

## ✓ Contribuições da entrevista compreensiva de Kaufmann para a análise interpretativa de políticas públicas

**Nathália Gonçalves Ferreira**

Universidade Federal de Lavras - UFLA

**Gustavo Costa de Souza**

Universidade Federal do Rio de

Janeiro - UFRJ

Universidade Federal de

Lavras – UFLA

**Resumo:** O trabalho apresenta a Entrevista Compreensiva (Kaufmann, 2013), como um método relevante para a Análise Interpretativa de Políticas Públicas. Em contraponto às primeiras contribuições da era racionalista, abordagens críticas e argumentativas ganharam corpo a partir da década de 1990. Desde então, os modelos tradicionais de análise vêm sendo questionados por proposições pós-positivistas. Uma destas proposições é a virada argumentativa (Fischer, 1993) que busca ultrapassar conceitos utilitaristas incluindo o debate como importante ferramenta para a inclusão social. Assim, o foco passa a ser a argumentação, a discursividade e a participação social. Outra proposição que vem sob esta influência, em um plano nacional, é a *Mirada ao Revés* (Boullosa, 2013). A partir deste repertório teórico, situamos a Entrevista Compreensiva como um método que permite a aproximação dos sujeitos em profundidade, portanto, promissora para a análise de políticas públicas pela abordagem interpretativa, a partir do seu potencial democratizante.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Avaliação. Entrevista Compreensiva. Participação Social. Análise Interpretativa de Políticas Públicas.

### EN Contributions of Kaufmann's comprehensive interview for the Interpretive Policy Analysis

**Abstract:** The work presents the Comprehensive Interview (Kaufmann, 2013) as a relevant method for the Interpretive Analysis Of Public Policy. In contrast to the first contributions of the rationalis era, critical and argumentative approaches took shape from 1990 onwards. Since then, traditional analysis models have been questioned by post-positivist propositions. One of these propositions is the argumentative turn (Fischer, 1993) that seeks to go beyond utilitarian concepts, including debate as an important tool for social inclusion. Thus, the focus becomes argumentation, discursiveness and social participation. Another proposition that comes under this influence, on a national level, is the *Mirada ao Revés* (Boullosa, 2013). From this theoretical repertoire, we place the Comprehensive Interview as a method that allows the approach of subjects in depth, therefore, promising for the analysis of public policies through the interpretive approach, based on its democratizing potential.

**Key-words:** Public policy. Evaluation. Comprehensive Interview. Social Participation. Interpretive Analysis of Public Policy.

### ES Aportes de la entrevista comprensiva de Kaufmann al análisis interpretativo de las políticas públicas

### FR Les apports de l'entretien compréhensif de Kaufmann pour l'analyse interprétative des politiques publiques

## INTRODUÇÃO

Este artigo busca apresentar as principais vertentes teóricas em análise de políticas públicas e suas críticas. Para isso, expõe os principais autores da fase racionalista de análise (Lasswell, Simon, Easton, Lindblom, entre outros) demonstrando os limites e a necessidade de superação de abordagens fundadas no positivismo. Em contraponto, toma a virada argumentativa de Fischer et al. (2016) e a Mirada ao Revés (Boullosa, 2013) como proposições pós-positivistas que trazem contribuições promissoras para a análise de políticas públicas, sobretudo sob o aspecto democratizante destes processos. Procuramos defender que a Entrevista Compreensiva (Kaufmann, 2013) pode aplicar-se a este tipo de abordagem pois figura como método capaz de aproximar os atores sociais também nos processos de avaliação de políticas públicas. Ademais, através da união entre essas abordagens, a participação social pode ser evidenciada e a democracia aprimorada.

O campo de estudo das Políticas Públicas surge em meados dos anos 50, nos EUA, como um braço da Ciência Política. Sendo assim, os primeiros esforços dos autores que inauguraram esta área se encontram em diferenciar os termos “política” de “política pública”, além de embasar estes estudos na ciência e no empirismo. Estes autores são categorizados como racionalistas e contribuem para a compreensão de que as políticas públicas são criadas para solucionar problemas governamentais. Este entendimento é um dos reflexos deste período que permanece na conceituação atual da área (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 13).

A partir disso, os autores subsequentes começaram a apontar algumas falhas ao modelo racionalista de análise, principalmente ao neopositivismo. As contribuições de Frank Fischer (2016) podem ser consideradas um marco teórico para a refutação deste modelo. Dessa forma, algumas características passaram a ser mais relevantes para os modelos considerados argumentativos, como por exemplo a participação, as crenças e valores da população, a discursividade, a interpretação, entre outras. Esses conceitos fazem parte de uma visão mais pluralista das políticas públicas, que buscam engajar a população no debate e, conseqüentemente, fortalecer a democracia. Em suma, essa categorização busca demarcar um campo que se responsabiliza

pela quebra de paradigmas e pela superação de modelos clássicos e pouco participativos de análise (BOULLOSA; PERES; BESSA, 2019, p. 13).

Por meio da observação destes modelos, identificou-se a necessidade de encontrar um método capaz de avaliar políticas públicas de maneira mais aproximada aos atores sociais, de modo que o tecnicismo e a neutralidade fossem superados e abrissem espaço para a participação social. Kaufmann (2013), a partir da Entrevista Compreensiva, demonstra que a oferta de protagonismo aos sujeitos, através de uma conduta de escuta ativa do entrevistador pode alcançar um nível de profundidade nas pesquisas que possibilita que o analista recolha dados mais subjetivos dos entrevistados (KAUFMANN, 2013, p. 97).

Dessa forma, o principal objetivo deste artigo encontra-se em demonstrar como a Entrevista Compreensiva pode ser uma abordagem adequada para avaliar políticas públicas numa abordagem pós-positivista. Além disso, objetiva-se também revisar a literatura sobre avaliação de políticas públicas; identificar os paradigmas contidos nos modelos de análise de políticas públicas anteriores à virada argumentativa; e discutir as abordagens pós-positivistas no exercício da democracia e da cidadania.

## ANÁLISE INTERPRETATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de Políticas Públicas é definido por vários autores cuja contribuição é amplamente utilizada. Lasswell é considerado pioneiro no estudo desta área, que em 1951 passou a ser vista como uma especialização das ciências políticas. Segundo ele, os processos de políticas públicas buscam implementar maior racionalidade às organizações políticas. Ademais, o autor se refere à formulação de políticas públicas como uma “engenharia social”, na qual o tomador de decisão deve assumir uma postura de neutralidade (ANDREWS, 2005, p. 18).

Simon também é considerado um dos principais autores que introduziram os estudos em políticas públicas, e foi quem criou o conceito de “racionalidade limitada”. Em consonância com Lasswell, o autor também defende que a racionalidade deve ser maximizada

nos processos, porém reconhece que existe certa limitação, devido à qualidade da informação coletada, ao tempo da tomada de decisão, aos interesses dos atores, dentre outras questões (SOUZA, 2006, p. 23).

Outro autor relevante para este grupo considerado como o *mains-tream* da análise de políticas públicas é Easton, que define a área como um sistema. Para Easton, as políticas públicas são influenciadas pelo ambiente externo, ou seja, pelos partidos políticos, mídia, grupos de interesse e suas interações. Esta concepção abre espaço para um conceito conhecido como pluralismo, que diz respeito aos conflitos de interesse entre os grupos pelo poder e à consideração desses grupos como parte da democracia. Este conceito serve como inspiração para diversos autores subsequentes (MARQUES, 2013, p. 7).

Para Lindblom, os processos e decisões políticas ocorriam de maneira simultânea, portanto, grandes escolhas passadas ou futuras dispndiam gastos significativos para os governos. Dessa forma, o autor concebeu o termo “incrementalismo”, que seria uma forma de agir para incrementar o que foi decidido anteriormente. Esse processo é definido por ele como “comparações limitadas sucessivas”, o que facilitou a adaptação dos atores políticos às realidades futuras, para que fosse possível realizar um “ajustamento mútuo entre parceiros” (MARQUES, 2013, p. 9).

As contribuições desses autores para a área permanecem influentes na atualidade, mas é preciso se considerar que sofreram interferências do período e do contexto em que foram criadas. À sua época, a principal preocupação dos governos era a economia de recursos e a recuperação financeira advinda de um período posterior à crise de 1929 e à 2ª Guerra Mundial.

Lascoumes e Le Galès auxiliam na compreensão deste contexto histórico. Estes autores nos explicam que o mote das políticas públicas de desenvolvimento no fim dos anos 1960 estava indissociavelmente ligado à racionalidade econômica aplicada ao exercício das responsabilidades políticas e administrativas. Tal dinâmica se inicia com os esforços para a recuperação da crise de 1929, quando o ideário do liberalismo assume a ideia de se imprimir certo nível de regulação pública com a finalidade de assegurar performances econômicas desejadas.

No entanto, para que os liberais aceitassem algum grau de intervencionismo, seria necessário dar um fundamento baseado na racionalidade. Tal racionalidade não poderia ser outra senão a

econômica. Desta forma, o New Deal emerge como programa modelo baseado em tais princípios, sob a liderança de Franklin D. Roosevelt, a partir de 1933. É no bojo deste contexto que Harold Lasswell irá designar o termo *policy* para se referir a uma renovada abordagem dos negócios públicos (*public affairs*) sob o domínio desta racionalidade.

Após a 2ª Guerra Mundial, com o esforço de reconstrução dos países aliados e sob importantes compromissos financeiros acordados, tal processo de racionalização da ação pública se intensifica e, assim, “o crescimento da riqueza nacional torna-se uma nova racionalidade da ação governamental a ser implementada de acordo com os critérios de coerência econômica, adotados tanto pelo Estado quanto pelas empresas” (LASCOUTES e LE GALÈS, 2012, p. 75).

Sendo assim, existem várias críticas que refutam a lógica racionalista dos modelos sequenciais de análise, como no caso do Ciclo de Políticas Públicas, que foi pensado o surgimento deste campo de estudos. A principal delas é a de que a etapa da avaliação está presente apenas no final no processo, como forma de aferição entre resultados esperados e atingidos. A saber, Mario, Laisner e Granja advogam que a avaliação deveria estar presente em todas as etapas e não se limitar apenas ao final, pois se refere a todo o processo, desde a elaboração do objeto até à intervenção dos resultados. (MARIO, LAISNER E GRANJA, 2016)

Outras críticas tangenciam um debate sobre o tecnicismo presente nas análises e o uso de uma linguagem elitista, que dificulta a participação social. Além disso, quando reservados lugares de superioridade para os especialistas em políticas públicas, alguns atores sociais importantes para a realização de uma avaliação participativa, são excluídos da discussão política, como é o caso dos beneficiários. (FARAH, 2010, p. 823).

É evidente que o papel da avaliação é o aperfeiçoamento das políticas públicas. Portanto, ela se torna um juízo de valor que deve ultrapassar o viés utilitarista, tecnocrata e pretensamente neutro ainda presentes em sua interpretação. Todavia, o processo de criação das políticas públicas é marcado por uma conduta *top-down* (de cima para baixo), na qual muitas vezes os atores sociais e usuários não são envolvidos na tomada de decisão - quiçá na avaliação. (PEIXOTO, 2016, p. 405)

Para superar os modelos de análise de políticas públicas convencionais, é necessário reconhecer alguns de seus fracassos. Lascoumes e Le Galès (2012) evidenciam essas falhas e demonstram rupturas

que foram decisivas para superação do modelo. A primeira ruptura é com o voluntarismo político, que é descrita pelos autores como uma grande encenação disfarçada de interesse geral ou bem comum. A segunda ruptura é com a unicidade do Estado, que apesar de prover as políticas públicas, é influenciado por diversos atores heterogêneos que constantemente confrontam seus interesses. E a última ruptura é com o fetichismo da decisão, segundo os autores “as não decisões, os bastidores e os atores ocultos são tão importantes na ação pública quanto os gestos visíveis e encenados”. (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p. 50)

As consequências desse modelo prevaleceram durante muito tempo e ainda hoje são percebidos seus resquícios na Administração Pública. No entanto, suas limitações políticas e sociais fizeram com que autores propusessem visões alternativas, que incluíssem a subjetividade do surgimento das políticas, a diversidade de ideias e principalmente a necessidade da argumentação. Por isso, a chamada “guinada argumentativa” é tão relevante para compreender essa mudança de visão, que passou de um modelo racionalista para um argumentativo. Segundo Capella (2015), “mais do que solucionar problemas de forma tecnocrática, analisar políticas significa aproximar fato e valor, coletar evidências, desenvolver argumentos e persuadir amplas audiências em torno de ideias”. (CAPELLA, 2015, p. 22)

Dessa forma, é necessário estabelecer um percurso ideológico pelo qual diversos autores e críticos passaram para chegar às noções mais contemporâneas de políticas públicas defendidas hoje. Uma forma de demonstrar esse caminho é através da evolução dos modelos de análise, que passou de um viés racionalista em seu surgimento para um mais argumentativo. A valorização das ideias, do discurso, da linguagem e da argumentação também é defendida por Faria (2003) que elucida estudos sobre a teoria das coalizões de defesa e a teoria dos fluxos múltiplos. (FARIA, 2003, p. 24)

Em contraposição aos modelos de análise convencionais, Sabatier advoga sobre as coalizões de defesa. Essa vertente diz respeito às crenças, valores e ideias dos atores sociais das mais diversas instituições que compartilham de um pensamento em comum. Nos modelos anteriores, essas características geralmente são excluídas da análise, porém são importantes para o processo de formulação de políticas públicas. Dessa forma, são criados subsistemas articulados com o ambiente externo e interno da política, que se chocam quando seus interesses são contrários. (SOUZA, 2006, p. 31)

Nesse sentido, Kingdom também contribui para a inauguração de um pensamento mais subjetivo, no qual apresenta a ideia dos múltiplos fluxos. Essa teoria diz respeito ao momento em que as políticas públicas são criadas, como chegam à agenda política, e principalmente, à toda a ambiguidade presente nesse processo. O autor destaca três tipos de fluxos existentes no processo, sendo eles os problemas, as políticas públicas que solucionam esses problemas, e por fim, as políticas, que agregam três elementos: movimentação dos grupos de pressão, mudanças no legislativo e agências administrativas e o humor nacional. Esses fluxos operam de maneira independente e quando estão alinhados podem ocasionar na abertura de uma “janela de oportunidade”, que seria o momento ideal para o gestor ou gestora atuar. (FARIA, 2003, p. 25)

As contribuições destes autores, desde a inauguração do campo, a partir de uma vertente racionalista, até a transição para uma análise mais argumentativa, acrescentaram significativamente na discussão sobre políticas públicas. Entretanto a herança positivista das abordagens ainda é muito presente nos estudos dessa área. Sendo assim, se faz necessário um maior aprofundamento nas vertentes argumentativas, que valorizam os discursos e a multiplicidade de atores. A partir disso, a participação social e a democracia podem ser fortalecidas por meio de uma maior aproximação entre o Estado, provedor das políticas e a população beneficiada.

O contraponto dos modelos de análises racionalistas para os argumentativos abriu espaço para a superação do neopositivismo. Este, antes entendido como única forma de realizar ciência, passou a ser questionado por autores como Fischer (1993; 2012; 2016), que criticam o empirismo e propõem uma nova forma de avaliar as políticas públicas, perpassando pela interpretação da realidade através de argumentos e não somente da exposição de dados quantitativos, sem juízo de valor.

Este autor argumenta que, da mesma forma que em ciências naturais como a física, o objeto analisado apresenta comportamentos distintos dependendo da visão do pesquisador. Nas ciências sociais não seria diferente. Nas palavras de Fischer (2016) “o que é considerado como sendo um fato é, em efeito, a decisão de uma determinada comunidade de investigadores que trabalham dentro de um conjunto de pressupostos teóricos que eles mesmos subscrevem” (FISCHER, 2016, p. 169).

Ou seja, não basta apenas apresentar os fatos, é necessário relacioná-los com a realidade em que estão inseridos. Pois, assim,

a pesquisa se torna passível de verificação e é dotada de maior aprofundamento. Ademais, de acordo com essa vertente, os fatos são indissolúveis dos valores e, portanto, esse viés empirista de neutralidade se torna falho para avaliar as políticas públicas em sua completude (FISCHER, 2016, p. 165)

Dessa forma, em se tratando da avaliação de políticas públicas, os pesquisadores podem somente apresentar análises finitas, mutáveis, que dependem fortemente de suas escolhas, das tomadas de decisão dos agentes políticos, da janela de oportunidade presente no momento, dentre diversas outras variáveis da realidade estudada. Por isso, para o pós-positivismo, a interpretação, investigação e argumentação de um conhecimento apresentam função mais importante que os dados quantitativos por si só (FISCHER, 2016, p. 170).

Segundo o mesmo autor, ao praticar essa vertente de pesquisa, o analista adota uma postura de facilitador, no lugar de especialista. Essa postura o aproxima significativamente da população à qual a pesquisa se destina, que muitas vezes é dada como “leiga”. Tal aproximação tem o potencial de superar o padrão elitista de se fazer política e oferecer, em contrapartida, uma forma mais democrática e participativa de investigação (FISCHER, 2016, p. 176).

A superação do viés elitista, no qual somente os integrantes dos altos níveis da burocracia são capazes de entregar visões relevantes sobre as políticas públicas, deve acontecer justamente porque a diversidade de ideias pode enriquecer o debate significativamente. Dessa forma, o aspecto múltiplo dos valores, da diversidade dos pontos de partida, das demais interpretações de mundo, vinda de diferentes grupos sociais, têm o potencial de somar a essa arena política certa complexidade que aspectos quantitativos não são capazes de codificar.

A partir do choque entre os indivíduos de diferentes grupos de interesse é que surgem os debates, as argumentações e através disso o poder de convencimento de determinado grupo é escolhido para se tornar o mais aceito entre a maioria. Isso não significa que o processo de conhecimento através do discurso tem menor rigor metodológico que aqueles alcançados por meio de dados estatísticos.

Ao contrário, a complexidade advinda desse meio faz com que as políticas públicas se tornem multifatoriais, ou multimetodológicas. Nesse sentido, Fischer argumenta que:

*Enquanto neopositivistas argumentam que sua abordagem é mais rigorosa e, portanto, superior aos métodos menos empíricos e dedutivos, este modelo de argumentação política, na verdade, torna a tarefa mais exigente e complexa. Ela não somente abrange a lógica de falsificação empírica, mas inclui as questões normativas igualmente sofisticadas dentro das quais opera. O pesquisador ainda recolhe os dados, mas agora ele tem que situá-los ou incluí-los no quadro interpretativo que lhe dá sentido. (FISCHER, 2016, p. 174)*

Além disso, Fischer (2016) acrescenta que os pó-positivistas tomam os dados empíricos a fim de analisá-los a partir de quadros interpretativos conflitantes e não como fatos distintos de valores, tal como o faz o consenso neopositivista. Com este procedimento, os pressupostos que lhe dão significados podem ser revelados e estudados. Assim, “para o pós-positivista, os debates cruciais na política raramente são sobre os dados em si, mas sim sobre os pressupostos subjacentes que os organizam” (FISCHER, 2016, p. 170).

Revelar tais pressupostos subjacentes aos dados empíricos, no entanto, coloca desafios metodológicos nada triviais para os analistas e pesquisadores de políticas públicas. Significa sair do lugar de conforto do cientificismo e das técnicas validadas e traz a análise das políticas públicas para o campo dos métodos construtivistas e interpretativistas que, sob a perspectiva tradicional de análise, gozam de uma desconfiança a priori. Daí a preocupação com o rigor e a coerência das análises enfatizada por Fischer em defesa do pós-positivismo.

Ao frisar a importância da superação do empirismo, Frank Fischer se tornou uma das principais referências em estudos críticos de políticas públicas. Essa área concentra seus esforços em apresentar um contrapeso para as teorias vigentes e contribuir para que elas sejam questionadas, em um grande debate, destacando também um compromisso valorativo com o aprimoramento e a manutenção da democracia. Entretanto, também é necessário mostrar que esse campo, cuja inspiração vem de autores estrangeiros, também vem recebendo contribuições de estudiosos brasileiros.

Um marco teórico relevante para essa temática no Brasil é a chamada “Mirada ao Revés” proposta por Boullosa (2013;

2019). Inspirada nas contribuições da virada argumentativa e comprometida com a superação dos modelos empiristas, neutros, tecnicistas e elitistas, a *Mirada ao Revés* constitui uma abordagem caracteristicamente brasileira dos estudos críticos em políticas públicas, que busca “compreender as políticas públicas como fluxos de instrumentos, práticas e argumentos ativados por uma multiatorialidade interessada tanto na definição de problemas públicos, e de suas alternativas de solução, quanto na preservação de bens públicos” (BOULLOSA, 2019, p. 92).

Nesse sentido, assim como a Virada Argumentativa, que advoga sobre uma interpretação mutável, complexa e inclusiva de políticas públicas, a *Mirada ao Revés* também defende conceitos relacionados a estes, que enriquecem a discussão e trazem um viés de protagonismo para o cidadão, que passa a ter as suas experiências consideradas ao centro do debate, enquanto participante ativo da vida pública. Para mais, a autora explicita que esta abordagem privilegia a noção de uma racionalidade discursiva, os valores, os argumentos, as práticas, a reflexividade e, sobretudo, a própria noção de democracia, que é a própria finalidade da implicação nos processos das políticas públicas (BOULLOSA, 2019, p. 94).

Sendo assim, entende-se que as abordagens pós-positivistas aqui retratadas têm o intuito de promover um processo investigativo e analítico mais inclusivo e participativo por considerar que todos os conhecimentos, não apenas os formais, mas também não formais, de dentro ou de fora do sistema político, são necessários para um entendimento ampliado das políticas públicas.

Desde a concepção das primeiras formas de análise, com os autores que se tornaram mainstream da área, o grande objetivo era que esses estudos servissem como ferramenta para ampliar a democracia. Porém, dentro de um quadro de racionalidade instrumental, onde atores atomizados tomam decisões visando maximizar suas funções de utilidade, tal projeto alcançou limites. As abordagens pós-positivistas, assim, procuram defender que com a aproximação entre o objeto e o pesquisador, entre fato e valor, se torna mais viável que os diferentes atores sejam envolvidos, que as informações cheguem aos demais interessados e que os indivíduos se tornem cidadãos capazes de transformar a realidade e realizar o aprimoramento da democracia.

Na abordagem crítica, os objetivos de aprimorar tanto o conhecimento prático quanto a democracia estão conectados por

um foco na ideia de democratizar também a pesquisa em políticas públicas. Há, assim, um deslocamento do foco da análise empírica para as práticas comunicativas de argumentação e de discurso e para as coalizões discursivas. Assim, a análise interpretativa de políticas públicas requer esforços no sentido de formular e empregar métodos que sejam capazes de encorajar o debate, a deliberação e a participação na investigação.

## A ENTREVISTA COMPREENSIVA

Tendo como ponto de partida as abordagens discutidas até aqui, para os fins deste artigo escolhemos uma metodologia que possibilita uma aproximação com o objeto. Para isso, a *Entrevista Compreensiva* de Kaufmann (2013) oferece um caminho promissor de valorização da coerência, da argumentação e do protagonismo dos entrevistados que, de acordo com a perspectiva pós-positivista, são características importantes para avaliar as políticas públicas.

Essa escolha é ilustrada pela fala do autor, quando ele advoga que “a validade de um modelo liga-se muito mais à coerência dos encadeamentos, ao rigor da ilustração de uma hipótese, à precisão de análise de um contexto, isto é, à sutileza das articulações entre teoria e observação” (KAUFMANN, 2013, p. 57). Suas contribuições são consideradas como norteadoras para pesquisadores que buscam realizar entrevistas mais humanizadas, empáticas e profundas, apesar de esse método ainda não ser muito difundido no Campo de Públicas.

Em seu livro “*A Entrevista Compreensiva: um guia para a pesquisa de campo*” (2013), o autor também propõe a superação do viés tecnicista e empirista presente nas pesquisas de campo acadêmicas. Além disso, defende que o pesquisador deve exercer uma postura dotada de empatia, atenção e abertura ao conhecimento do entrevistado. Essa postura defendida por Kaufmann, reflete como a avaliação participativa deveria acontecer, oferecendo protagonismo ao destinatário e promovendo o engajamento dos atores sociais, para assim, alcançar o aperfeiçoamento das políticas públicas concomitante ao desenvolvimento democrático.

As avaliações participativas de políticas públicas, segundo Januzzi (2016), além de permitir a avaliação propriamente dita de políticas, têm potencial empoderador e engajador na sociedade. De acordo com ele,

os parâmetros clássicos que orientam as metodologias convencionais, a saber, o distanciamento do objeto, a imparcialidade dos sujeitos e a replicabilidade dos resultados, cedem lugar ao potencial efeito engajador da abordagem participativa na busca por soluções para os problemas identificados (JANNUZZI, 2016, p.51).

Para que esse engajamento seja evidenciado em políticas públicas é necessário que seus destinatários se sintam pertencentes desta iniciativa, bem como, suas colocações sejam consideradas na avaliação. Por isso, a utilização da entrevista compreensiva, por conferir centralidade ao ator, pode ser tão relevante. O livro que será usado como base para essa avaliação é considerado uma obra que vai além de um simples guia de campo, e demonstra de maneira até poética a relação fascinante existente entre o pesquisador e seu objeto.

Por exemplo, no momento em que Kaufmann se refere à relação entre o entrevistador e o entrevistado, sua fala é dotada de um certo encantamento pela parte subjetiva do diálogo:

*Quando o investigador consegue penetrar o mundo do informante, quando encontra algumas categorias centrais de seus mecanismos identitários, aquele que fala é pego na armadilha de suas próprias palavras: quanto mais elas vão longe, mais ele se empenha, paralelamente, em ordenar aquilo que ele diz sobre si mesmo, pois é sua vida, seu eu, que está em jogo. (KAUFMANN, 2013, p. 99)*

Para mais, dentre as principais questões levantadas no livro, a mais relevante para o desenvolvimento deste trabalho é o que é abordado no terceiro capítulo, que diz respeito sobre a condução das entrevistas. Logo no início, o autor fala sobre a importância de quebrar a hierarquia entre o entrevistador e o entrevistado, através da oratória, entonação e formulação das perguntas. Não é recomendado que o pesquisador assuma um tom neutro e mecânico, mas, pelo contrário, deve-se adotar uma postura de abertura e envolvimento com as falas do entrevistado, caso contrário, receberia apenas respostas curtas e sem aprofundamento. Para isso, é necessário que o entrevistado enxergue o entrevistador como igual e perceba que as informações que serão passadas valem ouro para o resultado da pesquisa.

Em consonância, Ferreira (2014), à luz da obra de Kaufmann (2013), diz que a entrevista não é realizada de forma impessoal, com o objetivo de recolher informações, mas como construção de um conhecimento através do diálogo. Dessa forma, o diálogo é feito em reciprocidade pelos interlocutores e abre espaço para que o imprevisto aconteça e para que surjam novas questões subjacentes à pesquisa.

Nesse sentido, através desse estilo de conduta e interação entre as duas partes, a pessoa qualificada como informante nota que está sendo ouvida profundamente, e com isso, se sente elevada ao nível central da pesquisa, oferecendo mais nuances e interpretações que não seriam evidenciadas em pesquisas convencionais. Em seguida, o livro aborda sobre a pesquisa que existe dentro da pesquisa, no caso, a “pergunta certa” que deve ser feita, e enfatiza o papel do ritmo e da dinâmica para a entrevista.

De acordo com o autor: “a melhor pergunta não é a que está posta na grade: ela deve ser encontrada a partir do que acaba de ser dito pelo informante” (KAUFMANN, 2013, p. 81). Tais afirmações podem parecer desconcertantes para metodólogos clássicos. No entanto, são perfeitamente compatíveis com os pressupostos das abordagens pós-positivistas de análise de políticas públicas. Destaca-se aqui que a entrevista compreensiva se beneficia de um processo interativo entre entrevistador e entrevistado, onde as questões emergem a partir das discussões travadas no ato da entrevista. Trata-se, portanto, de um processo discursivo de investigação.

Os últimos tópicos citados neste capítulo reforçam a importância da empatia e do compromisso ao conduzir a entrevista. Sendo assim, o sujeito entrevistado deve se sentir confortável para ser o mais sincero possível, chegando até a um nível de confissão, como se o pesquisador ou pesquisadora fosse um amigo íntimo. Para isso, a pessoa que conduz a entrevista, deve exercer a prática da escuta ativa e estar sempre atento a tudo que está sendo dito pela pessoa entrevistada. Nesse sentido, é recomendado que o entrevistador se envolva, expressando suas ideias, emoções, argumentos, contradições, de maneira que a outra parte se sinta à vontade para fazer o mesmo.

Do mesmo modo, Oliveira (2015), a partir da obra de Kaufmann (2013), defende o lado desafiador de conduzir uma entrevista compreensiva, em especial porque ela requer uma relação empática entre as pessoas, que requer um certo nível de envolvimento do entrevistador. Essa conduta pode gerar uma entrega progressiva do entrevistado,

que passa a relatar suas experiências com a complexidade de seus valores e crenças.

A partir do exposto, é possível notar as semelhanças entre a abordagem pós-positivista e o método da entrevista compreensiva. Ambos possuem características que têm o potencial de aprimorar os processos de avaliação participativa de políticas públicas. Em outras palavras, o protagonismo do sujeito, a valorização da argumentação, a escuta ativa, a superação da neutralidade, dentre outras qualidades marcantes trazidas pelos autores expostos, se utilizadas em conjunto, podem se tornar uma ferramenta adequada para promover a participação social.

## PERCURSO METODOLÓGICO

O trabalho é sobretudo de cunho metodológico, devido ao anseio por evidenciar o potencial da Entrevista Compreensiva para a Análise Interpretativa de Políticas Públicas. Ademais, também pode ser caracterizado como descritivo-exploratório, por utilizar de teorias relativamente novas para a área de avaliação em políticas públicas, sobretudo no âmbito nacional, e por buscar explorar essas questões através da reflexão crítica das ideias, da promoção do diálogo e da argumentação.

Também pode ser definido como qualitativo, pelo intento de estabelecer pontes entre os estudos dos autores analisados. Os objetivos desse tipo de pesquisa são, segundo Hart (1998, p.47), estudar determinado assunto de maneira profunda, esclarecer um problema e compreender um fenômeno através da observação, para buscar uma base empírica para um argumento. Além disso, examinar a falseabilidade de estudos posteriores e indicar o que pode ser importante a ser abordado em outras pesquisas.

As obras selecionadas para embasar esta pesquisa são principalmente as de Kaufmann (2013), Fischer (2016) e Boullosa (2013; 2019). Ademais, foram utilizados outros trabalhos que estabeleçam conexões diretas com estes e que contribuam para a compreensão do que é proposto pelos autores, como, por exemplo, bibliografias que abordam temáticas como análise de políticas públicas, entrevista compreensiva, estudos críticos e participação social.

Para demonstrar a aplicabilidade da pesquisa, foi escolhido como objeto o Programa de Apoio à Planos de Reestruturação e Expansão das

Universidades Federais. O REUNI surge em uma conjuntura política em que a educação pública universal constava como uma das principais pautas da agenda governamental da época. Portanto este programa faz parte de uma gama de outras políticas públicas educacionais que buscaram democratizar o acesso ao ensino superior.

Nesta oportunidade, foram ouvidos seis alunos do curso de Administração Pública da Universidade Federal de Lavras, através da Entrevista Compreensiva. Além disso, foram analisados os principais resultados advindos desse programa a partir de documentos oficiais do governo e estudiosos da área.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir da revisão bibliográfica realizada foi possível notar que a Entrevista Compreensiva não se trata de um método amplamente difundido na área de políticas públicas. Houve dificuldade para encontrar trabalhos voltados para análise de políticas públicas que fizessem uso deste método. Dessa forma, é possível dizer que se trata de um método com potencial inovador para o campo de estudos.

A inovação contida nessa abordagem pode ser interpretada principalmente por dois motivos, do ponto de vista acadêmico: o fato de a entrevista compreensiva ainda não ser amplamente difundida na área de políticas públicas; e a necessidade de superação das heranças positivistas nos processos de análise. Além disso, sob a ótica social, este método também pode ser visto como um instrumento que contribui para a democratização de processos de avaliação de políticas públicas, a partir do momento que abre espaço para que a participação social ocorra no próprio processo da pesquisa.

O emprego deste método tem alto potencial de gerar engajamento das pessoas nos processos de políticas públicas, se considerarmos os processos de avaliação de políticas públicas para além das fronteiras da academia, mas buscando aproximar-se dos espaços onde as políticas públicas são realizadas, isto é, junto da sociedade.

Através da troca de experiências entre os discursos empregados pelos cidadãos envolvidos na política pública, uma arena de debates é construída, e permite-se que sujeitos que compartilhem suas visões sobre problemas e bens públicos, bem como sobre os cursos da ação pública que tem o potencial de transformar suas vidas. Essas visões,

sendo elas complementares ou antagônicas, permitem construir novos entendimentos, que a partir da escuta e compreensão, engajam diferentes sujeitos nos processos avaliativos de políticas públicas, para que essas pessoas se tornem mais sujeitos das realidades onde se inserem junto dos múltiplos atores sociais e se sintam capazes de interferir nas decisões que se referem aos problemas públicos vivenciados cotidianamente nos territórios.

O método aplicado aos processos de avaliação de políticas públicas se relaciona com a participação social a partir do momento que propõe uma quebra no elitismo ainda presente na produção de políticas, o elitismo acadêmico em especial. Capella, (2015, p. 16) contribui para esse entendimento e diz que a criação e manutenção de uma elite detentora de todo o conhecimento para solucionar problemas governamentais, pode ser conflituosa com os valores democráticos, por restringir a participação dos cidadãos.

Ao analisar o programa REUNI, foi possível notar uma série de questões, como por exemplo o evidenciado por Lima (2013), que diz que por mais que essa medida tenha resultados positivos, a falta de acesso universal ao ensino superior advém de um problema mais complexo, que tem seu início na base da educação:

*Como um dos resultados dessa iniciativa houve um crescimento de 20,4% de matrículas nos cursos de graduação presencial, entretanto, observando-se que ao custo de salas superlotadas e alocação de recursos insuficientes para a continuidade de expansão, além do que, a contenção ao acesso à educação superior, principalmente a pública, ainda permanece no Brasil, como processo que tem início muito antes do vestibular. (LIMA, 2013, p. 17)*

Outro ponto importante a ser pensado, é o elucidado por Ristoff (2014), que discute o real impacto deste programa em uma análise do perfil socioeconômico do estudante da graduação. Segundo o autor, a passos lentos, mas constantes, as políticas educacionais foram fortalecidas nos períodos dos governos Lula-Dilma e representaram oportunidades significativas em termos de mobilidade social para os “alunos trabalhadores, de baixa renda, pretos, pardos, indígenas e filhos de pai sem escolaridade, ampliando significativamente as energias criativas da nação” (RISTOFF, 2014, p. 746)

Ademais, é impossível pensar em acesso à universidade pública sem questionar minimamente a permanência. Nesse sentido, com o intuito de diminuir os números de evasão dos estudantes, a assistência estudantil começou a ser pautada e com isso, a partir do PNAES, as bolsas permanência se tornaram uma necessidade para que alunos de baixa renda pudessem concluir a graduação. Carvalho (2014) defende que “Torna-se necessário dar condições de permanência à população estudantil, sobretudo, aquela proveniente das camadas sociais mais pobres. Os instrumentos para viabilizar essa empreitada são: a assistência estudantil ao segmento federal [...]”. (CARVALHO, 2014, p. 235)

Sendo assim, é possível notar que esse programa possui pontos de vista controversos a partir da visão dos especialistas. Apesar de os dados demonstrarem resultados positivos quanto ao acesso, não é possível afirmar o mesmo quanto à permanência. Para além disso, este programa requer uma análise mais aproximada dos sujeitos, que nesse caso são os estudantes impactados por essa iniciativa. Para este fim, será aplicado a Entrevista Compreensiva como forma de oportunizar um protagonismo para as pessoas que foram impactadas por este programa.

A partir do emprego do método também foi possível notar a presença da multiatorialidade (BOULLOSA, 2019). Ou seja, mesmo dentro de uma única categoria, a dos estudantes, há uma diversidade enorme de sujeitos, e sendo assim, não é possível interpretar este grupo como homogêneo. Para mais, a partir de uma pequena amostra de seis entrevistas foi possível identificar relatos de pessoas com perfis bastante específicos. Esse conceito traduz a existência de múltiplos atores participantes dos processos de uma política pública que, quando articulados em um contexto de ação, tem o poder de realizar uma transformação social.

Se analisado sob o contexto único da realidade desses sujeitos, é interessante destacar a fala da entrevistada C, quando ela diz “A gente tem uma vó negra estudada! ”. A surpresa demonstrada pela entrevistada evidencia algo de incomum na informação. Ribeiro (2019, p. 43) nos alerta para o racismo estrutural e fala sobre a importância do apoio às políticas educacionais afirmativas, que buscam igualar as oportunidades para a população negra. Dessa forma, o relato da entrevistada C é visto como uma exceção à regra e não deve ser utilizado como justificativa para invalidar os avanços adquiridos pela Lei de Cotas.

No diálogo com os entrevistados ficou evidente que ter ingressado no ensino superior ampliou o entendimento dessas pessoas sobre a participação social e os seus papéis como cidadãos. Entretanto, a entrevistada D relata uma certa passividade dos cidadãos quando estão em contato com decisões políticas e diz “[...] parece que quer esperar que o poder público faça tudo, só que a gente também como cidadão a gente tem os deveres da gente né?”. Esta fala em específico demonstra a importância da discursividade e argumentação nos processos de avaliação (FISCHER, 2016, p. 174). No pós-positivismo, a visão de que as políticas públicas são criadas pelos tecnocratas e aceitas pelos cidadãos é refutada, e pela virada argumentativa, a participação dos múltiplos atores é incentivada, como forma de aprimorar a democracia.

Por fim, quando perguntados sobre aspectos do programa em si, foram apontadas questões tangenciais ao REUNI, mas que claramente impactam no programa. Como por exemplo, questões referentes à permanência, à assistência estudantil, à vulnerabilidade, ao sistema de cotas, às condições financeiras individuais. Além disso, a maioria das respostas indicaram que o caminho para que mais pessoas pudessem cursar o ensino superior se encontra na valorização e investimento na base da educação, para que as classes sociais mais baixas tivessem um ensino fundamental e médio mais igualitário. O programa é visto de forma positiva, mas a partir da visão dos entrevistados, há uma necessidade de complementação e associação com outras políticas públicas e ações educacionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou demonstrar como a Entrevista Compreensiva pode ser uma abordagem adequada para avaliar políticas públicas num quadro de análise interpretativista sob enfoque pós-positivista. Para tanto, foi realizado um encadeamento teórico entre o pós-positivismo e os principais autores responsáveis pela crítica da abordagem racionalista de análise de políticas públicas, com o apoio da Virada Argumentativa e da Mirada ao Revés.

Por advento da realização desta pesquisa, é possível dizer que a utilização da Entrevista Compreensiva aplicada às políticas públicas tem o potencial de auxiliar nos processos de avaliação participativa, de maneira inovadora. Por isso, análises que sejam pautadas pela

participação e pela valorização dos atores sociais são capazes de alcançar pesquisas multifatoriais, que conseguem levar em conta as experiências únicas de uma população diversa.

O método da entrevista compreensiva não é potencialmente adequado apenas às pesquisas acadêmicas, mas pode beneficiar também abordagens práticas de avaliação de políticas públicas. Como as abordagens pós-positivistas pretendem, a pesquisa sob este viés adota um caráter implicado e comprometido com o desenvolvimento e o aprimoramento da democracia. Logo, o que se procurou demonstrar com este trabalho é a adequação do método de Kaufmann (2013) em relação aos propósitos almejados pelas abordagens críticas de estudo das políticas públicas, especialmente as propostas por Fischer (1993; 2012; 2016) e Boullosa (2013; 2019).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREWS, Christina. **As policy sciences como ciência: método e retificação.** São Paulo: Perspectivas, 2005.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. **Modelos de Análise das Políticas Públicas.** Lisboa: Sociologia, Problemas e Práticas, 2017.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. **Mirando ao revés nas políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa.** Pensamento e Realidade, 2013.

BOULLOSA, Rosana; PERES, Janaína; BESSA, Fernando. **Por dentro do campo: uma narração reflexiva dos estudos críticos em políticas públicas,** 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Análise de Políticas Públicas: Da técnica às Ideias.** Campinas, São Paulo: Ideias, 2014.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Administração Pública e Políticas Públicas.** Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 2011.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Ideias, conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes.** São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2003.

FERREIRA, Vitor Sérgio. **Artes e manhas da Entrevista Compreensiva.** Saúde Social: São Paulo, 2014.

FISCHER, Frank; FORESTER, John. **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning.** Duke University Press, 1993.

FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. Introduction: The argumentative turn revisited. In: The argumentative turn revisited. Duke University Press, 2012. p. 1-28.

FISCHER, Frank. **Para além do empirismo: Policy inquiry na perspectiva pós-positivista.** Tradução de Rosana Boullosa. Bahia: NAU Social, 2016.

HART, Chris. **Doing a Literature Review: Releasing The Social Science Research Imagination.** Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications London, 1998.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas.** Campinas, São Paulo: Alínea, 2016.

KAUFMANN, Jean-Claude. **A Entrevista Compreensiva: Um Guia para a Pesquisa de Campo.** São Paulo: Vozes, 2013.

LASCOURMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da Ação Pública.** Tradução e estudo introdutório George Sarmento. Maceió, Alagoas: Edufal, 2012.

MARIO, Camila Gonçalves de; LAISNER, Regina Claudia; GRANJA, Regina Helena. **Avaliação de Políticas Sociais e Participação Popular: uma abordagem política.** Rio de Janeiro: O Social Em Questão, 2016.

MARQUES, Eduardo. **A Política Pública como Campo Multidisciplinar.** São Paulo: UNESP, 2013.

OLIVEIRA, Luiz Fernando de. **Paixão, criação, ética e cientificidade nas pesquisas compreensivas.** Cadernos de Pesquisa: FapUNIFESP, 2015.

PEIXOTO, Leandro Antônio Grass. **Abordagens e perspectivas de participação social no monitoramento de políticas públicas.** Revista Políticas Públicas, São Luís, 2015.

PRASAD, P. **Crafting Qualitative Research: beyond positivist traditions.** 2nd ed. New York: Routledge, 2017.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma Revisão de Literatura.** Porto Alegre: Sociologias, 2006.