

A meta-avaliação como ferramenta de construção de um sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Renan Moreira Nogueira

Seplag-CE, Brasil

E-mail: renan.nogueira@seplag.ce.gov.br

João Gabriel Araújo Silva

Seplag-CE, Brasil

E-mail: joao.araujo@seplag.ce.gov.br

Aline Gomes Lima

Seplag-CE, Brasil

E-mail: aline.gomes@seplag.ce.gov.br

Lara Maria Silva Costa

Seplag-CE, Brasil

E-mail: lara.costa@seplag.ce.gov.br

Resumo

Este artigo decorre de pesquisa qualitativa exploratória desenvolvida a partir de uma revisão de escopo sobre meta-avaliação na base SciELO, de pesquisas que tenham sido feitas no Brasil, ou em periódicos brasileiros, em conjunto com análise documental sobre a institucionalização da prática avaliativa no Estado do Ceará. O objetivo principal é o de explorar conceitos da meta-avaliação para debatê-la como ferramenta que auxilie a estruturação de sistemas avaliativos em entes federativos, problematizando com o atual cenário da prática avaliativa na esfera estadual cearense. Os resultados demonstram que o atual estágio da meta-avaliação no Brasil se encontra em consolidação teórica, embora sua aplicação prática na gestão pública ainda enfrente desafios culturais e institucionais. Os achados da pesquisa sugerem a adaptação de modelos internacionais para melhor refletir as particularidades locais e destacam a necessidade de promover a avaliação como uma ferramenta de aprendizado organizacional, em vez de punição ou classificação. Ao observar o cenário do Ceará, identifica-se uma estrutura já formalizada, mas que pode ser fortalecida por meio da ampliação da capacidade administrativa, de maior transparência e da distinção mais destacada entre instrumentos de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA) e de políticas públicas em si. Conclui-se que o desenvolvimento dessa cultura avaliativa passa, primordialmente, pela profissionalização das equipes e pelo investimento em sistemas de informação, o que a prática da meta-avaliação pode auxiliar na construção de sistemas mais efetivos para a realidade do Ceará.

Palavras-chave: meta-avaliação; políticas públicas; avaliação

1. Introdução

Este trabalho debate a meta-avaliação como um instrumento para a estruturação do sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas do estado do Ceará a partir de um esforço inicial de revisão documental e bibliográfica sobre o tema.

O objetivo é compreender como o conceito está sendo debatido na literatura nacional nos últimos anos e integrar seus achados com a análise documental sobre o grau de institucionalização da prática avaliativa, seus usos e finalidades atuais no Ceará para contribuir com a agenda de pesquisa avaliativa, em especial, no contexto de estruturação da organização administrativa dos entes subnacionais.

Trata-se de um esforço relacionado com o planejamento inicial do estado do Ceará, no sentido de tornar mais efetivo seu sistema de monitoramento de avaliação, com a coordenação central de esforços e capacidades avaliativas. Os achados sobre “meta-avaliação” permitem um levantamento de conceitos e casos práticos úteis a esse processo.

2. Justificativa

A importância dada ao tema da avaliação de políticas públicas para os governos tem sido reforçada com a institucionalização da prática, como é exemplo, no Brasil, da promulgação da Emenda Constitucional nº 109/2021 que inseriu a avaliação no artigo 37, dos princípios constitucionais da administração pública.

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

(...)

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. (Brasil, 1988)

Além desse princípio, a EC 109/2021 inseriu a obrigatoriedade de as leis orçamentárias (LOA, LDO e PPA) serem elaboradas levando em consideração o resultado do monitoramento e avaliação de políticas públicas:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(...)

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição. Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021 (Brasil, 1988)

No âmbito internacional, no contexto da formação da Agenda 2030, cabe destacar que o ano de 2015 foi eleito como o ano da avaliação de políticas públicas pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Em outro aspecto, as evidências encontradas em pesquisas avaliativas passaram a se tornar base para ações de modernização orçamentária, como é o caso da Revisão de Gastos (Spending Review), popularizada pelos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o que levou a avaliação de políticas uma forte aliada da atividade orçamentária e financeira.

Reflexo desse movimento na OCDE, foi criado na esfera federal o Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhamento de Gastos Públicos (GTAG), com o

objetivo de racionalizar os gastos diante do cenário de restrição fiscal. O GTAG foi substituído, em 2016, pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), que passou a coordenar avaliações de políticas financiadas por gastos diretos da União.

Com o reconhecimento da relevância dos subsídios no orçamento federal, foi criado em 2018 o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS). Ambos os comitês foram reunidos em 2019 sob o novo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (também denominado CMAP), instituído pelo Decreto nº 9.834/2019, como instância consultiva superior.¹

Dessa maneira, considerando o grau de institucionalização crescente alcançando a prática a um status antes não existente, torna-se importante entender o debate sobre a qualidade dos processos avaliativos em si, com referenciais éticos e técnicos da prática. Nesse sentido, justifica-se o interesse em compreender como a literatura vem tratando os conceitos relacionados à meta-avaliação para aplicá-los no cenário de institucionalização da prática avaliativa, especialmente na estruturação do sistema no Estado do Ceará.

3. Objetivos

Realizar uma pesquisa de revisão de escopo sobre meta-avaliação no cenário brasileiro para, em conjunto à pesquisa documental sobre a institucionalização da avaliação de políticas públicas no Ceará, concluir sobre os possíveis usos e papéis para a meta-avaliação nesse processo de estruturar um sistema efetivo de avaliação.

O planejamento de uma estruturação do sistema de avaliação de políticas públicas do Ceará passa pela necessidade de compreender como as avaliações têm sido realizadas, bem como perceber potenciais de coordenação central de esforços e capacidades avaliativas, bem como seus referenciais éticos e técnicos. Nesse sentido, os achados sobre “meta-avaliação” podem permitir um levantamento de conceitos e casos práticos úteis a todo esse processo.

4. Referencial teórico-conceitual

Considerando o termo “políticas públicas” como multidimensional e ambivalente, entende-se importante delimitar a compreensão para este artigo, no qual se escolhe pensá-las como um processo dinâmico de regulação e disputa de interesses, materializado em programas e projetos que buscam enfrentar problemas coletivos e promover a equidade social em contextos historicamente determinados (Silva, 2013).

O campo das políticas públicas consolidou-se no século XX, tendo como marco a obra de Harold Lasswell, que propunha uma “ciência da política para a democracia” de caráter interdisciplinar e voltada à resolução de problemas (Souza, 2007, p. 68).

A evolução dessa disciplina revelou uma natureza intrinsecamente técnico-política (Howlett, Ramesh e Perl, 2013), na qual a formulação de diretrizes envolve a compatibilização de objetivos e meios por diversos atores sob restrições variadas. Essa dualidade repercute diretamente na prática avaliativa, exigindo que a

¹ Atualmente, o CMAP opera sob o Decreto nº 11.558, de 2023, sendo responsável por avaliar políticas públicas e acompanhar suas propostas de aprimoramento.

análise de uma política não se limite apenas à sua eficiência técnica, mas considere também as disputas de poder, as intenções e os impactos democráticos que ela carrega.

O estudo dessas ações é estruturado através do modelo de ciclo de políticas públicas, que didaticamente divide o processo em fases. Segundo Howlett e coautores (2013), o ciclo é dividido em cinco etapas, quais sejam: (1) montagem da agenda, etapa em que se reconhece um problema; (2) formulação de políticas, quando são propostas soluções; (3) tomada de decisão política, quando se escolhe a solução; (4) implementação de políticas, cujo objetivo é efetivar a solução; e (5) avaliação de políticas, na qual se monitora os resultados.

4.1 Avaliação de Políticas Públicas

Embora o ciclo seja um modelo com valor didático, entende-se que a avaliação de políticas públicas vai além de uma fase do modelo de ciclo de políticas públicas, na qual se busca a valorização sistemática da operação ou dos impactos de um programa, comparando-os com padrões (explícitos ou implícitos) para subsidiar o seu melhoramento. Por ela não ser apenas um procedimento técnico, mas uma atividade que envolve juízo de valor e interpretação da realidade social (Boullosa, 2020), defende-se que seja, também, compreendida como campo de produção de conhecimento, capaz de lançar luz à relação Estado-sociedade (Boullosa, et al 2021) .

Nesse sentido, são apontadas duas grandes vertentes que orientam o campo da avaliação: uma dominante, ou hegemônica (positivista/gerencialista), com foco em métodos quantitativos, mensuração de desempenho e controle administrativo, buscando a eficiência econômica; outra , pós-positivista (Crítica/Interpretativa), que defende que a política deve ser interpretada como um fluxo de significados e argumentos.

Nessa última vertente, destacam-se as avaliações participativas, que tentam envolver os diferentes atores e beneficiários em todas as etapas, promovendo o aprendizado social e o controle democrático; abordagens antropológicas, com foco na construção das trajetórias das políticas, valorizando os contextos culturais e os sentidos atribuídos pelos sujeitos que vivenciam a política; e avaliação axiológica, na qual assume-se que a avaliação é permeada por valores e racionalidades múltiplas, não existindo neutralidade técnica (Boullosa, 2024).

4.2 Meta-avaliação

A meta-avaliação é definida nos artigos analisados como a "avaliação de uma avaliação", conceito desenvolvido e popularizado por Michael Scriven em 1969.² Trata-se de uma abordagem sistemática, crítica e estruturada dedicada a descrever, julgar e sintetizar as funções e práticas de um estudo avaliativo, utilizando critérios e padrões previamente estabelecidos e validados (Hedler; Torres, 2009).

Diferente da metanálise, que é uma técnica estatística aplicada à síntese de resultados quantitativos, a meta-avaliação foca especificamente em processos avaliativos, podendo ser aplicada a estudos inteiramente qualitativos:

² O termo avaliação da avaliação foi criado por Orata em 1940 e meta-avaliação por Scriven em 1969 (COOK; GRUDER, 1978 apud HEDLER; TORRES, 2009).

Do ponto de vista prático, a institucionalização da meta-avaliação possibilita às organizações a implementação e governança de sistemas de avaliação éticos, efetivos e eficientes. A meta-avaliação é o imperativo profissional da avaliação; ela evidencia que a avaliação é autorreferente e transcende a mera aplicação para terceiros (Scriven, 2018 apud CAGLIARI et al., 2024, p. 2).

Segundo Cagliari e coautores (2024), a prática meta-avaliativa tem como finalidade estabelecer padrões de legitimidade, qualidade técnico-científica e ética para assegurar que as investigações sejam conduzidas de acordo com as melhores práticas.

A literatura analisada faz menção ao referencial conceitual do *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (JCSEE), bastante utilizado devido a sua generalidade, abrangência e aceitação pela comunidade científica de acordo com o qual a qualidade de uma avaliação deve ser julgada com base em quatro princípios fundamentais: utilidade, para compreender o atendimento às necessidades das partes interessadas; exequibilidade ou factibilidade, com foco no realismo e economia de recursos, propriedade, em relação à conduta ética e legal; e precisão ou acurácia, que busca a validade e a fidedignidade da informação (Guerreiro; Ferrinho; Hartz, 2018).

Dessa maneira, além de servir como um instrumento de controle de qualidade, a meta-avaliação é considerada um imperativo profissional que promove a reflexão crítica e a incorporação de novos conhecimentos pelos próprios avaliadores (Elliot, 2011). Ela permite identificar limitações, questionar posições subjacentes e analisar a força das evidências, aumentando a credibilidade e a transparência do processo perante a sociedade e os tomadores de decisão (Cagliari et al., 2024).

5. Metodologia

Este artigo caracteriza-se como um estudo de natureza qualitativa e exploratória, consistindo de uma revisão de escopo para mapear o uso conceitual e empírico do termo “meta-avaliação”. Diferentemente de uma revisão sistemática, buscou-se identificar a natureza e a extensão de evidência de pesquisa para trazer ao debate definições e identificar espaços para futuras pesquisas no campo de estudo e conjugar com elementos empíricos da estruturação do sistema de monitoramento e avaliação do Estado do Ceará. O percurso metodológico foi desenhado em duas etapas complementares:

a) Revisão de escopo (scope review), na qual realizou-se um levantamento em bases de dados (SciELO), utilizando descritores relacionados ao tema: “meta-avaliação” OR “meta-evaluation” OR “avaliação da avaliação” AND “Brazil” OR “Brasil” OR “Brazilian”, limitando a pesquisa entre 2009 e 2025.

O período de 2009 a 2025 foi escolhido com o objetivo de capturar a institucionalização e consolidação da meta-avaliação no Brasil. O ano de 2009 serviu como marco devido ao lançamento da revista *Meta: Avaliação*, periódico científico brasileiro que se propôs a se dedicar ao tema. Além disso, em 2009, entende-se que sistemas como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e as políticas de monitoramento e avaliação do Sistema Único de Saúde (Sus) já haviam completado ciclos suficientes para gerar maior volume de relatórios que demandavam meta-avaliação. Outro critério de conveniência, dado o

focus da pesquisa exploratória ser um recorte relativamente pequeno nesse momento, períodos mais curtos trouxeram resultados não satisfatórios.

O critério de elegibilidade foi definido baseado em contexto, tópico, tipo de estudo e linguagem, ao focar em programas, políticas ou avaliações conduzidas no território brasileiro, explicitamente endereçadas para a prática ou teoria da meta-avaliação, artigos revisados por pares, publicados em português, espanhol ou inglês.

Como critério de exclusão, está o espaço temporal fora do escopo de 2009 a 2025, pesquisas que discutem de forma geral metodologia de avaliação sem especificamente um componente de meta-avaliação e se utilizavam “meta-análise” em um sentido puramente estatístico.

Foram encontrados 32 artigos, que com o critério de inclusão, a partir da leitura do resumo e introdução, levaram a 14 artigos. Esta etapa permitiu a construção do aporte teórico necessário para sustentar a análise, com a inclusão de quatorze artigos que foram lidos e sistematizados em torno dos principais achados.

b) Pesquisa Documental: Foram selecionados e analisados documentos oficiais/institucionais do Estado do Ceará e, como suporte para integração, do Governo Federal. A análise documental buscou identificar as diretrizes e o contexto normativo do objeto de estudo.

6. Resultados e Discussões

6.1 Meta-avaliação

Quanto à meta-avaliação, os principais achados dos artigos selecionados revelam que a meta-avaliação é uma ferramenta multifacetada, capaz de diagnosticar a qualidade de processos avaliativos, promover o aprendizado organizacional e subsidiar o desenvolvimento tecnológico e político em diversas áreas.

Os debates contemporâneos sobre a prática de meta-avaliação transcendem a simples definição, situando-se em um campo de tensões éticas, políticas e metodológicas. Um debate central, por exemplo, reside na aplicação dos padrões do *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (JCSEE). Embora seja o marco de referência mais aceito, argumenta-se que esses critérios (utilidade, viabilidade, propriedade e precisão) são genéricos e culturalmente vinculados à realidade norte-americana (Furtado; Laperrière, 2012).

Para além desses princípios, pesquisadores defendem a inclusão de um quinto princípio: a especificidade, que considera a lógica teórica da intervenção e as particularidades locais, especialmente em “Estados frágeis” ou contextos de desigualdade social. Para isso, existe o desafio de criar “padrões abertos” que permitam transpor parâmetros entre diferentes culturas sem perder o rigor técnico (Guerreiro; Ferrinho; Hartz, 2018).

A avaliação é reconhecida como um ato político, não neutro, que envolve múltiplos atores com interesses divergentes. Discute-se que a pretensão de uma participação totalmente igualitária entre gestores, avaliadores e usuários é irrealista. A meta-avaliação deve, portanto, evidenciar quem define os critérios e se grupos marginalizados foram excluídos do processo (Furtado; Laperrière, 2012).

Um debate emergente enfatiza que a meta-avaliação deve olhar para além dos relatórios oficiais (estruturas formais) e captar aspectos não aparentes, como as alianças profundas (estruturas informais) que realmente fazem a intervenção funcionar no campo (Furtado; Laperrière, 2012).

Quanto ao debate sobre o que torna uma avaliação "útil", tem-se que evoluiu do foco exclusivo nos resultados para a análise do processo. Defende-se que a meta-avaliação deve valorizar as mudanças cognitivas, afetivas e políticas que ocorrem durante o ato de avaliar, e não apenas o relatório final (Almeida; Tanaka, 2017).

Almeida e Tanaka (2017) propõem substituir o termo "uso" por "influência", termo que abarca impactos não planejados, multidirecionais e dispersos no tempo, superando a visão meramente instrumental da tomada de decisão.

Conforme Furtado, Laperrière e Silva (2014) há uma "eterna revolução científica" na área, caracterizado pela incomunicabilidade entre formuladores e executores. Teóricos muitas vezes não testam suas ideias na realidade empírica, enquanto avaliadores de campo prescindem de reflexões teóricas. A meta-avaliação, portanto, é vista como a ferramenta capaz de unificar esses mundos, transformando a prática em objeto de reflexão crítica (Furtado; Laperrière, 2012).

Ainda é possível destacar outros pontos na revisão de literatura que estão mais relacionados a aspectos metodológicos. Para alguns autores, persiste a confusão terminológica entre os conceitos de metanálise e meta-avaliação. Enquanto a metanálise é uma técnica estatística para estudos quantitativos, a meta-avaliação foca na qualidade do processo avaliativo, podendo ser inteiramente qualitativa (Cagliari et al., 2024).

No campo da saúde, debate-se a urgência de incluir "meta-avaliação" como um descritor controlado (DeCS/MeSH) para qualificar as buscas e expandir os estudos, já que a ausência dessa indexação marginaliza a produção científica sobre o tema (Cagliari et al., 2024).

Em outro ponto, questiona-se como garantir o rigor em meta-avaliações qualitativas. Propõe-se o uso de critérios como credibilidade, transferibilidade e confirmabilidade em substituição aos conceitos tradicionais de validade e fidedignidade da pesquisa quantitativa (Furtado; Laperrière, 2012).

No Brasil, debate-se que a meta-avaliação ainda é uma prática predominantemente acadêmica (teses e dissertações) e pouco institucionalizada na gestão pública. O grande entrave discutido é a resistência dos avaliadores em serem avaliados e o receio de que os resultados gerem punições ou "rankeamentos" desgastantes, em vez de aprendizado organizacional (Elliot, 2011; Pinto; Mello; Melo, 2016; Zimmermann; Alves, 2022).

6.2 Institucionalização da Avaliação de Políticas Públicas

A prática de avaliação de políticas públicas ganhou relevância na América Latina na década de 1990, impulsionada por organismos internacionais para aferir o retorno de investimentos (Nogueira; Porto, 2023), em uma gramática mais fiscalista

(Oliveira, 2019). No entanto, especialmente na academia, o campo incorporou abordagens multidimensionais (Boullosa et al., 2021).), dando espaço a avaliações participativas e uma agenda mais heterodoxa da prática.

Por outro lado, em relação à institucionalização de sistemas de monitoramento e avaliação por agentes estatais, percebe-se que há um movimento recente global de fortalecimento da gestão pública baseada em evidências que levou à incorporação nos governos de estruturas de avaliação.

Percebe-se, como exemplo, o ganho de relevância na agenda da ONU que elegeu 2015 como o ano da avaliação, bem como na difusão de iniciativas que atribuíram usos para avaliações, como a Revisão de Gastos (*Spending Review*) pela OCDE, que deu à avaliação caráter de ferramenta estratégica para a modernização orçamentária, permitindo a racionalização de gastos diante de cenários de restrição fiscal.³

No ordenamento jurídico brasileiro, esse amadurecimento culminou na já mencionada Emenda Constitucional nº 109/2021, que inseriu a avaliação de políticas públicas no artigo dos princípios constitucionais da administração pública (Brasil, 1988). A alteração impôs a obrigatoriedade de que o ciclo orçamentário, composto por PPA, LDO e LOA, observe os resultados do monitoramento e da avaliação para sua elaboração.

A institucionalização efetiva desse sistema manifesta-se na criação de estruturas formais de Centro de Governo, a exemplo do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e da Secretaria de Monitoramento e Avaliação (SMA) no âmbito federal. Tais instâncias garantem a perenidade da prática avaliativa, permitindo que a administração pública coordene esforços entre órgãos de planejamento, fazenda e controle. Em última análise, um sistema de M&A institucionalizado pretensamente promove a transparência e a legitimidade das ações governamentais, sendo capaz de transformar dados em subsídios estratégicos para o processo de tomada de decisão e para a melhoria do serviço prestado à sociedade (Brasil, 2023).

Após sua criação, o CMAP iniciou um ciclo de avaliações de políticas públicas, com o objetivo de fornecer informações para o Congresso Nacional. Sua estrutura e competências foram novamente estabelecidas pelo Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023, que reforça sua natureza consultiva e seu papel na melhoria da gestão pública.

³ A ponto de a Ministra do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet, confundir o nome do cargo de Secretário de Monitoramento e Avaliação e Assuntos Econômicos com Secretário de Revisão de Gastos (cargo inexistente nesse nível no Ministério), em nota, a Ministra afirmou: “Registro meu agradecimento a Sérgio Firpo pelo reconhecido trabalho à frente da Secretaria de Revisão de Gastos. Ao longo de dois anos e meio, sua dedicação foi fundamental para o aprimoramento da qualidade do gasto público e da eficiência dos serviços à população. Gastar de forma eficiente os recursos dos contribuintes em projetos que são essenciais para a proteção de segmentos mais vulneráveis da economia é uma das tarefas mais importantes dos governos. Desejo-lhe pleno êxito em seus novos desafios”

disponível em :

<https://www.estadao.com.br/economia/secretario-sergio-firpo-revisao-gastos-deixa-governo/?srsltid=AfmBOoNrsdtlHJtuZoBNYwgHFeWXCKjDwdm-RFRvZ237UEc-1AKbtX>, acesso em 27/01/2026.

Em 2023, outro marco importante foi estabelecido com a criação da primeira Secretaria de Monitoramento e Avaliação (SMA) na estrutura do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

O estudo "Diagnóstico dos sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil" revela um avanço significativo na institucionalização da avaliação na última década, impulsionado pelo mandato da EC nº 109/2021. Este novo paradigma jurídico transformou a avaliação em um "poder-dever" da administração pública, elevando o país a um patamar de maturidade normativa comparável ao de nações como México e Alemanha (FGV Clear, 2025).

O processo de institucionalização é caracterizado pela presença efetiva de estruturas, normas e práticas que tornam a geração e o uso de evidências uma rotina sistemática na tomada de decisões governamentais (FGV Clear, 2025). O diagnóstico categorizou os entes federados em quatro níveis de maturidade, com base em elementos como legislação, estrutura, práticas, competências e uso dos resultados

A maturidade prática apontada pelo estudo é heterogênea, pois enquanto o Governo Federal e estados como Ceará e Minas Gerais, segundo o estudo, possuem sistemas efetivos e integrados ao centro de governo, a maioria dos entes subnacionais ainda se limita ao monitoramento físico-financeiro do PPA, evidenciando uma polissemia conceitual onde o termo "avaliação" é frequentemente confundido com o simples acompanhamento orçamentário.

Tabela 1 - Conclusões sobre sistemas de M&A no Brasil

Categoria	Descrição / Foco Principal	Entes de Destaque
Sistemas Efetivos	Estruturas consolidadas com metodologias robustas e governança clara.	Governo Federal (CMAP), Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais e Niterói (RJ).
Sistemas em Desenvolvimento	Em fase de implementação ou expansão recente (muitos criados em 2024).	Bahia, Maranhão, Goiás, Estado de São Paulo e Município de São Paulo.
Alguns Elementos de Avaliação	Foco restrito ao acompanhamento formal do Plano Plurianual (PPA).	Maioria dos estados e municípios brasileiros.

Elementos Escassos	Prática incipiente; existem leis, mas pouca aplicação prática.	Acre, Alagoas e Paraíba.
---------------------------	--	--------------------------

Fonte: elaborado pelos autores com base em FGV CLEAR (2025)

Os principais desafios apontados pelos gestores incluem a escassez de recursos humanos qualificados, a falta de estratégias transversais entre secretarias, a baixa qualidade dos dados disponíveis e a dificuldade em garantir que os resultados das avaliações sejam efetivamente utilizados para reformular políticas.

O estudo enfatiza que a proximidade das unidades de avaliação com o "centro de governo" (secretarias de planejamento ou fazenda) é um fator de sucesso para integrar as evidências ao ciclo orçamentário e estratégico.

6.3 Grau de institucionalização no Ceará

Embora o estudo da FGV Clear (2025) destaque que o Ceará é o único estado da Região Nordeste que tem um sistema institucionalizado e efetivo, conforme transcrito abaixo, na prática há o que se chama de "capacidade nominal", onde funções de avaliação constam nos organogramas, mas é difícil evidenciar que haja uma produção regular de avaliações, com páginas acessíveis nas quais se pode acessar os relatórios e visualizar as recomendações.

Este capítulo apresenta os sistemas de avaliação efetivos do governo federal, dos estados do Ceará, Espírito Santo e Minas Gerais e do município de Niterói. Nesse nível, há previsão legal sobre avaliação, estrutura institucional dedicada para realizar avaliações em órgão central de governo, avaliações ex ante e ex post recorrentes de políticas públicas e indícios variáveis de uso dos resultados das avaliações, pautados pelo diálogo com tomadores de decisões e presença de práticas de desenvolvimento de competências avaliadoras.(FGV CLEAR, 2025, p. 53).

Embora haja esse reconhecimento pelo estudo, esta pesquisa exploratória não encontrou evidências suficientes na documentação disponível de um sistema institucional efetivo em funcionamento.⁴

Na Constituição Estadual do Ceará não há previsão normativa sobre avaliação de políticas públicas, embora essa não seja uma necessidade já que a Constituição Federal estende o dever a estados e municípios. Há, nesse sentido, a previsão legal esparsa, como no Decreto 32.216/2017, que institucionaliza o modelo de Gestão para Resultados (GpR) e que traz o monitoramento e a avaliação como uma das suas quatro dimensões:

Art.3º Os princípios são postos em prática, por meio de quatro dimensões, que constituem o referencial conceitual utilizado para a concepção e operacionalização do modelo da GpR-CE, sendo elas:

(...)

⁴ Disponível em <https://www.ipece.ce.gov.br/capp/> , acessado em 27/03/2026

II – Monitoramento e avaliação sistemáticos, constituída pelas práticas de estruturação das políticas públicas, dos projetos, processos e programas; implantação da prática de pactuação de resultados; e monitoramento e avaliação de resultados, projetos, processos e programas; (Ceará, 2017).

Esse decreto dispõe que o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), vinculado à Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag), detém a competência de avaliação no Estado. O órgão atua como o braço estratégico do Governo na produção de estudos, pesquisas e dados socioeconômicos e geográficos, fundamentais para a avaliação de programas e o suporte ao planejamento de políticas voltadas ao desenvolvimento do Ceará.

A competência do Ipece em avaliação de políticas públicas, inclusive, foi destacada no estudo da FGV Clear (2025), com referência ao para o Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (CAPP) instituído pela Portaria nº 13/2018.

O CAPP foca na disseminação da cultura de avaliação e no suporte técnico direto aos órgãos estaduais, incluindo desde o auxílio no desenho e monitoramento de programas até a realização de avaliações de impacto e análises ex-post de investimentos. Ainda conforme o normativo, a publicação dos resultados é obrigatória, bem como as metodologias e bases de dados das avaliações no site do IPECE ou em canais de ampla circulação.

No entanto, em busca no site do CAPP é possível perceber poucas avaliações, geralmente do tipo executivas, e sendo as mais recentes datadas de 2023. Ademais, é notório que a capacidade administrativa do Ipece para conduzir de forma centralizada essas avaliações do estado têm sido questionadas, considerando o quadro de pessoal, com apenas nove analistas de políticas públicas concursados⁵, o que levanta um ponto de atenção sobre a efetividade descrita do sistema avaliativo.

Como órgão central de planejamento, por sua vez, a estrutura atual da Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento da Seplag conta com uma unidade dedicada ao planejamento da ação governamental do Estado, que possui entre suas competências a governança do Plano Plurianual - PPA, por meio de uma rede participativa, regionalizada e de articulação com órgãos e entidades da administração pública, sob à ótica da Gestão para Resultados (Ceará, 2023).

Dentro deste escopo da coordenadoria, existem três células que colaboram para o objetivo final: a Célula Planejamento Governamental (Cpgov), a Célula de Gestão para Resultados (Ceger) e a Célula de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Planos (Cemap).

Com o objetivo de propor o monitoramento técnico e avaliação contínua de políticas e planos, a Cemap desempenha atividades relacionadas ao apoio do monitoramento da ação e da estratégia governamental, bem como acompanhar e avaliar o PPA (Ceará, 2023).

É por meio desta célula que se busca corrigir o rumo de execução das políticas públicas e garantir que as ações estaduais alcancem os resultados

⁵ Consulta realizada no Ceará Transparente (Informação sobre servidores públicos). Disponível em: <https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/servidores?locale=pt-BR&__=__>, Acesso em 30 de mar de 2026.

esperados para a sociedade, inclusive, assegurando a transparência por meio das ações governamentais na elaboração da Mensagem Governamental⁶ (Ceará, 2023).

Contudo, a análise documental desta pesquisa não encontrou avaliações de políticas públicas realizadas pela Cemap, sendo seus relatórios concentrados no monitoramento e avaliação do PPA especificamente.

Conforme estudo da FGV Clear (2025), para compreender se há uma estrutura institucional é necessário verificar um conjunto de elementos, tais quais a existência do marco legal, a capacidade administrativa de realizar as práticas avaliativas e orçamento para a atividade.

Futuras pesquisas podem se aprofundar no orçamento destinado a essas capacidades administrativas do próprio Ipece para cumprir sua missão institucional em relação à avaliação de políticas públicas.

Conforme se debate na literatura analisada, a sustentabilidade dos sistemas depende da criação de uma cultura de avaliação, que vai além da simples edição de leis. Isso exige investimentos contínuos em sistemas eletrônicos de informação, transparência pública e, crucialmente, no aperfeiçoamento de competências técnicas das equipes governamentais. Nesse aspecto, a meta-avaliação é uma prática em potencial para evitar lacunas entre a competência normativa e sistemas efetivamente em funcionamento.

7. Conclusão

Os achados da pesquisa indicam que a Meta-Avaliação no Brasil está em um estágio de consolidação teórica e aplicação incipiente, mas crescente, concentrada em algumas áreas, nas quais consolida-se como uma ferramenta multifacetada e essencial para diagnosticar a qualidade de processos avaliativos, promover o aprendizado organizacional e integrar a teoria acadêmica à prática de campo.

É fundamental, contudo, não subestimar a complexidade da meta-avaliação, apesar da aparente simplicidade das definições sobre sua realização, enfatizando-se a necessidade de uma reflexão cuidadosa e uma investigação minuciosa das práticas acadêmicas e funcionais envolvidas.

Sua aplicação enfrenta tensões importantes, especialmente no que diz respeito à universalidade dos padrões do JCSEE (utilidade, viabilidade, propriedade e precisão), que são criticados por sua origem cultural norte-americana e caráter genérico (Guerreiro; Ferrinho; Hartz, 2018).

Na literatura revisada, há a defesa de inclusão da "especificidade" como um quinto princípio fundamental, permitindo que a meta-avaliação considere as particularidades locais e as lógicas teóricas de cada intervenção, especialmente em contextos de desigualdade, o que é válido para o contexto cearense na qual esta pesquisa foi desenvolvida.

⁶ A Mensagem à Assembleia configura-se como instrumento de prestação de contas da ação governamental. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-mensagem-a-a-l/mensagem-a-assembleia-legislativa-2026/>. Acesso em 27 de mar. de 2026.

Em outro aspecto, a avaliação é reconhecida como um ato político não neutro. Por isso, a meta-avaliação deve transcender os relatórios formais para captar "influências" multidirecionais e as estruturas informais que realmente sustentam as intervenções (Furtado; Laperrière, 2012).

Por fim, destaca-se o desafio da Institucionalização no Brasil, pois embora seja um termo mais robusto no meio acadêmico, a meta-avaliação ainda é pouco institucionalizada na gestão pública brasileira. O principal obstáculo apontado é a resistência cultural dos avaliadores, que muitas vezes temem o caráter punitivo ou o uso de rankings, em vez de encararem o processo como uma oportunidade de reflexão crítica e melhoria. A meta-avaliação, portanto, é um instrumento capaz de transformar a prática avaliativa em objeto de reflexão crítica, unificando os mundos dos formuladores de políticas e dos executores de campo.

Conclui-se que a consolidação de uma cultura de avaliação no Brasil depende menos da criação de novas leis e mais do investimento em sistemas de informação transversais, transparência e, fundamentalmente, na profissionalização das equipes técnicas para garantir que os resultados avaliativos retroalimentem o ciclo de políticas públicas (FGV Clear, 2025). Nisso, a prática de meta-avaliação, considerando inclusive os conceitos presentes na literatura aqui debatidos, pode auxiliar.

No contexto prático, sua institucionalização possibilita a governança de sistemas de avaliação mais éticos e eficientes, evidenciando que a avaliação é autorreferente e transcende a simples aplicação para terceiros.

Meta-avaliação pode permitir que sistemas sejam estruturados de forma mais plural, tanto em relação aos sujeitos (avaliadores e avaliados), como a perspectivas epistemológicas e abordagens teórico-metodológicas heterogêneas.

Quanto à institucionalização a partir da análise documental da prática no estado do Ceará, é possível verificar que o termo "avaliação" é usado de forma ampla, com competências normativas, mas que, muitas vezes, se referem apenas ao monitoramento físico-financeiro do PPA, e não necessariamente a análises profundas de impacto ou desenho. Nesse aspecto, os conceitos e a prática de meta-avaliação podem ser um bom instrumento para a gestão cearense na busca por construir um sistema de avaliação de políticas públicas mais efetivo para sua realidade.

8. Referências

ALMEIDA, Cristiane Andrea Locatelli de; TANAKA, Oswaldo Yoshimi. **Meta-avaliação de uma avaliação participativa desenvolvida por gestores municipais de saúde com foco no padrão "Utilidade"**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 7, 2016.

ALMEIDA, Cristiane Andrea Locatelli de; TANAKA, Oswaldo Yoshimi. **Meta-evaluation of a participatory process in the strengthening of municipal management**. Revista de Saúde Pública, São Paulo, v. 51, p. 99, 2017.

ARROYO, Daniela Munerato Piccolo; ROCHA, Maria Silvia Pinto De Moura Librandi Da. **Meta-avaliação de uma extensão universitária: estudo de caso**. Avaliação, Campinas; Sorocaba, v. 15, n. 2, p. 135-161, jul. 2010.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. **Avaliação discursiva centrada em valores: modelo AV-VA**. Brasília: Enap, 2024. 44 p. (Policy Paper, n. 6; Coleção Cátedras 2024). Disponível em: [inserir link se houver]. Acesso em: 27 jan. 2026.

BOULLOSA, Rosana de Freitas; OLIVEIRA, Breyner Ricardo De; ARAÚJO, Edilson Tavares De; GUSS, Alcides Fernando. Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Avaliação*, [S. l.], v. 10, n. 1, p. e100521, 2021. DOI: 10.4322/rbaval202110005.

BRASIL. **Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023**. Institui o Comitê Gestor Interministerial do Programa de Democratização da Propriedade Rural. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11558.htm. Acesso em: 25 maio 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988

CAGLIARI, Erika Bomer et al. **Meta-avaliação como descritor controlado: um passo fundamental para qualificar buscas e expandir os estudos na área da saúde**. [Periódico não identificado], v. 34, 2024.

CEARÁ. **Decreto nº 32.216, de 08 de maio de 2017**. Dispõe sobre o modelo de Gestão para Resultados e institui a gestão de projetos de investimentos públicos. Fortaleza, CE: Diário Oficial do Estado, [2017]. Disponível em: <https://belt.seplag.ce.gov.br/consultar-decreto/>. Acesso em: 31 mar. 2026.

CEARÁ. **Decreto nº 35.609, de 4 de agosto de 2023**. Altera a estrutura organizacional da Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), aprova o regulamento, dispõe sobre os cargos de provimento em comissão e dá outras providências. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2023. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2023/08/Decreto-No-35.609-de-04-de-agosto-de-2023-DO-04.08.23.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). **Portaria nº 13, de 6 de março de 2018**. Constitui e designa o Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (CAPP) no âmbito do IPECE e dá outras providências. Fortaleza: IPECE, 2018.

ELLIOT, Ligia Gomes. **Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação**. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 941-964, out./dez. 2011.

FERNEDA, Edilson et al. **Elicitação e definição de requisitos baseada em meta-avaliação: o caso do Censo CRAS 2008**. *JISTEM - Journal of Information Systems and Technology Management*, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 193-214, jan./abr. 2014.

FGV CLEAR. **Diagnóstico dos sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2025. E-book. Disponível em: [https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/aed6b233-4da3-4ce7-9f05-08cfa794270/content]. Acesso em: 27 jan. 2026.

FIGUEIRÓ, Ana Cláudia et al. **Meta-evaluation of baseline studies of the Brazilian Family Health Strategy Expansion Project: a participatory and formative approach**. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 12, p. 2270-2278, dez. 2010.

FRANCO, Camila Ament Giuliani dos Santos et al. **OSCE para Competências de Comunicação Clínica e Profissionalismo: Relato de Experiência e Meta-Avaliação**. *Revista Brasileira de Educação Médica*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 326-334, jul./set. 2015.

FURTADO, Juarez Pereira; LAPERRIÈRE, Hélène. **Parâmetros e paradigmas em meta-avaliação: uma revisão exploratória e reflexiva**. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 695-705, 2012.

FURTADO, Juarez Pereira; LAPERRIÈRE, Hélène; SILVA, Rogério Renato. **Participação e interdisciplinaridade: uma abordagem inovadora de meta-avaliação**. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 38, n. 102, p. 468-481, jul./set. 2014.

GUERREIRO, Cátia Sá; FERRINHO, Paulo; HARTZ, Zulmira. **Avaliação em saúde na República da Guiné-Bissau: uma meta-avaliação do Plano Nacional de Desenvolvimento Sanitário**. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 42, n. 118, p. 55-70, jan./mar. 2018.

HARTZ, Zulmira Maria de Araújo. **Meta-avaliação da gestão em saúde: desafios para uma “nova saúde pública”**. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, p. 832-834, abr. 2012.

HEDLER, Helga Cristina; TORRES, Cláudio Vaz. **Meta-avaliação de Auditorias de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União**. RAC - Revista de Administração Contemporânea, Curitiba, v. 13, n. 3, p. 468-486, jul./ago. 2009.

NOGUEIRA, Renan Moreira; PORTO, Márcio de Souza. **Sentidos da participação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): fragmentos de uma avaliação em profundidade**. Revista Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, v. 10, n. 24, p. 128-141, jul./dez. 2023.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo De. **Evaluar desde a América Latina e a Contra Hegemonia no Campo da Avaliação de Políticas Públicas**. Revista Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, v. 1, n. Janeiro/Junho no 15, p. 50-65, 2019. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/41547>.

PINTO, Rodrigo S.; MELLO, Simone P. T. de; MELO, Pedro A. **Meta-avaliação: uma década do Processo de Avaliação Institucional do SINAES**. Avaliação, Campinas; Sorocaba, v. 21, n. 1, p. 117-142, mar. 2016.

SILVA, M. O. D. S. E. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M. O. D. S. E. Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora, 2013. p. 19-108.

ZIMMERMANN, Melissa Maria de Souza; ALVES, Lourdes. **Proposta de instrumento de meta-avaliação da autoavaliação institucional na educação superior**. Avaliação, Campinas; Sorocaba, v. 27, n. 3, p. 549-569, 2022.