

✓ Avaliação substantiva de políticas públicas: legitimidade, concepções de justiça e atores.

Camila Gonçalves De Mario¹

¹ Universidade Cândido Mendes

¹ Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

¹ Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política

Artigo apresentado no ALACIP

Resumo: O objetivo central deste artigo é através de uma reflexão teórica sobre os sentidos das políticas públicas e da ação, colaborar com a construção de uma metodologia de análise substantiva das concepções de justiça das políticas públicas, voltada para uma avaliação de políticas públicas que ocorra durante seu processo de produção e considere (1) as ideias, valores e concepções de justiça que legitimam a política e, (2) os atores sociais e suas ações, como peças fundamentais da construção das políticas públicas. Interessa: primeiro, compreender os resultados das políticas substantivamente, buscando o que lhes é subjacente, seus sentidos e significâncias éticas e morais que justificam a sua existência e manutenção ao longo do tempo. Segundo, a partir de uma perspectiva sociológica, analisar os atores e compreender como suas ideias e valores “fazem e refazem” cotidianamente a estrutura institucional da política e impactam nos resultados. Finalizo apresentando uma proposta metodológica.

Palavras-chave: avaliação de políticas públicas; justiça social; ação social.

EN Substantive evaluation of public policies: legitimacy, conceptions of justice and actors.

Abstract: The central aim of this article is, through a theoretical reflection about the public policies and social action meanings, elaborate a proposal for a methodological approach based on a substantive and public policies conceptions of justice perspective of evaluation. This approach needs to consider (1) the ideas, values and conceptions of justice that legitimates the policies, and (2) the social actors and their actions as fundamentals to the public policies production. The idea is: first, understand substantively the results, searching for which is subjacent to the public policy, namely, meanings, ethical and moral senses that justifies their existence and reproduction through the time. Second, adopting a sociological approach, analyzing the actors whom participates in the public policy production and comprehending how their ideas and values impacts in the daily institutional structural transformation and in the results. This article ends presenting a substantive methodological evaluation approach.

Key-words: public policy evaluation; social justice; social action.

ES Evaluación sustantiva de políticas públicas: legitimidad, concepciones de justicia y actores.

Resumen: El objetivo central de este artículo es a través de una reflexión teórica sobre los sentidos de las políticas públicas y de la acción, colaborar con la construcción de una metodología de análisis sustantivo de las concepciones de justicia de las políticas públicas, orientada a una evaluación de políticas públicas que ocurra durante su proceso de producción y tener en cuenta (1) las ideas, valores y concepciones de justicia que legitiman la política, (2) los actores sociales y sus acciones, como partes fundamentales de la construcción de políticas públicas. Interesa: primero, comprender los resultados de las políticas sustantivamente, buscando lo que les es subyacente, sus sentidos y significaciones éticas y morales que justifican su existencia y mantenimiento a lo largo del tiempo. Segundo, desde una perspectiva sociológica, analizar a los actores y comprender cómo sus ideas y valores “hacen y rehacen” cotidianamente la estructura institucional de la política e impactan en los resultados. Finalizo presentando una propuesta metodológica.

Palabras-clave: evaluación de políticas públicas; justicia social; acción Social.

FR Évaluation substantielle des politiques publiques: légitimité, conceptions de la justice et acteurs.

Résumé: L'objectif principal de cet article est, à travers une réflexion théorique sur les significations des politiques et des actions publiques, de collaborer à la construction d'une méthodologie d'analyse substantive des conceptions de la justice des politiques publiques, centrée sur une évaluation des (1) les idées, valeurs et conceptions de la justice qui légitiment la politique, et (2) les acteurs sociaux et leurs actions, en tant qu'éléments fondamentaux de la construction des politiques publiques. Il est intéressant: premièrement, de comprendre les résultats des politiques, en cherchant ce qui les sous-tend, leurs significations éthiques et morales et les significations qui justifient leur existence et leur maintien dans le temps. Deuxièmement, d'un point de vue sociologique, analysez les acteurs et comprenez comment leurs idées et leurs valeurs «façonnent et refont quotidiennement» la structure institutionnelle de la politique et son impact sur les résultats. Je conclus en présentant une proposition méthodologique.

Mots-clés: évaluation des politiques publiques; justice sociale; action sociale.

1 – PONTOS E QUESTÕES SOBRE A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Argumentei em artigos anteriores² que a avaliação de políticas públicas não pode ser pensada como apartada do processo de produção das políticas, que é preciso que a avaliação seja contínua e que esteja presente nas diferentes etapas que compreendem esse processo. Pensar a avaliação de forma contínua tem, ao menos, duas importantes implicações procedimentais e metodológicas: a primeira é que ela deve envolver todos os atores engajados diretamente na produção da política; a segunda é que seus métodos e critérios devem ser construídos coletivamente e devem ser de conhecimento público. Defendo que essa metodologia é um requerimento de um processo de avaliação que se realize enquanto instrumento de gestão e de uma perspectiva participativa.

A gestão pública, é uma atividade marcada pela indeterminação, pelo imediatismo/urgência da tomada de decisões, e pela pluralidade de atores e interesses envolvidos. Isso significa que as políticas públicas a despeito de serem instituições – que seguem regras legais, normas e procedimentos que são previamente estabelecidos em seu desenho e objetivos iniciais – têm seu cotidiano marcado por fatores contingentes que levam os atores envolvidos com sua produção a “fazer e refazer” processos, procedimentos e, a tomar decisões que não estavam previstas em suas normas e em seu desenho. A contingência presente na produção da política, e a discricionariedade contida na atuação do gestor, dos burocratas e produtores da política de uma forma geral³, atribui à instituição traços, anteriormente não considerados, e que podem alterar os rumos e os resultados da política pública.

Há uma complexa rede de fatos, fatores, atores e interesses que precisa ser considerada se o que queremos é realizar uma avaliação que contribua para o aperfeiçoamento da política e propicie ao gestor uma reflexão aprofundada sobre os seus sentidos e que o permita rever seu cotidiano. Dessa forma, contrariando o ideal da neutralidade dos agentes promotores da avaliação, considero que quanto maior for o conhecimento do cotidiano da política dos envolvidos com a avaliação, maiores são as chances de se promover uma reflexão substantiva e que questione os procedimentos e os sentidos da política.

Avaliações externas tanto podem desconhecer (ou terem um conhecimento superficial) os problemas enfrentados diuturnamente pelos atores que produzem a política, como também podem ser desenvolvidas a partir de critérios e interesses conflitantes com aqueles que justificam a existência da política e orientam as ações dos atores com ela diretamente envolvidos; já que não há avaliação

neutra, ou melhor, isenta de interesses políticos. Por isso, venho sublinhando a necessidade e a importância da realização de avaliações endógenas, que sirvam como um instrumento de gestão e permitam ao gestor, e demais atores envolvidos com a produção da política, refletir criteriosamente sobre sua prática. Soma-se ao modelo de avaliação endógena a participação popular, é importante garantir que os usuários/beneficiários diretos da política, e a sociedade de maneira mais ampla, tenham suas expectativas e opiniões incluídas nesse processo.

A reflexão que venho desenvolvendo, e a metodologia proposta neste artigo, têm sua origem na minha atuação enquanto gestora na Ouvidoria Geral do Município de Campinas (SP), e nas avaliações internas que realizávamos com a equipe visando o aperfeiçoamento do trabalho que desenvolvíamos. Nossas avaliações tinham ao menos dois eixos centrais: um dos eixos, era rever os procedimentos adotados e os resultados alcançados, refletindo sobre a nossa capacidade resolutiva, em grande parte dada pelo número de demandas respondidas e pelo tempo para resolução; o outro eixo era refletir sobre o escopo de atuação do órgão, sobre suas potencialidades e limites dada a relação que se estabelecia com o Estado e a sociedade⁴.

Refletir sobre o escopo de atuação de uma política pública significa refletir sobre seus sentidos, objetivos e sobre os valores de fundo que perpassam sua existência e formas de atuação.

O debate sobre os propósitos e sentidos da avaliação não é uma novidade em si. O campo da avaliação das políticas públicas vem discutindo os sentidos da avaliação e a necessidade de escapar de abordagens quantitativas, instrumentais e pautadas por uma visão linear e etapista da produção da política desde os anos 1990; debate que se coloca no cerne do desenvolvimento de métodos de avaliação participativos, por exemplo.

É consenso teórico que avaliar significa a construção de uma relação de causalidade entre os propósitos e metas de um programa e seus resultados (BOSCHETTI, 2009). Estabelecer uma relação de causalidade, implica em conhecer os objetivos, a intenção, o desempenho e estabelecer uma relação entre esses elementos e os resultados alcançados. O que se faz, portanto, é estabelecer um valor sobre os significados e efeitos de uma política pública. Como coloca Boschetti,

A avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade. Mais que conhecer e dominar tipos e métodos de avaliação ou diferenciar avaliação de análise, é fundamental reconhecer que as políticas sociais têm um papel imprescindível na con-

² Ver: Laisner e De Mario (2014) e De Mario, Laisner e Granja (2016).

³ Considero que devemos pensar os produtores das políticas públicas como atores plurais, estatais e não estatais, que possuem diferentes razões (ou interesses) para se engajar na produção política e também expectativas e percepções distintas sobre a mesma política pública. Dados os contornos atuais dos estados após e sob neoliberalismo, a produção das políticas é tarefa que vem sendo cada vez mais assumida pelo mercado, implicando em mudanças não apenas práticas como nos sentidos dos direitos sociais e das políticas públicas.

⁴ Trabalho a ideia de avaliação endógena e seus pressupostos no artigo: “Avaliação endógena e a legitimidade das políticas públicas: a experiência da Ouvidoria Geral do Município de Campinas (SP)” que será publicado na Revista Desenvolvimento em Debate (2018 – no prelo).

solidação do Estado democrático de direito e que, para exercer essa função, como seu objetivo primeiro, devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de programas, projetos e ações que devem universalizar direitos. Para tanto, toda e qualquer avaliação de políticas sociais (ou de programas e projetos) deve se sobrepor à mera composição de técnicas e instrumentos, e se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado (Boschetti, 2009, p.03).

A proposta de avaliação que desenvolvo nesse artigo parte da premissa exposta por Boschetti (2009), sobre a necessidade de identificar a concepção de Estado e de política social que orienta a política. Trata-se, portanto, de identificar concepções normativas orientadoras da prática institucional e dos atores envolvidos com a política pública analisada.

Somo à concepção de Estado, a identificação das *concepções de justiça da política pública*, a necessidade de questionarmos sua legitimidade e o quão democráticos são suas normas e procedimentos.

Nesse sentido uma avaliação que se proponha a refletir sobre os sentidos da política e pensar substantivamente seus resultados, precisa descolar-se dos paradigmas (neo)institucionalistas, e incluir as ideias, valores e atores em uma chave metodológica que rompa com a dicotomia entre instituição e atores. Por isso, busco na teoria social justificar uma abordagem dos atores que considere sua autonomia, capacidade de ação e seus impactos sobre as instituições.

Não apresentarei aqui uma revisão dos modelos hegemônicos de avaliação e nem retomarei as minhas discussões anteriores, o objetivo é dar um passo além. Desenvolverei, outrossim, uma argumentação que visa trazer alternativas analíticas e que enfrente aquele que considero um problema anterior, que se desdobra em dois eixos, e no qual esbarram as avaliações realizadas sob as premissas hegemônicas acima apontadas: (1) o nosso entendimento – em sentido ontológico – do que são as políticas públicas, e os métodos hegemônicos de análise e avaliação dele decorrentes (2) e a forma como entendemos a ação social quando em relação com as instituições, e, em decorrência, o lugar analítico ocupado pelos atores, ideias e valores.

O objetivo desse artigo é construir uma reflexão teórica que subsidie o debate e o desenvolvimento de métodos de avaliação substantivas, que possam ser aplicados em processos avaliativos tanto endógenos quanto realizados por analistas externos à produção da política. O intuito é estabelecer critérios e propor uma perspectiva metodológica que leve em consideração os valores

sustentados pelos atores e o impacto de sua atuação na implementação e nos resultados alcançados pela política.

Esta reflexão será orientada pelo debate da teoria social e política acerca das “concepções ideais e normativas em disputa e sempre pressupostas nas práticas sociais”, como coloca Rurion Melo (2017, p. 213). Dois eixos serão desenvolvidos de forma complementar: um sobre a justiça social e sua importância para as políticas públicas, buscando no debate da teoria normativa da justiça de matriz rawlsiana⁵ elementos para o entendimento dos valores que sustentam as políticas e estão em constante disputa pelos atores envolvidos em sua produção; e o outro, sobre a relação sujeito e estrutura, buscando na teoria social realista, especificamente no enfoque morfogênico, pistas para a construção de uma avaliação sociológica das políticas públicas que se coloque como alternativa ao paradigma de matriz institucionalista que orienta o nosso entendimento das políticas públicas.

1.1 – Legitimidade, Justiça e Ação Social: questões teóricas para uma avaliação substantiva das políticas públicas

É premissa central do campo de públicas que nosso objeto de estudo é o Estado em ação. O que se soma a perspectiva (neo)institucionalista, hegemônica no campo, a partir da qual as políticas públicas são entendidas como instituições cujas regras e normas orientam e influenciam o comportamento das pessoas quando em relação (direta ou indireta) com estas. Por esse viés, as instituições e seus procedimentos protagonizam a análise, e os atores e seus interesses são pensados a partir delas. Em suma, as políticas públicas são prévias às pessoas, produzem normas, influenciam comportamentos e exercem um importante papel na cultura política, garantindo sua estabilidade e reprodução ao longo do tempo.

Por esse prisma de análise, aos atores envolvidos cabe um papel menor, de coadjuvantes que em alguns momentos especiais, ou específicos, têm capacidade de intervirem na estrutura institucional e impactarem em seu *modus operandi* e nos seus resultados. Não são também quaisquer atores que possuem essa capacidade, o que nos leva a olhar para alguns grupos e negligenciar outros que estão diretamente envolvidos com o cotidiano da política – como é o caso dos usuários e dos burocratas de nível de rua, que passaram a receber mais atenção da literatura em um movimento mais recente.

Normalmente, atribui-se aos atores uma racionalidade cuja origem se encontra nas teorias da escolha racional, para a qual as

⁵ Ver debate de Vita, 2017.

peças agem a partir de um cálculo de perdas e ganhos levando em conta seus próprios interesses ou dos grupos que representam.

Faz-se importante pontuar que essas questões se referem ao campo de pesquisa e análise de políticas públicas de maneira mais ampla, e não somente ao momento da avaliação, que se desenvolve a partir de uma perspectiva muito mais instrumental, o que agrava o cenário que estou construindo aqui. Ademais, o dilema *instituição – ator* remete a um dilema maior presente nas ciências sociais como um todo.

Valeriano Costa (2014) ao refletir sobre uma agenda de pesquisa para o campo de públicas, coloca duas questões complementares que se coadunam com a perspectiva que busco desenvolver, e que se coloca como alternativa ao paradigma hegemônico que mencionei. O autor argumenta que precisamos investir em uma perspectiva de análise que se descole do esquema do “ciclo das políticas públicas” e considere a complexidade relacional e processual de sua produção; somada a análise da dimensão normativa da política, normatividade que indica que cada política pública (PP) tem uma intenção dependendo da concepção de pessoa e de justiça social que está na sua base.

A premissa do “Estado em ação” contém a ideia de que o Estado intervém em nossas vidas através das políticas públicas. Como coloca Costa (2014), é essa intervenção, cujos limites são indefinidos, que é objeto de análise do campo de públicas. O autor aponta que qualquer coisa pode ser o “palco” de atuação da intervenção estatal, já que diferentes agentes, do Estado ou da sociedade, podem propor uma atividade passível de se transformar em agenda de uma PP. O âmbito de atuação do Estado e seus limites são constantemente negociados e disputados no espaço público.

Ou seja, os limites das Políticas Públicas são indefinidos. Eles são pauta da própria concepção de Políticas Públicas. Isso cria um campo em eterna reconstrução. Quais são os limites, quais são os objetivos, quais são as práticas, quais são as formas de implementação, quais são as formas de avaliação, quais são as formas de legitimação... elas são dadas como pautas do próprio conceito. (Costa, 2014, p.143)

Segundo Costa (2014), a pauta das PPs é prisioneira de tensões e contradições sobre diferentes concepções de mundo, como concepções de desenvolvimento, cidadania, participação social. São tensões entre diferentes valores, ideias e crenças. No fundo, o que diferentes atores disputam são os limites da legitimidade dessa atuação.

No processo de produção das políticas públicas o Estado se torna o principal ator da mobilização e transformação da sociedade, porém não é o único. Por isso, para o autor devemos pensar em um “ciclo das políticas públicas” muito mais complexo do que a sequência de etapas de “dimensão racionalizadora” que orientam nossas análises. Há uma “dimensão complexa” marcada pela natureza contraditória do Estado e da sociedade que requer uma reflexão sobre o que estamos fazendo, sobre os sentidos da ação por meio das políticas públicas. O que significa sermos menos descritivos e mais analíticos, e dar mais espaço para o indeterminado, para aquilo que é inesperado e foge à racionalidade dos desenhos e normas institucionais, e dos esquemas de implementação e avaliação. Ou seja, significa que

(...) certos campos emergentes na análise de Políticas Públicas vão refletir o próprio sucesso das Políticas Públicas como uma evidência do poder do Estado como uma máquina de intervenção na sociedade. Mas ao mesmo tempo isso leva a um processo reverso de penetração da sociedade no Estado. Esse ciclo “de cima para baixo” e “de fora para dentro” da sociedade começa a ser cada vez mais insuficiente para dar conta da análise e o Estado, portanto, deve não apenas pensar na implementação, ele se torna parceiro e, algumas vezes, objeto das próprias PPs. (Costa, 2014, p.149)

Ao abarcar essa dimensão complexa da política devemos nos perguntar sobre quem dá o tom da PP, se o Estado ou se a sociedade. Caminho que nos leva à dimensão normativa da análise, que se desenvolve em pelo menos em dois campos, o da legitimidade e o das concepções de justiça.

O primeiro nos faz questionar quais setores da sociedade são capazes de legitimar, e criar condições de legitimidade nesse ambiente conflitivo da produção das políticas públicas, que no caso brasileiro, desde os anos 1980, passaram cada vez mais a ter que dar respostas aos problemas ligados à pobreza e à desigualdade social.

Isto se dá em quase todos os setores da sociedade. Essa dimensão que estou chamando de “normativa” é uma dimensão constitutiva dos campos, ou seja, em que medida eu sou capaz de legitimar e criar condições de legitimidade nesse ambiente conflitivo e extremamente dinâmico para as políticas. (Costa, 2014, p. 154)

Instaura-se nessa disputa um conflito ético-político, conflito que se desenvolve no segundo campo, o campo das concepções de justiça das políticas públicas, afinal é preciso responder o que seria e como implementar uma política pública justa, “que atenda de forma justa aos beneficiários ou afetados pela política” (Costa, 2014, p. 156).

Considero que análises e avaliações de políticas públicas que se desenvolvam a partir de premissas normativas e que trabalhem com a ideia de um “ciclo complexo” da produção das políticas públicas requerem uma reflexão que se estabeleça em diálogo com as teorias social e política.

É no debate das teorias normativas da justiça que busco parâmetros que embasem a análise das concepções de justiça das PPs⁶. Álvaro de Vita (2017), em artigo recente que discute o “fazer da teoria política normativa” e a justiça rawlsiana, desenvolve dois pontos que a meu ver se somam à discussão elaborada por Costa (2014) – com a qual venho trabalhando desde minha pesquisa de doutoramento – a das concepções de justiça das PPs.

Vita (2017) argumenta, que a teoria de matriz rawlsiana seria uma perspectiva “orientada por problemas”, para “questões controversas do mundo contemporâneo”; o que se amplia para o debate das teorias normativas da justiça que se constrói após e em diálogo com a teoria da justiça de Rawls.

O autor sustenta que a teoria política normativa se desenvolve a partir de julgamentos avaliativos que podemos submeter a um exame racional. Para Vita (2017, p.97) esse exame deve se realizar por duas razões, uma é que as questões controversas do mundo contemporâneo têm uma dimensão normativa suscetível de uma discussão específica. Inclusive uma pesquisa empírica requer que essa dimensão normativa seja adequadamente enfrentada se quisermos refletir substantivamente sobre os achados de pesquisa de campo. A outra razão, para fazermos esse exame, é que precisamos de critérios válidos para fundamentar nossos juízos de valor sobre as leis e as instituições.

O autor ressalta que as instituições – enquanto normas e formas de exercício da autoridade, que regulam direitos, tributação, provisão de bens básicos fundamentais como saúde e educação, para citar alguns exemplos – têm efeitos profundos na vida que somos capazes de levar, e por isso a questão que devemos nos colocar é se elas são eticamente defensáveis, e se não forem refletir sobre como deveriam ser reformadas.

Isso constitui parte significativa da discussão pública em sociedades nas quais há uma forma democrática de organização da autoridade política e nas quais

a liberdade de expressão é garantida. E os juízos que constituímos sobre essas questões baseiamse pelo menos em parte em princípios gerais. Mas discordamos sobre princípios fundamentais tanto quanto discordamos acerca de questões de política pública. Fazer teoria política normativa consiste essencialmente em explicitar e justificar racionalmente alguns desses princípios e confrontá-los com princípios distintos e suas possíveis implicações institucionais. (Vita, 2017, p. 97)

2 – PERSPECTIVA METODOLÓGICA: A ANÁLISE SUBSTANTIVA E SOCIOLÓGICA

A avaliação, como a proponho, e a reflexão sobre a legitimidade das políticas públicas são relacionais, pois, avaliar substantivamente leva a questionamentos afeitos à legitimidade da política. Trata-se de um modelo de avaliação que requer refletir sobre os valores de fundo orientadores da política e sobre os atores e as ideias que impactam em sua produção.

2.1 – Concepções de justiça das políticas públicas

Proponho uma avaliação substantiva cuja metodologia indague as ideias e os valores que justificam a política pública. O viés de análise que venho construindo adota como ponto de partida o escrutínio das concepções de justiça social que orientam as políticas (DE MARIO, 2016b). Minha abordagem tem como ponto de partida as teorias normativas da justiça, principalmente as teorias críticas da justiça e aquelas distributivistas vinculadas ao liberalismo igualitário⁷. Considero que as políticas públicas em sociedades democráticas têm dentre seus objetivos centrais a promoção da justiça social. Embora a noção de justiça social possa ser, genérica e superficialmente, definida a partir da “promoção de desenvolvimento e redução das desigualdades sociais”, trata-se de um conceito complexo (com diferentes e divergentes definições normativas) e que deve ser compreendido a partir do contexto social. Entender as concepções de justiça social que orientam as instituições e a agência requer analisar a compreensão de pessoa e cidadania sustentada por cada sociedade, o entendimento de Estado e, os valores que justificam a existência ou não dos direitos dos cidadãos (civis, políticos e sociais).

As políticas públicas realizam uma redistribuição de bens, renda e recursos sociais que se justifica a partir das noções de justiça e pes-

⁶ Ver: De Mario(2016b)

⁷ Na teoria crítica, Rainer Forst e Nancy Fraser, e no liberalismo igualitário John Rawls e Amartya Sen.

soa socialmente sustentadas, nesse sentido o enfoque liberal igualitário nos é útil para pensar seus limites e potencialidades perante a estrutura social básica da sociedade, que de acordo com John Rawls (2005; 2008) determina pontos de partida individuais e promove as desigualdades e discriminações que restringem as expectativas de vida das pessoas.

Em última instância, sociedades justas deveriam promover a autonomia e a emancipação das pessoas, com políticas públicas que não as restringissem ao papel de “meras receptoras de bens e de ajuda, alvos da ação benemérita do outro”. Pois, enquanto meras receptoras as pessoas não contam para o processo de decisão sobre a distribuição da riqueza socialmente produzida (FORST, 2014). É a partir desse ponto central que a teoria crítica da justiça, somada às perspectivas distributivistas e do reconhecimento, nos permite não apenas compreender substantivamente o desenho institucional e os propósitos das políticas públicas em sociedades democráticas (como faz o liberalismo igualitário), mas também ir além e fazer a crítica dos sentidos da justiça social que justificam e legitimam a política.

O conceito de legitimidade conecta-se diretamente ao conceito de justiça e democracia, bem como a outras concepções normativas orientadoras da ação que devem ser analisadas de acordo com o contexto institucional quando elaboramos questionamentos sobre a legitimidade de uma política, ou de um governo.

Para Forst (2017) legitimidade é um conceito que pode ser usado tanto a partir de um eixo descritivo, como de um eixo normativo. Sua complexidade analítica decorre do fato de que seu uso descritivo deve referir-se a uma dimensão normativa das relações, como a justiça e a aceitação da obrigatoriedade do dever de obediência às normas. Legitimidade é um conceito que normativamente depende de outras “fontes”, tais como estabilidade, legalidade, liberdade, igualdade, justiça. Nos termos de Forst (2017, p.132), “so description may deal with substantive normative phenomena while, remaining a description.”

Uma instituição ou governo, que seja antidemocrático e injusto não será legítimo. Isso porque práticas democráticas de justificação requerem uma dimensão crítico-reflexiva que questione seus próprios procedimentos e seus resultados com vistas a sua justificação. Sujeitos que não são meros receptores de bens, devem ser incluídos em uma estrutura básica de justificação, que para Forst é a questão central da justiça, tanto que

[...] the relevant political and social institutions can banish arbitrariness only if those subjected to norms can be co-authors of the norms within those institutions. The question of political and social justice is whether political and social re-

lations are justifiable, and the answer to this question is the call for a basic structure of justification (Forst, 2017, 136)

A democracia é um requerimento político da justiça, um regime antidemocrático não conseguirá promover justiça social, a injustiça de um regime paternalista, por exemplo, não será superada ou minorada por uma melhoria nas condições materiais de vida, assim como é igualmente impossível que um Estado que viola seriamente a justiça social seja legítimo, porque a injustiça social, principalmente se for estrutural, é uma forma específica de repressão política.

Enquanto a legitimidade de uma política pública pode ser analisada de forma descritiva – orientada por uma dimensão normativa – e a partir da relação que as pessoas estabelecem com a política e suas obrigatoriedades, o que permite variabilidade na análise; a justiça de uma política pública relaciona-se com o seu contexto e com a existência de uma estrutura básica de justificação que confira autoridade política a todos nós, impedindo que surjam e se reproduzam relações de dominação, opressão e submissão.

Justiça tem mais valor do que a legitimidade, porque ela nos obriga, para o bem daqueles que sofrem com a injustiça, a não responder questões sobre justiça de forma meramente descritiva ou arbitrária, normativamente toda questão sobre legitimidade está submetida a justiça⁸. “The question of legitimacy is, of course, a question of justification; but to answer it in a democratic, egalitarian, and reflexive way is a question of justice in political contexts” (FORST, 2017, p.138).

2.2) Ação Social: atores, ideias e valores

No que se refere a análise dos atores e da ação social para a avaliação das políticas públicas, proponho sua construção a partir da uma abordagem que se baseie no enfoque morfogenético de Margaret Archer, a autora propõe um enfoque sociológico que escape ao dilema estrutura x agência. Sua empreitada consiste em compreender estrutura e agência de forma relacional, para Archer (2009) há um jogo mútuo entre elas que deve ser compreendido a partir de um viés temporal, sua perspectiva evita tanto as análises ascendentes que vão sempre da agência para a estrutura, como as descendentes nas quais o movimento vai da estrutura para a agência. Essencialmente, no enfoque morfogenético a estrutura social é resultado de interações humanas que ocorreram no passado, entre seres humanos reais já mortos, e se reproduz mediante a ação daqueles que estão vivos, a sociedade é a realidade que surge a partir de um jogo mútuo entre estrutura e agência.

⁸ Nos termos do autor: “to put it metaphorically, there is a goddess of justice, but not of legitimacy. That is just another way of expressing the overriding binding force of justice. Viewed in normative terms, every notion of legitimacy must submit to it.” (FORST, 2017, p.137)

O esforço central do enfoque morfogenético está em demonstrar que os atores sociais são (1) ao mesmo tempo livres e constrangidos pela estrutura social, e (2) que temos alguma consciência disso. O primeiro dado é derivado da realidade social, o segundo da reflexividade da natureza humana, tratam-se de dois aspectos da realidade social que precisam ser reconhecidos e reconciliados pela teoria social.

Em função do espaço não explorarei de forma mais detida nesse artigo a teoria de Archer, chamo apenas atenção para sua formulação central sobre a agência, nos termos da autora: “la agencia guía la elaboración estructural y cultural, pero ella misma es elaborada en el proceso” (ARCHER, 2009, posição 5932).

Para a autora a agência tem propósitos próprios, é reflexiva e opera como um mecanismo responsável tanto pela estabilidade como pela mudança; os fatores estruturais e culturais influenciam os agentes através da formação das situações nas quais se encontram, criando razões para diferentes cursos de ação para determinados atores. Entretanto, uma boa razão para a ação requer um agente reflexivo, que a avalie como uma boa razão para agir e então decida agir, isso não significa afirmar que os atores tenham capacidade comparativa, perspectiva histórica (como a de um sociólogo) e nem que se orientem segundo a teoria da ação racional⁹.

Em suma, a morfogênese é dupla, porque o mesmo processo pelo qual as pessoas levam a cabo a transformação social é simultaneamente responsável pela transformação da agência. Archer ressalta que os resultados da ação nem sempre são aqueles esperados pelo ator, pois os resultados incluem acordos, concessões e também consequências não desejadas.

Al mismo tiempo, sin embargo, la agencia se habrá transformado ella misma en un elemento crucial del proceso de funcionamiento para la estabilidad o el cambio social. La elaboración de la agencia contiene su propia cuota de consecuencias no deseadas que son igualmente poderosas para condicionar la interacción posterior, definiendo las posiciones de grupos en relaciones distintas entre ellos, con opciones diferentes de ganar e influenciando los resultados sistémicos. (ARCHER, 2009, posición 6068)

3 – APONTAMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia avaliativa que proponho nesse artigo baseia-se na minha prática de avaliação endógena enquanto gestora. Desenvolvi aqui uma proposta seminal, que somará essa experiência aos

critérios que proponho como fundantes da *avaliação substantiva a partir de concepções de justiça*. A metodologia proposta também dialoga e se orienta pelo debate da avaliação participativa com abordagem política (Laisner; De Mario, 2016) e da avaliação em profundidade (Rodrigues; Gussi, 2010).

A avaliação substantiva requer o uso de métodos qualitativos de levantamento dos dados. Nesse sentido o método etnográfico aliado a realização de entrevistas qualitativas e de grupos focais que incluam os atores envolvidos na produção da política pública e seus beneficiários, são essenciais. À pesquisa de campo etnográfica¹⁰ somo a análise do conteúdo do desenho da política, buscando desvelar seus princípios e objetivos, e também a análise dos discursos publicamente construídos sobre a política, como aqueles que se constroem a partir de opiniões e análises veiculadas pela mídia, que influenciam a imagem das políticas públicas, sua justificação pública e, portanto, sua legitimidade.

Como em outras propostas metodológicas de avaliação, trata-se de uma metodologia que precisa lidar com o problema da subjetividade do avaliador. A avaliação substantiva a partir de concepções de justiça pode ser realizada de forma endógena e/ou externa, desde que a análise dos dados obtidos seja feita considerando a diferença de ponto de partida que marca o olhar daquele que conduz o processo avaliativo. Se for um ator externo à instituição é preciso ter claro que seu olhar é conduzido por referências e experiências estranhas à política avaliada, e que essas estarão na base do julgamento e dos valores que servirão de parâmetro para a condução da avaliação e para a leitura dos resultados obtidos. No caso de um ator interno, esses parâmetros formados pela experiência vivida se somam a sua vivência institucional, ao seu conhecimento sobre o funcionamento diário da máquina estatal e do papel desempenhado pelos demais atores envolvidos em sua produção. Ambas as perspectivas influenciam no processo e na leitura dos resultados.

Por essa razão, os critérios normativos sobre concepções de justiça, democracia e legitimidade que apresentei ao longo do artigo é que constituem o parâmetro orientador para inquirir sobre os procedimentos de produção da política e sobre os resultados obtidos. O primeiro passo é definir normativamente, a partir do contexto social e histórico da política avaliada, quais concepções de justiça se referem aos propósitos sustentados pela própria política e às expectativas sustentadas pelos seus beneficiários e pela sociedade de forma mais ampla. Em uma democracia a legitimidade da política requer a existência de uma “certa coerência”¹¹ entre as expectativas e percepções dos cidadãos e os propósitos institucionais e resultados obtidos.

¹⁰ De acordo com Rodrigues (2008, p.12): “As abordagens interpretativas da avaliação de políticas, por exemplo, têm no método etnográfico um instrumento privilegiado de análise (Greene, 2001; Lejano, 2006). Mas, é bom enfatizar, existem na antropologia um campo de discussões e divergências e uma vasta literatura sobre o estatuto da etnografia, sua abrangência analítica, formas menos ou mais legítimas de apresentação dos resultados e as especificidades da aplicação desse instrumental em situações diversas daquelas que foram vivenciadas pelos antropólogos clássicos, o que, evidentemente, não deve ser desconsiderado. Ou seja, as ciências sociais, ao entrarem nesse debate e nessa prática relativos à avaliação de políticas públicas, podem contribuir, não apenas com o fornecimento de instrumentais metodológicos, mas também com a reflexão continuada sobre técnicas, conceitos e paradigmas de interpretação e análise que se dão no âmbito das disciplinas que compõem este campo do conhecimento.”

¹¹ Não considero que seja possível esperar perfeição, porque tanto as expectativas, como as instituições se transformam ao longo do tempo, o que produzirá sempre um gap entre um e outro.

⁹ El enfoque morfogenético se distancia así tanto de una concepción de la agencia en singular (ve más beneficioso aplicar el término a colectivos) y también de sobrecargar a los individuos contemporáneos con responsabilidades agenciales para crear o mantener todas las características actuales de la sociedad. (ARCHER, 2009, posición 6005)

Essas concepções orientadoras da avaliação são ao mesmo tempo pré-existentes e dependentes das relações que se constituem a partir da existência da política, o que significa que elas se transformam ao longo do processo. Em alusão ao enfoque teórico morfo-genético de Archer, os atores herdamos (da experiência vivida por seus antepassados) concepções de justiça, de democracia, de cidadania e de pessoa que são incorporadas em suas práticas e corporificadas pelas instituições e, em um movimento duplo, essas concepções, ao serem questionadas e reelaboradas elas transformam as suas ações e a estrutura institucional. Por isso, uma teoria política normativa “voltada para problemas” deve constituir o parâmetro orientador da avaliação, somado a uma análise do contexto social, econômico e político no qual se insere a instituição.

As concepções de justiça devem ser pensadas como instrumento analítico em dois eixos complementares: um interno à lógica da política pública, inerente a seus propósitos e valores expressos em suas diretrizes; e outro externo, referente às concepções de justiça de fundo, sustentadas socialmente e que servem como orientadoras das relações sociais vistas a partir da perspectiva do dever do Estado democrático e dos direitos de cidadania.

A reflexão sobre a justiça dos resultados da política deve considerar o impacto na vida das pessoas em termos materiais, políticos e simbólicos. Deve-se questionar: o impacto na distribuição de renda, bens e recursos; o impacto sobre o reconhecimento social e sobre o auto respeito dos beneficiários da política avaliada; a democratização dos procedimentos e a capacidade de criar uma estrutura básica de justificação, e por fim, a capacidade de alterar a estrutura de relações sociais de opressão, dominação e exploração¹².

Claro, essas são exigências elevadas que não se espera, ingenuamente, que sejam plenamente atendidas pelas políticas públicas avaliadas, mas elas devem sim constituir um critério que nos possibilite refletir sobre a justiça dos procedimentos e dos resultados, já que a justiça é um dos mais importantes valores das democracias contemporâneas e, enquanto tal, não pode ser definida apenas descritivamente a partir da empiria.

Uma vez esclarecido o critério normativo que será o parâmetro orientador da avaliação, busco estabelecer, ainda como exercício inicial, as etapas centrais do processo avaliativo cuja proposta é que se realizem a partir da adoção do método etnográfico de pesquisa somado a realização de entrevistas qualitativas e de grupos focais. Como um recurso analítico, descrevo abaixo três eixos de análise complementares, o primeiro se refere ao desenho da política e sua organização institucional; o segundo é voltado para a ação social e para as relações que se constroem entre os atores envolvidos no

processo de produção da política, e entre esses últimos e os beneficiários e a opinião pública; e o terceiro voltado para a justificação e legitimidade da política pública.

1º Eixo

a – Entendimento dos objetivos e diretrizes da política a partir da concepção de justiça presente em seu desenho, orientadora de seus princípios e, também, daquela socialmente sustentada (presente na Constituição);

b – Entendimento do papel e dos procedimentos institucionais através dos quais se dá a implementação da política.

Busca-se nesse eixo refletir sobre como os atores envolvidos com a produção da política entendem os seus objetivos, essencialmente: se conhecem as diretrizes centrais da política; se têm clareza das regras e normas que se estabelecem a partir dessas diretrizes e, como interpretam e compreendem os seus sentidos. O intuito é realizar um escrutínio e refletir sobre as crenças, valores e ideias sustentados pelos atores, e sua influência no modo como eles se inserem na instituição e interpretam os propósitos da política.

2º Eixo

c – Percepção dos atores sobre sua própria atuação e sobre a atuação dos demais atores envolvidos com a produção da política;

d – Relação que se estabelece com os beneficiários e com a opinião pública.

O objetivo desse eixo é entender o cotidiano da política e dar centralidade ao ator e suas ideias na avaliação dos procedimentos adotados e dos resultados alcançados. É preciso levar em consideração o nível de discricionariedade dos gestores, burocratas e agentes que fazem parte da instituição, indagando até que ponto suas concepções de mundo (crenças, ideias e valores) impactam na organização institucional e nas normas e procedimentos estabelecidos no desenho da política. A premissa orientadora desse eixo considera que as instituições se constroem e se refazem cotidianamente a partir da ação social e das ideias e valores sustentados pelas pessoas em relação com elas.

3º Eixo

e – Percepção dos beneficiários e dos produtores da política acerca dos resultados alcançados;

f – Inquirir, enquanto avaliador, sobre a capacidade de justificação e sobre a legitimidade da política.

O intuito do terceiro eixo requer olhar para a “vida que as pessoas realmente levam”¹³ e questionar o impacto que a política teve nas injustiças às quais seus beneficiários estiveram historicamente submetidos. A análise deve considerar as condições de vida das pessoas

¹² O estabelecimento de tais critérios atende a tarefa da teoria crítica da justiça.

¹³ No sentido defendido por Amartya Sen. Para o autor as teorias da justiça precisam se voltar para a vida que as pessoas são capazes de levar. Em seu livro “The idea of justice”, Sen (2009, p.xi) afirma: “In the approach to justice presented in this work, it is argued that there are some crucial inadequacies in this overpowering concentration on institutions (where behavior is assumed to be appropriately compliant), rather than on the lives that people are able to lead. The focus on actual lives in the assessment of justice has many far-reaching implications for the nature and reach of the idea of justice.”

em temos materiais, mas também as expectativas que elas tinham com relação a política pública avaliada versus, a realidade da política e os impactos em suas vidas.

Deve-se também promover uma reflexão crítica entre aqueles que participam do cotidiano da política, confrontando suas expectativas e percepções acerca dos sentidos de seu trabalho, e formulando questionamentos substantivos sobre os resultados alcançados.

Os questionamentos sobre a legitimidade da política precisam recair sobre a justificação interna e externa da política, e buscar responder sobre a justiça da política pública.

CONSIDERAÇÕES

Busquei ao longo desse artigo demonstrar a necessidade de realizarmos avaliações de políticas públicas que indaguem os resultados das políticas públicas a partir de uma reflexão que leve em consideração os valores que justificam e legitimam a política e, que questione seus impactos sobre a vida das pessoas adotando como parâmetro as concepções de justiça social coadunadas com esses valores e sustentadas pelas sociedades em um determinado contexto.

É preciso questionar os sentidos da política e seus valores de fundo para que possamos relacionar expectativas, percepções e resultados práticos alcançados; evitando realizar uma avaliação meramente instrumental e a partir de critérios externos e estranhos à política, o que pode facilmente levar a avaliações negativas ou distorcidas.

Acredito que o enfoque morfogenético proposto por Margaret Archer (2009) está metodologicamente mais próximo do meu entendimento daquilo que é imanente à política pública. A sociologia de Archer nos propicia repensar o papel dos atores na produção e para a avaliação das políticas públicas, tarefa essencial se o que queremos é realizar avaliações contínuas e endógenas. Sublinho que avaliadores externos também devem se questionar sobre os atores envolvidos e seus interesses, e como esses agem e colaboram para a reprodução e manutenção das políticas públicas ao longo do tempo.

BIBLIOGRAFIA

ARCHER, Margaret. **Teoria social realista**: el enfoque morfogenético. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2009. [Kindle edition]

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS; ABEPSS. (Org.). **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. 1ed. Brasília: CFESS, 2009, v. 1, p. 575-592.

COSTA, Valeriano. Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. In: **Idéias – Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Universidade Estadual de Campinas**. Vol.06, N.02, 2015.

DE MARIO, C. **Saúde como questão de justiça**. São Paulo: Paco Editorial, 2016a.

_____. Concepções de justiça e a análise de políticas públicas. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 8, p. 5-14, 2016b.

DE MARIO, C., LAISNER, R., GRANJA, R. “Avaliação de Políticas Sociais e participação popular: uma abordagem política”. **O Social em questão**. (PUC-RIO), ano XIX, n.36, p. 39-64, 2016.

FORST, R. **Contextos da justiça**: filosofia política para além do liberalismo e comunitarismo. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. **The Right to justification**. Elements of a constructivist theory of justice. New York: Columbia University Press, 2012.

_____. **Justification and Critique**. Towards a Critical Theory of Politics. Cambridge, UK: Polity Press, 2014.

_____. **Normativity and Power**. Analyzing Social Orders of Justification. Oxford, University Press, 2017.

GUSSI, Alcides Fernando; RODRIGUES, Lea Carvalho. A experiência do Núcleo Multidisciplinar de Políticas Públicas – NUMAPP do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas. MORENO, Isidoro; PALENZUELA, Pablo; RODRIGUES, Lea Carvalho; RUBEN, Guilherme Raúl (Orgs.). **Trabalho, Políticas Públicas e Estratégias Empresariais**. Fortaleza: MAPP/Expressão Gráfica, 2010, p. 23-32

MELO, Rúion. TEORIA POLÍTICA E PESQUISA SOCIAL. Lua Nova, São Paulo, n. 102, p. 211-230, dez. 2017.

LAISNER, R., DE MARIO, C. G. “Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social”. **Revista de Políticas Públicas** (UFMA), v.18, p.619 – 630, 2014.

RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. **Political Liberalism**. Expanded Ed. New York: Columbia University Press, 2005.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas**. UFC, número 1, 2008, p. 7-15.

_____. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. PRADO, Edna Cristina e DIÓGENES, Eliane Maria Nogueira (org.) **Avaliação de Políticas Públicas: entre Educação & Gestão Escolar**. Maceió/AL, EDFAL, 2011.

SEN, Amartya. **The Idea of Justice**. Massachusetts: The Belknap Press, 2009.

VITA, Álvaro de. TEORIA POLÍTICA NORMATIVA E JUSTIÇA RAWLSIANA. Lua Nova, São Paulo, n. 102, p. 93-135, dez. 2017.