPP foi representada na Semana do Circuito Urbano, promovida pela ONU-Habitat Brasil, e em dezembro no XCV Fórum CONSEPLAN.

Os próximos passos da PEMAPP envolvem a execução das avaliações planejadas. Em paralelo, há uma série de ações previstas para respaldar que os principais produtos a serem entregues sejam bem-sucedidos. Entre elas, as rodadas de sensibilização e capacitação, o desenvolvimento de parcerias e a inclusão de novos atores-chave no processo de definição das avaliações. Realizar as avaliações e propor recomendações será o grande teste de consolidação da política, bem como será possível compreender seu potencial de incidir sobre a reorganização do planejamento público de Alagoas, ainda que de maneira incremental, convertendo-se em ferramenta efetiva de modernização da gestão estadual.

7. Considerações Finais

O planejamento público brasileiro avançou do ponto de vista normativo e institucional desde a Constituição de 1988, mas sua efetividade ainda é limitada por fragilidades técnicas, institucionais e culturais. A consolidação de um estado moderno, avaliador e orientado para resultados exige o fortalecimento de capacidades administrativas, a valorização da avaliação como prática permanente de gestão e a articulação entre planejamento, participação social e *accountability*. Nesse sentido, a PEMAPP representa um passo relevante na direção de um planejamento mais estratégico, integrado e capaz de orientar o desenvolvimento do estado de Alagoas e contribuir para uma gestão estadual mais moderna.

Ao institucionalizar práticas sistemáticas de avaliação, Alagoas demonstra, com o seu modelo avaliativo, seu esforço em promover ferramentas para a integração entre planejamento,

⁴ Para participar da RAMA basta acessar:
<https://chat.whatsapp.com/CPONdWvwdQU1U1LCsFh6Ov?mode=ac_c>.

orçamento e gestão, ampliando a coerência e a racionalidade do ciclo de políticas públicas. Nessa perspectiva, espera-se que a avaliação deixe de assumir caráter episódico ou meramente formal e passe a desempenhar papel estruturante, retroalimentando o processo decisório, qualificando a ação governamental e reforçando o compromisso do estado com a efetividade das políticas públicas e com a transparência. Os estados possuem atualmente uma excelente janela de oportunidade para a avaliação devido à proximidade do PPA 2028-2031. Nesse cenário, equipes avaliadoras podem incidir qualitativamente sobre o desenho das políticas que estarão no próximo Plano Plurianual. Isso é fundamental para tentar minimizar problemas de monitoramento, de baixa qualidade de indicadores, de pressupostos pouco claros, entre outras dificuldades de desenho que, inclusive, posteriormente se tornam em dificuldades de aferição de resultados.

A experiência alagoana mostra a importância da constituição de parcerias e do envolvimento de atores não-estatais, como a academia e o ONU-Habitat, ao longo do processo de institucionalização da avaliação, principalmente em contextos nos quais a prática avaliativa é incipiente ou nos quais se requer o convencimento de atores-chave. Algo similar tem sido experimentado no CONSEPLAN, notadamente no Grupo Temático de Monitoramento e Avaliação (GTM&A), onde as presenças da MUVA e da Fundação Itaú têm sido indispensáveis.

Outro destaque vai para a criação de redes, como a RAMA, sejam elas de técnicos ou de pessoas interessadas, no geral, na temática. A troca constante e sistemática auxilia no fomento de uma cultura avaliativa, haja vista que contribuiu para que as pessoas permaneçam imersas no assunto e em contínuo contato com a pauta. Nesse sentido, vale frisar o próprio GTM&A, a RBMA, e a permanente presença do Governo Federal por meio dos seus representantes, compartilhando suas iniciativas e aproximando a perspectiva nacional das estaduais.

Quanto à prática avaliativa em si, é mister mencionar o trabalho colaborativo na construção das avaliações. O envolvimento dos implementadores ajuda a desconstruir a ideia de punição, que ecoa do modelo gerencial, e a criar um ambiente de cooperação para o compartilhamento de dores, vitórias e dados sobre as políticas avaliadas. Os sistemas de avaliação tendem a se fortalecer à medida que forem apropriados pelos técnicos e pela sociedade como meios de criação de valor público. Por isso, comunicar bem a pauta da avaliação e sua contribuição para dentro e para fora da máquina pública é fundamental.

Portanto, apesar dos avanços na área, a prática da avaliação no setor público brasileiro ainda enfrenta desafios estruturais significativos. Entre eles: (i) muitos programas e políticas não são concebidos, desde sua formulação, com desenho avaliável; (ii) a escassez, a fragmentação e a baixa qualidade dos dados disponíveis; (iii) a fragilidade dos sistemas de informação governamentais; e (iv) a persistência de resistências internas na administração pública, associadas a uma cultura institucional pouco aberta à crítica e ao uso sistemático de evidências no processo decisório (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Por isso, considerando-se esse cenário, iniciativas como a PEMAPP apresentam-se como meio para qualificar o ciclo de políticas públicas através do monitoramento e da avaliação, e a partir de documentos orientativos e estruturantes que fomentem uma cultura avaliativa no estado.

Enquanto muitos entendem modernizar a gestão pública como sinônimo de tecnologias, menos burocracia ou disrupturas digitais, a avaliação vem para lembrar que requalificar o

planejamento através da prática avaliativa exigirá a coragem de abandonar argumentos ultrapassados que são reproduzidos por falta de uma autocrítica da própria gestão, o que deve ser feito através das evidências. Avaliar, em certa medida, é se propor a confrontar lógicas justificadas por motivos que não a eficiência. Tendo isso em vista, e conhecendo a formação sócio-histórica do Brasil - especialmente no âmbito da administração pública -, não precisa muito para compreender o motivo de a avaliação ainda não ser largamente institucionalizada no país. Por isso em Alagoas fala-se muito sobre fomentar uma cultura avaliativa. É a mudança de cultura, iniciada pelos processos avaliativos, que demonstrará se de fato haverá modernização. Por ora, ela é um resultado esperado da PEMAPP no estado, mas só o tempo dirá se a política de avaliação em questão conseguirá se impor às estruturas visíveis e invisíveis que lhe desafiam.

Este artigo buscou narrar os primeiros anos de estruturação e implementação da PEMAPP com vistas a explicitar oportunidades e desafios para que a avaliação de políticas públicas sejam um instrumento de modernização do planejamento público. A intenção foi localizar a avaliação na história maior da administração pública brasileira após a CF/88 e assim demonstrar o desenvolvimento da área desde então. Retomando o que preconiza a CF/88 quanto às competências do planejamento público, espera-se com este trabalho reforçar junto aos entes subnacionais a importância de estabelecerem seus sistemas de avaliação, entendendo a relevância que eles têm para a qualificação da atuação pública. Encoraja-se ainda a realização de pesquisas futuras que possam discorrer, na realidade brasileira, sobre os ganhos da avaliação e sua efetiva contribuição para mudanças no ciclo de políticas públicas.

8. Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, mar./abr. 2005.

ALAGOAS. **Agenda de avaliação de longo prazo**. Visão Alagoas 2030. Maceió: ONU-Habitat. 2025.

ALAGOAS. Decreto 94.058, de 04 de julho de 2024. Institui o Monitoramento e a Avaliação do Plano Plurianual – MAPPA e a Política Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Alagoas – PEMAPP. **Diário Oficial do Estado**, Maceió, 05 jul. 2024.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2001. p. 29-39.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília/DF, edição especial, p. 180-219, nov. 2022.

CARNEIRO, Ricardo. O planejamento na esfera pública revisitado: lições, avanços e retrocessos desde a Constituição Federal de 1988 (CF/88). **Campo de públicas: conexões e experiências**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 30-50, jan./jul. 2022.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão pública contemporânea**: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Texto para discussão. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/1da9e5e9-e85e-4332-9379-21330ea966ab/content>>. Acesso em: 02 abr. 2026.

CAVALCANTE, Pedro. Transformações contemporâneas no Estado brasileiro: macrorreformas ou inovações incrementais na era da governança? In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (Orgs.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília : Rio de Janeiro: IPEA, 2020. Conclusão. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/3e9ce123-133e-4c74-8b37-1460078ae179/content>>. Acesso em: 02 abr. 2026.

DEMARCO, Diogo Joel; PAPI, Luciana Pazini; LIMA, Luciana Leite. Planejamento municipal: institucionalidade, capacidades estatais e propostas de fortalecimento. **Boletim de Análise Político-institucional (IPEA)**, Brasília/Rio de Janeiro, n. 27, mar. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210322_bapi_27_artigo_08.pdf>. Acesso em: 19 jan. 26.

MARINHO, Antônio Pereira da Silva; JORGE, Marco Antônio. O planejamento local é mais eficiente? Uma análise de 14 municípios sergipanos de pequeno porte. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 25, n. 1, p. 123-142, 2015.

PAPI, Luciana P.; KOHLRAUSCH, Luana; SANCHEZ, Paxuca B.; DEMARCO, Diogo Joel. O planejamento governamental e modelos de estado no Brasil: uma análise bibliométrica de três décadas de publicações do Ipea. In: CARDOSO JR., José Celso. (Org.). **Planejamento governamental para céticos**: evidências históricas e teóricas no Brasil. São Paulo: Editora Quanta, 2020. p. 17-53.

PALOTTI, Pedro; KOGA, Natália; GOELLNER, Isabella; SILVA, Noelle. A produção de políticas públicas mais bem informadas no Executivo Federal e o PDRAE: um olhar sobre as estruturas organizacionais e suas competências. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (Orgs.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2020. Cap. 13. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/ccdf325f-5b40-4ec0-8d51-b84599e0e5c9/content>>. Acesso em: 02 abr. 2026.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, p. 1271-1294, 2012.

SILVA, Rogério Renato; JOPPERT, Márcia Paterno; GASPARINI, Max Felipe Viana (Orgs.). **Diretrizes para a prática de avaliação no Brasil**. Rio de Janeiro: Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, 2020.

SILVA NETA, Selefe Gomes. Reforma e desenvolvimento institucional no âmbito subnacional: uma análise do estado de Alagoas, Brasil. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 43-62, 2021.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.

VELOSO, João Francisco Alves; MONASTERIO, Leonardo Monteiro; VIEIRA, Roberta da Silva; MIRANDA, Rogério Boueri. **Gestão municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. Brasília: Ipea, 2011.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.