

AVALIAÇÕES DE RESULTADOS E IMPACTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA E PECUÁRIA ***ASSESSING THE RESULTS AND IMPACT EVALUATIONS PUBLIC POLICIES FOR AGRICULTURE AND LIVESTOCK***

Michele Dreger Vasconcelos Silva

Epagri/Cepa e PPGA/UFSC

micheledregerufsc@gmail.com;

Lilian Pellegrini Elias

Epagri/Cepa

lilianpellegrini@gmail.com.

Grupo de Trabalho (GT): <<11-Elaboração e análise de políticas para a agropecuária>> **Resumo**

Este estudo tem como objetivo analisar as metodologias de avaliação de resultados e impactos de políticas públicas para a agricultura e pecuária no Brasil. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, por meio de levantamento bibliográfico e revisão sistemática, a partir do modelo teórico-lógico. A avaliação de resultados e a análise de impacto são abordadas, destacando suas diferenças, como a representatividade da amostra e a relação de causa e efeito. Os resultados da pesquisa apontam falhas na aplicação das metodologias, sugerindo a necessidade de reflexão epistemológica e metodológica para aprimorar a eficácia das avaliações e suas contribuições para a compreensão dos impactos das políticas para agricultura e pecuária.

Palavras-chave: avaliação de resultados; avaliação de impacto; monitoramento; política pública.

Abstract

This study aims to analyze the methodologies for evaluating the results and impacts of public policies for agriculture and livestock in Brazil. The research adopts a qualitative approach, using bibliographic research and systematic review, based on the theoretical-logical model. It addresses the evaluation of results and impact analysis, highlighting their differences, such as sample representativeness and the cause-and-effect relationship. The findings point to flaws in the application of these methodologies, suggesting the need for a deeper epistemological and methodological reflection to enhance the effectiveness of evaluations and their contributions to understanding the impacts of agricultural and livestock policies.

Key words: outcomes evaluation; impact evaluation; monitoring; public policy.

1. Introdução

A agricultura e a pecuária integram um setor econômico que possui grande interferência do Estado, e seu desenvolvimento ocorre por meio das políticas públicas. Dada a relevância econômica e social dessas políticas, a avaliação adequada dos resultados e impactos torna-se elemento fundamental. Isso porque, não apenas evidencia o alcance de metas e objetivos, mas também porque promove transparência, além de contribuir para aprimoramento contínuo. E apesar de sua ampla e relevante presença no campo científico e da *práxis*, até o momento não se conhece uma pesquisa abrangente e multidisciplinar que avalie de forma sistemática a qualidade das metodologias de monitoramento e avaliação de resultados e de impactos de políticas para agricultura e pecuária no Brasil.

Diante do exposto, a pesquisa tem como objetivo preencher essa lacuna, oferecendo uma análise crítica e detalhada dos métodos comumente utilizados. Na tessitura desses termos, este estudo apresenta os resultados preliminares de uma investigação bibliográfica sobre as metodologias de monitoramento e avaliação de resultados e impactos de políticas públicas voltadas à agricultura e pecuária no Brasil. Ele se insere no âmbito do projeto “Avaliação e monitoramento socioeconômico de políticas públicas estaduais da Secretaria da Agricultura e Pecuária de Santa Catarina (SAR)” com contribuição do projeto “Gestão,

estruturação e fortalecimento do Centro de Socioeconomia e Planejamento Agrícola - Epagri/Cepa”, no contexto da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri). Para tanto, apresentamos sucintamente a abordagem teórico-metodológica, que se faz pertinente, na seção que se segue.

2. Abordagem teórico-metodológica

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa e faz uso de levantamento bibliográfico¹ e revisão sistemática², a fim de identificar e coletar publicações e de analisar e sintetizar evidências sobre a avaliação de resultados e de impactos de políticas públicas voltadas para a agricultura e pecuária no Brasil. Isso porque, assumimos que tais metodologias são elementos capazes não só de mensurar e qualificar o alcance das políticas públicas, mas também de instrumentalizar o pensamento sobre processos e fenômenos. Para a crítica assumimos e adotamos a lente do modelo teórico-lógico, uma vez que esta posição, diferentemente da análise metodologicamente orientada, leva em consideração também os contextos organizacionais (Chen, 1990) e é capaz de orientar ações sociais.

A ideia subjacente ao “modelo lógico” (Rush; Ogborne, 1991; Rowan, 2000) revela sua importância para o entendimento da definição das características das avaliações de políticas públicas. A saber, os principais objetivos do modelo lógico são: (i) identificar as falhas lógicas na concepção da intervenção, como redundâncias, atividades inconsistentes e, ou expectativas causais irrealistas; (ii) detectar os principais problemas que podem vir a surgir durante sua implementação, permitindo que seu desenho seja aperfeiçoado de forma a evitá-los; (iii) definir ou aperfeiçoar as medidas de desempenho de cada fase da política, ou seja, os indicadores a serem monitorados na sua implementação e gestão; (iv) estruturar sistemas de monitoramento; e (v) identificar pontos de controle que apontem avanços e também eventuais inconsistências.

Portanto, o modelo teórico-lógico permite analisar um conjunto interligado de pressupostos, princípios e, ou proposições com o intuito de explicar ou guiar as ações sociais. Para Bunge (1974), o passo inicial para a conquista conceitual da realidade é a idealização. Contudo, importa destacar que não se trata de um modelo descritivo, trata-se de modelo prescritivo, em que a avaliação de resultados e de impacto são, como se vê, partes fundamentais e cujas diferenças são evidenciadas na próxima seção.

2. Diferenças entre a avaliação de resultados e a avaliação de impacto

A avaliação de resultados e a análise de impacto são partes fundamentais de uma estrutura de decisão apoiada em evidências. A diferenciação entre os tipos de avaliação foi realizada tendo como base três documentos: um do Banco Mundial (Gertler et al., 2017) e o outros dois da Presidência da República com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (Brasil, 2018a e 2018b). O intuito foi buscar o entendimento dessas duas metodologias de avaliação (de resultados e de impactos) para, ao final, estabelecer um quadro lógico teórico-analítico que permitisse checar documentos da literatura e classificar os artigos que utilizam avaliação de impacto ou apenas avaliação de resultados.

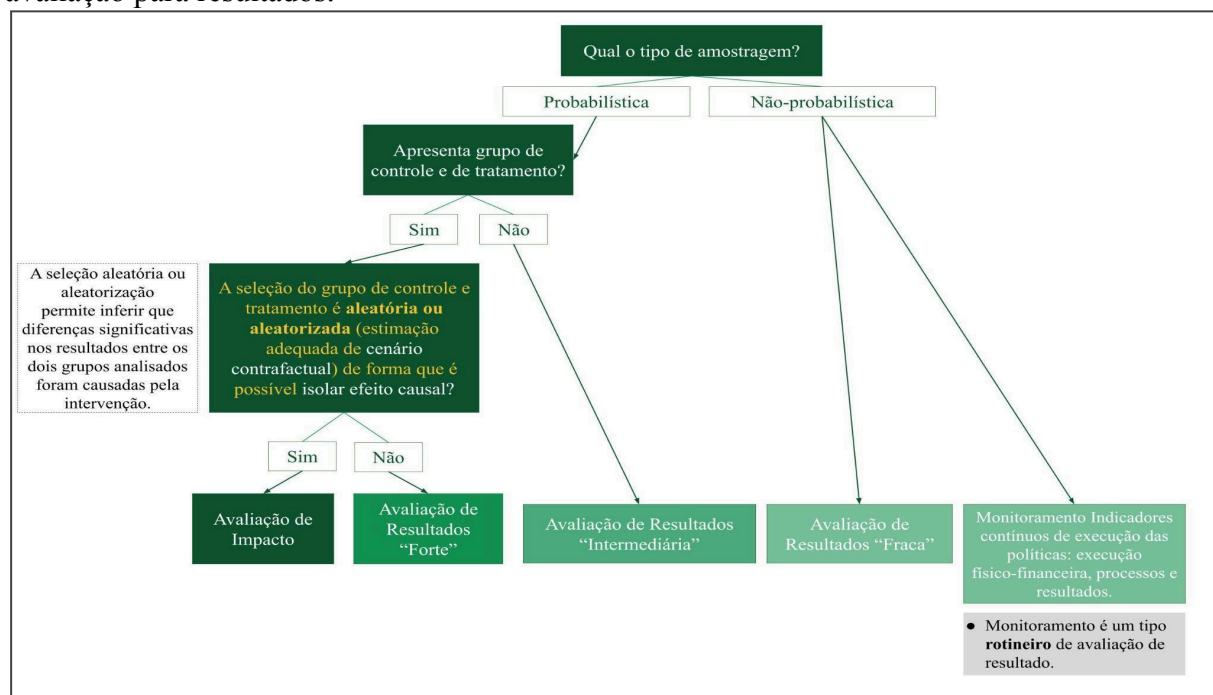
Avaliações de resultado e impacto têm como principais diferenças a amostra do estudo representar ou não adequadamente a população-alvo, o que pode resultar em conclusões distorcidas, e os estudos identificarem associações ou correlações inferindo ou não, causa e

¹ Realizou-se levantamento bibliográfico nas bases de dados Scielo, Scopus e Web of Science (WoS). O critério adotado para a seleção das bases foi a capacidade de exportação dos resultados para planilhas no formato RIS.

² A partir dos resultados obtidos no levantamento, foram selecionados os critérios de inclusão, os critérios de exclusão, o detalhamento e as expressões em língua portuguesa e inglesa.

efeito. A análise de resultados se atém a comparar resultados esperados com resultados observados obtendo o efeito da política. A análise de impacto, por sua vez, avalia o quanto dos resultados observados são efetivamente causados pela política implementada, representando adequadamente a amostra, ou seja, sem viés de seleção. Complementarmente, o “monitoramento” apresenta-se como um tipo rotineiro de avaliação de resultados. A diferença entre “avaliação de impactos” e “avaliação de resultados” - e seus graus de variação - pode ser classificada a partir do quadro lógico-analítico apresentado na figura que se segue.

Figura 1 - Distinção entre avaliações de impacto e de resultados e definição do grau de avaliação para resultados.



Fonte: Elaboração dos autores com base nas referências Brasil (2018b) e Gertler et al. (2017).

3. Busca sistemática na literatura

A busca selecionou avaliações de resultado e impacto de políticas públicas para a agricultura e pecuária. As produções acadêmicas foram identificadas a partir da busca sistemática na literatura. Identificamos em um primeiro momento 925 produções acadêmicas. Destas, 175 estudos foram removidos por duplicação. De posse de 750 estudos, em análise minuciosa, foram descartados mais 719 estudos por tratarem de temas não relacionados com o objeto ou o objetivo desta revisão e 1 estudo por não se apresentar como artigo. Os elementos-chaves de população e resultados foram respectivamente: avaliações de impacto e resultado de políticas públicas para agricultura e pecuária; e resultados quantitativos. Dentre os artigos previamente selecionados, 30 foram consideradas avaliações de resultado e monitoramento. Deste total, mais de $\frac{1}{3}$ caracterizam-se como análise de resultados ‘fraca’; e em aspecto de paridade, mais de $\frac{1}{3}$ caracterizam-se como análise de resultados ‘forte’. Outros resultados dividem-se como análise de resultados ‘intermediária’ e ‘monitoramento’.

As obras recuperadas das bases Scielo, Scopus e WoS não apresentaram avaliação de impacto de políticas e programas, entretanto relacionam-se ao tema política agrícola. Em suma, além dos modelos de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) e o modelo de regressão logística, foram encontrados frequentemente os métodos *Differences in Differences* (DiD) e *Differences in Differences* (DiD) com *Propensity Score Matching* (PSM), além de PAM (*Policy Analysis Matrix*), Modelos de equilíbrio geral e Estatística descritiva.

4. Considerações finais

O objetivo do estudo foi analisar o panorama e o estado do conhecimento sobre avaliações (de resultados e de impactos) de políticas públicas, conforme a classificação desenvolvida. A partir da análise bibliométrica das obras levantadas, foi possível enumerar algumas evidências: (i) observa-se deficiência na aplicação rigorosa das metodologias, particularmente no que concerne aos princípios científicos de confiabilidade, replicabilidade, validade e robustez - em relação à amostra, viés de seleção, endogeneidade, entre outros; (ii) as abordagens, por vezes, têm sido empregadas de maneira a sustentar resultados que não estão adequadamente fundamentados em dados consistentes, com um foco excessivo na confirmação de hipóteses; (iii) muitas vezes, essas metodologias são adotadas sem uma análise aprofundada da teoria subjacente ou uma compreensão abrangente do fenômeno em questão, o que limita a avaliação dos impactos; (iv) em diversas situações, as metodologias de avaliação são utilizadas apenas como um procedimento formal para apresentação de resultados, sem uma explicação clara sobre os métodos empregados na análise dos dados ou sobre o processo de formulação das inferências. Ademais, constata-se insuficiência de estudos que abordem os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável ou assuntos correlatos que integrem uma agenda verde. Destarte, propõe-se que a discussão sobre a aplicação dessas metodologias seja ampliada, com uma maior reflexão epistemológica e metodológica, a fim de garantir que as avaliações realizadas sejam capazes de abranger a complexidade do setor e de contribuir para a compreensão dos impactos das políticas para agricultura e pecuária.

Referências

BUNGE, M. Os conceitos de modelo. **Modelos na ciência teórica**. In: BUNGE, M. Teoria e realidade. São Paulo: Perspectiva, 1974. p. 11-40.

CHEN, H. T. Theory. **Driven evaluations**. Newbury Park: Sage Publications. 1990.

GERTLER, Paul J.; MARTÍNEZ, Sebastián; PREMAM, Patrick; RAWLINGS, Laura B. e VERMEERSCH, Christel M. J.. **Avaliação de Impacto na Prática**. Washington D.C.: World Bank, 2017.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante***. [s.l.] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Presidência da República - Casa Civil, 2018a.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post***. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Presidência da República. Casa Civil, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão., 2018b. v. 2.

ROWAN, M.S. **Logic models in primary care reform**: navigating the evaluation. Canadian Journal of Program Evaluation, v. 15, n. 2, p. 81-92, 2000.

RUSH, B.; OGBORNE, A. **Program logic models**: expanding their role and structure for program planning and evaluation. The Canadian Journal of Program Evaluation, v. 6, p. 95-106, 1991.

UNITED NATIONS. (2015). Transforming Our World: **The 2030 Agenda for Sustainable Development**. Disponível em: < <https://sdgs.un.org/2030agenda> >. Acesso em: 3 mar. 2025.