

✓ Avaliar desde a América Latina e a Contra Hegemonia no Campo da Avaliação de Políticas Públicas

Breyner Ricardo de Oliveira¹

¹Universidade Federal de Ouro Preto

¹Centro de Educação Aberta e a Distância

¹Programa de Pós Graduação em Educação

¹Programa de Pós Graduação em Economia Aplicada

Artigo apresentado no JOINPP

Resumo: Este artigo apresenta a agenda de pesquisa do Grupo de Pesquisa Avaliar desde a América Latina e as atividades que vem sendo realizadas no âmbito do grupo. Ao trazer algumas das dimensões que estruturam e norteiam a agenda, dando centralidade à dimensão política, o grupo pretende tensionar com a ortodoxia no campo ao assumir que a avaliação de políticas públicas desconsidera os sujeitos sociais envolvidos nas políticas, suas agendas e interesses, tornando-os invisíveis. A agenda defendida pelo GT dá visibilidade a essas questões, contribuindo para que a avaliação seja compreendida a partir de condicionantes e constructos teóricos que extrapolem objetivos meramente regulatórios e administrativos.

Palavras-chave: Avaliação; políticas públicas; economia política da avaliação; contra hegemonia.

EN *Evaluar desde a América Latina and Contra Hegemonia in the Field of Public Policy Evaluation*

Abstract: This article presents the research agenda of the Group Evaluar desde a América Latina and the activities that have been carried out within the scope of the group. By bringing some of the dimensions that structure and guide the agenda, giving centrality to the political dimension, the Group intends to oppose to the orthodoxy in the field by assuming that the evaluation of public policies disregards the social subjects involved in the policies, their agendas and interests, the invisible ones. The agenda advocated by the Group gives visibility to these issues, contributing to the assessment being understood from theoretical constraints and constructs that go beyond mere regulatory and administrative objectives.

Key-words: Evaluation; public policy; political economy of evaluation. evaluation and against hegemony.

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

Resumen: Este artículo presenta la agenda de investigación del Grupo de Investigación Evaluar desde América Latina y las actividades que se vienen realizando en el ámbito del grupo. Al traer algunas de las dimensiones que estructuran y orientan la agenda, dando centralidad a la dimensión política, el grupo pretende tensionar con la ortodoxia en el campo al asumir que la evaluación de políticas públicas desconsidera a los sujetos sociales involucrados en las políticas, sus agendas e intereses, los invisibles. La agenda defendida por el grupo da visibilidad a esas cuestiones, contribuyendo para que la evaluación sea comprendida a partir de condicionantes y constructos teóricos que extrapolen objetivos meramente regulatorios y administrativos.

Palabras-clave: Evaluación; políticas públicas; economía política de la evaluación; evaluación y contra hegemonía.

FR *Évaluer d'Amérique latine et Contra Hegemonia dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques*

Résumé: Cet article présente le programme de recherche du groupe Evaluate d'Amérique latine et les activités menées dans le cadre de ce groupe. En apportant certaines des dimensions qui structurent et orientent l'agenda, en donnant une place centrale à la dimension politique, le groupe de travail entend souligner l'orthodoxie sur le terrain en supposant que l'évaluation des politiques publiques ne tienne pas compte des sujets sociaux impliqués dans les politiques, de leurs agendas et intérêts, les invisibles. L'agenda préconisé par le groupe de travail donne de la visibilité à ces questions, contribuant à faire en sorte que l'évaluation soit comprise à partir de contraintes théoriques et de constructions allant au-delà de simples objectifs réglementaires et administratifs.

Mots-clés: Evaluation; politiques publiques; économie politique de l'évaluation; evaluation et contre l'hégémonie.

INTRODUÇÃO

Com o crescimento quantitativo e da importância das políticas sociais fomentadas pelo Estado brasileiro induzidas pelas mudanças na Constituição Federal/1988 e pela agenda reformista iniciada nos anos 1990, a avaliação de políticas públicas começou a ser problematizada quanto à sua forma, seus usos e intencionalidades políticas. Esse processo impôs a avaliação como elemento constitutivo da gestão pública, nos contornos dos critérios de eficiência administrativa propostos por uma agenda liberal. Nesse período, a avaliação de políticas públicas tornou-se exigência de organismos internacionais (i.e. Banco Mundial, UNICEF e outros tantos), que passaram a condicionar empréstimos, notadamente na área social, atrelados à adoção de metodologias voltadas para a mensuração dos impactos e dos resultados obtidos. Tais medidas contribuíram sobremaneira para as modificações no campo das avaliações sistemáticas de políticas e programas governamentais (GUSSI; OLIVEIRA, 2016).

Nesse mesmo período, as alterações advindas da CF/1988, no contexto de emergência da sociedade civil e da necessidade de se criar mecanismos de controle social, também contribuíram para modificar a dinâmica no campo da avaliação. Uma vez que novos atores sociais e institucionais passam a fazer parte da arena decisória e/ou reforçam sua atuação como grupos de pressão qualificados (sindicatos, partidos políticos, organizações não-governamentais, conselhos sociais, associações de classe, movimentos sociais, dentre outras), a avaliação, ainda que preserve as intencionalidades definidas pela agenda liberal que orienta Estados e organismos multilaterais, passa a dialogar com outras dimensões e agendas, subjacentes à esse campo: os territórios, os interesses dos cidadãos, as disputas entre modelos de desenvolvimento social e econômico no âmbito da ação estatal.

Esse artigo não tratará de questões de método ou de ordem instrumental, já que Gussi e Oliveira (2016) e Rodrigues (2011; 2016) trataram dessa discussão. O objetivo é problematizar alguns elementos que permitirão ao leitor situar a discussão sobre o campo da avaliação a partir de uma perspectiva política contra hegemônica, que anuncia uma arena crítica de investigação dentro do campo, além de propor alternativas para o fazer avaliativo. Para tanto, este trabalho está dividido em duas partes, além dessa introdução e das considerações finais:

A primeira apresenta as principais características da agenda de avaliação do Grupo *Evaluar desde a America Latina* e as

atividades que vem sendo realizadas pelo GT. A seção seguinte traz algumas das dimensões que estruturam e norteiam a agenda proposta, dando centralidade à dimensão política. A seção propõe uma ruptura com uma visão ortodoxa ao assumir que a avaliação de políticas públicas desconsidera os sujeitos sociais envolvidos nas políticas, suas agendas e interesses, tornando-os invisíveis. Nas considerações finais, assume-se que a agenda defendida pelo GT pretende dar visibilidade a essas questões, o que tem contribuído para que a avaliação seja compreendida a partir de condicionantes e constructos teóricos que extrapolam objetivos meramente regulatórios e administrativos.

EVALUAR DESDE A AMÉRICA LATINA: UMA AGENDA

A literatura sobre o campo da avaliação é clara: a avaliação é um processo que avalia criticamente, testa e mede o desenho, a implementação e os resultados do projeto ou programa, à luz de seus objetivos iniciais ou dos objetivos que orientaram a formulação da ação. Pode ser conduzida qualitativa e quantitativamente, para determinar a diferença entre o resultado real e o desejado; para se compreender os efeitos da operacionalização e para aferir seus impactos ou efeitos. De todo modo, a literatura informa que a avaliação é uma valoração; é uma escolha de estratégia(s) metodológica(s) para que uma ou mais questões sejam respondidas.

Há, então, um aspecto importante aí diluído, mas que não é explicitado formalmente nas definições propostas pelos manuais que predominam ou que são considerados “canônicos”: a avaliação debruça-se sobre o fazer do Estado, sobre um conjunto de ações que dão materialidade a ação pública. Em última instância, avaliar é um ato vinculado ao conjunto de ações que dão sentido ao Estado.

Ao compreender a avaliação como um campo difuso onde distintos atores institucionais e sujeitos atuam, interagem e fazem escolhas, assumimos que o fazer avaliativo é um processo que evidencia distintas visões, agendas, interesses e percepções. Dessa forma, a avaliação é um processo que articula esse conjunto de elementos onde a técnica ou o método são apenas uma das dimensões e, conseqüentemente, reflete concepções que podem ser mais ou menos hegemônicas. Em outras palavras, a avaliação de políticas públicas está inserida na relação estado-sociedade e, por isso, reflete visões ortodoxas ou heterodoxas – dominantes ou não-hegemônicas, depen-

dendo das concepções teóricas que fundamentam esse fazer. A avaliação é, portanto, um ato político e, conseqüentemente, não é apenas e exclusivamente um conjunto de processos e/ou métodos com vistas a mensurar dimensões e auxiliar na tomada asséptica de decisões governamentais. Como tem forte vinculação política, a avaliação reflete jogos de poder, ideologias e concepções sobre o Estado, sobre os direitos sociais e sobre os cidadãos, os destinatários das ações públicas. É nesse contexto que essa discussão se inscreve.

Essa visão crítica é fruto de uma agenda iniciada em 2013, na Colômbia, pelo Prof. Victor Quintero, no âmbito do Grupo de Trabalho (GT) chamado *Evaluar desde la America Latina*, congregando pesquisadores e avaliadores vinculados à *Red de Seguimiento Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe* – ReLAC e de universidades brasileiras, latino-americanas e europeias. A inserção e a articulação do Prof. Alcides Gussi no Brasil fez com essa discussão ganhasse espaço no VI Seminário Nacional da Rede Brasileira de Monitoramento de Avaliação – RBMA, realizado em Porto Alegre, em novembro de 2014. Nesse evento, as conferências dos Professores Alcides Gussi e Victor Quintero sobre uma visão contra hegemônica acerca do campo da avaliação definiu as bases para as discussões subsequentes.

O amadurecimento e fortalecimento da reflexão proposta por esse GT fez com que o painel “Há um modelo contra-hegemônico de avaliação?” fosse incluído na IV Conferência Internacional da ReLAC sediada em Lima, em março de 2015. Em 2017, o Seminário Internacional *Evaluación y Toma de decisiones – Agenda Compartida* (Universidad de Lanús, Universidade Federal do Ceará, Universidade Federal de Ouro Preto e Universidad Callí) realizado em agosto de 2017, na cidade de Buenos Aires, reforça o caráter interdisciplinar e a sinergia entre algumas das instituições e pesquisadores que integram essa rede. No mesmo ano, já com o GT bastante fortalecido, três painéis integraram a programação da V Conferência Internacional da ReLAC sediada em Guanajuato, no México, em novembro.

Nessa direção, em 2017 e 2018 levamos essa agenda de trabalho para a Europa por meio do GIGAPP – Grupo Interdisciplinar de Gestão, Administração e Políticas Públicas, que realiza seu congresso anual em Madrid. Em 2018, o simpósio temático – *Evaluar desde la America Latina* aconteceu no 56^a ICA – Congreso Internacional de Americanistas, coordenado pelos professores Victor Quintero e Alcides Gussi, em julho. Ainda em 2018, essa agenda também foi inserida no âmbito

das atividades do GIGOP – Grupo de Investigación em Governança e Políticas Públicas, dentro das ações apoiadas pelo CLACSO. Cursos e oficinas também foram ministrados nesses eventos pelos membros dessa rede de profissionais, o que reforça a densidade desse debate nos diversos países, na esfera pública, na Academia e nos setores privado e não estatal.

No Brasil, temos feito essa discussão em diversos eventos nacionais e regionais que fazem parte do chamado Campo de Públicas, através de mesas temáticas, painéis, cursos e oficinas, o que tem contribuindo para o debate sobre avaliação a partir de uma perspectiva crítica.

É no âmbito desse Grupo de Trabalho que esse artigo se localiza, motivado pelas reflexões que advieram dessa agenda ao longo desse percurso. Compreendido seu contexto, pretende-se é apresentar algumas dimensões-chave que estruturam essa abordagem¹.

¹ Uma versão inicial desta proposta foi apresentada em Gussi e Oliveira (2016).

EVALUAR DESDE A AMÉRICA LATINA: ALGUMAS DIMENSÕES DA CONTRA HEGEMONIA

A avaliação na América Latina e no Caribe: uma visão liberal e colonial

Com a emergência do paradigma gerencial – A Nova Gestão Pública –, o Estado passa a desempenhar o papel de articulador e direcionador, compartilhando sua autoridade e delegando competências para um conjunto de instituições que, eventualmente, tornar-se-ão uma rede articulada de agentes que promoverão a sinergia entre as várias ações que serão implementadas pelos governos e seus parceiros, em âmbito global e planetário.

Essa nova dinâmica promove um intercâmbio de atributos e competências para os agentes públicos e privados, o que contribui para a resignificação de conceitos que agora deixam de ser rígidos. Há, portanto, uma clara aproximação entre as várias agendas institucionais, o que contribui para a homogeneização de uma agenda política que torna-se dominante e passa a regular a ação pública.

Nesse movimento, as distintas culturas organizacionais envolvidas nesse processo também se realinham e se aproximam, o que certamente tem contribuído para a construção de um novo *ethos* público, muito mais permeável e constringido pelas diretrizes propagadas pelo novo gerencialismo.

Há, portanto, a conformação de uma nova gramática, uma nova semântica que passa a ser liquidamente incorporada pelo Estado em nível global, influenciando as diversas áreas governamentais e modificando as percepções acerca de suas finalidades e modos de fazer. A gramática passa a ser regida por um conjunto de padrões semânticos que delineiam um espectro de relações entre atores políticos: prestação de contas; avaliação/monitoramento das ações implementadas; eficiência do gasto e controle orçamentário; transparência e controle social, dentre outros. Em outras palavras, governos devem ser *accountables*, isto é, capazes de responder aos diversos grupos de interesse sobre seus atos e decisões políticas. Nesse sentido, uma janela de oportunidade se abre para a criação de um conjunto de mecanismos de avaliação e controle que empreguem ferramentas institucionais e não institucionais que traduzam a gramática e a tornem tangível do ponto de vista normativo e metodológico.

Assim, o desempenho e a eficácia dos governos dependem também desses mecanismos de controle, tarefa básica para que esse processo de reconfiguração do Estado aconteça. Nessa direção, os controles pela lógica dos resultados e pela competência administrada ganham novos contornos. Pressionados pela necessidade de prestarem contas à sociedade acerca da efetividade de suas políticas e programas, além de assegurar que a estrutura administrativa funcione dentro de novos princípios de produtividade e desempenho, os governos aderiram à essa agenda. Essa perspectiva é fortemente vinculada à definição de metas e objetivos claros que permitam tanto à Administração mensurá-los quanto a sociedade fiscalizá-los.

Para o contexto latino americano e caribenho, região constituída por países que historicamente foram e são marcados por uma visão colonial, dependente, clientelista e patrimonial que se traduz em agravamento da desigualdade social, do reforço das assimetrias de acesso aos bens públicos e, conseqüentemente, na fragilização dos direitos sociais e no esvaziamento da noção de cidadania, a conjuntura anteriormente descrita reforça a gramática liberal nas políticas sociais. No campo da avaliação, coaduna-se com a perspectiva avaliativa fomentada pelos organismos internacionais e multilaterais que, com suas políticas de financiamento de políticas sociais para a América Latina e o Caribe, impuseram um modelo de avaliação assentado nos marcos políticos neoliberais e/ou nos manuais produzidos a partir da tradição e da experiência americana e europeia, dentro de uma perspectiva vertical e colonial, de cima para baixo.

Gussi e Oliveira (2016) tratam dessa questão para o caso brasileiro. Para os autores, essa perspectiva tomou forma no país a partir da Reforma de Estado implementada nos anos 1990, quando se impôs um modelo de avaliação da gestão pública ajustado às demandas do Banco Mundial, instituição responsável pelo fortalecimento de uma visão instrumental, cartesiana, positivista e quantitativista acerca da avaliação no país. Ainda conforme Gussi e Oliveira (2016), a essa agenda política circunscreve-se um modelo de avaliação de programas, projetos e políticas, sobretudo governamentais, baseados em critérios pré-definidos de eficiência, eficácia e efetividade dos mesmos. Quase sempre reduzidas à dimensão econômica, essas avaliações têm por intuito demonstrar o sucesso ou fracasso das políticas a partir da construção de indicadores, notadamente estatísticos, que revelam a otimização da relação custo-benefício, previamente calculada, em relação ao investimento realizado na execução de programas, projetos e políticas. Em grande medida, é essa crítica que o GT se propõe fazer, trazendo essa discussão para o centro do debate em torno do campo da avaliação de políticas.

A noção de trajetória

As políticas públicas não são criadas de maneira estruturada e que não operam sob um fluxo ordenado e contínuo, como pode-se, equivocadamente, supor a partir de uma leitura apresada ou normativa do Ciclo das Políticas Públicas, amplamente descrito nas referências sobre a temática. Uma análise crítica do Ciclo permite compreendê-lo como um conjunto de variáveis que, de uma maneira sistêmica e orgânica, revelam como a ação estatal se materializa. Ao serem pensadas dessa forma, pode-se construir uma visão que permite tensionar o papel do Estado; em que medida a promoção do bem comum e a geração de valor público estão efetivamente sendo assegurados e até que ponto os cidadãos, os destinatários dessas ações, têm tido seus direitos preservados e ampliados. O ciclo, portanto, serve para vincular o processo de avaliação a uma dimensão mais ampla, no nível do Estado e da sociedade.

A leitura cuidadosa, atenta e crítica do Ciclo revela que as ações implementadas pelos governos percorrem um caminho, ainda que não sejam rigorosamente lineares. O Ciclo descreve uma *dinâmica* inerente às políticas públicas que passa, indiscutível e inexoravelmente, pela ideia de movimento: o ciclo revela um percurso, uma *trajetória* (Gussi, 2008).

Ainda segundo Gussi (2008), as políticas têm uma *trajetória*, assim como os sujeitos. Depreende-se, portanto, que as políticas são um processo de sucessivos sentidos a elas atribuídos; são uma sucessão de avanços e rupturas que dão movimento ao seu processo. Dessa forma, compreender seu itinerário, analisar seus efeitos, seus resultados, seus impactos e as questões associadas ao desenho e sua implementação significa, inicialmente, compreender como esse percurso foi (é) construído. A partir dessa compreensão, a noção de trajetória emerge como referencial metodológico estratégico para a compreensão dos processos sociais, construindo um diálogo entre temporalidades e territorialidades, revelando uma dimensão histórica, coletiva e social².

O ciclo, ao materializar a dinâmica da ação estatal e evidenciar os distintos grupos e atores que fazem parte do tecido social, vincula esses sujeitos e instituições, o que exige que sua compreensão se dê a partir de uma premissa: (i) as políticas públicas devem existir em condições democráticas e (ii) operam em contextos dinâmicos, onde os atores, as agendas, os interesses e as arenas se movem e se conformam a partir das negociações e tensões que são próprias do processo decisório.

A avaliação, nesse contexto, figura como um elemento aglutinador desse processo, fornecendo subsídios para que a sociedade civil e seus diversos grupos de interesse e de pressão possam coexistir através dos mecanismos de controle que o próprio processo avaliativo produz. Há, portanto, um movimento aí descrito que permite compreender a avaliação como um fazer processual, diretamente vinculado ao caminho que as políticas percorrem.

Dessa forma, como afirmam Gussi (2008) e Gussi e Oliveira (2016), a política/programa não tem um sentido único e está circunscritas a ressignificações, segundo seus distintos posicionamentos nos vários espaços institucionais (ou fora deles), ou seja, de acordo com seus deslocamentos na instituição ou na comunidade destinatária desta política ou programa.

É nesse sentido que a noção de trajetória importa para se pensar o campo de avaliação a partir de uma perspectiva crítica e decolonial³, que se opõe a visão tecnicista e regulatória que ainda vigora na América Latina e no Caribe. Ao dar visibilidade aos distintos atores e às tensões que emergem nessas relações, pretendemos horizontalizar as experiências, disputas e agendas, além de propor metodologias mais participativas, inclusivas e heterodoxas que vocalizem os territórios, os sujeitos e as contradições que são intrínsecas ao processo de materialização das políticas públicas, especialmente as sociais.

² Para uma discussão epistemológica e metodológica sobre essa questão, ver Gussi e Oliveira (2016).

³ Diversos autores têm tratado do pensamento decolonial na América Latina. Cabe destacar a contribuição de Boaventura de Sousa Santos a esse respeito.

A dimensão oculta da avaliação: a economia política da avaliação

Em *Sobre o Estado*, Bourdieu (2014) discorre longamente acerca de diversas dimensões sociológicas que conformam e constroem o Estado. Ao tomar emprestado do autor uma análise teleológica sobre o Estado, percebe-se que a mesma se aplica ao campo da avaliação sob o ponto de vista administrativo, regulatório e gerencial, quando o paradigma da Nova Gestão Pública parece ser a única alternativa possível: a avaliação é um *consentimento*, é a aceitação de uma “ideia”.

Ainda que pareça que o campo da avaliação tenha caminhado na direção da “*canonização*” de um padrão (Bourdieu; 2014) – o padrão-ouro das avaliações –, sacramentando a importância das estatísticas, dos *standards* e de certos enfoques metodológicos alinhados com o *mainstream* internacional (o “mercado” da avaliação) e a gramática global que tem predominado, as discussões propostas pelo GT sustentam a tese de que, a partir de uma dimensão política, há outras dimensões que dão materialidade a esta temática, conferindo à mesma maior densidade teórico-metodológica, além de reconhecer as múltiplas concepções que fundamentam o campo, para além das visões mais normativas e com forte caráter instrumental.

Gussi e Oliveira (2016) analisaram essa questão que será, sucintamente, resumida aqui. Ao assumir que a avaliação encerra em si mesma um conjunto de elementos que fazem com que esse processo adquira contornos políticos relevantes, os agentes e os avaliadores podem ser considerados maximizadores de interesses, que podem – ou não – estar alinhados com os objetivos institucionais e/ou organizacionais das agências ou governos responsáveis pelas avaliações. Consequentemente, afirmam os autores, as avaliações podem tornar-se meramente figurativas ou documentos padronizados com vistas a satisfazer requisitos legais, como a prestação de contas, por exemplo.

Ao aprofundarem esses pontos, os autores sustentam a tese de que os avaliadores possuem um conjunto complexo de objetivos a serem atingidos, tais como, poder, renda, prestígio, segurança, conveniência, lealdade (a uma ideia, instituição ou nação), orgulho do trabalho excelente e desejo de servir ao interesse público. Como tais interesses não necessariamente estão associados aos interesses das instituições que realizam ou contratam as avaliações, podem-se extrair algumas conclusões que se aplicam ao campo da avaliação: (1) os custos de

⁴ Os custos podem ser definidos como custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato ou das regras do jogo. A teoria econômica postula que os custos de transação se alteram de acordo com as características da transação e do ambiente competitivo. A teoria tem como pressuposto o fato de os agentes possuírem racionalidade limitada, por estarem sempre propensos ao oportunismo. Como não têm conhecimento integral sobre o ambiente, não conseguem obter uma solução que maximize a eficiência.

⁵ Vilfredo Pareto desenvolveu a teoria da otimização e da eficiência econômica, segundo a qual uma situação em que nenhuma reorganização ou transação pode elevar à utilidade ou satisfação de um indivíduo, sem reduzir a utilidade ou satisfação de outro indivíduo, assegura uma condição de eficiência. ção que maximize a eficiência.

transação⁴ no processo avaliativo de obtenção da informação são elevados porque requerem tempo, esforço e recursos financeiros para obter dados e decodificar significados, traduzindo-os de forma inteligível e aplicada; (2) os tomadores de decisão envolvidos na avaliação são indivíduos que têm racionalidades limitadas e, por isso, não conseguem tomar decisões pareto-eficientes⁵; (3) os agentes e avaliadores operam sob condições de incerteza e, ainda que a obtenção de informação possa reduzir essa assimetria, resta considerável quantidade de incerteza na tomada de decisões e (4) a dinâmica e a cultura organizacional das distintas instituições que estão associadas ao processo avaliativo influenciam as estratégias e as agendas que permearão as avaliações.

Assim, pode-se considerar que há, nesta discussão, o interesse de propor uma leitura alternativa sobre a avaliação no sentido de contrapor o paradigma vigente, partindo-se da premissa que os aspectos ocultos são determinantes para melhor se compreender a dinâmica da avaliação, tanto do ponto de vista dos agentes econômicos quanto das arenas políticas envolvidas.

Finalmente, Gussi e Oliveira (2016) são categóricos: a questão simbólica deve ser incorporada à discussão sobre o campo da avaliação, aspecto central para dar visibilidade a questões que, se compreendidas apenas a partir de uma concepção cartesiana ou meramente instrumental acerca do fazer avaliativo, permanecerão ocultas. Dessa forma, os autores defendem que, para a discussão sobre o Estado e o campo da avaliação a partir de uma abordagem política, deve-se dar centralidade aos códigos, ritos e símbolos que, também, são integrantes da dinâmica estatal e estão presentes no processo avaliativo. Ao analisar o jogo de cena que se revela e que constitui o percurso avaliativo, o papel e a ação dos burocratas, dos avaliadores, das agências de avaliação e instituições públicas nacionais e internacionais, dentre outros atores que integram essas arenas decisórias passam a fazer parte da trama, dando novas pistas para se compreender como as avaliações, “assim como as sal-sichas”, são feitas.

A dimensão cultural e uma proposta metodológica

Uma visão crítica acerca da avaliação requer uma compreensão ampliada sobre a cultura avaliativa, o papel do avaliador e sua relação com os sujeitos e instituições que fazem parte do itinerário das políticas. Nesse sentido, a avaliação deve vol-

tar-se para como os diferentes atores envolvidos nas políticas concebem as políticas e entendem os seus resultados, efeitos, impactos e desdobramentos a partir de referenciais próprios da cultura desses atores. Nessa postura, a avaliação tende a ser multirreferenciada, uma vez que contempla vários destinatários das políticas e os distintos significados que tais sujeitos dão a elas sem que, contudo, se atribua a esses significados uma hierarquia de valores que tenda a julgar a política monoliticamente, sob o prisma de um único agente envolvido.

Segundo Gussi e Oliveira (2016), essa postura não se constitui *a priori*: ela é uma construção do avaliador, que emerge como sujeito nesse processo, também comprometido, pessoal, profissional e epistemologicamente com sua imersão no cotidiano da política, onde ela se efetiva e é implementada. Trata-se de, metodologicamente, ir a campo e construir, por meio da observação participante e da utilização de técnicas de pesquisa a ela concernentes, uma “etnografia da experiência” das políticas públicas, que constituirá a base de dados para a avaliação empreendida (LEJANO, 2012).

Nesse sentido, se compreendemos que uma avaliação de uma política deve levar em conta seus diferentes atores institucionais e destinatários em um processo de imersão, há que se postular que (i) *a avaliação deve reconstruir as trajetórias das políticas* como o pressuposto central de que essas trajetórias circunscrevem os resultados das políticas e, portanto, constituem dimensões fundamentais para aprofundamentos da avaliação de políticas públicas; (ii) que tal esforço também incorpore os padrões de intervenção do Estado e a conjuntura que o conforma e o orienta; (iii) a proposição de mudanças das políticas a partir da compreensão dessas variáveis e (iv) a reflexão crítica sobre os diferentes pontos-de-vista dos atores envolvidos, imersos nas suas próprias culturas e em seus territórios, no nível local.

Finalmente, a título de orientação metodológica, apresentamos quatro blocos de perguntas avaliativas a fim de subsidiar as pesquisas sob a perspectiva aqui descrita, a partir da dimensão cultural, extraídos de Gussi e Oliveira (2016):

I. Sobre os atores, instituições envolvidas e seus distintos contextos

Quem são e onde estão os atores institucionais envolvidos nas políticas?

Quem são e onde estão os sujeitos-beneficiários dessas políticas?

Que lugares os sujeitos ocupam no desenho organizacional das instituições implementadoras?

II. Sobre as trajetórias e percepções acerca da política

Quais os deslocamentos institucionais e burocráticos da política entre os momentos da formulação e da implementação?

Em que medida esses deslocamentos são modificados pelos atores e pelas instituições?

Como a política se configura e se transforma no nível local e territorial?

Quais são as percepções que os sujeitos-beneficiários têm do processo de implementação da política e de seus resultados?

Quais são as percepções que os tomadores de decisão têm sobre o processo de formulação, implementação e dos resultados da política?

III. Sobre os resultados da política e seus contextos

Como a política se articula com as instituições, com as diferentes percepções dos tomadores de decisão e do público-alvo envolvidos, em seus distintos contextos?

Em que medida os distintos contextos podem influenciar os resultados da avaliação?

Há resultados não previstos que deveriam ser incorporados ao processo avaliativo?

IV. Sobre as contribuições do avaliador para a reformulação e suas recomendações para a política

Como o avaliador pode contribuir para a reformulação de indicadores pré-existentes a partir da sua análise dos distintos contextos culturais?

Como o avaliador pode, ao mesmo tempo, contribuir para a construção ou ressignificação de (novos) indicadores a partir dos diferentes contextos culturais?

Como as recomendações do avaliador podem revelar distintas culturas na avaliação?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O grupo *Evaluar desde a América Latina* pretende tensionar o debate sobre o campo da avaliação a partir de uma visão crítica. Ao defender uma análise política sobre a avaliação e seus múltiplos atores, parte-se da premissa que os avaliadores e os analistas não estão imunes à dimensão política da avaliação e da dialética que a ação estatal produz. Da mesma forma, os avaliadores e analistas não estão fora do debate sobre as funções do estado e sobre como os direitos e a promoção da cidadania serão garantidos.

Ao assumir que a avaliação influencia e produz escolhas *políticas* no âmbito do Estado, o avaliador pode contribuir decisivamente para *horizontalizar* as dimensões econômicas, culturais, políticas, subjetivas e territoriais, aproximando e articulando as agendas, os atores, as instituições e os interesses.

É nesse sentido que o avaliador emerge como um catalisador potente para que as várias esferas governamentais sejam mobilizadas através da avaliação e de seus resultados, efeitos e desdobramentos. Essa é uma das possibilidades de dar visibilidade à ação estatal. Ao atuar nessa arena com esses referenciais, o GT também cumpre seu papel no sentido de anunciar e defender uma agenda a ser perseguida a fim de orientar o campo da avaliação na América Latina e no Caribe.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo. The cultural dimension of public policies evaluation: an anthropological approach. *Evaluation Connection Newsletter*, september 2016, p. 11 e 13.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem 83 antropológica. *Desenvolvimento em Debate*. v.4, n.1, p.83-101, 2016.

GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito. *Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas*. UFC, número 1, 2008, p. 29-37.

LEJANO, Raul P. *Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto*. Campinas: Editora Arte Escrita, 2012.

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

RODRIGUES, Léa C. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. *Desenvolvimento em Debate*. v.4, n.1, p.103-115, 2016.

SANTOS, B.S. Epistemologias del Sur. Utopía e Praxis Latinoamericana, ano 16, nº 54, 2011, p. 17 – 39. SANTOS, B.S. *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce, 2010.