# ANÁLISE VERSUS AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROJETOS SOCIAIS: DISTINÇÕES CONCEITUAIS E IMPLICAÇÕES METODOLÓGICAS NA LITERATURA*

**ADORNO, Luiz Henrique Longatto**
Faculdade Iguaçu (Uniminas)
*luizhadorno@gmail.com*

**RESUMO**

*O presente trabalho examina as fronteiras conceituais entre análise e avaliação de políticas públicas, programas e projetos sociais, com ênfase nas implicações metodológicas produzidas por esta distinção. Parte-se do problema de que os dois termos (análise e avaliação) são frequentemente empregados como sinônimos, embora correspondam a operações intelectuais parcialmente distintas. A análise procura reconstruir e explicar a configuração da intervenção, seus fundamentos, desenho institucional, atores, recursos, processos e relações de poder. A avaliação, embora também dependa dessas operações descritivas e explicativas, acrescenta a formulação explícita de critérios e o julgamento do mérito, da relevância ou do valor da intervenção. A revisão bibliográfica, de caráter qualitativo e analítico, foi organizada a partir de um corpus de obras brasileiras e latino-americanas sobre políticas públicas, avaliação social e monitoramento, com rastreamento de referências recorrentes. A literatura foi examinada segundo categorias como objeto, finalidade, critérios, causalidade, desenho de pesquisa, métodos, usos e pressupostos político-epistemológicos. A síntese indica que a causalidade é central nas avaliações de impacto, mas não constitui requisito exclusivo de toda modalidade avaliativa; o traço mais abrangente da avaliação é a*

*O artigo foi apresentado ao término do curso de pós graduação em gestão de projetos na Faculdade Iguaçu (Uniminas), em agosto de 2026.

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

*produção de julgamento fundamentado. Também se conclui que sucesso e fracasso não são propriedades autoevidentes, pois variam conforme objetivos, padrões de comparação, grupos afetados, horizonte temporal e concepção de política pública. A distinção entre análise e avaliação deve, portanto, orientar a escolha das perguntas e dos desenhos metodológicos sem obscurecer a complementaridade entre ambas.*

***PALAVRAS-CHAVE:*** *análise de políticas públicas; avaliação de políticas públicas; projetos sociais; metodologia de avaliação; causalidade.*

## INTRODUÇÃO

O crescimento das políticas públicas e dos projetos sociais como instrumentos de intervenção estatal e não estatal ampliou a demanda por conhecimento capaz de explicar como essas iniciativas são formuladas, implementadas e transformadas ao longo do tempo. Ao mesmo tempo, consolidou-se a expectativa de que os recursos empregados, os processos mobilizados e os resultados alcançados sejam examinados de modo sistemático. Nesse contexto, os termos análise, monitoramento e avaliação passaram a integrar o vocabulário cotidiano de governos, organismo internacionais, organizações da sociedade civil e instituições acadêmicas. A disseminação dessas expressões, contudo, não foi acompanhada por um consenso conceitual estável. Em documentos técnicos e pesquisas, procedimentos semelhantes recebem nomes distintos, enquanto atividades com propósitos diferentes são reunidas sob a mesma denominação. Essa imprecisão não constitui apenas um problema terminológico: ela interfere na formulação das perguntas, na seleção dos métodos e na interpretação das evidências.

A literatura de políticas públicas oferece diferentes maneiras de organizar esse campo. Em sentido amplo, a análise de políticas públicas pode abranger o conjunto do processo político, incluindo formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Nessa acepção, a avaliação integra a análise como um de seus enfoques especializados. Em sentido mais restrito, empregado por Arretche (1998), a análise procura reconstituir as características constitutivas de uma política ou programa, enquanto a avaliação se ocupa de atribuir valor à intervenção e de examinar seus resultados. Fronza e Nogueira (2015) observam que a ausência

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

de distinção entre os enfoques pode empobrecer tanto a análise quanto a avaliação, pois cada operação mobiliza perguntas, referenciais e exigências metodológicas próprias. A fronteira, portanto, não se estabelece pela oposição entre pesquisa qualitativa e quantitativa, nem pela simples presença de indicadores, mas pela finalidade cognitiva que organiza a investigação.

O problema torna-se particularmente relevante quando se pretende determinar o sucesso ou o fracasso de políticas e projetos sociais. A identificação de metas cumpridas pode indicar eficácia, mas não demonstra necessariamente que a intervenção produziu mudanças sociais relevantes. A execução econômica dos recursos pode revelar eficiência administrativa, sem responder se a distribuição dos benefícios foi equitativa ou se direitos foram ampliados. Uma mudança observada entre dois momentos pode coincidir com a implementação do programa, sem ter sido causada por ele. Da mesma forma, uma intervenção que não alcança integralmente seus objetivos formais pode gerar aprendizados, capacidades institucionais ou efeitos não previstos que alteram seu significado. Dessa maneira, o julgamento avaliativo depende da explicitação de critérios, parâmetros, temporalidades e grupos de referência.

A distinção conceitual repercute diretamente sobre o desenho metodológico. Uma pesquisa orientada a compreender a arquitetura de uma política pode examinar normas, competências federativas, fontes de financiamento, mecanismos de coordenação, atores e trajetórias decisórias. Já uma avaliação de processo necessita comparar a implementação observada com padrões ou expectativas previamente definidos. Uma avaliação de resultados demanda indicadores compatíveis com os objetivos e com a população atendida. Quando a pergunta envolve impacto, surge a exigência adicional de construir uma estratégia de atribuição causal, por meio de contrafactuais, séries temporais, comparações ou outras formas de controle de explicações alternativas. Em todos os casos, a escolha do método deve decorrer da pergunta, do estágio da intervenção e da disponibilidade de evidências, e não de uma preferência abstrata por determinada técnica.

A relevância acadêmica do debate reside na possibilidade de qualificar a produção de conhecimento sobre a ação pública. Souza (2006) caracteriza as políticas públicas como campo multidisciplinar, no qual diferentes tradições teóricas procuram explicar decisões, instituições, atores e resultados. A avaliação de programas também se consolidou como campo interdisciplinar, marcado pela coexistência de paradigmas e pela combinação de conceitos oriundos da administração, economia, ciência política, sociologia, saúde, educação, psicologia e serviço social (Finkler; Dell'Aglio, 2013). Essa

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

pluralidade amplia o repertório metodológico, mas favorece a circulação de definições concorrentes. Uma revisão centrada nas fronteiras conceituais permite identificar os pontos de convergência e as tensões que atravessam a literatura.

A relevância prática decorre do fato de que uma classificação inadequada pode produzir expectativas metodológicas incompatíveis com o estudo realizado. Um diagnóstico institucional pode ser apresentado como avaliação sem explicitar critérios de julgamento. Um conjunto de indicadores de monitoramento pode ser tratado como prova de impacto. Uma avaliação de satisfação pode ser generalizada como avaliação global do programa. Inversamente, exigências próprias de desenhos de impacto podem ser impostas a avaliações formativas, participativas ou de implementação, desconsiderando suas finalidades. A clareza conceitual não elimina as disputas sobre valor e evidência, mas permite que elas sejam apresentadas de maneira transparente e submetidas à crítica.

Diante desse quadro, o problema de pesquisa é formulado nos seguintes termos: de que modo a literatura diferencia análise e avaliação de políticas públicas e projetos sociais, e quais implicações metodológicas decorrem dessa diferenciação para a interpretação do sucesso ou do fracasso das intervenções? O objetivo geral consiste em examinar as fronteiras conceituais entre análise e avaliação, identificando seus efeitos sobre a formulação de perguntas, a seleção de critérios e a escolha de desenhos de pesquisa. Como objetivos específicos, pretende-se: reconstruir as principais definições presentes no corpus; discutir o papel do julgamento de valor e da causalidade; sistematizar critérios como eficiência, eficácia, efetividade, relevância, equidade e sustentabilidade; e propor uma síntese que preserve a distinção sem negar a complementaridade entre os enfoques.

A argumentação central sustenta que análise e avaliação não são sinônimos, embora compartilhem dados, técnicas e operações interpretativas. A análise organiza a inteligibilidade da intervenção, reconstruindo seus componentes e explicando sua inserção institucional e política. A avaliação depende desse conhecimento, mas acrescenta critérios e padrões mediante os quais o objeto é apreciado. A atribuição causal representa uma exigência decisiva das avaliações de impacto, porém não define isoladamente todo o campo avaliativo, que também inclui avaliações de desenho, implementação, processo, qualidade e relevância. O elemento comum dessas modalidades é a produção de julgamento fundamentado e útil, cujos pressupostos devem ser explicitados.

Além desta introdução, o trabalho apresenta uma revisão da literatura

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

organizada de forma progressiva. Inicialmente, discute-se a constituição das políticas, programas e projetos como objetos de conhecimento. Em seguida, são examinadas as definições de análise, avaliação política e avaliação de políticas públicas. Posteriormente, abordam-se julgamento de valor, causalidade, critérios de desempenho, tipologias de avaliação, monitoramento, métodos quantitativos e qualitativos, participação e usos políticos da avaliação. A metodologia descreve a composição do corpus e as categorias de análise. Por fim, a conclusão sintetiza as implicações teóricas e práticas da distinção e indica possibilidades de aprofundamento.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 Políticas, programas e projetos como objetos de conhecimento

A discussão conceitual exige delimitar o objeto ao qual os termos análise e avaliação são aplicados. Política pública não se reduz a uma decisão isolada nem a um documento normativo. O conceito abrange conjuntos de decisões, instrumentos, organizações e práticas por meio dos quais problemas coletivos são definidos e enfrentados. Souza (2006) mostra que a literatura reúne definições variadas, mas converge na atenção ao governo em ação e aos efeitos produzidos pelas escolhas públicas. A política pode desdobrar-se em planos, programas, projetos, serviços e benefícios, cada qual com escala, duração e desenho próprios. A distinção entre esses níveis é importante porque a avaliação de um projeto delimitado não equivale à avaliação de toda a política em que ele se insere.

Ainda para este autor, o programa costuma reunir ações coordenadas em torno de objetivos e públicos definidos, enquanto o projeto tende a apresentar escopo temporal e operacional mais circunscrito. Essas diferenças não são absolutas e variam entre setores e organizações. Ainda assim, elas condicionam a possibilidade de produzir inferências. Um projeto pode ter cadeia de resultados relativamente delimitada, ao passo que uma política social de abrangência nacional combina normas, transferências, serviços, relações federativas e capacidades administrativas heterogêneas. Quanto maior a complexidade do objeto, mais difícil se torna atribuir seus resultados a um único componente e mais necessária se torna a reconstrução de sua arquitetura institucional.

Finkler e Dell'Aglio (2013) situam a avaliação de programas e projetos sociais dentro de um campo mais amplo de avaliação de políticas públicas. Essa relação hierárquica indica que o programa pode ser examinado

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

como unidade operacional de uma política, mas seus resultados devem ser interpretados à luz das condições políticas e institucionais que o envolvem. A escolha da unidade de análise deve, portanto, ser explícita. Sem essa delimitação, corre-se o risco de avaliar um componente e formular conclusões sobre um sistema inteiro, ou de atribuir a uma política efeitos que dependem de fatores econômicos, sociais e territoriais externos ao seu desenho.

O objeto também pode ser definido em diferentes momentos. Uma intervenção ainda não implementada pode ser examinada quanto à coerência do problema, à adequação do público, à lógica causal e à viabilidade. Durante a execução, podem ser observados fluxos, recursos, cobertura e qualidade. Após um período de funcionamento, podem ser investigados resultados e impactos. O Guia Prático de Análise Ex Ante (Brasil, 2018) demonstra que o exame anterior à implementação reúne diagnóstico, desenho, governança, indicadores e estimativas de custos. Embora institucionalmente apresentado no campo da avaliação, grande parte dessas atividades possui natureza analítica e prospectiva. Esse exemplo evidencia que as fronteiras terminológicas variam, mas as operações metodológicas podem ser distinguidas com precisão.

### 2.2 Análise, avaliação política e avaliação de políticas públicas

Arretche (1998) oferece uma distinção que se tornou referência no debate brasileiro. A autora separa avaliação política, análise de políticas públicas e avaliação de políticas públicas. A avaliação política volta-se aos princípios, fundamentos e critérios que orientam determinada escolha pública, examinando os valores e argumentos que justificam a adoção de uma política em detrimento de alternativas. A análise de políticas públicas procura reconstituir a intervenção, identificando seus traços constitutivos, desenho institucional, formas de financiamento, modalidades de prestação de serviços e relações entre setores público e privado. A avaliação de políticas, por sua vez, examina o desempenho da intervenção e formula julgamento sobre seus resultados.

Essa diferenciação não corresponde a etapas rígidas. A avaliação política pode preceder ou acompanhar a implementação, pois questiona a desejabilidade dos objetivos e dos princípios que sustentam a intervenção. A análise pode abranger formulação, implementação e efeitos, desde que seu propósito seja explicar como a política se configura e opera. A avaliação pode ser realizada antes, durante ou depois da execução, mas requer um referencial de comparação que permita apreciar mérito, relevância ou desempenho. Fronza e Nogueira (2015) recuperam essa discussão para

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

mostrar que os enfoques não devem ser confundidos, embora mantenham interfaces e interdependências.

A análise não deve ser entendida como mera descrição neutra. Reconstruir uma política implica selecionar dimensões, formular conceitos e interpretar relações causais ou institucionais. A escolha de examinar financiamento, governança, participação ou capacidades estatais expressa uma perspectiva teórica sobre o que explica a intervenção. A análise pode produzir crítica normativa, mas não necessariamente precisa concluir se o programa é bom, eficaz ou justo. Seu resultado principal é uma representação coerente e explicativa do objeto. A avaliação, diferentemente, necessita tornar explícito o padrão segundo o qual a apreciação será realizada (Flinker; Dell'Aglio, 2013).

A avaliação também não se limita à mensuração. Finkler e Dell'Aglio (2013), ao retomarem Brandão e Silva, também apresentam a avaliação como combinação de medição, descrição e julgamento. A medição registra magnitudes e mudanças; a descrição caracteriza processos e contextos; o julgamento atribui mérito ou relevância. O terceiro elemento confere identidade à avaliação, mas depende dos dois anteriores. Um julgamento sem descrição adequada pode ignorar a complexidade da intervenção, enquanto medidas sem critérios permanecem como informação de monitoramento ou diagnóstico.

A definição de Arretche (1998, p. 31) enfatiza ainda a relação entre programa e resultado. O argumento pode ser sintetizado na passagem a seguir, recorrente na literatura brasileira:

> [...] ainda que a análise de uma política pública possa atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis, somente a avaliação desta política poderá atribuir uma relação de causalidade entre um programa X um resultado.

Estabelece-se diferença forte: a análise identifica resultados prováveis associados ao desenho, enquanto a avaliação procura verificar a relação entre a intervenção e os efeitos observados. Essa formulação é especialmente adequada às avaliações de impacto. Entretanto, a própria literatura posterior demonstra que existem avaliações cujo objetivo principal não é produzir atribuição causal, como avaliações de desenho, implementação, qualidade, relevância e processo. Nesses casos, o julgamento continua presente, mas recai sobre coerência, fidelidade, adequação ou qualidade. Assim, a causalidade deve ser compreendida como exigência de determinadas perguntas avaliativas, e não como condição única para que uma investigação seja considerada avaliação.

A distinção mais estável situa-se, portanto, no plano lógico. A análise

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

pergunta como a intervenção se constitui, por que assume determinada forma e como opera em seu contexto. A avaliação pergunta em que medida ela satisfaz critérios explícitos e que valor pode ser atribuído aos seus processos, resultados ou consequências. As duas podem empregar documentos, entrevistas, indicadores, estatísticas, observação e comparação. O método não define sozinho a natureza do estudo. O que distingue os enfoques é a relação entre pergunta, evidência e conclusão.

O **Quadro 1** sistematiza essa diferença como tipos ideais. Na prática, pesquisas podem combinar operações dos dois campos, desde que indiquem em qual momento descrevem e explicam e em qual momento julgam.

**Quadro 1 – Síntese das diferenças entre análise e avaliação**

| Dimensão | Análise | Avaliação |
|---|---|---|
| Pergunta central | Como a intervenção se configura, opera e se relaciona com o contexto? | Em que medida a intervenção possui mérito, relevância ou desempenho segundo critérios? |
| Finalidade | Descrever, reconstruir e explicar. | Julgar e apoiar aprendizagem, decisão ou responsabilização. |
| Objeto típico | Desenho, atores, instituições, financiamento, processos e relações de poder. | Desenho, implementação, qualidade, resultados, impacto, custos ou equidade. |
| Referência | Categorias teóricas e hipóteses explicativas. | Critérios, padrões, metas, normas, comparação ou expectativas. |
| Causalidade | Pode formular mecanismos e resultados prováveis. | É necessária quando a pergunta busca atribuir impacto; não em todas as modalidades. |
| Produto | Interpretação coerente e explicativa da política. | Julgamento fundamentado, com limites e recomendações quando cabíveis. |
| Métodos | Qualitativos, quantitativos ou mistos. | Qualitativos, quantitativos ou mistos, conforme a pergunta e o critério. |

**Fonte:** Baseada em Arretche (1998), Boschetti (2009) e Fronza e Nogueira (2015).

## 2.3 A análise como reconstrução e explicação da intervenção

A análise de políticas públicas busca tornar inteligível uma ação coletiva marcada por decisões sucessivas, conflitos, adaptações e ambiguidades.

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

Arretche (1998) destaca a reconstrução dos elementos constitutivos do programa, de modo que o caráter aparentemente errático da ação pública possa ser compreendido. Essa tarefa exige examinar normas, objetivos, instrumentos, recursos, competências, arranjos de implementação e relações entre atores. O desenho formal representa um ponto de partida, mas não esgota o objeto, pois a política é transformada durante sua execução.

Fronza e Nogueira (2015) associam o enfoque analítico à consideração dos interesses conflitantes e das escolhas relativas às formas, conteúdos, meios e sentidos da intervenção estatal. A análise pode abranger o ciclo da política, mas não precisa assumir que as etapas ocorram de forma linear. Decisões podem ser revistas durante a implementação, objetivos podem ser reinterpretados e instrumentos podem produzir efeitos distintos daqueles esperados. A reconstrução analítica procura identificar esses movimentos e explicar como instituições e relações de poder condicionam a política.

No plano metodológico, conforme o Guia de Análise Ex Ante (Brasil, 2018), a análise requer construção de categorias e seleção de unidades. Uma pesquisa sobre desenho institucional pode comparar competências, mecanismos de coordenação e incentivos. Uma análise de implementação pode examinar práticas dos agentes, capacidades organizacionais e interação com usuários. Uma análise de financiamento pode reconstruir fontes, regras de alocação e distribuição territorial. Nenhuma dessas abordagens necessita, por definição, concluir se a política foi bem-sucedida; elas produzem conhecimento necessário para que avaliações posteriores formulem critérios realistas e interpretem resultados.

A contribuição da análise para a avaliação é particularmente evidente na elaboração da teoria ou do modelo lógico da intervenção. Antes de medir resultados, torna-se necessário explicitar como recursos e atividades deveriam gerar produtos, resultados intermediários e impactos. O Guia de Análise Ex Ante (Brasil, 2018) também recomenda que o problema, as causas, as consequências, o público e os mecanismos da política sejam caracterizados. Essa reconstrução não prova que a cadeia causal funciona, mas define hipóteses que podem ser testadas e revela pontos em que a implementação pode falhar.

A análise também protege a avaliação contra julgamentos descontextualizados. Um resultado inferior à meta pode decorrer de desenho inadequado, insuficiência de recursos, baixa capacidade de coordenação, mudanças econômicas ou incompatibilidade entre o instrumento e o problema. Sem examinar essas condições, a avaliação tende a reduzir a explicação a uma

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

comparação entre previsto e realizado. A reconstrução analítica amplia a interpretação e permite distinguir falhas de teoria, falhas de implementação e efeitos de contexto (Brasil, 2018).

### 2.4 A avaliação como julgamento de valor

Avaliar significa produzir uma apreciação fundamentada sobre um objeto. Essa definição aproxima autores de tradições distintas. Finkler e Dell'Aglio (2013) relacionam a avaliação à determinação de valor e à produção de informação capaz de orientar decisões. Cohen e Franco (2003) enfatizam o uso da avaliação para elevar a eficácia e a eficiência de projetos sociais. Boschetti (2009), por sua vez, adverte que o julgamento não pode ser reduzido a procedimentos técnicos nem separado da concepção de Estado e de política social que orienta os critérios. A convergência reside na necessidade de ultrapassar a simples descrição; a divergência emerge na escolha dos valores e finalidades que devem orientar a apreciação.

Segundo Finkler e Dell'Aglio (2013), o julgamento avaliativo possui pelo menos quatro componentes. O primeiro é o objeto: desenho, processo, produto, resultado, impacto, qualidade ou relevância. O segundo é o critério: eficácia, eficiência, efetividade, equidade, sustentabilidade, pertinência ou outro parâmetro. O terceiro é o padrão de comparação, que pode ser uma meta, norma, linha de base, grupo comparável, alternativa de política ou expectativa dos usuários. O quarto é a evidência, cuja qualidade determina a força da conclusão. Uma avaliação consistente explicita esses elementos e reconhece as limitações da inferência.

A existência de metas formais não resolve automaticamente o problema normativo. Objetivos podem ser vagos, contraditórios, pouco realistas ou politicamente contestados. A avaliação que adota as metas oficiais como único padrão examina desempenho interno, mas não necessariamente questiona a relevância da intervenção. Mokate (2002) argumenta que a avaliação pode tornar-se ferramenta de aprendizagem da gestão social quando deixa de ser percebida como ameaça e passa a esclarecer valor, processos e resultados. Esse uso exige diálogo sobre os critérios, e não apenas auditoria do cumprimento de tarefas.

A avaliação pode ser somativa, quando apoia decisões sobre continuidade, expansão ou encerramento, ou formativa, quando produz conhecimento para aperfeiçoar a intervenção durante sua execução. A diferença afeta a temporalidade e o uso, mas não elimina o julgamento. Na avaliação formativa, a apreciação pode recair sobre a adequação dos procedimentos

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

e a capacidade de responder às necessidades do público. Na avaliação somativa, o foco pode estar em resultados acumulados e comparação com alternativas. Jannuzzi (2014) ressalta que estudos avaliativos devem ser planejados segundo o estágio do programa e as demandas de informação da gestão.

A utilidade não pode ser confundida com submissão imediata à decisão administrativa. Faria (2005) mostra que as avaliações possuem usos informacionais, instrumentais, políticos e simbólicos. Resultados podem legitimar decisões previamente tomadas, sustentar disputas orçamentárias ou permanecer sem uso direto. A avaliação mantém caráter científico quando os critérios, procedimentos e limitações são transparentes, mesmo que a utilização dependa de contextos decisórios mais amplos. O compromisso com a utilidade deve coexistir com independência analítica e possibilidade de crítica.

### 2.5 Causalidade, atribuição e contribuição

A causalidade ocupa posição central no debate porque políticas são implementadas em ambientes abertos, nos quais múltiplos processos ocorrem simultaneamente. A simples comparação entre situação anterior e posterior não demonstra que a mudança foi produzida pela intervenção. Crescimento econômico, alterações demográficas, políticas complementares, comportamentos dos agentes e eventos inesperados podem influenciar o resultado. A avaliação de impacto procura estimar o que teria ocorrido na ausência do programa, construindo um contrafactual por meio de desenhos experimentais, quase experimentais ou estratégias observacionais.

A formulação de Arretche (1998) associa a avaliação à capacidade de estabelecer relação causal entre programa e resultado. Esse critério distingue, com clareza, uma avaliação de impacto de uma análise do desenho. Entretanto, a literatura sobre tipologias avaliativas impede que toda avaliação seja reduzida ao impacto. Costa e Castanhar (2003) distinguem avaliações de processo e de impacto; Jannuzzi (2014) organiza estudos segundo o ciclo e o escopo investigativo; Finkler e Dell'Aglio (2013) discutem modalidades voltadas à eficiência, eficácia, qualidade e participação. Uma avaliação de implementação pode julgar a fidelidade e a adequação do processo sem estimar um contrafactual.

Essa constatação permite diferenciar atribuição e contribuição. A atribuição procura isolar a parcela da mudança causada pela intervenção. A contribuição examina se a teoria, a sequência de mecanismos e o conjunto

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

de evidências sustentam a conclusão de que o programa participou da produção do resultado. Em políticas complexas, a segunda formulação pode ser mais adequada, pois os efeitos decorrem de redes de atores e serviços. Ainda assim, a análise de contribuição não autoriza conclusões causais vagas; ela exige hipóteses explícitas, investigação de explicações alternativas e coerência entre mecanismos e evidências.

A teoria do programa funciona como ponte entre análise e avaliação. Ao explicitar recursos, atividades, produtos e resultados esperados, ela identifica os mecanismos que devem ser observados. Se os produtos não foram entregues, torna-se prematuro atribuir ausência de impacto à teoria substantiva. Se a implementação ocorreu conforme o previsto, mas o resultado não apareceu, a hipótese causal pode ser inadequada. Se o efeito foi observado apenas em determinados territórios, características contextuais podem moderar a intervenção. A avaliação deixa, assim, de ser uma pergunta binária e passa a examinar onde, para quem, em quais condições e por quais mecanismos a política funciona (Finkler; Dell'Aglio, 2013).

O horizonte temporal também altera a interferência. Resultados imediatos podem ser insuficientes para captar mudanças sociais duradouras, enquanto avaliações tardias podem perder informações sobre o processo. Políticas preventivas apresentam benefícios cuja visibilidade depende da ocorrência evitada. Projetos de fortalecimento institucional podem produzir capacidades antes de gerar efeitos finais. A definição do tempo de observação deve decorrer da teoria da mudança, e não apenas do calendário administrativo (Finkler; Dell'Aglio, 2013).

Outro problema refere-se aos efeitos não previstos. Uma intervenção pode atingir a meta principal e produzir consequências negativas sobre grupos específicos, instituições ou territórios. Também pode falhar em um objetivo formal e gerar efeitos positivos relevantes. A avaliação orientada exclusivamente à causalidade sobre um indicador previamente escolhido pode ignorar essas dimensões. Métodos qualitativos, análise documental e participação dos usuários ampliam a capacidade de identificar mecanismos, efeitos indiretos e interpretações (Finkler; Dell'Aglio, 2013).

A causalidade, portanto, não deve ser abandonada nem universalizada como única medida de rigor. Quando a pergunta é de impacto, a estratégia causal é indispensável e suas hipóteses precisam ser examinadas. Quando a pergunta é de desenho, processo, qualidade ou relevância, outros padrões de validade se tornam centrais. O rigor decorre da adequação entre pergunta, método e conclusão. Essa correspondência é uma das principais implicações metodológicas da distinção entre análise e avaliação.

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

## 2.6 Eficiência, eficácia, efetividade e outros critérios

A avaliação transforma conceitos normativos em critérios operacionais. Arretche (1998) distingue eficácia, eficiência e efetividade. A eficácia expressa a relação entre objetivos ou metas e resultados alcançados. A eficiência examina a relação entre recursos empregados e produtos ou resultados. A efetividade observa mudanças nas condições sociais associadas à intervenção. Embora difundidas, essas definições não são empregadas de maneira uniforme, razão pela qual cada estudo deve declarar o sentido atribuído aos termos.

Costa e Castanhar (2003) descrevem um repertório mais amplo, incluindo impacto, sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do beneficiário e equidade. A ampliação é importante porque políticas sociais não podem ser apreciadas apenas pelo volume de entregas ou pela redução de custos. Uma intervenção pode ser eficiente e pouco equitativa; eficaz no curto prazo e insustentável; bem avaliada pelos usuários presentes e inacessível aos grupos mais vulneráveis. A seleção dos critérios define a visão de sucesso adotada.

A eficácia costuma utilizar metas como padrão. Esse procedimento é útil, mas exige verificar a qualidade das metas. Metas baixas podem produzir aparência de sucesso; metas impossíveis podem gerar fracasso programado. Mudanças de objetivos durante a implementação também dificultam a comparação. A avaliação deve registrar revisões e distinguir metas formais, operacionais e substantivas. Quando os objetivos são múltiplos, o desempenho pode variar entre dimensões, impedindo uma classificação global simples (Finkler; Dell'Aglio, 2013).

A eficiência envolve decisões sobre custos e benefícios. Cohen e Franco (2003) diferenciam análise custo-benefício, que monetiza efeitos, e custo-efetividade, que compara alternativas para alcançar um resultado. Em projetos sociais, muitos benefícios não são facilmente convertidos em valores monetários. A escolha da técnica deve considerar a natureza do objetivo e evitar que a mensuração privilegie apenas efeitos de fácil contabilização. Boschetti (2009) critica avaliações orientadas exclusivamente pela economia de recursos quando a finalidade pública envolve universalização de direitos e redução de desigualdades.

A efetividade aproxima-se da pergunta sobre transformação social. Ela exige observar mudanças além dos produtos administrativos e examinar sua relação com a política. Esse critério traz a causalidade para o centro do desenho, mas também requer interpretação substantiva. Uma variação

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

estatisticamente identificável pode ter magnitude pequena ou distribuição desigual. A relevância social do efeito depende do problema, das necessidades e dos valores que orientam a política (Finkler; Dell'Aglio, 2013).

Equidade e direitos introduzem perguntas distributivas. Não basta saber quantas pessoas receberam um benefício; é necessário investigar quem acessou, quem permaneceu excluído e como os recursos foram distribuídos. A média pode ocultar desigualdades territoriais, raciais, de gênero, renda, idade ou deficiência. Uma política pode elevar o resultado médio e ampliar disparidades. Nesse caso, o julgamento depende da prioridade atribuída à igualdade de oportunidades, à igualdade de resultados ou à focalização em grupos com maiores necessidades (Arretche, 1998).

Sustentabilidade e relevância ampliam o horizonte. Sustentabilidade examina a permanência dos benefícios e das capacidades após alterações de financiamento ou gestão. Relevância verifica se a intervenção responde a um problema significativo e mantém adequação diante de mudanças sociais. Uma política eficaz pode perder relevância se o problema se transforma ou se alternativas mais adequadas surgem. Esses critérios demonstram que sucesso é uma construção multidimensional, não um atributo único captado por um indicador (Arretche, 1998).

## 2.7 Implicações metodológicas da distinção

A primeira implicação metodológica consiste em formular a pergunta de pesquisa com precisão. Perguntas analíticas procuram descrever ou explicar: como a política foi estruturada, quais atores influenciaram o desenho, como os recursos são distribuídos ou por que a implementação varia. Perguntas avaliativas introduzem um padrão de apreciação: em que medida o desenho é coerente, a implementação é adequada, os resultados são eficazes, os custos são justificáveis ou os impactos são equitativos. Verbos semelhantes podem ocultar propósitos distintos, razão pela qual a pergunta deve indicar objeto, critério e horizonte temporal (Costa; Castanhar, 2003).

A segunda implicação, conforme Costa e Castanhar (2003), é delimitar a unidade de análise. Política, programa, projeto, serviço e ação não são intercambiáveis. Uma avaliação de projeto pode examinar resultados diretamente ligados às atividades, enquanto a análise de uma política deve considerar coordenação entre múltiplos instrumentos. Também é necessário definir população, território e período. A ausência de delimitação favorece conclusões que ultrapassam a evidência disponível.

A terceira implicação é reconstruir o modelo da intervenção. Antes

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

da avaliação, a análise deve esclarecer problema, objetivos, público, insumos, atividades, produtos, mecanismos e resultados esperados. O Guia de Análise Ex Ante (Brasil, 2018) e Costa e Castanhar (2003) destacam a utilidade de modelos lógicos para verificar coerência e avaliabilidade. Um modelo excessivamente linear, contudo, pode ocultar conflitos e adaptações. A teoria da mudança deve incorporar hipóteses contextuais e reconhecer que atores reinterpretam a política.

A quarta implicação é explicitar critérios e padrões. Termos como qualidade, sucesso e efetividade não podem permanecer indefinidos. O estudo precisa indicar como cada critério será observado, quais fontes serão utilizadas e qual limiar sustentará o julgamento. Os padrões podem ser absolutos, relativos ou deliberativos. Uma norma legal oferece padrão absoluto; uma comparação entre alternativas produz padrão relativo; a participação de usuários e gestores pode construir padrão deliberativo. A combinação é possível, desde que as diferenças sejam reconhecidas (Costa; Castanhar, 2003).

A quinta implicação é selecionar evidências compatíveis com a inferência pretendida. Documentos e entrevistas podem reconstruir decisões e mecanismos. Dados administrativos permitem acompanhar cobertura e produção. Pesquisas amostrais estimam resultados e percepções. Desenhos experimentais ou quase experimentais fortalecem atribuição causal. Observação e estudos qualitativos aprofundam processos e contextos. Jannuzzi (2014) defende abordagens multimétodos e multidisciplinares, pois programas sociais apresentam dimensões que não se deixam apreender por uma única técnica.

A sexta implicação é diferenciar monitoramento e avaliação. Monitoramento acompanha indicadores de forma contínua e produz alertas sobre execução. A avaliação responde a perguntas específicas mediante investigação delimitada e julgamento. Sistemas de monitoramento podem alimentar avaliações, mas séries de indicadores não explicam, por si, por que um resultado ocorreu. Jannuzzi (2014) ressalta a complementaridade entre os instrumentos: o monitoramento identifica padrões e problemas, enquanto a pesquisa avaliativa aprofunda hipóteses e produz interpretações.

A sétima implicação é adequar o desenho ao estágio da intervenção. Políticas novas demandam análise do problema, coerência e implementação. Programas maduros podem sustentar avaliações de resultados e impacto, desde que possuam estabilidade e dados. Exigir impacto antes da consolidação da entrega pode gerar julgamento prematuro. Da mesma forma, limitar um programa antigo a indicadores de execução pode evitar perguntas sobre

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

efetividade. A temporalidade do estudo deve ser justificada (Jannuzzi, 2014).

A oitava implicação é considerar os usos. A avaliação pode servir ao aperfeiçoamento, à prestação de contas, à decisão orçamentária, ao controle social ou à produção de conhecimento. Cada uso envolve públicos, formatos e prazos distintos. Faria (2005) alerta que a utilização é condicionada por interesses e estruturas decisórias. A metodologia deve proteger a integridade da investigação sem ignorar quem demanda a avaliação e como seus resultados poderão circular.

A nona implicação é registrar incerteza e limites (Faria, 2005). A conclusão avaliativa não deve apresentar precisão maior que a permitida pelos dados. Problemas de cobertura, qualidade dos registros, seleção dos participantes, mudanças de desenho e fatores externos precisam ser documentados. A transparência não enfraquece a avaliação; ao contrário, diferencia julgamento fundamentado de afirmação categórica sem suporte.

## 2.8 Avaliação ex ante, implementação, resultados, impacto e monitoramento

As tipologias ajudam a relacionar pergunta e momento da política. A avaliação ex ante ocorre antes da implementação ou da expansão e examina problema, alternativas, coerência, custos, riscos e viabilidade. O documento brasileiro de análise ex ante (Brasil, 2018) inclui diagnóstico, desenho, estratégia de implementação, governança, indicadores e estimativas fiscais. A denominação revela a sobreposição entre análise e avaliação: o estudo reconstrói o problema e projeta consequências, mas também julga a adequação da proposta com base em critérios de necessidade, consistência e viabilidade.

A avaliação de desenho examina a consistência interna da intervenção. Pergunta se os objetivos respondem ao problema, se o público está adequadamente definido e se os instrumentos podem produzir os resultados. A avaliabilidade constitui etapa relacionada, pois verifica se objetivos, indicadores, dados e teoria estão suficientemente claros para uma avaliação mais ampla, conforme Costa e Castanhar (2003). Os mesmos autores tratam a verificação da avaliabilidade como procedimento que reduz conflitos e melhora a qualidade do estudo.

A avaliação de implementação ou processo observa como a política é executada. Pode comparar práticas com normas, identificar gargalos, examinar cobertura, coordenação, qualidade e adaptações. Draibe, retomada por Jannuzzi (2014), oferece referência para investigar sistemas e processos de implementação. Essa modalidade combina análise explicativa e julgamento:

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

reconstrói o funcionamento real e aprecia sua adequação. O êxito de processo não garante impacto, mas a ausência de implementação suficiente limita qualquer expectativa de resultado.

A avaliação de resultados verifica mudanças próximas aos objetivos, como aquisição de competências, acesso a serviços, inserção produtiva ou redução de determinada privação. Pode utilizar comparações antes e depois, metas ou grupos de referência. Quando pretende atribuir a mudança ao programa, aproxima-se da avaliação de impacto e precisa enfrentar o marco contrafactual (Jannuzzi, 2014). A distinção entre resultado e impacto varia na literatura, devendo ser definida em cada estudo.

A avaliação de impacto busca efeitos causais e pode incorporar consequências não intencionais. Desenhos experimentais oferecem forte controle sobre seleção quando são ética e operacionalmente possíveis. Desenhos quase experimentais constroem comparações mediante regras de elegibilidade, pareamento, diferenças em diferenças, descontinuidade ou outras estratégias. Estudos qualitativos de mecanismos podem complementar a estimativa, explicando por que os efeitos ocorreram ou variaram. A escolha depende da política, dos dados e da pergunta (Jannuzzi, 2014).

O monitoramento não constitui avaliação em sentido estrito, embora seja parte da infraestrutura avaliativa. Indicadores regulares permitem acompanhar insumos, atividades, produtos e alguns resultados. Seu valor está na tempestividade e na capacidade de orientar gestão cotidiana. A avaliação, porém, seleciona um problema, aprofunda evidências e produz julgamento. Confundir os instrumentos pode gerar duas distorções: considerar qualquer painel uma avaliação ou exigir que toda informação gerencial demonstre causalidade.

A avaliação sistêmica proposta por Jannuzzi (2014) supera a ideia de um estudo único capaz de responder a todas as perguntas. Ao longo do ciclo, diferentes instrumentos podem examinar diagnóstico, desenho, implementação, cobertura, resultados, impacto e custo. A combinação progressiva constrói conhecimento mais robusto e reduz a pressão por avaliações totalizantes. Essa perspectiva reforça a complementaridade entre análise, monitoramento e avaliação.

### 2.9 Métodos quantitativos, qualitativos, mistos e participação

A distinção entre análise e avaliação não coincide com a oposição entre métodos qualitativos e quantitativos. Ambas podem mobilizar números, documentos, entrevistas e observação. Métodos quantitativos são

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

especialmente úteis para estimar magnitude, distribuição, associação e efeitos. Métodos qualitativos permitem compreender significados, mecanismos, conflitos, processos e experiências. A escolha deve decorrer do tipo de inferência, e não da identificação prévia de um método como superior.

Minayo (2005) propõe a triangulação como estratégia para integrar diferentes dimensões da avaliação de programas sociais. A combinação não consiste em simplesmente acumular técnicas, mas em articular perguntas e fontes de modo que uma evidência complemente, questione ou explique outra. Dados administrativos podem indicar baixa cobertura; entrevistas podem revelar barreiras; observação pode mostrar como procedimentos produzem exclusão. A integração amplia a compreensão e torna o julgamento mais fundamentado.

Jannuzzi (2014) defende abordagens multimétodos e multidisciplinares em razão da complexidade dos programas sociais. Uma avaliação de impacto pode estimar efeito médio e, simultaneamente, investigar heterogeneidade e mecanismos. Uma avaliação de implementação pode combinar indicadores de execução com análise das práticas. A pluralidade metodológica não elimina a necessidade de rigor: cada componente deve explicitar amostragem, fontes, procedimentos e limites.

A participação dos interessados altera a produção dos critérios e das evidências. Finkler e Dell'Aglio (2013) discutem a necessidade de metodologias que incorporem usuários, superando avaliações exclusivamente externas. A participação pode identificar resultados relevantes não previstos e tornar visíveis experiências de grupos pouco representados. Também pode produzir tensões entre critérios técnicos, administrativos e comunitários. Uma avaliação participativa consistente não abandona a análise crítica; ela explicita quem participa, como as decisões são tomadas e quais divergências permanecem.

A independência do avaliador não deve ser confundida com ausência de interação. Avaliações externas podem reduzir conflitos de interesse, mas desconhecer detalhes da implementação. Avaliações internas possuem acesso e conhecimento, porém podem sofrer pressões organizacionais. Arranjos mistos, com governança clara, transparência e revisão, podem combinar vantagens. A credibilidade depende menos da posição formal isolada e mais da explicitação de interesses, métodos e evidências.

A metodologia adequada é aquela que sustenta a conclusão pretendida. Um estudo qualitativo pode avaliar relevância e qualidade com rigor; um experimento pode responder a impacto e permanecer insuficiente para explicar implementação; um painel pode monitorar cobertura sem avaliar

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

mérito global. A hierarquia abstrata de métodos deve ser substituída pela correspondência entre pergunta, desenho e inferência.

### 2.10 Sucesso, fracasso e pressupostos político-epistemológicos

Sucesso e fracasso são expressões recorrentes, mas raramente neutras. Uma política pode ser considerada bem-sucedida pela execução orçamentária, pela expansão de cobertura, pela satisfação dos usuários, pela redução do problema ou pela capacidade de garantir direitos. Cada definição seleciona uma dimensão e pode beneficiar determinadas interpretações. A avaliação deve revelar os critérios que convertem evidências em julgamento.

Boschetti (2006; 2009) enfatiza que metodologias avaliativas estão vinculadas a concepções teóricas e sociopolíticas. Avaliar políticas sociais apenas por eficiência e custo-benefício pode ocultar sua relação com direitos, desigualdades e responsabilidades estatais. A crítica não implica rejeitar indicadores de gestão, mas impedir que eles funcionem como critérios exclusivos. Uma política social eficiente na administração de recursos pode permanecer insuficiente diante da magnitude da necessidade ou reproduzir seletividades.

Faria (2005) também contesta a imagem tecnicista da avaliação. A institucionalização de sistemas avaliativos relaciona-se a reformas do Estado, responsabilização, alocação de recursos e legitimação. Os resultados não entram automaticamente no processo decisório; são interpretados por atores com interesses e capacidades distintas. A avaliação é política tanto porque seus critérios expressam valores quanto porque seus usos afetam distribuição de poder e recursos.

Figueiredo e Figueiredo (1986) distinguem avaliação política e avaliação de políticas. A primeira examina fundamentos e princípios; a segunda aprecia produtos, resultados e impactos. A separação permite reconhecer que uma intervenção pode atingir seus objetivos e ainda ser criticada quanto aos valores que promove. Inversamente, objetivos normativamente desejáveis não garantem implementação eficaz. Uma avaliação abrangente pode articular os dois planos sem confundi-los.

O horizonte de quem avalia também importa. Gestores podem priorizar viabilidade e metas; financiadores podem enfatizar custo e prestação de contas; profissionais podem observar qualidade; usuários podem valorizar acesso, respeito e mudança percebida; comunidades podem considerar efeitos coletivos. A divergência não deve ser resolvida por média automática. A avaliação precisa mapear perspectivas, justificar prioridades e registrar conflitos (Faria, 2005).

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

O tempo modifica o julgamento. Uma política pode apresentar custos iniciais elevados e benefícios posteriores; resultados imediatos podem desaparecer; efeitos institucionais podem acumular-se. Mudanças de governo alteram objetivos e critérios. O sucesso em um período não assegura sustentabilidade, assim como dificuldades iniciais não determinam fracasso definitivo. A avaliação deve indicar a janela temporal e evitar generalizações além dela (Faria, 2005).

A epistemologia do julgamento exige combinar fatos e valores sem confundi-los (Figueiredo; Figueiredo, 1986). Evidências empíricas informam se metas foram alcançadas, quais grupos foram atendidos e que mudanças ocorreram. A conclusão de que o resultado é suficiente, justo ou relevante depende de padrões normativos. A avaliação rigorosa não elimina essa dimensão; torna-a discutível e transparente. A neutralidade absoluta é impossível, mas a objetividade procedimental pode ser fortalecida por critérios explícitos, triangulação, abertura dos dados, revisão e argumentação.

O fracasso também pode ser decomposto. Há falha de teoria quando os mecanismos previstos não produzem os efeitos; falha de implementação quando a intervenção não é executada como necessário; falha de cobertura quando o público não é alcançado; falha de coordenação quando componentes não se articulam; e falha de avaliação quando indicadores ou desenhos não captam o fenômeno. Essa decomposição evita atribuir toda dificuldade ao programa ou aos usuários e transforma o julgamento em diagnóstico para aprendizagem (Figueiredo; Figueiredo, 1986).

### 2.11 Distinção e complementaridade: uma síntese

A revisão permite formular uma síntese em que análise e avaliação são operações distintas, interdependentes e combináveis. A análise reconstrói o objeto, identifica seus componentes e explica relações. A avaliação utiliza esse conhecimento para apreciar desenho, processo, resultados ou impactos segundo critérios. Sem análise, o julgamento tende a ser superficial; sem avaliação, a pesquisa pode explicar a política sem responder sobre seu mérito ou relevância (Boschetti, 2006; 2009).

A fronteira deve ser definida pela finalidade da pergunta e pela forma da conclusão. Estudos analíticos podem produzir consequências normativas, mas seu núcleo é explicativo. Estudos avaliativos podem descrever e explicar, mas seu núcleo é o julgamento. A causalidade é requisito central quando o julgamento recai sobre impacto atribuído à intervenção. Em avaliações de

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

desenho, processo ou qualidade, a evidência deve sustentar outros tipos de comparação (Boschetti, 2006; 2009).

A distinção conduz a sete proposições. Primeira: toda avaliação precisa delimitar objeto, critério e padrão. Segunda: a análise institucional e política precede ou acompanha o julgamento. Terceira: método quantitativo ou qualitativo não define sozinho o enfoque. Quarta: sucesso é multidimensional e pode variar entre grupos e períodos. Quinta: impacto exige estratégia causal, enquanto outras modalidades exigem padrões de validade compatíveis. Sexta: monitoramento fornece informação contínua, mas não substitui pesquisa avaliativa. Sétima: valores e usos políticos devem ser explicitados, não tratados como interferências externas ocasionais (Boschetti, 2006; 2009).

Essa síntese evita dois reducionismos. O primeiro transforma avaliação em mensuração de metas, ignorando relevância, equidade e contexto. O segundo amplia tanto o conceito de avaliação que qualquer investigação sobre política pública recebe essa denominação. Uma definição intermediária preserva a especificidade: avaliação é investigação sistemática orientada a julgamento fundamentado. A análise é investigação sistemática orientada à descrição e explicação da intervenção. Ambas podem integrar um mesmo projeto, desde que suas operações sejam reconhecidas.

Para pesquisadores e gestores, a consequência é prática. Antes de selecionar indicadores ou técnicas, torna-se necessário declarar qual decisão ou conhecimento se pretende apoiar, que pergunta será respondida, qual critério será utilizado e que inferência a evidência permite. Essa sequência reduz expectativas indevidas e melhora a comunicação dos resultados.

## 3 METODOLOGIA

O estudo adota revisão bibliográfica de caráter qualitativo, integrativo e analítico, com procedimentos sistematizados de seleção, organização e interpretação. A escolha decorre do objetivo de comparar definições e implicações metodológicas presentes na literatura, sem desenvolver estudo de caso, pesquisa de campo ou relato de experiência. A revisão não pretende estimar frequência de resultados nem realizar metanálise; seu propósito é reconstruir argumentos, identificar convergências e tensões e produzir uma síntese conceitual.

O *corpus* inicial foi composto pelos textos e documentos disponibilizados para a elaboração do trabalho. Durante a organização, foram verificadas duplicidades, diferenças de edição e arquivos cujo nome não correspondia

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

integralmente ao conteúdo. A unidade de referência considerada foi a obra efetivamente identificada no documento, evitando contabilizar cópias como fontes distintas. Também foram examinadas as listas de referências dos textos centrais, em procedimento de rastreamento retrospectivo de citações, conhecido como busca por encadeamento ou *snowballing*.

Os critérios de inclusão foram: relação direta com análise ou avaliação de políticas públicas, programas ou projetos sociais; apresentação de definições, tipologias, critérios ou métodos; discussão sobre monitoramento, causalidade, usos ou pressupostos políticos; e relevância recorrente nas referências cruzadas. Foram priorizadas obras brasileiras e latino-americanas capazes de dialogar com o contexto institucional do trabalho, sem excluir contribuições metodológicas de caráter geral. Não foi estabelecido recorte temporal rígido, pois textos das décadas de 1980 e 1990 permanecem estruturantes no debate e são retomados pela produção posterior.

Foram excluídos da argumentação central estudos concentrados exclusivamente em resultados de um caso específico, quando não apresentavam contribuição conceitual ou metodológica generalizável. Também não foram incorporadas referências mencionadas apenas de passagem ou cujos dados bibliográficos não puderam ser confirmados. Essa decisão reduz a amplitude do levantamento, mas preserva a correspondência entre afirmações e fontes efetivamente consultadas.

A seleção resultou em um núcleo composto por Arretche (1998), Boschetti (2006; 2009), Cohen e Franco (2003), Finkler e Dell'Aglio (2013), Fronza e Nogueira (2015), Jannuzzi (2014) e o guia brasileiro de análise ex ante (Brasil, 2018). A partir das referências cruzadas, foram integrados Figueiredo e Figueiredo (1986), Faria (2005), Souza (2006), Costa e Castanhar (2003), Minayo (2005), Mokate (2002) e Trevisan e Van Bellen (2008). O corpus reúne capítulos, artigos, livro metodológico, texto didático e guia governamental, o que permite comparar abordagens acadêmicas, críticas e gerenciais.

A leitura foi conduzida por categorias analíticas previamente definidas e ajustadas durante o exame do material. As categorias foram: definição de análise; definição de avaliação; objeto e unidade; finalidade; papel do julgamento; causalidade e contrafactual; critérios de desempenho; tipologias segundo tempo e foco; relação com monitoramento; métodos e fontes; participação; usos; neutralidade; e concepção de sucesso ou fracasso. Para cada obra, foram registrados conceitos, argumentos, autores mobilizados e implicações metodológicas.

A estratégia de análise conceitual seguiu três movimentos. No

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

primeiro, identificaram-se os termos empregados e seus atributos. No segundo, compararam-se as relações estabelecidas entre análise, avaliação política, avaliação de políticas e monitoramento. No terceiro, as diferenças foram convertidas em consequências para a formulação de perguntas e desenhos de pesquisa. A síntese não buscou eliminar divergências por definição única, mas localizar um núcleo comum e explicitar situações em que os conceitos se sobrepõem.

As citações diretas foram utilizadas de forma restrita, principalmente quando uma formulação possuía papel estruturante na controvérsia. As demais ideias foram apresentadas por paráfrases acompanhadas de indicação autor-data. As referências foram normalizadas segundo o padrão adotado no manual institucional. A redação utiliza terceira pessoa do singular e mantém separação entre revisão, metodologia e conclusão.

A revisão apresenta limitações. O *corpus* não deriva de busca exaustiva em todas as bases acadêmicas e, por isso, não pode ser classificado como revisão sistemática no sentido estrito de protocolos como Prisma. Trata-se de revisão bibliográfica com percurso de seleção documentado e análise categorial sistematizada. Além disso, a predominância de obras brasileiras e do campo social favorece determinados problemas, como direitos, desigualdade e gestão pública. Essas escolhas são compatíveis com o tema, mas não esgotam tradições internacionais de *evaluation research*.

Outra limitação decorre da própria instabilidade terminológica. Autores diferentes utilizam os mesmos termos para operações distintas, e documentos institucionais podem denominar análise ex ante como avaliação. Em vez de corrigir essas diferenças, o estudo as tratou como evidência do problema investigado. As conclusões, portanto, apresentam uma proposta interpretativa construída a partir do *corpus* e sujeita a refinamento com ampliação da literatura.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão demonstrou que análise e avaliação de políticas públicas e projetos sociais não devem ser empregadas como expressões equivalentes. A análise tem como finalidade principal reconstruir e explicar a intervenção, examinando problema, desenho institucional, atores, recursos, processos, relações de poder e contexto. A avaliação depende dessas operações, mas acrescenta critérios, padrões e julgamento sobre mérito, relevância, desempenho ou efeitos. A diferença não está na oposição entre métodos qualitativos e quantitativos, pois ambos os enfoques podem mobilizar as mesmas

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

técnicas. Ela se encontra na pergunta que orienta o estudo e na natureza da conclusão produzida.

A contribuição de Arretche (1998) permanece central ao mostrar que a análise pode relacionar desenho e resultados prováveis, enquanto a avaliação procura examinar a relação entre programa e resultado. A literatura posterior permite qualificar essa fronteira. A atribuição causal constitui requisito decisivo das avaliações de impacto, mas não de toda modalidade de avaliação. Avaliações de desenho, processo, implementação, qualidade e relevância produzem julgamentos fundamentados sem necessariamente estimar um contrafactual. O traço comum do campo avaliativo é, portanto, a apreciação explícita do objeto mediante critérios e evidências.

Essa conclusão possui implicações metodológicas. Estudos analíticos devem delimitar unidade, construir categorias e explicar relações institucionais e políticas. Estudos avaliativos precisam indicar objeto, critério, padrão de comparação, fontes e uso pretendido. Quando a pergunta envolve impacto, devem ser enfrentadas seleção, temporalidade, explicações alternativas e estratégia causal. Quando envolve processo ou qualidade, devem ser explicitados padrões de adequação e perspectivas dos atores. Em todos os casos, o rigor decorre da correspondência entre pergunta, método e inferência.

O debate sobre sucesso e fracasso revelou que o julgamento não pode ser reduzido ao cumprimento de metas. Eficiência, eficácia, efetividade, equidade, relevância, sustentabilidade e satisfação representam dimensões distintas e potencialmente conflitantes. Uma política pode ser eficaz e desigual, eficiente e pouco relevante, efetiva no curto prazo e insustentável. Também pode produzir efeitos diferentes entre grupos e territórios. A avaliação deve apresentar essa multidimensionalidade, evitando classificações globais sem justificativa.

A dimensão política e epistemológica também se mostrou constitutiva. Critérios expressam concepções sobre papel do Estado, direitos, prioridades e distribuição de recursos. Resultados avaliativos circulam em arenas decisórias e podem informar, legitimar, contestar ou ser ignorados. A impossibilidade de neutralidade absoluta não autoriza relativismo. A objetividade pode ser fortalecida pela explicitação dos valores, pela transparência dos procedimentos, pela triangulação de evidências, pela participação e pelo registro das limitações.

Para pesquisadores, a distinção contribui para evitar que diagnósticos, monitoramentos ou descrições sejam apresentados como avaliações completas. Também impede que exigências de impacto sejam aplicadas indistintamente a qualquer estudo avaliativo. Para formuladores e gestores,

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

ela ajuda a contratar pesquisas com escopo mais claro, selecionar indicadores adequados e interpretar resultados de maneira proporcional à evidência. Para organizações sociais e usuários, a explicitação dos critérios amplia a possibilidade de controle e debate sobre o que conta como valor público.

A complementaridade entre análise e avaliação constitui a principal síntese do trabalho. A análise fornece o conhecimento necessário para compreender o objeto e construir hipóteses. A avaliação transforma parte desse conhecimento em apreciação fundamentada. O monitoramento acompanha continuamente a execução e alimenta ambos. Em vez de uma sequência linear, formase um sistema de aprendizagem no qual diagnósticos, análises, indicadores e estudos avaliativos respondem a perguntas diferentes e acumulam evidências ao longo do ciclo.

Como agenda de aprofundamento, a literatura poderá ser ampliada em três direções. A primeira consiste em comparar tradições internacionais de *evaluation research* com a produção brasileira. A segunda envolve investigar como manuais, editais e termos de referência utilizam os conceitos de análise, monitoramento e avaliação. A terceira pode examinar metodologias participativas e critérios de equidade, observando como diferentes grupos definem resultados relevantes. Esses caminhos podem desenvolver a síntese proposta sem abandonar a distinção conceitual.

Conclui-se que a clareza entre análise e avaliação não representa exercício meramente semântico. Ela organiza decisões metodológicas, delimita a força das inferências e torna visíveis os valores envolvidos no julgamento. Ao reconhecer a diferença e a interdependência entre os enfoques, a produção de conhecimento sobre políticas públicas e projetos sociais torna-se mais precisa, crítica e útil.

**REFERÊNCIAS**

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. ***In*:** RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 2ª ed. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1998. p. 29-39.

BOSCHETTI, I. **Questões correntes no debate sobre metodologias de avaliação de políticas públicas**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2006. Texto didático.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais**. *In*: Conselho Federal de Serviço Social**; Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CFESS; ABEPSS, 2009. p. 575-591.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026

**Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex ante. v. 1. Brasília, DF: Ipea, 2018.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, nº 5, p. 969-992, set./out. 2003.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, nº 59, p. 97-109, out. 2005.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**: Belo Horizonte, v. 1, nº 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

FINKLER, L.; DELL'AGLIO, D. D. **Reflexões sobre avaliação de programas e projetos sociais**. Barbarói, Santa Cruz do Sul, nº 38, p. 126-144, jan./jun. 2013.

FRONZA, C. S.; NOGUEIRA, V. M. R. **A avaliação e a análise de políticas públicas: uma distinção necessária**. Argumentum: Vitória, v. 7, nº 2, p. 103-116, jul./dez. 2015.

JANNUZZI, P. M. **Avaliação de programas sociais**: conceitos e referenciais de quem a realiza. Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 25, nº 58, p. 22-42, maio/ago. 2014.

MINAYO, M. C. S. **Conceito de avaliação por triangulação de métodos**. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G. de; SOUZA, E. R. de (org.). Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. p. 19-51.

MOKATE, K. M. Convirtiendo el "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 53, nº 1, p. 89-131, jan./mar. 2002.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias,** Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, nº 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.

Recebido em 13-09-2026 • Aceito em 21-10-2026