

AV A L

Revista Avaliação de Políticas Públicas

JULHO/DEZEMBRO • VOL. 4 • Nº 18 • 2020



AVAL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

Volume 4 | Número 18 |
Julho/Dezembro de 2020 | ISSN: 2176-9923

Universidade Federal do Ceará

Reitor

Prof. José Cândido Lustosa
Bittencourt de Albuquerque

Vice-Reitor

Prof. José Glauco Lobo Filho

Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação
Prof. Jorge Herbert Soares de Lira

Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis
Prof.^a Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire

Pró-Reitoria de Extensão
Prof.^a Elizabeth De Francesco Daher

Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
Prof. Marcus Vinicius Veras Machado

Pró-Reitoria de Graduação
Prof.^a Ana Paula de Medeiros Ribeiro

Pró-Reitoria de Planejamento e Administração
Prof. Almir Bittencourt da Silva

Pró-Reitoria de Relações Internacionais
Prof. Augusto Teixeira de Albuquerque

Centro de Ciências Agrárias

Diretora

Prof.^a Sônia Maria Pinheiro de Oliveira

Vice-Diretor

Prof. Alexandre Holanda Sampaio

Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP)

Coordenador
Prof. Fernando José Pires de Sousa

Vice-Coordenador
Prof. Gil Célio de Castro Cardoso

Secretaria
Karla Maia Vieira

Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP)

Coordenadora
Prof.^a Alba Maria Pinho de Carvalho

Vice-Coordenador
Prof. Alcides Fernando Gussi

Secretaria
Vânia Maria Fraga Pereira

Revista Avaliação de Políticas Públicas – AVAL

Editores

Alcides Fernando Gussi
Andrea Pinheiro Paiva Cavalcante;
Danielle Maia Cruz;
Gil Célio de Castro Cardoso

Obra da Capa
"Sem Título 1", Litogravura, 1960
Antônio Bandeira

Fotografia
Pedro Humberto

Agência NIC – Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Atendimento
Antonio Thé
Thomas Fernandes

Direção de Arte
Ivan Canhamello

Diagramação
Ivan Canhamello
Pedro Felinto

Gestores
Prof.^a Alessandra Marinho Bouty
Prof. Diego Henrique Paiva

Volume 4
Número 18
Julho/Dezembro de 2020
ISSN: 2176-9923

Sumário

- 6 Editorial
- 8 Por um olhar epistemológico para a avaliação em políticas públicas: história, teoria e método
Rosana de Freitas Boullosa
- 38 Avaliação de Programas Sociais em uma perspectiva sistêmica, plural e progressista: conceitos, tipologias e etapas
Paulo de Martino Jannuzzi
- 62 Para além do (pré)conceito e do discurso - Proposta de avaliação de políticas públicas com base na sustentabilidade
Suely Salgueiro Chacon
Verônica Salgueiro do Nascimento
- 88 Teorias de mudança: lógica, processo e uso
Rogério Renato Silva
- 114 Condições e possibilidades para a avaliação de políticas públicas na Argentina de uma perspectiva integrada
María Eugenia Brissón
Matías Mattalini
Nerio Neirotti
- 138 La capacidad transformativa de la Evaluación. Una reflexión desde la perspectiva del sujeto evaluador.
Celeste Ghiano
- 154 Programa Criança Feliz: metodologia, modelo de governança para proteção social à primeira infância em Pernambuco
Alana Anselmo Carneiro
Ana Cristina Brito Arcoverde
Creusa da Silva Melo
Tacyana Kelly Rosas Alves
- 166 Avaliação do Processo de Implementação do Programa Incluir na UFRN
Maria do Perpétuo Socorro Rocha Sousa Severino

EDITORIAL

No findar de um ano bastante atípico, cercado por um tempo marcado por tantas incertezas, apresentamos mais um volume da AVAL. Ele é fruto de artigos selecionados, provenientes de uma convocatória aberta, realizada ao longo do segundo semestre de 2020.

Assim, com os artigos que compõem este volume, busca-se ampliar as bases políticas, analíticas e metodológicas da avaliação de políticas públicas, mostrando limites de modelos e perspectivas hegemônicas, mas apontando também para novas perspectivas.

Os artigos põem em questão os sentidos de avaliar políticas públicas. Inquietações sobre “para quê?” e “para quem avaliar?”, bem como acerca dos usos e pertinências da avaliação, suas intencionalidades políticas, epistemes e conceitos, além do lugar do(a) avaliador(a) nos processos avaliativos, pontuando, no seu conjunto, este volume.

Depreende-se, a partir dos artigos, a emergência de um pensamento em avaliação de políticas públicas, que se distancia do mainstream de epistemes, valores e práticas validados no campo da avaliação (podemos dizer, no sentido bourdieusiano de campo), constituindo uma contra hegemonia da avaliação, na melhor das expressões que circula entre alguns agentes desse campo, alguns deles autores deste número da AVAL.

Em relação a autores do campo da avaliação no Brasil, este volume abre com o artigo de Rosana Boullosa (UNB), que convida para uma ampliação epistêmica e novas classificações para o campo da avaliação. Na sequência, apresentamos: no artigo de Paulo Jannuzzi (IBGE/Fundação Cesgranrio), encontra-se a estruturação de uma “perspectiva sistêmica”, a contribuir para o campo contra hegemônico de avaliação; Suely Chacon e Verônica Salgueiro (ambas da UFC) propõem uma “avaliação de políticas públicas com base na sustentabilidade”; e Rogério Barbosa (Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação – RBMA) revisa o conceito de “teoria das mudanças”.

Seguidamente, em conexão com perspectivas de autores latino-americanos, María Eugenia Brissón, Matías Mattalini e Nerio Neirotti, da Universidad de Lanús, discutem sobre as bases para construção de um sistema de avaliação na Argentina; e Celeste Ghiano, da Universidad Nacional de Córdoba, realiza um exercício de reflexividade, enunciando

as bases de formação de uma avaliação transformadora, inspirada na constituição de uma “Epistemologia do Sul”.

Finalizando este número, apresentamos dois relatos de experiências práticas de avaliação de programas de corte social: a avaliação do “Programa Criança Feliz”, de autoria de Alana Anselmo Carneiro, Ana Cristina Brito Arcoverde, Creusa da Silva Melo e Tacyana Kelly Rosas Alves, Departamento de Serviço Social/UFPE; e a avaliação do “Programa Incluir da UFRN”, realizada por Maria do Perpétuo Socorro Rocha Sousa Severino, da Faculdade de Serviço Social/UERN.

Ressaltamos que os artigos se coadunam à agenda de formação e pesquisa do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas – MAPP e Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas – PPGAPP, que publicam a AVAL.

Nesse sentido, a revista vem, no seu esforço de consolidar a sua proposta editorial, tornando-se referência no campo da avaliação, sobretudo para aquele(a)s que buscam reflexões e inovações, a conduzir avaliações que possam, democraticamente, alcançar legitimidade junto a amplos e distintos setores e grupos sociais, para além do setor governamental.

O(a) leitor(a) poderá conferir, ele mesmo, neste volume da AVAL, a trajetória de (outra) agenda de avaliação, plural e heterogênea, mas também reflexiva e crítica. Boa leitura!

Alcides Gussi
Andrea Pinheiro
Danielle Maia Cruz
Gil Célio Cardoso
Editores

✓ Por um olhar epistemológico para a avaliação em políticas públicas: história, teoria e método

Rosana de Freitas Boullosa¹

¹ Universidade de Brasília (UnB) /
University of Brasília (UnB)
Departamento de Gestão de Políticas
Públicas/Department of Public Policy
Management

Resumo: Compreendendo a avaliação em políticas públicas como um campo estudos e práticas já denso e plural, este artigo busca problematizar seus desenvolvimentos históricos e sua atual configuração a partir de um olhar epistemológico. Este olhar buscou, de um lado, privilegiar a forte relação entre as principais expressões teóricas e metodológicas de tal campo; e, de outro, revelar e interpretar as disputas valorativas mais substanciais que modelam suas descontinuidades e contradições. Do ponto de vista do método, esta pesquisa foi desenvolvida como de tipo estado da arte, dando uma particular atenção à literatura que se debruçou sobre propostas classificatórias em avaliação de políticas públicas. Estruturado em seis seções, este artigo oferece ainda um caminho próprio para uma classificação, por epistemologias, da atual configuração do campo.

Palavras-chave: avaliação; políticas públicas, epistemologia.

EN For an epistemological look at public policy evaluation: history, theory and method

Abstract: Understanding the evaluation in public policies as a field of studies and practices already dense and plural, this article seeks to problematize its historical developments and its current configuration from an epistemological perspective. This look sought, on the one hand, to privilege the strong relationship between the main theoretical and methodological expressions of such field; and, on the other, to reveal and interpret the most substantial valuation disputes that shape its discontinuities and contradictions. From the point of view of the method, this research was developed as a state-of-the-art type, giving particular attention to the literature that focused on classificatory proposals in public policy evaluation. Structured in six sections, this article also offers its own path for a classification, by epistemologies, of the current configuration of the field.

Key-words: evaluation, public policy, epistemology

ES Para una mirada epistemológica a la evaluación de políticas públicas: historia, teoría y método

Resumen: Entendiendo la evaluación en las políticas públicas como un campo de estudios y prácticas ya denso y plural, este artículo busca problematizar sus desarrollos históricos y su configuración actual desde una perspectiva epistemológica. Esta mirada buscó, por un lado, privilegiar la fuerte relación entre las principales expresiones teóricas y metodológicas de dicho campo; y, por otro, revelar e interpretar las disputas de valoración más sustanciales que configuran sus discontinuidades y contradicciones. Desde el punto de vista del método, esta investigación se desarrolló como un tipo de estado del arte, prestando especial atención a la literatura que se centró en propuestas clasificatorias en la evaluación de políticas públicas. Estructurado en seis apartados, este artículo también ofrece su propio camino para una clasificación, por epistemologías, de la configuración actual del campo.

Palabras-clave: evaluación; políticas públicas, epistemología

FR Pour un regard épistémologique sur l'évaluation des politiques publiques: histoire, théorie et méthode

Résumé: Comprenant l'évaluation dans les politiques publiques comme un champ d'études et de pratiques déjà dense et pluriel, cet article cherche à problématiser ses évolutions historiques et sa configuration actuelle dans une perspective épistémologique. Ce regard cherchait, d'une part, à privilégier la relation forte entre les principales expressions théoriques et méthodologiques d'un tel champ; et, d'autre part, révéler et interpréter les litiges d'évaluation les plus importants qui façonnent ses discontinuités et contradictions. Du point de vue de la méthode, cette recherche a été développée comme un type de état de l'art, en accordant une attention particulière à la littérature axée sur les propositions classificatoires dans l'évaluation des politiques publiques. Structuré en six sections, cet article propose également son propre chemin pour une classification, par épistémologies, de la configuration actuelle du champ.

Mots-clés: évaluation; politiques publiques, épistémologie

1. Introdução: desvendando um pouco da polissemia em torno da avaliação

Há diferentes caminhos para compreender avaliação ou processos avaliativos em políticas públicas. Em comum, porém, podemos dizer que todos eles são voltados para a produção de um tipo muito específico de conhecimento: o conhecimento avaliativo. Discutir a sua natureza (a do conhecimento) pode ser, portanto, um bom ponto de partida para mergulhos mais profundos no tema da avaliação. Pode nos ajudar desde a problematizar a sua definição com campo multidisciplinar de estudos e práticas, suas possíveis configurações e representações – incluindo as principais disputas epistemológicas que encontramos por trás de suas polissemias, suas discordâncias de método, suas dinâmicas de construção de públicos – até chegar à investigação das suas lógicas formativas mais habituais. E estes e outros elementos nos ajudam, também, a compreender seu contexto social de produção, que, cada vez mais, vem ganhando terreno nos processos de governo e de governança, em diferentes escalas de atuação, de ação pública, de formação universitária (mas não só), além de outros contextos sociais que envolvem o grande universo dos processos decisórios públicos, societais ou privados.

Assim, para esta primeira aproximação, de modo geral, quando a natureza do conhecimento avaliativo é vista como *a posteriori*, *situada* e *eminente empírica*, significa que a sua produção está associada mais diretamente a um quadro de respostas em torno de questões funcionais ou aplicadas à construção de uma resposta metodológica, para uma demanda muito específica de produção de conhecimento sobre um objeto bem definido. Pensar o conhecimento avaliativo deste modo significa concentrar os esforços de pesquisa na definição do seu próprio objeto; na precisão de seus objetivos; na explicitação de seu caminho metodológico e de suas técnicas de construção; na seleção dos materiais de pesquisa; na explicação de quais foram os públicos envolvidos em sua construção; e, claro, na apresentação de seus resultados, inclusive em termos de juízo avaliativo. Pode também significar definir as fronteiras do próprio trabalho avaliativo, ainda que com maior peso para os aspectos metodológicos do que para os epistemológicos – uma escolha que frequentemente se baseia nas ideias de objetivação da realidade e de uma desejada neutralidade das avaliações e de seus processos.

Já quando a natureza do conhecimento avaliativo, de modo geral, é vista como *a priori*, *universal* e *eminente normativa*, pode-se dizer, em grandes linhas, que a avaliação assume, de modo mais direto, uma preocupação com os significados do que é avaliação, com suas ancoragens epistemológicas, com sua compreensão de ciência, com a coerência normativa de quadros metodológicos, bem como com a compreensão dos seus propósitos e a explicitação dos seus interesses e preferências. Reflete, ainda, sua vinculação a campos diferentes de estudos, pois fazer avaliações vendo-se como parte do campo de estudos da Economia, da Sociologia, da Administração Pública, da Antropologia ou das Políticas Públicas, pode significar lidar com conjuntos de saberes, de possibilidades e de perspectivas bastante diferentes. Além disto, quando esta mesma natureza imputa uma dimensão reflexiva ao conhecimento avaliativo, é possível observar que a ideia de aprendizagem pode adquirir alguma centralidade na avaliação e em seus processos. Neste caso, estaríamos diante de experiências de avaliação que, ao serem problematizadas como parciais, também trazem para o debate as questões de valor e uma compreensão da realidade mais subjetiva do que a anterior.

Esta primeira aproximação com o universo da avaliação, por meio da noção de conhecimento avaliativo, embora não seja suficiente para compreender a história ou muito menos a pluralidade do atual universo de teorias e métodos em avaliação em políticas públicas, ajuda-nos a perceber que se trata de um universo com imensas disputas de pontos de vistas, de perspectivas e de narrativas. Ou, para sermos mais precisos: disputas de valores, sobretudo aquelas que se dão no plano da epistemologia, como orientadoras dos demais planos de pesquisa e ação. Para compreender melhor esta diferença, assumirei este universo como um campo de estudos e práticas, inspirando-me na ideia de campo científico de Bourdieu, que o compreende como um espaço estruturado por disputas simbólicas e por posições de poder, os quais criariam suas próprias estruturas de legitimação das verdades, gramáticas e práticas que consideram possíveis, por meio das noções de *habitus* e de agente (Bourdieu, 2004). Assim, se a avaliação fosse um campo, como este campo seria? Ou, ainda, como entender a polissemia em torno da avaliação? Como chegamos a uma construção tão enovelada e com tantos matizes metodológicos? Quais destas disputas estariam situadas no plano da epistemologia? Quais os efeitos disto sobre o próprio campo? E sobre os agentes,

como estes se comportariam no plano da deontologia? E, mais, o que podemos esperar em termos de movimentos mais gerais deste possível campo, inclusive em termos reflexivos, ou melhor, de aprendizagem por reflexividade?

Para tentar trazer alguma luz para estas e outras questões, esta pesquisa foi metodologicamente desenvolvida como um tipo de *estado da arte* ou o *estado da questão*, por buscar compreender, situacionalmente, o tema ou objeto de investigação no contexto atual da ciência (Nóbrega-Therrien & Therrien, 2004) ou de um campo científico, quando trazemos para Bourdieu (2004), como farei aqui. Alinho-me, ainda, à Messina (1998, p.1), para quem “um estado da arte é um mapa que nos permite continuar caminhando; um estado da arte é também uma possibilidade de perceber discursos que em um primeiro exame se apresentam como descontínuos ou contraditórios”. Neste sentido, como mapa, dou particular atenção à literatura que se debruçou sobre propostas classificatórias em avaliação de políticas públicas, para também propor uma classificação própria. Assim, para responder a estes desafios, este artigo está estruturado em seis seções, incluindo esta breve introdução. A segunda seção está voltada para a problematização da avaliação como campo de estudos e práticas; a terceira busca apresentar um breve panorama dos esforços classificatórios no campo; a quarta seção busca oferecer um caminho próprio para tal compreensão, a partir do plano epistemológico; a seguinte apresenta algumas breves palavras sobre meta-avaliação e monitoramento; finalizando com uma breve conclusão sobre uma possível agenda de trabalho para este campo em formação.

2. A avaliação em políticas públicas como campo

Poder ser visto como campo equivale a assumir que a avaliação em políticas públicas já possui uma massa crítica suficiente, para considerar que suas variações internas, suas disputas simbólicas e de posições de poder foram sendo construídas no tempo, até alcançar um estado atual de complexidade e densidade. Em outras palavras, significa assumir a dimensão histórica do que temos hoje, passando a considerar esta pluralidade como o resultado de um processo de desenvolvimento que começa a se aproximar de quase

um século de vida. Isso ocorre, sobretudo, se considerarmos, junto a outros autores, o *New Deal* como um momento que, de algum modo, marca o início da avaliação como (também) relacionada à esfera governativa. E, com tal assunção, emerge a demanda por estudos de reconstrução historicizada deste campo, uma demanda que, muito infelizmente, ainda não vem sendo suficientemente atendida. De fato, são cada vez mais raros os autores que se dedicam a tentar reconstruir a história da avaliação como campo (mesmo quando não o chamam assim), e, muitos deles, quando o fazem, acabam por associar tal reconstrução a um esforço de classificação tipológica para fins de apresentação de um novo percurso metodológico por eles criado e/ou defendido. Dito de outro modo, frequentemente, as classificações se apresentavam como um olhar historicamente perspectivado, para mostrar determinadas lacunas e vícios do “passado” e apontar para um novo “futuro” que estaria chegando.

Os estadunidenses Peter H. Rossi e James D. Wright (1984) estão entre os primeiros autores que buscaram interpretar histórica e conceitualmente a avaliação como campo de estudos. Para eles, as décadas que precedem os anos 1960 constituiriam um período de crescimento e reconhecimento da importância da avaliação, particularmente para o mundo das decisões públicas e governamentais, numa evidente aproximação com as teorias decisórias. Mas foi entre os anos 1960 e o começo dos anos 1970 (particularmente impulsionada pelos *Great Society Programs*) que a avaliação teria atingido o que eles chamam de “*golden age*” da avaliação. Uma idade marcada pela primazia do paradigma experimental controlado e randomizado (*the randomized, controlled experimental paradigm*), o qual teria dado resultados, segundo a leitura de tais autores, como muito próximos de zero. Esta supremacia teria chegado ao fim com a aproximação da era Reagan e com o desenvolvimento de avaliações de tipo compreensivo (*comprehensive evaluations*), defendidas por eles, que se caracterizavam não somente por construir juízos dicotômicos, mas também por explicar o porquê das dinâmicas de desenvolvimento dos seus objetos de avaliação.

Os também estadunidenses Egon Guba e Yvonna Lincoln (1989), centrando seus esforços na realidade dos Estados Unidos, propuseram que a ideia de gerações poderia explicar melhor o desenvolvimento dos estudos avaliativos do que, por exemplo, uma divisão por métodos. Assim, esta dupla de autores identificou quatro gerações de avaliações:

uma primeira que emergia no contexto do *New Deal* e se caracterizava por um viés eminentemente técnico, baseada na ideia de mensuração, pois chegava até mesmo a evitar a emissão de juízo avaliativo. A segunda geração foi batizada como descritiva e teria predominado até meados dos anos 1960, alargando o foco em relação à geração anterior, para os processos que envolviam o objeto avaliado. A geração seguinte passaria a incorporar fortemente a função de julgamento, relacionada, porém, à ideia de um tecnicismo e à descrição funcionalizada do problema avaliativo. Por fim, os autores defendem uma quarta geração, na qual eles mesmos se incluem, que começaria com a era Reagan, chamada de reativa e que representaria uma forte mudança na prática avaliativa, por responder a partir do paradigma construtivista aos dilemas e às falhas das gerações anteriores, tais como a supremacia da perspectiva gerencialista e métodos quantitativos, a dificuldade em considerar os contextos em seus quadros de investigação, bem como em lidar com pluralismo de valores, além da desresponsabilização moral e ética do avaliador.

Aqui, no entanto, considerarei – alinhada mais com Rosana F Boullosa (2017) e Rosana Boullosa e Janaina L. P. Peres (2020), ambas as autoras brasileiras – uma evolução histórica até os tempos mais recentes, caracterizada por cinco fases que se acumulam, tentando alargar o olhar para muito além da experiência dos Estados Unidos. A primeira fase, que em parte também coincide com a de Guba e Lincoln (1989), pois considera o *New Deal* como um importante *starting point*, se caracteriza pela percepção da época. Uma percepção de que o novo ciclo de desenvolvimento econômico desejado só seria possível se pautado por uma racionalidade de tipo linear-sequencial das decisões públicas, de natureza supostamente neutra e sem uma conclusão em formato de juízo ou de síntese avaliativa, já que a função de emitir juízo caberia ao gestor. Aos poucos, estas avaliações começaram a ficar mais extensas e descritivas, com relatórios infundáveis e evidentes dificuldades de construção de sínteses por parte de quem as lia. E, até então, este era um movimento que se restringia quase exclusivamente aos Estados Unidos e só se mantém hoje em grupos muito restritos de ação, ainda que tenha alimentado algumas epistemologias de matriz gerencialista.

Com o final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), este primeiro panorama mais asséptico da avaliação começou a mudar muito

rapidamente, chegando à segunda fase. Politicamente, a ideia de um mundo global mutuamente dependente reorganizava as relações entre os países. Projetos de desenvolvimento e de cooperação, como foi o caso do Plano Marshall (1948-1952), dedicado à reconstrução de parte da Europa, sob a liderança e o financiamento dos Estados Unidos, criou um contexto para que a ideia de avaliação, como subsídio à decisão racional, atravessasse suas primeiras fronteiras geográficas, começando pela Europa. Neste processo de expansão, porém, as avaliações começaram a extrapolar suas possibilidades iniciais de uso, passando a formular juízos para subsidiar, de modo mais direto, as decisões públicas e governativas.

O impulso para abandonar uma natureza meramente descritiva e para assumir uma natureza fortemente prescritiva chegou, inicialmente, com a aproximação aos *policy studies* de Harold Lasswell, de inspiração pragmatista, e, na década seguinte, com as aproximações com a filosofia analítica – período que viria a coincidir com o que Rossi e Wright (1984) chamaram de era de ouro da avaliação. Do ponto de vista epistemológico e metodológico, reforçam-se as raízes na tradição positivista, no paradigma *top-down* de ação dos Estados, na escala macro para as investigações de natureza empírica, com a franca primazia do método científico-experimental. Estas construções se mantêm com público cativo até os dias de hoje, alimentando diferentes abordagens avaliativas.

Esses “anos de ouro”, porém, acabaram sucumbindo à crítica trazida pelo movimento da contracultura na produção científica, responsável por evidenciar os efeitos perversos de um excesso de otimismo que tinha desencarrilhado para certa miopia relativa aos próprios objetos das avaliações, além da supervalorização das figuras do gestor e agora também do avaliador. Estávamos diante de um mundo em mutação, com um forte movimento crítico que colocava em discussão os pilares da construção racionalista e positivista da ciência (Fischer, 2016). No campo da avaliação, este mesmo positivismo, de tradição empiricista, começava a perder força rapidamente e, como consequência, passava-se a assistir à emergência de novas experiências de metodologias *bottom-up* (Albaek, 1998), particularmente aquelas que reforçam a perspectiva da participação social e do empoderamento social.

Esta terceira fase, que começa a ganhar densidade nos anos 1970 e se constrói a partir de uma reação à fase anterior, caracteriza-se pela busca de novas bases epistemológicas para a avaliação, para

além do positivismo que reinava, até então, quase exclusivamente sozinho. Foi nesta fase que as avaliações começaram a chegar, ainda que timidamente, à América Latina e à África, muitas vezes pelos braços da cooperação internacional, reagindo tanto na direção da aceitação passiva como, embora com menor ênfase, da reposta crítica que reforçava as ideias de empoderamento local. Estas novas buscas se ampliaram por toda a década de 1970 e entraram pela década seguinte, produzindo novas abordagens alinhadas, sobretudo, ao construtivismo e à hermenêutica, com períodos de maior ou menor fertilidade que também duram até os dias de hoje.

Na década de 1980, contudo, assistimos a uma retomada da tradição positivista, desta vez alinhada a uma nova compreensão de Estado, da sua estrutura e dos seus papéis. Junto com o movimento do *New Public Management* (Nova Gestão Pública), diante da escassez de recursos de um mundo que estava tentando sobreviver à forte crise do petróleo, assistiu-se a um movimento reformista dos Estados Nacionais, a partir da ideia de que estes deveriam aprender a melhorar as suas performances em termos de eficácia e eficiência, tirando lições da iniciativa privada (Osborne; Goebler, 1992). Estas ideias alimentaram muitas reformas administrativas, inicialmente em países como Estados Unidos, Inglaterra e Nova Zelândia, chegando, posteriormente, a alguns países da América Latina, como foi o caso do Brasil, do México, do Chile e da Argentina, já sob a cartilha do chamado Consenso de Washington¹ (1989), como também viria a acontecer com alguns países da África que estiveram sob os Programas de Ajuste Estrutural do Banco Mundial.

E foi neste contexto que a avaliação entrou de modo pesado na América Latina, como instrumento de gestão associado às reformas de seus Estados, associando-se às noções do novo gerencialismo, tais como as de orientação a resultados, flexibilidade e *accountability* (Bozzi, 2001; Farias, 2003). E em todas estas experiências, de modo mais ou menos intenso, a avaliação era vista como uma importante ferramenta de controle dos processos de reforma, em alguns casos inaugurando a entrada nos países. Neste novo contexto, a avaliação, além de retomar sua faceta mais positivista, pensada como campo de conhecimentos e práticas, passava a assumir, particularmente no contexto latino-americano, diferentes papéis relacionados à diminuição da estrutura administrativa do Estado, à melhoria de seus resultados, ao reforço da capacidade de competir e, claro, à responsabilização

dos tomadores de decisão. No Brasil, não foi diferente, e a avaliação também começou a ganhar espaço na agenda do Estado no contexto reformista de meados dos anos 1990 (Farias, 2003; Souza, 2006). De fato, muitos autores começam a concordar que, desde então, a avaliação vem progressivamente sendo consolidada na agenda governativa do país (Vaitsman *et. al.*, 2006; Gussi & Oliveira, 2016; Jannuzzi, 2018), estruturando, inclusive, suas próprias disputas (Jannuzzi, 2018).

Os anos 2000 começam, assim, com diferentes fases que se acumulam, conformando uma arena cada vez mais densa e plural, tanto no plano epistemológico, quanto no metodológico. Ainda que as visões mais alinhadas ao gerencialismo despolitizado dos nos 1980 ainda continuem a prevalecer, há também espaços para buscas alinhadas às críticas dos anos 1970, bem como às novas ancoragens críticas dos anos 2000, em diferentes partes do mundo. Estes movimentos podem ser vistos, pelo menos parcialmente, como resultados dos esforços realizados em diferentes países, para a formação de mais e mais associações nacionais de avaliadores, em lugares como Reino Unido (1994), Alemanha (1997), Itália (1997), França (1999), Japão (2000), Índia (2002), Senegal (2002), África do Sul (2002), Argentina (2005), Madagascar (2004), Filipinas (2007), Brasil (2008), Eslovênia (2008), Georgia (2008), Equador (2014), México (2014) e Rússia (2014), muitas delas seguindo os modelos pioneiros do Canadá (1981), dos Estados Unidos (1986) e da Austrália (1987).

Neste movimento de entrelaçamento global, assistimos também a grandes esforços de construção de redes regionais, a partir das redes nacionais, como são os casos da Afrea/África (1999), EES/Europa (1996), RELAC/América Latina e Caribe (2013) e APEA/Ásia-Pacífico (2012). Trata-se de organizações imensas, que precisam lidar com as diferentes tradições em avaliação de políticas públicas, quase nunca ancoradas nos mesmos campos disciplinares, com suas disputas internas, além das óbvias variedades de densidade das redes, contextos, línguas, dentre tantos outros elementos. Mesmo com tantas diferenças, assistimos, ultimamente, a uma crescente presença da avaliação nos contextos que envolvem as decisões públicas, seja dentro ou fora de governos. E, sem dúvida, uma das grandes conquistas deste movimento tem sido a campanha global Eval4Action, ativada pela Organização das Nações Unidas (ONU), para esta década (United Nations, 2020).

¹ Williamson, John: "What Washington Means by Policy Reform", in: Williamson, John (ed.): *Latin American Readjustment: How Much has Happened, Washington: Peterson Institute for International Economics, 1989.*

3. Percorrendo os mais expressivos esforços de classificação

Após compreendermos um pouco da história de construção da avaliação, precisamos falar sobre sua atual configuração. Ao longo da construção da avaliação em políticas públicas como campo, alguns autores se dedicaram a tentar entender e classificar a crescente diversidade que percebiam. Estes esforços de classificação são importantes porque, de um lado, ajudam os estudiosos e praticantes a realizarem um importante exercício de posicionalidade nas disputas que envolvem o campo; de outro, acabam estimulando alguns agentes do campo a imprimirem maior força para um dos lados que aparecem nas classificações, reforçando e estimulando disputas que são fundamentais para a expansão do conhecimento e para a formação do *habitus* de seus agentes, auxiliando na validação de suas estruturas de valores.

Dentre estes autores, vale começar pelo australiano Michael Scriven (1967), para quem as avaliações poderiam ser classificadas como formativa ou somativa, independentemente de outras eventuais características. As somativas são aquelas frequentemente posteriores ao fato avaliado, portanto, *ex-post*, que buscam responder questões avaliativas sobre continuidade, encerramento, ampliação ou adoção de seus próprios objetos avaliados (políticas, projetos, programas, ações), desde que estes já tenham apresentado algum resultado; enquanto que, por formativas, compreende-se aquele conjunto de avaliações que buscam produzir conhecimento avaliativo voltado para o desenvolvimento do próprio objeto em avaliação, o qual não precisa, portanto, ter começado a produzir resultados, e que são quase sempre dirigidas para a própria equipe envolvida com a gestão de tais objetos em avaliação. No primeiro caso, do ponto de vista do método, há maior inclinação ao uso de universos amostrais mais amplos do que no segundo caso.

O olhar classificatório de Scriven ganhou novas possibilidades nas mãos de diferentes autores. O estadunidense Marvin C. Alkin (1985) foi pioneiro, ao propor uma classificação de usos possíveis para as avaliações, baseada em uma lista de variáveis que considerava fatores humanos, fatores contextuais e fatores da própria avaliação. Logo em seguida, a também estadunidense Carol Weiss passou a interpretá-las a partir da noção de uso (instrumental, simbólico

e esclarecedor), propondo a ideia de que as avaliações deveriam construir uma Teoria do Programa (Weiss, 1998). Ainda segundo ela, o uso instrumental seria o mais difícil por causa de obstáculos de tipo cognitivo-intelectual (*intellectual-cognitive*) e estrutural-social (*social-structural*), sugerindo alguns caminhos para que os avaliadores aumentassem a potencialidade de uso de suas avaliações. Outros autores, com menor penetração na literatura especializada, também apresentaram olhares classificatórios, como foi o caso do alemão Hans-Ulric Derlien (2001), que propunha as funções de informação, realocação e legitimação; e, por fim, não é possível deixar de falar do estadunidense Michael Q. Patton, que não só utiliza a ideia de classificação a partir da noção de uso (Patton, 1998), como desenvolve sua própria abordagem em tal direção (Patton, 1987).

Também merece destaque a interessante distinção proposta por Marvin C. Alkin e Christina A. Christie, chamada de *evaluation theory tree*, na qual eles propõem um desenho metafórico de uma árvore que teria três ramos principais. O primeiro deles abrigaria todas as avaliações que explicam a si mesmas, a partir da noção de uso, reunindo autores como Daniel Stufflebeam, Michel Patton, Marvin Alkin e Jean King, com algumas pequenas variações e pequenas ramificações próprias. O segundo ramo reuniria os esforços que se definem mais como metodológicos, com nomes muitos importantes tais como Carol Weiss, Shen, Thomas Cook, Peter Rossi e Donald Campbell. Por fim, um terceiro, que eles chamam de valorização (*valuing*), reunindo autores como Michael Scriven, Egon Guba e Lincoln, Robert Stake e Ernest House. Na raiz comum estariam as noções de *accountability* e controle, bem como de pesquisa social (*social inquiry*).

Esforços classificatórios também foram empreendidos por outros autores, como foi o caso do italiano Claudio Bezzi (2007), que classifica as avaliações quanto às suas finalidades. Para ele, estas podem ser simplesmente voltadas para informar os decisores sobre os programas que desenvolvem, quase sempre a partir de abordagens funcionalistas, em resposta a demandas específicas; podem oferecer um juízo profissional, com a apresentação de uma síntese na qual o avaliador expõe seus achados e procura dar respostas a perguntas mais concretas de seu demandante, ao invés de limitar-se a fornecer dados, como no primeiro caso; como, também, podem ser voltadas para responder a demandas mais simbólicas, quase sempre situadas no plano político dos objetos avaliados, tais como a prestação de contas de um governo,

a transparência das contas públicas, a comprovação das prioridades de um governo, etc.

Há classificações, também, que assumem somente um elemento das avaliações, como é o caso da classificação segundo a posição do avaliador em relação ao objeto avaliado, as quais poderiam ser interna, externa, mista, ou, para alguns autores, participativa. Para cada uma destas posições, discutem-se as vantagens e desvantagens relacionadas. Outras classificações assumem apenas um conjunto de caminhos metodológicos como linha de separação, como é o caso da classificação entre “avaliações gerencialistas” – ou seja, aquelas voltadas para a gestão – e “avaliações não gerencialistas”, que compreenderiam todo o universo plural não contido no primeiro caso. Há ainda classificações quanto ao *timing* da avaliação, de acordo com o ciclo de vida do objeto avaliado. Neste caso, as avaliações podem acontecer antes, durante ou depois do “fato concreto”. Para as anteriores ao fato (*ex-ante*), podemos falar em diagnósticos, avaliações de viabilidade, avaliação de problemas públicos, avaliações de cenário, avaliações de preferências ou de opinião, dentre outras; para as que acontecem no decorrer da existência do fato, ou seja, *in-itineri*, podemos chamar genericamente de avaliações de implementação, de avaliação de gestão, de avaliação instrumental, dentre outras; e para as que são posteriores ao fato, ou seja, *ex-post*, podemos chamar de avaliação de resultados, de impacto, de efeitos, dentre tantos outros nomes.

As avaliações podem, ainda, ser classificadas a partir de suas tradições de conhecimento: de ontologia realista ou ontologia naturalista. No primeiro caso, de matriz positivista, a missão do avaliador, preferencialmente externo, é explicar o objeto avaliado, pois, nesta ontologia, o papel da ciência é descobrir as leis (verdades) que governam o mundo (realidade). A verdade é sempre objetiva e existe concretamente, independentemente do observador, o que explica, para eles, que a avaliação deve ser isenta, neutra e metodologicamente baseada no controle das variáveis para chegar ao coração da verdade. Já na ontologia naturalista, de matriz construtivista, a missão do avaliador, preferencialmente interno, é compreender o objeto avaliado, pois, nesta ontologia, o papel da ciência é compreender o mundo, as suas partes, sempre de modo aproximado. Neste caso, a verdade é sempre subjetiva, provisória, situacional e dependente do observador, o que explica, para eles, que a avaliação deve ser parte do mundo do

observador e do observado, não neutra e metodologicamente baseada na abordagem hermenêutica e interacional.

4. Uma nova classificação por epistemologias

As classificações existentes são muito úteis, para explorarmos, a partir de diferentes ângulos, os caminhos avaliativos que percorremos ou os relatórios, artigos, cadernos e outras mídias com que nos deparamos. Vale o esforço, assim, de buscarmos enquadrar o que temos em mãos (ou diante dos olhos) nestas diferentes possibilidades descritas na seção anterior. No entanto, a maioria delas acaba por nos falar muito mais sobre as avaliações quando compreendemos o tal do conhecimento avaliativo como de natureza *a posteriori*, *situada e eminentemente empírica*, do que quando o fazemos a partir de uma compreensão de sua natureza como *a priori*, *universal e eminentemente normativa*. Para este segundo caso, parece que estamos diante de certa lacuna, o que nos leva não somente a conclamar a importância de novos estudos avaliativos, como também a nos arriscar neste terreno a ser mais bem ocupado. E o farei, novamente, inspirando-me nos estudos de Boullosa (2018, 2020), Boullosa (*et. al.*, no prelo) e Boullosa e Peres (2020), deslocando, porém, a centralidade da discussão que fazem do plano metodológico, para um cruzamento basicamente entre os planos ontológico e epistemológico.

Nesta tentativa de interpretação da atual configuração da avaliação como um campo cada vez mais denso e plural, o cruzamento proposto nos leva à proposição de classificação por *escolas de pensamento*, que disputam o campo em seus diferentes matizes, sistemas simbólicos, ancoragens valorativas, estruturas de poder, inclusive no que concerne à capacidade de refletir sobre si mesmo e sobre o campo, gramáticas de ação, comportamentos admissíveis para os seus agentes, quadros conceituais, definições metodológicas, inclusive no que concerne ao locus possível para a investigação empírica, dentre muitos outros elementos. Pensar por escolas significa, ainda, lidar com as diferentes possibilidades de a avaliação relacionar-se com outros campos de estudo, para além dela. Aqui, porém, por força analítica, posicionarei o olhar a partir do campo de estudos em políticas públicas, para interpretar a avaliação como campo, a partir das seguintes cinco

escolas de pensamento: científico-experimental, gerencialista, antropológica, participativa e axiológica.

A escola de pensamento científico-experimental, de matriz positivista sequencial-linear, assume uma noção de realidade como a mais objetiva possível, defendendo a completa dissociação entre fatos e valores – o que significa dizer que os fatos existem como tal, independentemente dos valores de quem, por exemplo, os observa. O campo disciplinar mais próximo é, na maioria das vezes, visto como a Economia. A ideia de conhecimento que possuem é frequentemente definida, por eles mesmos, como de tipo científico, objetivo, empírico, mensurável, neutro e passível de reconstrução. Além disto, tal conhecimento, sobretudo quando articulado no formato de um juízo avaliativo, deve ser baseado em evidências experimentais e quantitativamente mensuráveis.

Filiar-se a esta escola de pensamento também significa considerar o objeto de avaliação como uma *variável independente* que *produz efeitos* sobre uma *dada realidade ou grupo experimental*, aspectos que podem e devem ser empiricamente investigados, do modo mais neutro possível, com a ajuda de grupos de controle (que não receberam a mesma *variável independente*). Esta investigação, de natureza comparativa, se dá por meio da decomposição dos efeitos produzidos em um conjunto articulável e possível de *variáveis dependentes*. Como um dos valores desta epistemologia é a crença na neutralidade da ciência e, portanto, na da avaliação, o avaliador, visto preferencialmente como externo, deve garantir tal neutralidade, apoiando-se em técnicas matemáticas de aleatoriedade, randomização, cálculos diferenciais e integrais, etc. Seus métodos de referência são o experimental, quase-experimental e suas variações de muitas ordens.

A segunda escola de pensamento, a gerencialista, apoia-se numa compreensão funcionalista da ciência, para a qual o conhecimento é visto, também, como objetivo (embora alguma subjetividade seja admissível) e preferencialmente empírico. Do ponto de vista da posicionalidade, é a escola que está mais próxima ao campo de estudos em Políticas Públicas, mas também em Administração Pública, sobretudo em suas versões mais tradicionais, também positivistas e ancoradas aos princípios, respectivamente, da análise racional de políticas públicas e do *new public management*, particularmente nas noções de eficácia, eficiência e efetividade, levadas para a gestão pública. Esta escola se caracteriza por uma forte crença em

uma racionalidade de tipo instrumental, para os sistemas de gestão, podendo até ser superficialmente interpretada como de base pragmatista, bem como em uma racionalidade limitada, para os gestores e envolvidos direta ou indiretamente com os processos de gestão e com os seus objetos – esta última devido ao jogo pela busca de interesses e preferências que interfeririam em suas racionalidades.

Filiar-se a esta escola de pensamento também significa assumir que as avaliações devem produzir conhecimento útil à ação do Estado e, preferencialmente, para contribuir instrumentalmente com um projeto de governo, mesmo quando isso não é explicitamente declarado. Ainda que seja possível pensar em avaliadores internos, aqui também há uma preferência de mercado pelos avaliadores externos, os quais acabam, em diferentes realidades nacionais (países), se dividindo em mercados orientados pelo tipo de avaliação e demandas em função do ciclo de vida dos objetos avaliados. Nesta escola, provavelmente a mais expressiva delas, o avaliador também se assume como um sujeito neutro, filosoficamente menos preocupado com a separação entre fato e valor, mas mais preocupado com a separação entre política e políticas públicas. Seus métodos de referência são a avaliação de eficácia interna e a avaliação custo-benefício.

A escola de pensamento participativa nos remete a uma tradição científica construtivista e defende um tipo de conhecimento que é prático, situado e subjetivo. O campo disciplinar mais próximo é, na maioria das vezes, visto como a Sociologia, ainda que se possam encontrar relações com o Planejamento Urbano e Regional. O tipo de racionalidade mais próxima é a comunicativa, não raro inspirada no filósofo alemão Jürgen Habermas, assumindo que o conhecimento avaliativo socialmente útil é aquele coletivamente construído e pactuado. Por isto, quando efetivamente participativas, as avaliações alinhadas a esta escola, admitem tanto as posições interna ou externa do avaliador, já que o mais importante mesmo é a ativação de um público diretamente relacionado com o objeto avaliado, público este que deverá assumir, metodologicamente, a função de uma “comunidade de avaliadores”.

Filiar-se a esta escola de pensamento também significa assumir que a avaliação carrega consigo uma função democratizante, muitas vezes relacionada à concepção de democracia deliberativa ou participativa. É importante ressaltar, também, a dimensão fortemente pedagógica que

muitas destas avaliações abraçam para si. Além disto, problematizar a aprendizagem em seus processos mais públicos exige um olhar atento para as relações de poder simbólico, contidas nos processos avaliativos. Estas relações podem ser interpretadas ou redirecionadas para objetivos de empoderamento individual e coletivo *dos* e *entre* sujeitos que integram as comunidades de avaliadores, possivelmente incluindo a aprendizagem como uma das categorias a serem observadas. Seus métodos de referência são o *practical participatory evaluation* (P-PE) e a avaliação centrada em participantes. Antes de passarmos para a próxima escola, temos o dever de ressaltar que nem toda avaliação com participação pode ser considerada de epistemologia participativa.

A quarta escola de pensamento, a antropológica, ainda que pequena e muito menos globalmente difundida que as demais, caracteriza-se por uma forte ancoragem no método etnográfico. Possui maior proximidade com a tradição culturalista na ciência, particularmente pelo fascínio que a Antropologia como campo lhe exerce. Assume sem pudores uma noção de conhecimento como uma matriz normativa e subjetiva de significados socialmente construídos, historicamente estruturados e não reproduzíveis. O tipo de racionalidade assumido é frequentemente subjetivista e as avaliações são voltadas para a compreensão da rede de significados que permeiam e estruturam o objeto em estudo, modeladas e compartilhadas por grupos e/ou territórios. A posicionalidade do avaliador não é definida em termos dicotômicos (interno x externo) e este pode chegar a descrever a si mesmo como um observador participante.

Filiar-se a esta escola significa, também, assumir certa proximidade com o método de estudo de caso, circunscrevendo-se, frequentemente, em uma escala micro de investigação. Significa ainda reconhecer que os significados, sobretudo aqueles compartilhados, conformam seus principais materiais de investigação. E, por uma coerência de método, os avaliadores filiados a esta escola, acabam, também, por problematizar suas próprias estruturas de significados. Seus produtos são quase sempre descrições densas e muito aprofundadas dos seus objetos avaliados. Justamente por isto, não raro, as experiências deste tipo sofrem rejeição por parte dos gestores das políticas públicas, por exemplo, que não conseguem perceber a utilidade prática de seus resultados, desperdiçando a riqueza de significados nelas contidas. Seus métodos de referência são a *black box evaluation* e a avaliação antropológica.

Por fim, a escola de pensamento axiológica parte da ideia da existência de múltiplas racionalidades nos processos públicos decisórios. Ancorada em uma tradição construtivista de ciência, com viés, porém, mais interpretativista, esta escola é a que mais se reconhece como próxima ao campo de estudos das Políticas Públicas. Este reconhecimento, contudo, leva-a a se posicionar fora da chamada análise racional e mais próxima dos chamados estudos críticos, para alguns pós-positivistas. Nela, o conhecimento possui uma natureza de tipo normativa, subjetiva, socialmente construída e, o mais importante, implicitamente ancorada em estruturas ativas de valores. A ideia de valor vista como “definidora” dos fatos, acaba por singularizar as avaliações que se alinham a esta escola de pensamento, por lhe atribuírem centralidade como material primordial de investigação. Se os valores conformam a matéria, os caminhos para lidar com ela são interpretativistas.

Filiar-se a esta escola de pensamento pode significar, também, compreender que os valores só podem ser extraídos a partir de argumentos, já que lhe subjazem (Fischer, Forester, 1993). As avaliações, então, deveriam se preocupar em construir as matrizes argumentativas em torno de seus objetos de avaliação – daí, não raro, tais avaliadores receberem o nome de argumentativistas. Além disto, a posicionalidade do avaliador não conforma uma questão importante de pesquisa, pois a discussão da posicionalidade é transferida do avaliador para a avaliação. Neste sentido, o processo de construção das avaliações passa a ser visto como parte de um contexto mais amplo (e, também, fortemente valorativo) de políticas públicas, por compreender que o argumento que está sendo produzido somente encontra realização quando confrontado nas arenas de políticas públicas, inclusive em termos de aprendizagem. Admite a multiplicidade de métodos e instrumentos que podem ser utilizados, desde que normativamente definidos. Seu método de referência é o *practical deliberation model* e suas derivações, a partir do reforço das dimensões política, argumentativa e/ou instrumental das abordagens axiológicas.

Compreender o campo da avaliação por escolas de pensamento pode, também, reforçar três importantes movimentos, quase cadenciados, da avaliação e dos avaliadores. Um primeiro que diz

respeito à própria compreensão do campo e das disputas que o estruturam, o que pode levar ao adensamento do mesmo, ao reforço de suas escolas, bem como da busca de diálogo entre elas. Em seguida, um movimento de busca por uma posicionalidade própria por parte dos avaliadores, mais coerente epistemologicamente e mais afinada deontologicamente com os valores e com suas redes de significados, passando de uma atividade de produção aplicada a uma atividade de produção mais implicada com seu próprio projeto de transformação da realidade (Boullosa, 2020). E, por fim, um movimento de coesão e conformidade metodológica das avaliações e de seus processos, evitando, assim, a mera reprodução de fórmulas e receitas mágicas que terminam por produzir pouco conhecimento avaliativo relevante, contribuindo para a imensa dificuldade de retroalimentação das avaliações nos processos de políticas públicas, ao ponto de a colombiana Karen M. Mokate (2009) ter escrito um artigo sobre como converter o “monstro” da avaliação em “aliado”.

Por último, espera-se que estes movimentos cadenciados consigam, por sua vez, promover o que parece ser uma das características não tão positivas do campo, que é a sua baixa reflexividade - compreendendo a reflexão na mesma linha de Donald Schön (1983), que a define como a capacidade de perceber, refletir e aprender no curso das práticas, de modo situado, mesmo quando se trata de uma prática profissional. Em parte, esta se deve, muito certamente, à natureza excessivamente aplicada do próprio campo, onde o fazer profissional se mostra urgente, disputado, pouco regulado externamente e com ainda insuficientes redes de produção e reprodução do conhecimento, como são os casos das redes profissionais, mas também das redes de formação. Mas, em parte, também se deve a uma baixa articulação entre a produção mais sistematizada de conhecimento normativo, classificatório e/ou histórico e certa abundância de produtos avaliativos construídos sobre seus próprios objetos de avaliação. Aumentar a reflexividade do campo significaria, assim, desta vez referindo-me a Chris Argyris & Donald Schön (1983), investir na ampliação de seus processos de aprendizagem.

5. Breves palavras sobre meta-avaliação e monitoramento

Antes de caminharmos para o final, são necessárias algumas palavras sobre meta-avaliação e monitoramento. A primeira é razoavelmente antiga, ainda que somente agora comece a ganhar seu merecido destaque. Há um consenso de que o termo meta-avaliação teria sido cunhado por Michael Scriven em 1969, não obstante o filipino Petro T. Orata já tivesse falado sobre “avaliação de avaliação” em 1940 (Cook & Gruder, 1978). De modo geral, por meta-avaliação compreendemos as avaliações que possuem como objeto uma outra avaliação, ou mesmo mais de uma, normalmente realizada por um/a outro/a avaliador/a (Shadish, 1998). Contudo, há diferentes caminhos para compreendermos as meta-avaliações, o que abre espaço para uma possível classificação.

Para começar, podemos distingui-las, com Scriven, entre formativas ou somativas. As primeiras estariam voltadas para melhorar a qualidade do desenho das avaliações. O melhor exemplo deste primeiro tipo viria do próprio Scriven, para quem a meta-avaliação deveria ser uma atividade que aconteceria no decorrer do próprio período de formulação da avaliação, de modo a imputar maior qualidade, rigor e profissionalismo à mesma - de fato, ele propõe que as avaliações, antes de serem implementadas, sejam submetidas a um *checklist* (Scriven 2005), que englobaria nove quesitos meta-avaliativos (validade, credibilidade, clareza, concisão, pontualidade, efetividade, custo-viabilidade, custo-efetividade e generalização). Considerar a avaliação como formativa significa, também, assumir como central o problema da aprendizagem, fortemente relacionado ao rigor metodológico, mas, também, à responsabilidade compartilhada pela construção de um campo profissional capaz de autovalidar-se continuamente.

Já as avaliações de tipo somativo estariam voltadas à mensuração ou à validação *ex-post* da qualidade de avaliações já realizadas. Estas aconteceriam ao final do processo avaliativo e poderiam se debruçar sobre toda a avaliação realizada, sobre seu processo, sobre seus resultados, sobre o método, sobre seus instrumentos, dentre outros elementos que a compõe. Além disto, uma meta-avaliação vista como somativa poderia assumir como objeto uma avaliação por inteiro, mais do que uma avaliação ou mesmo somente uma

parte de uma ou mais avaliações. As possibilidades, portanto, seriam muitas, mas todas elas estariam voltas à construção de um juízo meta-avaliativo sobre a qualidade ou o rigor de seus objetos. Esta classificação dicotômica entre somativas e formativas, exclui, porém, outro tipo de meta-avaliação que, apesar de pouco utilizada, começa a ganhar algum destaque. As meta-avaliações concorrenciais (Baslé, 2013), na prática, são avaliações realizadas paralelamente a outra avaliação (geralmente maior e mais importante). Realizadas de modo independente, contemporâneo e separado (muitas vezes até não revelado), estas avaliações concorrenciais são chamadas de meta-avaliações porque objetivam mensurar, quase simultaneamente, a qualidade das avaliações principais, bem como validar os seus resultados à medida que eles vão sendo apresentados.

Há, ainda, outra possível classificação, se pensarmos novamente em termos epistemológicos, mas desta vez em forte relação com o plano deontológico. Trata-se de compreender a meta-avaliação como voltada para responder a questões relativas aos padrões “profissionais” e técnicos das avaliações e aos princípios éticos da profissão, como explica Daniel Stufflebeam (2001), com sua *“Evaluated-centred metaevaluation”*, ao defendê-la como um espaço necessário para discutir a utilidade, viabilidade, propriedade e precisão das avaliações (e dos avaliadores), mas também a integridade, o respeito e a responsabilidade social das mesmas. Do outro lado, situam-se as defesas por uma meta-avaliação que responda a questões pertinentes à relação entre os avaliadores e entre suas avaliações e seus contratantes, como a *“Client-Centred Meta-Evaluation”* de Reneike e Welch (1986) - muitas vezes estas meta-avaliações podem acontecer para mediar relações de conflito entre as partes envolvidas no processo avaliativo.

As meta-avaliações começaram a ganhar um pouco mais de espaço após a formação das muitas associações de classe de avaliadores, como vimos nas seções anteriores, em diferentes países do mundo, culminando com a criação de associações nacionais. Alguns autores são mais otimistas ao defenderem que estaríamos diante de um quase-subcampo da avaliação. Baslé (2013), por exemplo, chega a falar que vivemos uma fase que pode ser considerada como de maturidade (*Maturity period*), após termos vivenciado as fases do desenvolvimento (*Development*), da propagação inicial (*Propagation*) e da difusão (*Enrolment*). Mas o fato é que estas ainda não formam uma massa crítica consistente. Se, por um lado, são muitos os

argumentos de defesa de meta-avaliações, quase sempre ancoradas no aumento da qualidade e do rigor das avaliações, bem como em possíveis interpretações como instrumentos de controle social, por outro lado, são também muitos os argumentos contrários às mesmas, tais como um forte anacronismo em relação às urgências das decisões públicas, à concorrência com as avaliações em contextos de escassez de recursos, bem como à discordância em torno da figura profissional do meta-avaliador.

Sobre o monitoramento, também são importantes algumas palavras, mesmo que breves. Avaliação e monitoramento são duas atividades muito próximas, mas com algumas características que as singularizam. É comum, infelizmente, encontrar autores que utilizam os termos avaliação e monitoramento como sinônimos, sobretudo quando se trata de trabalhos empíricos (Rodrigues, 2014; Hamberger, 2012; Antero, 2008; Wollman, 2007). Esta falsa sinonímia é especialmente prejudicial ao conceito de monitoramento, pois, quase sempre, tais autores estão de fato se referindo à avaliação, e não ao monitoramento, relegando este último a um apêndice ou a uma ferramenta do primeiro. Em comum, avaliação e monitoramento possuem a natureza de pesquisa aplicada, o propósito de apresentar respostas sobre o andamento de objetos (como programas, projetos, ações, etc.), a partir de perguntas específicas, que podem ou não incluir a necessidade de um juízo ou síntese final. De diferente, possuem a relação que estabelecem com a causalidade, pois o monitoramento depende sempre de uma hipótese de funcionamento do objeto que observa. Em outras palavras, o monitoramento lida com padrões de comportamento de dados, podendo ser associado a alertas em caso de variações, para além do que foi previamente considerado como aceitável. Ele é uma ação permanente e continuada de observação de um ou mais objetos que ocorrem na forma de fenômenos, de objetos sobre os quais incide um fenômeno ou de acontecimentos ou eventos que despertam interesse, para algum propósito ou utilidade dentro de um espaço de inserção humana. Em outras palavras, o monitoramento deve ser visto como um processo de acompanhamento contínuo das condições internas e externas de um objeto em seu contexto, à medida que ocorre no tempo e no espaço, abrangendo todas as suas características de interesse.

Essas proximidades e diferenças, entretanto, acabaram por abrir um novo caminho de relação entre tais atividades: o da

complementação (Boullosa, 2009). Ainda que seja muito raro encontrarmos esforços de avaliação e monitoramento sobre um mesmo objeto, as vantagens em reuni-los podem ser muito grandes. Em primeiro lugar, porque teríamos a oportunidade de construir perguntas muito específicas sobre um mesmo objeto. Em segundo, porque um conhecimento avaliativo concreto e complexo sobre o estado, de fato, de um objeto nos daria a possibilidade de construirmos um sistema mais preciso dos pontos ou componentes deste mesmo objeto, passíveis de monitoramento – sobretudo no que concerne à capacidade de tais componentes de traduzirem ou representarem o andamento geral do estado do objeto em um tempo específico. Por fim, porque uma boa avaliação nos forneceria uma espécie de “marco zero” para o monitoramento, ajudando-o a ampliar seus próprios propósitos de controle.

6. Para concluir, podemos falar em uma nova agenda de trabalho?

Para falarmos em uma possível agenda de trabalho, precisamos observar com atenção os atuais movimentos em curso no campo da avaliação em políticas públicas. E parece que eles são dois. O primeiro é mais institucionalizado e tem a ver com a confluência de muitos esforços oriundos das novas associações, agências e redes em avaliação, que encontramos em diferentes países do mundo, mas também com as redes de segundo nível que vão sendo montadas a partir destas redes nacionais. A partir deste movimento, que foi fundamental para a criação da campanha global pela avaliação ativada pelas Nações Unidas, a Eval4Action, assistimos aos esforços complementares de profissionalização das redes nacionais e regionais e de criação de canais permanentes de divulgação. São exemplos as revistas especializadas, a inclusão sistemática em agendas oficiais de governos, as empresas e organizações da sociedade civil, a promoção qualificada pelas agências de cooperação internacional e de desenvolvimento local, além de uma oferta mais sistematizada para a formação qualificada em avaliação.

O segundo movimento é mais sutil, menos articulado, mas talvez ainda mais poderoso. Ele encontra raízes na ideia formativa

de Scriven (1967), no modelo compreensivo de Rossi e Wright (1994), no paradigma construtivista de Guba e Lincoln (1989), na teoria do programa de Weiss (1998), na argumentação de Fischer (1995) e na trama valorativa de Boullosa (2020). Mas, vai além, buscando compreender a avaliação em sua dimensão política de transformação social por meio de uma noção mais plural e fortemente democrática de conhecimento avaliativo, ancorado em novas epistemologias, como vem acontecendo com os estudos sobre linguagem na Europa, os estudos subalternos na Ásia, os estudos decoloniais na América Latina e na África e os estudos feministas, distribuídos nas Américas como um todo. Estas novas incursões já nascem de uma busca por uma posicionalidade normativa e axiológica que, ao mesmo tempo em que enrique os processos avaliativos – trazendo duplas conceituais com profundidades normativas inovadoras, tais como poder e ética (Foucault, 2008), interseccionalidade e opressão (Crenshaw, 2017), corpo e política (Safatle, 2015), emoção e cidadania (Marcus, 2008) aprendizagem e transgressão (Hooks, 1994), experiência e políticas públicas (Peres, 2020), aprendizagem e multiatorialidade (Boullosa, 2019) – também apontam para um futuro engajado da avaliação em políticas públicas em processos de democratização das sociedades, por meio da democratização do conhecimento.

Referências

ALBAEK, Erik. “Knowledge, interests and the many meanings of evaluation: a developmental perspective”. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 7: 94-98, 1998.

ALKIN, Marvin C.. *A guide for evaluation decision makers*. Newbury Park, CA: Sage, 1985.

_____; CHRISTIE, Christina A. *Evaluation Theory Tree Revisited*, in Alkin, M.C. (Ed.), ‘Evaluation Roots: Tracing Theorists’ Views and Influences’ (pp. 381 – 392). Sage Publications, 2004.

ARGYRIS, Chris. & SCHON, Donald. *Organizational learning*. Reading, Mass.: Addison – Wesley, 1978.

BASLÉ, Maurice. Méta Évaluation Des Politiques Publiques Et Qualité Des Évaluations. In: Revue-Francaise d'Administration Publique. Nº 148, 2013, p. 1017-1027, 2013.

BEZZI, Claudio. Il Disegno della Ricerca Valutativa. Milão: Franco Angeli, 2007.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Introdução à Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais. In: Boullosa, R.F. & Araújo, E. T. (2009) Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais. 1. ed. Curitiba: IESDE. v. 1000. 262p, 2009.

_____. Gestão Social e Avaliação. In: João Martins de Oliveira Neto; Jeová Torres Silva Junior. (Org.). Gestão Social. 1ed. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/UANE/BID/STDS, v. 1, p. 267-288, 2018.

_____. Mirando ao revés as políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. Publicações da Escola da AGU, série especial, pp. 89-105, 2019.

_____. Para onde tem nos levado a pandemia? Entre tantos desamparos públicos, precisamos também falar sobre avaliação em políticas públicas. Revista NAU Social v.11, n.21, p. 427 – 442 Nov 2020 / Abr 2021.

_____; OLIVEIRA, Breyner; ARAÚJO, Edilson T.; GUSSI, Alcides. Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. Aprovado pela Revista da Rede Brasileira de Monitoramento. In press.

_____; PERES, Janaína Lopes Peres. Análise e elaboração e gestão de programas e projetos de desenvolvimento socioterritorial. Salvador: UFBA, Escola de Administração, 2020.

_____; _____; BESSA, Luiz Fernando Macedo. Por dentro do campo: uma narração reflexiva dos estudos críticos em políticas públicas. Revista Organizações & Sociedade, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador. In press.

BOURDIEU, Pierre. Le champ scientifique : Actes de la recherche en sciences sociales. Paris: Ed. du Seuil, 1976.

BOZZI, Sonia Ospina. “Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano”. Revista do Serviço Público, 52 (1): 25-55, 2001.

COOK, Thomas D.; GRUDER, Charles L. Metaevaluation research. Evaluation Quarterly, 2(1), 5-51, 1978.

CRENSHAW, Kimberlé. On intersectionality: essential writings. Publisher : New York: The New Press, 2017.

FARIA, Carlo Aurélio Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out, 2005.

FISCHER, Frank. Evaluating Public Policy. Chicago: Nelson-Hall, 1995.

_____. Beyond empiricism: Policy analysis as deliberative practice. In M. HAJER & H. WAGENAAR (Eds.), Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society (Theories of Institutional Design, pp. 209-227). Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

_____; FORESTER, Jonh. The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. London: Duke University Press, 1993.

FOUCAULT, Michael. O Nascimento da Biopolítica. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GUBA Egon. & LINCOLN Yvonna S. Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences. In: Denszin N, Lincoln YS editors. Handbook of qualitative research. 2nd ed. Thousand Oaks: Sage Publication; p. 163-88, 2000.

GUSSI, Alcides F.; OLIVEIRA, Breyner. R. Políticas Públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. Revista Desenvolvimento em Debate, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.

HOOKS, Bell. *Teaching to Transgress: Education as the Practice of Freedom*. Routledge, 1994.

JANNUZZI, Paulo Martino. Mitos do Desenho Quase-experimental na Avaliação de Programas. *Revista Nau Social*: Vol. 9, No 16, 2018.

MARCUS, George. E. *Le citoyen sentimental: Emotions et politique en démocratie*. Collection Sociétés en mouvement. Presses de Sciences Po, Paris, 2008.

MESSINA, Graciela Estudio sobre el estado da arte de la investigación acerca de la formación docente en los noventa. 1998. Trabalho apresentado à Reúñion de Consulta Técnica sobre investigación en Formación del Profesorado, Organización de Estados Ibero-Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, México, 1998.

MOKATE, Katia. Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social – INDES, 2009.

NÓBREGA-TERRIEN, Sílvia Maria; TERRIEN, Jacques. O estado da questão: sua compreensão na construção de trabalhos científicos: reflexões teórico-metodológicas. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 15, n. 30, p. 5-16, jul./dez, 2004.

ORATA, Pedro T. “Evaluating evaluation.” *J. of Educational Research* 33: 641, 1940.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison – Wesley, 1992.

PATTON, Michael Quinn, *The evaluator’s responsibility for utilization*. *Evaluation Practice*, 9, 5-24, 1988.

_____. *Utilization-focused evaluation* (3rd ed.). Beverly Hills, CA: Sage, 1997.

PERES, Janaína Lopes Peres. *Reinterpretando o fluxo de políticas públicas a partir da experiência: do pragmatismo crítico ao Hip Hop da Ceilândia/DF* (Tese de Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional – PPGDSCI. Brasília: UnB, 2020.

REINEKE, Robert A., & WELCH, Wayne. Client centered meta-evaluation. *American Journal of Evaluation*, 7(3), 16-24, 1986.

RODRIGUES, Roberto Wagner Silva. Monitoramento (entry). In: Rosana de Freitas Boullosa. (Org.). *Dicionário para a Formação em Gestão Social*. 1ed.Salvador: Editora CIAGS, v. 1, p. 144-148, 2014.

ROSSI, Peter H.; WRIGHT, James. D. Evaluation research: an assessment. *Annual Review of Sociology*, v. 10, p. 331-352, 1984.

SAFATLE, Vladimir. *Circuito dos Afetos: Corpos políticos, Desamparo, Fim do Indivíduo*. São Paulo: Cosac Naify, 2015.

SCHÖN, Donald. *The Reflective Practitioner: How Professional Think in Action*. New York: Basic Books, 1983.

SCRIVEN, Michael. The methodology of evaluation. In R. W. Tyler, R. M. Gagne, & M. Scriven (Eds.), *Perspectives of curriculum evaluation* (pp. 39-83). Chicago: Rand-McNally, 1967.

_____. “An introduction to meta-evaluation”. In: *Educational Product Report 2*: 36-38, 1969.

_____. Key Evaluation Checklist. Oct 23, 2005. pp. 5-7.

SHADISH, William. “Evaluation Theory is Who We Are”. In: *American Journal of Evaluation*, Vol. 19, (1), p. 1-10. Shaver, P. & Staines, 1998.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, dez, 2006.

STUFFLEBEAM, Daniel. L. The methodology of metaevaluation as reflected in metaevaluations by the Western Michigan, 2000.

UNITED NATIONS. The Eval4Action campaign – A Decade of Action to deliver the SDGs by 2030. ONU, 2020. Access: <https://www.eval4action.org/>.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília, DF: Unesco, 2006.

WEISS, Carol. Evaluation Research: Methods for Assessing Program Effectiveness. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

WEISS, Carol. Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies. Pearson, 1994.

WOLLMAN, Helmut. Policy evaluation and evaluation research. In: FISCHER, F, M, G.; SIDNEY, M. (eds). Handbook of public policy analysis – theory, politics and methods, 2007.

✓ Avaliação de Programas Sociais em uma perspectiva sistêmica, plural e progressista: conceitos, tipologias e etapas¹

Paulo de Martino Jannuzzi²

¹ Este texto atualiza reflexões já expostas anteriormente em outras publicações, em especial, em Jannuzzi (2016a).

² Paulo Jannuzzi é professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE, em estágio-posdoutoral na EBAPE/FGV. Professor da Faculdade Cesgranrio. Foi Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011-2016).

Resumo: A Avaliação de políticas e programas desenvolveu-se historicamente como campo tecnocientífico vinculado ao ritmo e demandas de informação qualificada para Políticas Públicas. Na América Latina tal desenvolvimento é bem mais recente que no contexto de países centrais, tendo ocorrido nos últimos 30 a 40 anos. Mais recentemente, nos últimos 15 anos, visões mais multidisciplinares (na interpretação das problemáticas sociais), ecléticas (em metodologias de investigação) e plurais (em valores e critérios avaliativos) têm sido propostas na condução de Avaliações de Políticas, programas e projetos na região. Este texto procura contribuir para fortalecimento desse campo tecnopolítico contra-hegemônico de Avaliação, ao sistematizar conceitos e técnicas a partir da experiência prática de conduzir avaliações orientadas a subsidiar diretamente à gestão de políticas e programas públicos no Brasil. Em diferentes seções, são apresentados conceitos, tipologias de Avaliação e as várias etapas para especificação de um estudo avaliativo.

Palavras-chave: Avaliação de Programas; Técnicas de avaliação; Etapas de pesquisa

EN Evaluation of Social Programs in a systemic, plural and progressive perspective: concepts, typologies and stages

Abstract: The evaluation of policies and programs has historically developed as a techno-scientific field linked to the pace and demands of qualified information for Public Policies. In Latin America, this development is much more recent than in the context of central countries, having occurred in the last 30 to 40 years. More recently, in the past 15 years, there have been proposed more multidisciplinary (in the interpretation of social issues), eclectic (in research methodologies) and plural (in values and evaluation criteria) views in conducting Policy Assessments, programs and projects in the region. This text seeks to contribute to the strengthening of this counter-hegemonic technopolitical field of Evaluation, by systematizing concepts and techniques from the practical experience of conducting assessments aimed at subsidizing directly the management of public policies and programs in Brazil. In different sections, concepts, types of evaluation and the various steps for specifying an evaluative study are presented.

Key-words: Program Evaluation; Evaluation techniques; Research stages

ES Evaluación de Programas Sociales en una perspectiva sistémica, plural y progresista: conceptos, tipologías y etapas

Resumen: La evaluación de políticas y programas se ha desarrollado históricamente como un campo tecnocientífico vinculado al ritmo y las demandas de información calificada para Políticas Públicas. En América Latina, este desarrollo es mucho más reciente que en el contexto de los países centrales, habiendo ocurrido en los últimos 30 a 40 años. Más recientemente, en los últimos 15 años, se han propuesto enfoques más multidisciplinares (en la interpretación de los problemas sociales), eclécticas (en metodologías de investigación) y plurales (en valores y criterios de evaluación) al realizar evaluaciones de políticas, programas y proyectos en la región. Este texto busca contribuir al fortalecimiento de este campo tecnopolítico contrahegemónico de evaluación, sistematizando conceptos y técnicas a partir de la experiencia práctica de realizar evaluaciones dirigidas a subsidiar directamente la gestión de políticas y programas públicos en Brasil. En diferentes secciones, se presentan conceptos, tipos de evaluación y los diversos pasos para especificar un estudio evaluativo.

Palabras-clave: Evaluación del programa; Técnicas de evaluación; Pasos de investigación

FR Évaluation des programmes sociaux dans une perspective systémique, plurielle et progressiste: concepts, typologies et étapes

Résumé: L'évaluation des politiques et des programmes s'est historiquement développée comme un domaine technoscientifique lié au rythme et aux demandes d'informations qualifiées pour les politiques publiques. En Amérique latine, cette évolution est beaucoup plus récente que dans le contexte des pays centraux, survenue au cours des 30 à 40 dernières années. Plus récemment, au cours des 15 dernières années, des vues plus multidisciplinaires (dans l'interprétation des questions sociales), éclectiques (dans les méthodologies de recherche) et plurielles (dans les valeurs et les critères d'évaluation) ont été proposées dans la conduite des évaluations des politiques, des programmes et des projets dans la région. Ce texte cherche à contribuer au renforcement de ce champ technopolitique contre-hégémonique de l'évaluation, en systématisant les concepts et les techniques issus de l'expérience pratique de la conduite d'évaluations visant à subventionner directement la gestion des politiques et programmes publics au Brésil. Dans différentes sections, les concepts, les types d'évaluation et les différentes étapes de spécification d'une étude évaluative sont présentés.

Mots-clés: évaluation de programme; Techniques d'évaluation; Étapes de recherche

Introdução

Em uma perspectiva histórica, a Avaliação de políticas e programas desenvolveu-se como campo tecnocientífico vinculado ao ritmo e demandas da estruturação do Estado de Bem-Estar Social. Quanto mais as Políticas Públicas foram sendo pautadas e implementadas por governos eleitos para responder às demandas da sociedade, mais informação qualificada foi necessária para subsidiar as atividades de gestão. Se na Europa central esse processo de estruturação – das Políticas Públicas, Avaliação e Sistema Estatístico – se iniciou no começo do século XX, na América Latina – e também em Portugal e Espanha – ele é bem mais recente, tendo ocorrido nos últimos 30 a 40 anos. Afinal, é nesse período que se dá a redemocratização em diversos países na região, viabilizando a eleição de governos com agendas mais progressistas, o fortalecimento de movimentos sociais e, assim, a institucionalização de marcos normativos mais amplos em termos de direitos sociais³.

Políticas públicas para acesso universal à educação básica e saúde, garantia da segurança alimentar, provimento de renda mínima para população mais vulnerável, regulação ambiental e ações afirmativas e compensatórias para segmentos populacionais têm sido implantados em diversos países ibero-americanos nas últimas décadas, impondo a elaboração de avaliações diagnósticas, de implementação e de resultados e impactos. A profissionalização técnica dos serviços públicos nos vários âmbitos de governo na região também é outro fator importante a destacar para o aumento da demanda de informações mais complexas sobre Políticas Públicas, refletindo-se sobre a agenda de trabalho de institutos nacionais de estatísticas, centros de pesquisas e também nos ministérios setoriais (JANNUZZI 2020).

Se o contexto de redemocratização favoreceu o alargamento da pauta de Políticas Públicas e, por conseguinte, da demanda por Avaliação, o *zeitgeist* liberal que perseguiu a Administração Pública na região em boa parte desse período acabou por conformar o campo com forte viés técnico-formal-positivista e orientado por critérios economicistas. Como bem registrou Gussi (2019, p.171-172):

Esse contexto leva à perspectiva avaliativa fomentada pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial e BID, e suas políticas de financiamento,

que remetem a uma avaliação nos marcos políticos neoliberais. No Brasil, essa perspectiva tomou forma com a Reforma de Estado, nos anos 1990, quando fortaleceu-se um modelo de avaliação de gestão pública ajustado às demandas do Banco Mundial ...

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.

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 quantitativos, que revelam a otimização da relação custo-benefício, previamente calculada, em relação ao investimento realizado na execução de programas, projetos e políticas...

Trata-se, antes, de imputar um modelo de avaliação de cunho técnico-formal, entendido como um modelo único e universal de avaliação, que traz em si uma proposição epistemológica funcional e positivista, desconsiderando os sujeitos sociais envolvidos nas políticas, bem como os contextos sócio-políticos e culturais nacionais, regionais e locais onde essas políticas realizam-se, e as contradições neles inerentes.

De fato, o protagonismo de organizações multilaterais de fomento na disseminação do pacote tecnocrático da Nova Gestão Pública nos anos 1980-1990, embalado sob os rótulos de “Gestão-por-Resultados” e “Política-Pública-orientado-por evidências”, acabou influenciando os rumos da institucionalização e as práticas de avaliação no Brasil e outros países na região. Manuais e livros no campo da Avaliação, produzidos em particular nos EUA, formaram cabeças e mentes de parte expressiva da comunidade epistêmica e de práticas dos países ibero-americanos, sobretudo nas escolas de economia e áreas de finanças e controle da Administração Pública. Mas, modelos e práticas avaliativas assentadas nos pressupostos

³ Vale registrar que Portugal e Espanha vivenciaram governos autoritários – de Salazar/Marcelio Caetano e Francisco Franco, respectivamente – até anos 1970.

tecnocráticos da eficiência e custo-benefício, preconizado pela comunidade epistêmica dos *econo-avaliadores*, ou da conformidade burocrática, entronizada pelos *audito-avaliadores*, não parecem estar conduzindo a Políticas Públicas mais efetivas no Brasil e outros países. Ao contrário, têm levado à descontinuidade de políticas e programas meritórios que não tiveram tempo para serem implantados adequadamente e à baixa inovação no desenho de intervenções necessárias aos problemas vivenciados pela população (JANNUZZI 2016b).

Mais recentemente, nos últimos 15 anos, visões mais multidisciplinares (na interpretação das problemáticas sociais), ecléticas (em metodologias de investigação) e plurais (em valores e critérios avaliativos) têm sido propostas na condução de Avaliações de Políticas, programas e projetos na região (MINAYO *et al.* 2005; PAES-SOUSA,VAITSMANN 2011;GUSSI;OLIVEIRA 2017; GUSSI 2019, SAGI 2016). Conceitos, técnicas, práticas e abordagens mais circunstanciadas de Avaliação tem sido propostas, documentadas e disseminadas para responder ao contexto complexo das problemáticas sociais vivenciados na região, de operação dos programas em um quadro de heterogeneidade de capacidade de gestão em nível subnacional e frente à fragilidade do marco institucional dos Direitos e Políticas no país.

Na perspectiva de contribuir para fortalecimento desse campo tecnopolítico contra-hegemônico de Avaliação, esse texto sistematiza conceitos e técnicas a partir da experiência prática de conduzir avaliações orientadas a subsidiar à gestão de políticas e programas públicos no Brasil segundo uma perspectiva mais republicana e não economicista. Em diferentes seções, apresenta-se conceitos, tipologias de Avaliação e as várias etapas para especificação de um estudo avaliativo. Trata-se antes de um texto com propósitos didáticos e documentais do que analítico ou ensaístico no campo.

Uma definição pragmática de Avaliação

Há muitas definições de Avaliação na literatura especializada, desde aquelas que assumem a Avaliação em perspectiva mais geral (PATTON, 1997;WORTHERN *et al.*, 2004; ROSSI *et al.*, 2004); como instrumento de sistemas de monitoramento e avaliação

de programas governamentais (MACDAVID; HAWTHORNE, 2006; IMAS,HIST 2009); ou, em uma concepção mais restrita (GERTLER, 2015), de entender Avaliação como um tipo particular de investigação empírica acerca de programas e projetos sociais, como as avaliações de impacto experimental ou *quasi-experimental*

Em uma definição mais pragmática e aplicada, Avaliação refere-se ao conjunto de procedimentos técnicos para produzir informação e conhecimento, em perspectiva interdisciplinar, para desenho *ex-ante*, implementação e validação *ex-post* de programas e projetos sociais, por meio das diferentes abordagens metodológicas da pesquisa social, com a finalidade de garantir o cumprimento dos objetivos de programas e projetos (eficácia), seus impactos mais abrangentes em outras dimensões sociais, ou seja, para além dos públicos-alvo atendidos (efetividade) e a custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência).

Na definição aqui advogada, avaliação tem o objetivo de produzir evidências, compilar dados e sistematizar estudos que contribuam para o aperfeiçoamento de programas e projetos sociais, além da consecução de seus objetivos. Em tal definição, avaliação não é entendida tão somente como uma investigação com métodos validados cientificamente para analisar diferentes aspectos *sobre* um programa – o que se constituiria em uma investigação de cunho acadêmico –, mas um levantamento consistente, sistemático e replicável de dados, informações e conhecimentos *para* aprimoramento da intervenção programática, versando sobre:

- as características essenciais do contexto de atuação dos programas;
- os públicos-alvo das intervenções;
- o desenho, os arranjos e desafios de implementação;
- os resultados de curto prazo;
- os impactos sociais e de mais longo prazo de um programa;
- os custos operacionais de diferentes formas de intervenção pública.

A definição de avaliação de programas aqui proposta também remete à necessidade de abordagem interdisciplinar na produção de informação e conhecimento sobre os problemas investigados. Por um lado, deve-se lembrar que pobreza, desigualdade, desempenho escolar e mortalidade infantil são questões sociais multideterminadas, isto é, determinadas e influenciadas por uma série de dimensões sociais mais amplas e estruturais. De outro lado, programas públicos são empreendimentos complexos,

que envolvem a contratação de pessoal técnico; disponibilidade de instrumentos; adequação de equipamentos públicos; alocação de recursos monetários; promoção de capacitação, de forma coordenada no tempo e no território. Mapear, pois, as dimensões sociais mais relevantes à formulação de um programa ou os problemas operacionais do mesmo requer uma equipe de avaliadores com diferentes formações acadêmicas e profissionais. Certamente se requer especialistas acadêmicos nas temáticas investigadas, mas não se pode deixar de ter nas equipes de avaliação profissionais que já tiveram experiência na gestão de programas correlatos.

Essa conceituação da área também denota um sentido muito mais abrangente do que entender Avaliação como apreciação somente de resultados e impactos de uma intervenção, para prestação de contas ou alocação orçamentária. Avaliação é, como defende Rossi *et al* (2004), um campo aplicado de produção de conhecimento para subsidiar a gestão e aprimoramento de uma política, programa ou projeto, do seu desenho à análise de mérito. Tampouco, com tal definição, Avaliação pode ser resumida ao que comunidades epistêmicas específicas – randomistas (RAVALLION2009) – têm denominado de Avaliação de Impacto. Experimentos aleatorizados e pesquisas *quasi*-experimentais podem ter aplicações relevantes na avaliação de programas públicos, quando os imperativos éticos, políticos e operacionais não limitam sua utilização, e desde que seus resultados sejam interpretados à luz das limitações concretas com que são realizados (JANNUZZI 2018).

Avaliação Sistêmica parece ser, pois, um termo oportuno e adequado para conferir esse sentido mais amplo do campo como aqui advogado, muito além de apreciações de mérito, com técnicas específicas, ao final de um ciclo de implementação de políticas ou programas.

Tipologias instrumentais de Avaliação

Na bibliografia do campo há inúmeras propostas de classificação das pesquisas e estudos de avaliação, como as sistematizadas em Worthern *et al*. (2004), Imas e Rist (2009). Muitas dessas tipologias têm usos muito particulares em campos temáticos específicos de avaliação, mas com utilidade instrumental limitada para análise

mais geral de programas públicos. Na perspectiva mais pragmática desse texto, há algumas poucas classificações mais essenciais para diferenciar as Avaliações.

A mais básica e simples é a categorização segundo o momento de sua realização em relação ao programa: avaliação *ex-ante*, realizada antes do início de um programa, para caracterização do público-alvo e dimensionamento da problemática social que será o foco da intervenção; e avaliação *ex-post*, para análise comparativa das mudanças ocorridas junto ao público-alvo e aferição de resultados potenciais do programa. Adicionalmente nessa tipologia haveria a Avaliação de processo, voltada ao exame de rotinas operacionais do programa, para identificação de gargalos e problemas de implementação (MINAYO *et al* 2005).

Outra categorização clássica de avaliações é segundo agente avaliador do programa: *avaliação externa*, *avaliação interna*, *mista* e *participativa* (IMAS;RIST 2009). Em tese, avaliações com equipes externas podem garantir maior independência técnica quanto à condução do estudo avaliativo do programa que as realizadas internamente. Equipes internas detêm, em geral, conhecimento sobre os problemas e as dificuldades mais prementes que afetam os programas públicos, mas precisam de apoio técnico de consultores especializados e pesquisas de campo para entender suas causas e estratégias de resolução. Com equipes mistas, garante-se a sinergia entre conhecimento interno de gestão e especialidade técnica externa, gerando produtos com maior potencialidade de apropriação, não apenas pela adequação às demandas mais relevantes como também pela legitimidade conferida pelo envolvimento inicial dos agentes internos ao programa .

Em algumas situações, menos frequentes na avaliação de programas públicos, desenvolve-se abordagens participativas – ou “*quasi*-participativas”-, quarto tipo de avaliação segundo agente avaliador, com participação direta ou com algum nível de interação participativa do público-alvo no processo de coleta e sistematização de informação. Esse tipo de avaliação é empregado quando se procura engajar os beneficiários e usuários na concretização dos objetivos do programa. É como uma pesquisa-ação, em que a obtenção de informações é tão importante quanto promover a busca de soluções para as dificuldades do programa, como em projetos de economia solidária, de cooperativismo e auto-construção de moradias. Em

algumas situações é a única estratégia de coleta, frente as dificuldades de abordagem de problemáticas sociais complexas ou de públicos refratários às estratégias mais convencionais, como as realizadas com população em situação de rua, com jovens em situação de drogadição, com comunidades quilombolas isoladas, entre outras. Naturalmente, nesse tipo de avaliação os parâmetros clássicos de distanciamento do objeto, imparcialidade dos sujeitos e replicabilidade dos resultados, que orientam as metodologias convencionais cedem lugar ao potencial efeito engajador da abordagem participativa na busca de soluções para os problemas identificados.

Cada uma dessas modalidades tem vantagens e limitações. A avaliação externa parece permitir um olhar objetivo não enviesado e não comprometido com a continuidade do programa, conferindo maior isenção à análise, supondo que os consultores são absolutamente profissionais, não preocupados com as chances de contratação em uma a próxima demanda de avaliação. Pelo envolvimento das equipes, a avaliação interna, a mista e a participativa parecem permitir aportes mais circunstanciados na análise dos processos e resultados, além de facilitar a incorporação de melhorias na gestão do programa. Mas podem ser cegas aos problemas que coloquem em xeque a continuidade do programa. Avaliações internas podem ser rápidas e baratas, ao contrário das outras modalidades. Avaliações participativas podem viabilizar aprimoramentos mais efetivos, pelo envolvimento dos beneficiários no sucesso do programa.

Uma tipologia de pesquisas avaliativas menos conhecida, mas particularmente interessante para organizar a avaliação de programas sociais é a proposta por Rossi *et al.* (2004), de classificação de avaliação segundo necessidades de informação para o estágio em se encontra o programa no seu ciclo de vida. São cinco os tipos de avaliação. Para dimensionamento de demandas coletivas, o autor propõe a *avaliação de necessidades ou demanda*, apoiada em fontes de dados já existentes, como os produzidos pelos institutos nacionais de estatística e outros centros oficiais de estudos, além dos cadastros públicos dos ministérios setoriais. Com isso, pode-se garantir um rápido dimensionamento e caracterização da questão social a ser objeto de intervenção pública.

Para a formulação de programa ou projeto para mitigação ou equacionamento da problemática social identificada, em geral, são necessários novos esforços de levantamentos de campo – para aprofundamento do diagnóstico das condições de vida; contexto

econômico; restrições ambientais; capacidade de gestão e oferta de serviços – e de compilação de estudos já realizados na temática, abordando determinantes da problemática em questão e eventuais programas e projetos já idealizados, atividades que constituem o que se denomina *avaliação de desenho*.

Definidos os públicos que serão atendidos e os arranjos operacionais do programa ou projeto social, é preciso colocá-lo em ação, realizando as atividades planejadas, acompanhando a execução dessas mediante indicadores de gestão e de monitoramento, além de identificar problemas na oferta, regularidade e qualidade dos serviços por meio de pesquisas de *avaliação da implementação*. Nesse tipo de avaliação, realizado em geral por meio de estratégias qualitativas ou indicadores provenientes de informação dos sistemas de gestão, procura-se analisar os nós críticos que dificultam a plena operação dos programas como os diferentes aspectos relacionados à disponibilidade de recursos humanos, recursos orçamentários, aos equipamentos públicos, ao relacionamento com atores de outras esferas de governo e agentes envolvidos na operação etc. Esse tipo de avaliação costuma ser denominado também de avaliação formativa.

Reconhecidos e, tanto quanto possível, sanados os desafios da implementação, as demandas de informação e conhecimento voltam-se à *avaliação de resultados e impactos* do programa ou projeto social. Trata-se do momento para uma investigação mais exaustiva sobre os diversos componentes de uma intervenção, abordando não apenas o cumprimento de seus objetivos, mas também seu desenho, arranjos operacionais, impactos sociais mais abrangentes – no tempo e no território –, e sobre a capacidade de inovação e redesenho frente ao contexto dinâmico em que operam os programas e projetos. Cabe nesse momento avaliar se a intervenção programática formulada conseguiu provocar mudanças na realidade social que a originou, considerando naturalmente a complexidade de seu desenho e dos arranjos operacionais, além da criticidade da questão social enfrentada. Esse tipo de avaliação é conhecido também por avaliação somativa.

Identificar o momento adequado para avaliações dessa natureza é um misto de técnica, política e arte, pois avaliações precoces podem colocar a perder a legitimidade de um programa e projeto meritório que ainda não teve tempo de se estruturar. Avaliações tardias podem comprometer recursos e esforços que poderiam ser utilizados de

forma mais eficiente e eficaz na mitigação da problemática social em questão. Em síntese, avaliações são, como toda atividade na gestão pública, empreendimentos técnico-políticos, de modo que a realização dessas, sobretudo se significativamente abrangentes, não depende apenas do técnico ou gestor do programa, mas do contexto político e histórico em que a Política Pública se insere.

Se o programa e projeto produzem resultados e impactos, é necessário analisar os custos envolvidos na operacionalização de suas atividades, equipamentos e pessoal – *avaliação custo-efetividade*. O custo-efetividade das intervenções, isto é, o valor gasto para produzir unidades de resultados e impactos em um período de tempo e território específicos, é certamente uma informação fundamental para avaliar a manutenção dos programas e projetos no futuro e em outros contextos. Ademais, se bem-realizadas – ou seja, com contabilidade precisa de custos e vetor abrangente de indicadores de resultados –, tais avaliações fornecem parâmetros cruciais à comparação de diferentes intervenções sociais e informa gestores nas decisões técnicas e políticas acerca de oportunidades de melhoria de eficiência, continuidade, descontinuidade, ou mesmo a expansão de programas e projetos.

Outra tipologia relevante de Avaliação, é aquela que a diferencia segundo a natureza do produto informacional elaborado (JANNUZZI 2016a). Em uma perspectiva metodológica, os esforços de avaliação podem se estruturar em quatro tipos de produtos mais gerais, com maior ou menor aderência e especificidade ao problema social ou intervenção programática desenhada, a saber:

- *Estudos avaliativos* – análises com base em dados secundários ou compilação de artigos e trabalhos já realizados na temática, com maior ou menor abrangência;
- *Pesquisas de avaliação* – levantamentos primários, quali ou quantitativos, desenhados com objetivos de produção de evidências mais específicas e necessárias ao aprimoramento da intervenção;
- *Meta-avaliações* – recensões sobre estudos avaliativos, pesquisas e experiências nacionais, subnacionais e internacionais de programas e projetos implementados;
- *Relatórios-síntese de avaliação e portais web* – com informação mais sumária, na forma de indicadores gerais, para uma comunicação mais objetiva acerca de aspectos do diagnóstico, implementação e resultados dos programas e projetos.

Cada uma dessas modalidades tem sua utilidade frente ao público para o qual se quer atingir e, naturalmente, implica em tempo e recursos diferentes para sua produção. Dessas modalidades, vale destacar a Meta-avaliação, estratégia avaliativa que demanda recursos e prazos relativamente modestos. Ademais, com o aumento da produção de estudos e avaliações sobre políticas e programas públicos nos governos, centros de pesquisa, organismos internacionais e universidades tem sido possível produzir sínteses avaliativas e meta-avaliações como recursos para a análise de questões de implementação e para o balanço de resultados e de impactos de programas. Nas áreas da saúde e da educação, em especial, que têm políticas e programas mais antigos nos países da região e sobre as quais pesquisadores possuem maior conhecimento, tem havido uma produção volumosa de pesquisas nas universidades, em centros de pesquisa e nos ministérios.

Meta-avaliação, síntese avaliativa, revisão sistemática e meta-análise de estudos avaliativos são diferentes termos para denominar uma recensão estruturada sobre uma série de estudos e pesquisas de avaliação acerca de um programa ou um projeto específico, realizada por diferentes pesquisadores ou instituições, em momentos distintos, com propósitos, metodologias e amostras particulares. Com suas nuances e formas de apresentação específicas, essas ferramentas reúnem evidências sobre vários aspectos analisados do programa ou do projeto, em particular, sobre os principais resultados dos mesmos, as condições de sucesso, as boas e más práticas e os desafios de implementação. Trazem subsídios para definição de temas de investigação primária posterior, quali ou quantitativa, ao apontarem dimensões impactadas, perfil de beneficiários, contextos de implementação etc. Sistematizam diferentes perspectivas de julgamento e análise do programa, ao trazer à tona resultados de distintos avaliadores e instituições. Ajudam, desse modo, a organizar informações relevantes para avaliação de mérito de programas, ao permitirem encontrar pontos de convergência ou divergência em estudos produzidos anteriormente e oferecerem, ao decisor político, um contexto mais abrangente para tomada de decisão. Contribuem também para a formulação de roteiro de investigação em estudos qualitativos e questionários de pesquisa de campo, assim como para a identificação de dimensões tangíveis e latentes na análise de mérito de programas.

Na literatura da área, há autores que usam os quatro termos de forma intercambiável, mas há quem os diferencie, para designar trabalhos avaliativos de natureza diferente. Para alguns autores, o termo meta-avaliação significa uma avaliação da qualidade e robustez de um estudo avaliativo, tendo como referência um conjunto de critérios ou protocolos (ELLIOT, 2011). Leeuw (2011) comenta que os termos – e procedimentos – meta-análise e meta-avaliação surgiram mais ou menos ao mesmo tempo em meados dos anos 1970, para designar estudos de sistematização de achados em outras pesquisas – no primeiro caso – e análise da robustez metodológica das avaliações – no segundo. Contudo, ainda hoje, em parte da literatura internacional, meta-avaliação também pode ser usado como sinônimo de meta-análise, decisão assumida neste texto (DANIDA, 2004)⁴.

Uma das dificuldades na elaboração de uma meta-avaliação é o seu compromisso em explicitar, de forma organizada, os diversos achados substantivos e os pressupostos metodológicos de cada estudo analisado. Nem sempre é possível fazer isso, pelas diferenças de preocupações de pesquisa dos autores e, também, pela falta de detalhes metodológicos nos trabalhos. Quando possível, no entanto, pode-se fazer um esforço de criação de categorias de sistematização e de quadros-síntese, para que fiquem claros os aportes de cada estudo avaliativo, as convergências em um determinado aspecto e os achados não convergentes. Sem essa preocupação com a apresentação estruturada dos estudos, a meta-avaliação pode não ser útil como recurso de reflexão avaliativa, mas introduzir mais ambiguidade e incerteza na avaliação.

O quadro-síntese de uma meta-avaliação deve conter os elementos fáticos que permitam, ao avaliador ou decisor, rapidamente entender os motivos de resultados aparentemente contraditórios entre estudos sobre um mesmo programa. Afinal, os achados diferentes decorrem de estudos realizados em momentos, regiões ou públicos distintos? Seriam produto de aplicação de técnicas, modelagem, pressupostos distintos na construção dos indicadores e na análise? Seriam resultado de diferentes linhas interpretativas ou valores públicos empregados nas avaliações?

Enfim, a meta-avaliação permite fazer uma avaliação “triangulada” de políticas e programas, contrapondo achados de pesquisas realizados com diferentes sujeitos, regiões, períodos, técnicas, fonte de dados, critérios avaliativos, paradigmas e perspectivas de análise. Em uma

perspectiva pós-positivista, a ciência social – e a avaliação – não está em busca de uma “verdade” incontestável, mas sim na sistematização de conhecimento técnico e científico coerente na lógica argumentativa, disciplinado na produção de evidências e robusto na perspectiva paradigmática adotada. Tomadores de decisão precisam conhecer, em bases plurais, os achados sobre a questão em tela e possíveis implicações de suas escolhas.

Etapas para especificação e realização de uma pesquisa de avaliação

A especificação de uma Avaliação envolve um conjunto de atividades organizadas em etapas sucessivas. Para fins didáticos, a proposta apresentada em Jannuzzi (2016a) parece suficientemente robusta e justificável para ilustrar os esforços diferenciados necessários no ciclo de produção da maior parte dos estudos avaliativos de programas públicos, de menor ou maior complexidade. Nessa proposta, a elaboração de pesquisas de avaliação de programas pode ser dividida em seis grandes etapas de atividades,. São elas:

- Estudo de Avaliabilidade do programa;
- Concepção e delimitação do escopo da avaliação;
- Desenho e especificação metodológica da pesquisa;
- Condução do trabalho de pesquisa documental e/ou de campo;
- Análise de dados da pesquisa e discussão de achados com a equipe do programa ;
- Produção de relatório e Disseminação de resultados.

Naturalmente o processo de elaboração não é tão linear e unidirecional como pode parecer à primeira vista essa sequência de etapas. Como em todo processo de produção de conhecimento, decisões tomadas em uma etapa anterior podem ter que ser revistas, de modo a tornar mais viável ou robusto a realização das etapas posteriores. Vale citar dois exemplos, que ocorrem com alguma frequência: a pesquisa de avaliação é definida com escopo abrangente, relevando-se inviável – em custos e tempo – na etapa do seu desenho metodológico; ou, definida a estratégia metodológica da pesquisa, ele se revela, em campo, difícil de ser operacionalizada pelas dificuldades logísticas encontradas. Nesses casos é necessário retomar a etapa anterior do planejamento da pesquisa.

⁴ Segundo Danida (2004), “a meta-evaluation is an instrument used to aggregate findings from a series of evaluations. It also involves an evaluation of the quality of this series of evaluations and its adherence to established good practice in evaluation” (p.11).

O Estudo de Avaliabilidade é uma etapa crucial do processo, já que define se a avaliação vai ser ou não realizada e que contornos deve assumir nas fases seguintes. Trata-se de analisar se a avaliação deve ser realizada, se ela pode produzir evidências relevantes para o programa em questão, se o estágio em que se encontra o programa justifica um esforço maior de investigação sobre seus componentes. Estaria o programa em estágio ou momento propício para uma investigação mais detalhada? Em que aspecto? No seu desenho de intervenção, em atividades de sua implementação ou já estaria avançado suficientemente para uma avaliação de resultados e impactos? O programa, de fato, já existe? Houve dotação orçamentária, repasses para agentes operadores e alocação de equipes? Já está implantado no país ou região em que fora previsto? Existe um sistema de gestão, registro de atividades e indicadores de monitoramento? Existem bases de dados para avaliação do programa? Já foram feitas avaliações anteriores do programa? Essas são perguntas básicas que permitem assegurar a factibilidade (ou não) de se fazer um esforço de avaliação de programa com possibilidades de produzir informações relevantes para seu aprimoramento, e qual deve ser o foco da pesquisa, considerando o estágio em que se encontra o programa no ciclo.

Antecipar a avaliação de um programa que se encontra em seus primeiros estágios de implantação pode levar a produção de resultados pouco relevantes ou consistentes. Pode, inclusive, desviar o foco e atrapalhar o processo de implantação das rotinas operacionais do programa e de resolução dos problemas básicos de qualquer novo projeto no setor público, como a obtenção dos recursos financeiros, contratação de equipes, articulação com outros setores do governo, criação de um sistema de gestão, de painel de indicadores de monitoramento, entre outros. Realizar uma avaliação de resultados e impactos sem se assegurar que as rotinas básicas do programa já se encontram estruturadas e operando adequadamente pode produzir evidências de baixa ou falta de efetividade do programa. De forma apressada pode-se deslegitimar uma boa e meritória proposta de intervenção que, por complexidade da problemática visada ou do arranjo operacional idealizado para mitigá-la, não teve seu tempo adequado de maturação. Por outro lado, postergar avaliações formativas de processos críticos pode conspirar para atraso da implantação do programa, adiando reformulação necessárias ao seu desenho original.

O Estudo de Avaliabilidade recupera os principais documentos descritivos e normativos do programa, sistematizando seus objetivos, públicos-alvo, lógica de intervenção, mapeamento de principais atividades e seus produtos, principais agentes públicos e privados envolvidos, tipos de serviços e entregas. Também procura identificar os sistemas de gestão, bases de dados e pesquisas de avaliação já realizadas anteriormente. Certamente requer entrevistas de técnicos e gestores, em geral, envolvidos na coordenação do programa. Idealmente, a finalização dessa etapa não deveria resultar apenas na produção de uma nota sintética com as evidências e conclusões acerca da viabilidade, pertinência e continuidade (ou não) da avaliação, mas uma documentação síntese atualizada do programa, quem sabe, com um Mapa de Processos e Resultados ou Modelo Lógico, recurso dialógico interessante para iniciar a discussão da próxima etapa. Poderia ensejar também a elaboração de uma Meta-avaliação de um programa parecido, no sentido discutido anteriormente, como forma de, inclusive, auxiliar nas próximas etapas.

Se o programa se revela em condições de ser avaliado, iniciam-se as atividades de Concepção, delimitação dos objetivos e o foco da pesquisa de avaliação. Como já mencionado nesse texto, programas públicos são empreendimentos complexos, com muitas atividades, operando em contextos de vulnerabilidade social e de capacidade de gestão muito heterogêneos. É preciso ter clareza do foco avaliativo, procurando definir que componentes e que aspectos do programa serão avaliados. A etapa em que o programa se encontra já aponta as demandas centrais de avaliação, como ilustrado na apresentação da tipologia de Rossi *et al* (2004) na seção anterior. Se o programa foi recém-implantado, há sempre necessidade de avaliar processos e atividades, e identificar gargalos, qualidade dos serviços prestados junto aos públicos-alvo. Mas se já está operando há muito tempo pode ser o caso de uma avaliação somativa, de análise das contribuições do programa na mitigação do problema que lhe originou. Mas mesmo avaliações formativas ou somativas podem abordar muitos aspectos da implementação ou efeitos (positivos ou negativos) do programa. Por que determinadas atividades não estão se desenvolvendo plenamente? Por que em algumas regiões o programa obtém mais resultados? Os serviços estão sendo prestados satisfatoriamente, de acordo com padrões de qualidade definidos? Qual a cobertura do programa? Quem está se beneficiando dele?

A equipe coordenadora do programa pode já ter algumas questões de interesse, às vezes muito específicas, de natureza formativa. O decisor estratégico, a quem cabe negociar recursos para o programa, pode ter outras demandas, do tipo de avaliações *ex-post*, visando colher argumentos técnicos para mais recursos. Diferentes equipes e gestores podem ter visões distintas do que deve ser avaliado, e a especificação do objetivo da avaliação pode levar mais tempo do que se supõe. Reuniões técnicas, dinâmicas de grupo com circulação prévia de relatórios parciais ajudam formar consensos e clarificar as questões centrais a investigar.

Em dado momento, até por necessidade de finalização do esforço de concepção, emerge o tema de maior interesse, relevância estratégica ou criticidade a ser analisado no programa. É o início do Desenho metodológico da avaliação. Nessa etapa, a terceira do processo de planejamento da avaliação, são formuladas as perguntas gerais a serem respondidas, os contextos territoriais ou arquetípicos de interesse e os sujeitos a serem abordados – gestores estaduais, técnicos municipais, beneficiários do programa ou usuário dos serviços, a população em geral. É necessário escolher a técnica de coleta mais adequada para responder às questões levantadas, a natureza e tamanho da amostra de sujeitos ou instituições a ser entrevistada, as questões éticas suscitadas, considerando os prazos e recursos disponíveis.

Quanto às técnicas, a Pesquisa Social oferece várias alternativas: a compilação de estudos anteriormente já realizados sobre questões similares, a busca de dados secundários, a observação e suas variantes – visitação, observação participante etc. –, as entrevistas – semiestruturadas ou estruturadas –, os grupos de discussão, as pesquisas de campo com questionários – com amostras probabilísticas ou intencionais –, e os desenhos quasi-experimentais. Estes métodos podem ser classificados em dois grandes campos, de acordo com o tipo de perguntas e estruturação dos instrumentos de coleta e análise das informações para respondê-las: métodos qualitativos e métodos quantitativos (MINAYO *et al.* 2005)⁵.

As pesquisas de campo podem ser mais estruturadas, como as *enquetes quantitativas com marco amostral probabilístico* – necessárias à produção de indicadores de dimensionamento de públicos-alvo ou inferência representativa quanto aos resultados dos programas –, ou com *amostras intencionais* – mais rápidas e menos custosas, mas com limitado poder de generalização dos seus resultados. Podem ser menos

estruturadas, mais exploratórias, *de cunho qualitativo*, como grupos de discussão ou entrevistas em profundidade, dirigidas a usuários e beneficiários de programas e projetos, assim como aos gestores e técnicos encarregados da operacionalização dos serviços. São especialmente importantes para identificar questões latentes acerca da implementação dos programas não antecipados, quando de seu desenho. Como observado anteriormente, em algumas situações, particularmente em estudos em que se interessa dimensionar efeitos ou impactos específicos de uma intervenção, pode-se aplicar um tipo particular de instrumento estruturado – a pesquisa com delineamento *quasi-experimental*.

Não existe um método ou estratégia “padrão-ouro” para a produção de uma avaliação. O melhor método é o que produz as evidências que respondem de forma consistente às demandas requeridas, ao tempo de seu uso na decisão da gestão pública. Informação precisa, mas produzida a custos e tempo não condizentes com a tempestividade da gestão; ou, ainda, informação rapidamente produzida, mas não consistente e robusta em termos metodológicos, certamente não se presta a orientar decisões cruciais acerca dos rumos de um programa ou projeto social. Perspectiva multidisciplinar de investigação, triangulação de métodos e de sujeitos entrevistados, esforços combinados de avaliação interna – com gestores e técnicos que conhecem os problemas e as atividades do programa e projeto – e de avaliação externa – com pesquisadores especializados e apoio de equipe de campo – é que garante a credibilidade e robustez necessárias ao aprimoramento da gestão e desenho das intervenções programáticas.

Da finalização do processo de especificação da metodologia da pesquisa de avaliação ao início do trabalho de campo da pesquisa é preciso definir como a pesquisa será efetivamente realizada: pela equipe interna do programa, com a contratação de equipe externa – instituto de pesquisa, firma de consultoria, consultores especializados ou fundação universitária-, ou por meio de um arranjo misto dos listados anteriormente. Contratações externas de pesquisas de avaliação, no setor público, envolvem esforços expressivos de definição dos termos de referência para contratação, para garantir que, ao final do processo, o relatório traga, de fato, os insumos esperados, relevantes e consistentes para sua apropriação junto às equipes.

⁵ Vide nesse sentido os manuais de técnicas de pesquisa social, sistematizados por GHEZZI, SANTOS (2017a, 2017b).

O Trabalho de Campo é quarta etapa do processo de planejamento da avaliação, outra fase crítica da mesma (é qual etapa não seria, afinal?!). Pela natureza operacional das atividades envolvidas o trabalho de campo pode não gozar do status que se atribui às outras etapas “mais nobres” da avaliação, desenvolvidas em escritório, mas não diminui de modo algum sua importância e a necessidade de rigor técnico e zelo na sua condução. Todo esforço de concepção e especificação metodológica pode ser colocado a perder se não forem observados os cuidados necessários com o treinamento de equipe, pré-teste de instrumentos, planejamento logístico da coleta, supervisão de campo e análise crítica das evidências coletadas na pesquisa. Fazer estimativas conservadoras de tempo e recursos para essas atividades pode ser um risco.

Se a avaliação não envolve extenso trabalho de campo, mas se constitui em um estudo avaliativo baseado na revisão de outros textos já produzidos, análise de dados secundários ou ainda uma meta-avaliação, é recomendável também ter um acompanhamento muito próximo e periódico, para que o técnico ou pesquisador envolvido não enverede por questões secundárias, às vezes de seu maior interesse, esquecendo-se de atender as demandas avaliativas que orientaram a especificação do estudo.

Pesquisas qualitativas têm, em geral, amostras com tamanhos menores, mas requerem entrevistadores de campo mais experientes, com conhecimento sobre a temática investigada, com capacidade de improvisação criativa e adaptação. Entrevistas em profundidade ou grupos de discussão podem desconcertar um entrevistador ou moderador pouco experiente. Levantamentos quantitativos envolvem esforços de coleta em amostras mais amplas, exigindo entrevistadores com prática de abordagem pessoal, capacidade de localização e disponibilidade para deslocamento pelo território. Em um caso e noutro, a equipe de campo contratada precisa estar comprometida com os objetivos da pesquisa, com a qualidade do trabalho e bem treinada nos conceitos e quesitos do instrumento de coleta.

O trabalho de campo não precisa ter terminado para se iniciar a Análise dos dados e Interpretação dos resultados da pesquisa, penúltima fase do planejamento da avaliação de programas. A exploração inicial dos dados coletados com a pesquisa ainda em campo pode, inclusive, ajudar a identificar eventuais problemas de coleta e corrigi-los, como comentado há pouco. Ademais, tal exploração

permite ir apreciando alguns achados e testando algumas das hipóteses aventadas quando da concepção da pesquisa de avaliação, adiantando tarefas de análise cujo tempo pode acabar sendo encurtado pelos atrasos da coleta de campo e a pressão das datas críticas de apresentação de resultados para equipe de coordenação do programa.

Tal como para coleta de informações em campo, há diversos métodos de pesquisa para auxiliar na análise dos resultados da pesquisa, ainda que as técnicas empregadas na coleta determinem, em boa medida, as abordagens analíticas que podem ser adotadas. Certamente não é a sofisticação da técnica analítica que confere legitimidade científica à análise ou relevância substantiva à pesquisa de avaliação. Não é o emprego de um modelo estatístico, econométrico ou análise quantitativa de dados qualitativos que pode garantir aportes relevantes e robustos da pesquisa. Há certa mitificação – senão, mistificação – das abordagens quantitativas complexas na pesquisa acadêmica em disciplinas das Ciências Sociais Aplicadas, que acabam influenciando as pesquisas de avaliação. É como se a complexidade do modelo quantitativo pudesse substituir a “imaginação sociológica” do pesquisador na busca das respostas para as perguntas de interesse, ou como se o emprego de tais técnicas pudesse conferir neutralidade na interpretação dos dados de pesquisas de avaliação.

Com avanço da análise dos dados e maturação interpretativa dos resultados inicia-se a sexta e última etapa do processo de planejamento da avaliação: a Produção do relatório final e definição das estratégias de disseminação dos resultados da pesquisa de avaliação. Idealmente, os resultados da pesquisa devem ser compartilhados, se consistentes, para as equipes da pesquisa e do programa, envolvidas na avaliação, desde o início do trabalho de campo e prossegue durante o processo. É uma boa estratégia para, gradualmente, preparar a equipe do programa acerca dos resultados mais incisivos e negativos ao final, e receber contribuições para interpretação dos resultados.

Como advogam Imas e Rist (2009), o relatório de pesquisa deve ser claro, organizado por temas gerais ou de acordo com as grandes perguntas de interesse da avaliação. Sua finalidade é facilitar que os resultados e os destaques sejam entendidos para a equipe do programa, seus operadores e seus formuladores. O objetivo do relatório deve ser o de comunicar os achados aos seus principais interessados, não impressionar a comunidade de avaliadores pela complexidade das técnicas ou ineditismo da abordagem metodológica adotada, critérios

que presidem, muitas vezes, a elaboração de relatórios de pesquisa. Não deve se pretender exaustivo na apresentação dos resultados em um único documento. Organizar os resultados segundo relatórios temáticos pode ser uma boa estratégia, sobretudo quanto se trata de avaliações somativas, que abordam muitas problemáticas diferentes, em grande profundidade analítica.

O entendimento de pesquisas de avaliação como instrumentos de aprendizagem organizacional e de aporte de conhecimentos para inovação de programas requer esforços intensos e criativos para disseminação de seus resultados, para todos os seus potenciais usuários, dos “decisores” estratégicos aos operadores dos programas na ponta, em contato com os usuários e beneficiários. É necessário também ter produtos de divulgação para sociedade, fiadora e financiadora em última instância dos programas de das pesquisas de avaliação. Os produtos de disseminação de resultados precisam estar, pois, ajustados à linguagem dos vários públicos visados, envolvendo diferentes meios e estratégias. Notas em boletins de circulação entre operadores de programas, participação em eventos com técnicos de programas, em congressos científicos são algumas dessas iniciativas a serem planejadas.

Considerações finais

O paradigma da “Gestão-por-Resultados” e “Política-Pública-orientado-por evidências” teve grande influência na formação técnica da comunidade epistêmica e na institucionalização de práticas da Avaliação no Brasil e América Latina, sobretudo nas escolas de economia e áreas de finanças e controle da Administração Pública. Certamente com contribuições meritórias, essa perspectiva hegemônica tem, por outro lado, se prestado a um processo de forte “desacreditação” de políticas e programas públicos. Mais do que apontar problemas, gargalos, bons e maus resultados para públicos e contextos específicos, avaliações lastreadas sob princípios de eficiência e conformidade administrativa têm sido usadas para legitimar o corte de recursos e descontinuidade de políticas e programas com forte legitimidade institucional e social.

Mais recentemente tem se observado um esforço de produzir Avaliações segundo outras perspectivas teórico-metodológicas e

políticas na região. À semelhança do processo histórico de construção do Estado de Bem-Estar Social nos países centrais ao longo do século XX, tem se procurado propor conceitos, modelos e práticas que possam, de fato, subsidiar o processo de desenho, implementação e análise de resultados das emergentes Políticas e Programas públicos no Brasil e outros países. Na encruzilhada histórica em que se encontra a América Latina, a avaliação de políticas e programas precisa se orientar pelos valores públicos que foram restituídos no contexto de democratização e institucionalização de direitos nos últimos 30 anos. Sem tal compromisso, as avaliações não aportarão contribuições relevantes para construção de uma sociedade mais próspera e justa.

Bibliografia

DANIDA. **Meta-Evaluation Private and Business Sector Development Interventions**. Denmark, 2004.

ELLIOT, L.G. Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 941-964, out./dez. 2011.

GERTLER, P. et al. **Avaliação de impacto na prática**. Washington, Banco Mundial, 2015.

GHEZZI, D.R.; SANTOS JR., J. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. Cebrap/Sesc, São Paulo, 2017a.

GHEZZI, D.R.; SANTOS JR., J. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Quantitativo**. Cebrap/Sesc, São Paulo, 2017b.

GUSSI, A. Outras epistemologias e metodologias: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Aval**, Fortaleza, 2(16):168-183, 2019.

GUSSI, A.F.; OLIVEIRA, B. R. Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas. In. **Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**, Brasília, 2017.

IMAS, L.G.M.; RIST, R. **The road to results: designing and conducting effective development evaluations.** Washington: World Bank, 2009.

JANNUZZI, P.M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas.** Campinas: Alínea, 2016a.

JANNUZZI, P.M. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. **Desenvolvimento em Debate**, v.4, n.1, 2016b, p. 117-142.

JANNUZZI, P.M. Mitos do Desenho Quase-experimental na Avaliação de Programas. **Revista NAU Social** – v.09, n.16, p. 76 – 90, 2018.

JANNUZZI, P.M. **Informação, estatística e políticas públicas no Brasil:** contribuições de pesquisas do IBGE para as políticas de desenvolvimento social e combate à fome (2004-2014). Monografia (Especialização em Política e Sociedade) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2020.

LEEUEW, F.L. On the contemporary history of experimental evaluations and its relevance for policy making. **Comparative Policy Evaluation**, 15:11-26, 2011.

MCDONALD, J. HAWTHORN, L. **Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice.** Thousand Oaks; Sage, 2006.

MINAYIO, C. *et al.* **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais.** Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2005.

PAES-SOUZA, R.; VAITSMANN, J. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, n. 1, p. 18-35, 2011.

PATTON, M.Q. **Utilization-focused evaluation: the next century text.** Thousand Oaks, Sage, 1997.

RAVALLION, M. Should the randomists rule? **Bekerley Electronic Press**, p.1-5, fev. 2009.

ROSSI, P. *et al.* **Evaluation: a systematic approach.** Thousand Oaks: Sage, 2004.

SAGI. **SAGI: informação e conhecimento para as políticas de desenvolvimento social.** 1ed. Brasília, 2016.

WORTHERN, B.R. *et al.* **Avaliação de programas: concepções e práticas.** São Paulo, Ed.Usp/Gente, 2004.

✓ Para além do (pré)conceito e do discurso - Proposta de avaliação de políticas públicas com base na sustentabilidade

Suely Salgueiro Chacon¹

Verônica Salgueiro do Nascimento²

¹ Economista. Doutora em Desenvolvimento Sustentável. Professora da Universidade Federal do Ceará (UFC).

E-mail: suelychacon@ufc.br

² Psicóloga. Doutora em Educação.

Professora da Universidade Federal do Ceará (UFC).

E-mail: vesalgueiro@ufc.br.

Resumo: O artigo parte do pressuposto de que é preciso aprofundar o conhecimento sobre os postulados fundantes do desenvolvimento sustentável para, a partir daí, incorporar efetivamente suas dimensões ao processo de construção e de avaliação de políticas públicas. O objetivo foi propor um percurso avaliativo para políticas públicas que se baseie nas premissas da sustentabilidade. Não se trata de avaliar políticas voltadas para a promoção do desenvolvimento sustentável, mas avaliar a política pública sob a ótica da sustentabilidade. Chamamos a proposta de Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS). Esse trabalho é resultado de uma pesquisa exploratória, baseada em estudos bibliográficos e na experiência como professora e pesquisadora das autoras. A ABS propõe um percurso avaliativo institucionalizado, essencialmente adaptável, interdisciplinar, integrador, transversal, resistente às pressões políticas dos grupos de poder, e legitimado pela ampla participação social. Deve resultar de uma orquestração entre os atores envolvidos, superando conflitos em torno do bem comum, e deve determinar se a política pública promove: solidariedade inter e intrageracional; superação da desigualdade em suas diversas manifestações; minimização dos danos à natureza, buscando a ecoeficiência baseada no princípio da precaução e na prevenção; a democracia participativa e a educação para a paz e para sustentabilidade. Em acréscimo, a ABS busca se ancorar nos pilares propostos pela Agenda 2030, presentes nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), a seguir: pessoas, planeta, prosperidade equitativa, paz e parceria.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Sustentabilidade; Avaliação de Políticas Públicas; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS); Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS).

EN Beyond the (pre)concept and discourse – Proposal for assessment of public policies based on sustainability

Abstract: The paper starts from the assumption that it is necessary to deepen the knowledge about the founding postulates of sustainable development in order to effectively incorporate its dimensions into the process of construction and evaluation of public policies. The objective was to suggest an evaluative path for public policies that is based on the premises of sustainability. It is not a matter of evaluating policies aimed at promoting sustainable development, but evaluating public policy from the perspective of sustainability. We call the proposal of Avaliação Baseada em Sustentabilidade (ABS) - Assessment Based on Sustainability (ABS), in English. This work is the result of an exploratory research, based on bibliographic studies and on the author's experience as a teacher and researcher. ABS proposes an institutionalized evaluative path, essentially adaptable, interdisciplinary, integrative, transversal, resistant to the political pressures of power groups, and legitimized by wide social participation. It must result from an orchestration between the actors involved, overcoming conflicts over the common good, and must determine whether public policy promotes: inter and intragenerational solidarity; overcoming inequality in its various manifestations; minimization of damages to nature, seeking eco-efficiency based on the precautionary and prevention principles; participatory democracy and education for peace and sustainability. In addition, ABS seeks to anchor itself on the pillars proposed by Agenda 2030, present in the Sustainable Development Goals (SDGs): people, planet, equitable prosperity, peace and partnership.

Key-words: Public Policies; Sustainability; Public Policies Evaluation; Sustainable Development Goals (SDGs); Assessment Based on Sustainability (ABS).

FR Au-delà du préjugé et du discours – Proposition d'évaluation des politiques publiques basée sur la durabilité

Résumé: L'article part de l'hypothèse qu'il faut d'approfondir les connaissances sur les postulats fondateurs du développement durable pour intégrer effectivement ses dimensions dans le processus de construction et d'évaluation des politiques publiques. L'objectif était de proposer un parcours d'évaluation des politiques publiques fondé sur les prémisses de la durabilité. Il ne s'agit pas d'évaluer les politiques visant à promouvoir le développement durable, mais d'évaluer les politiques publiques dans une perspective de durabilité. Nous appelons la proposition d'Évaluation Basée sur la Durabilité (EBD). Ce travail est le résultat d'une recherche exploratoire, basée sur des études bibliographiques et sur l'expérience en tant que professeur et chercheur de l'auteur. L'EBD propose une voie évaluative institutionnalisée, essentiellement adaptable, interdisciplinaire, intégrative, transversale, résistante aux pressions politiques des groupes de pouvoir et légitimée par une large participation sociale. Elle doit résulter d'une orchestration entre les acteurs impliqués, surmonter les conflits pour le bien commun, et elle doit déterminer si les politiques publiques favorisent: la solidarité inter et intragénérationnel; surmonter les inégalités dans ses diverses manifestations; minimiser les dommages causés à la nature, rechercher une éco-efficacité basée sur le principe de précaution et de prévention; démocratie participative et éducation pour la paix et la durabilité. Par ailleurs, l'EBS cherche à s'ancrer sur les piliers proposés par l'Agenda 2030, présents dans les Objectifs de Développement Durable (ODD): les personnes, la planète, la prospérité, la paix et les partenariats.

Mots-clés: Politiques Publiques; Durabilité; Évaluation des Politiques Publiques; Objectifs de Développement Durable (ODD); Évaluation Basée sur la Durabilité (EBD).

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As ideias e ideais que hoje fornecem as linhas do tecido que representa o conceito de sustentabilidade, ou de desenvolvimento sustentável, começaram a ser concebidas no momento que o ser humano conseguiu se sentir confortável diante das intempéries da natureza. Foi o começo da chamada evolução da humanidade, normalmente medida pelos avanços científicos e tecnológicos, pela capacidade de transformar a natureza em favor das necessidades vitais e sociais. Tais avanços ganharam velocidade extraordinária nas últimas décadas do século XX, seguidos por devastador aumento da destruição do meio ambiente nos territórios ditos mais desenvolvidos. Essa é só uma das profundas contradições que determinam esse processo histórico.

Desde a Grécia Antiga são registradas manifestações que indicam a necessidade de se cuidar melhor da natureza (PONTING, 1995). Mas apenas na década de 70 do século passado essa indicação começou a ganhar adensamento e institucionalidade, congregando indicações de estamentos diversos da sociedade. Vivia-se então a chamada Guerra Fria e as consequências da “crise do petróleo” eram sentidas em países já dependentes dos combustíveis fósseis. As desigualdades de renda, bem como de gênero e de raça, aprofundavam a exclusão nos países e entre os países, e o Estado era responsabilizado pelo fracasso da sociedade em lidar com suas contradições, especialmente no mundo Ocidental. Surgiam, aos poucos, vozes dissonantes do discurso dominante que pregava o crescimento econômico como solução para os problemas sociais. Aumentavam os protestos contra a condução do processo produtivo, a devastação da natureza, a cultura da guerra e da exploração e exclusão sociais. Os alertas vieram do meio acadêmico e de movimentos sociais, notadamente dos jovens e de expoentes do feminismo e do antirracismo.

Nesse ambiente as Organizações das Nações Unidas (ONU) institucionalizaram seu primeiro programa ambiental em 1972, que resultou em iniciativas desenhadas prioritariamente a partir das Agências Multilaterais. A partir desse movimento, os países do hemisfério norte paulatinamente incorporaram a ideia de proteção ao meio ambiente em suas políticas nacionais. No entanto, não iam muito além do discurso, assim como não era dada maior ênfase às mudanças sociais concernentes à diminuição das desigualdades (McCORMICK, 1992). Faltava ação. Além disso, o “Estado do Bem Estar Social” estava sendo minado com uma onda neoliberal que pregava o Estado mínimo.

Nesse contexto, em 1987, o conceito de Desenvolvimento Sustentável foi enunciado no chamado Relatório Brundtland, da *World Commission on Environment and Development*, órgão da ONU (BRUNDTLAND, 1987). Defendia que o processo de desenvolvimento deveria garantir as necessidades da humanidade no presente, sem tirar das gerações futuras o direito de também terem as suas necessidades supridas.

Contudo, esse conceito só foi efetivamente disseminado pelo planeta a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) de 1992, ocorrida no Rio de Janeiro, mais conhecida como ECO-92. Sendo depois incluído nos discursos oficiais não só da ONU e dos organismos Multilaterais, como também dos governos locais de praticamente todos os países do ocidente, passando a influenciar diretamente na construção das Agendas Políticas e das Políticas Públicas.

Passados cerca de cinquenta anos desde os movimentos da década de 1970, constata-se que a humanidade caminhou lentamente no sentido de incluir efetivamente na sua prática as preocupações com o meio ambiente, com o fim de todo tipo de desigualdade e com o fortalecimento de uma cultura de paz. Outra constatação é que, não obstante os ataques ao tamanho do Estado, são as políticas públicas indicadas como o meio para pavimentar quaisquer mudanças sociais, tecnológicas ou produtivas.

E essa dificuldade institucional de mudanças estruturais nas relações sociais vem desacreditando as propostas essenciais trazidas pelo conceito de desenvolvimento sustentável, assim como desvirtuando o papel das políticas públicas. Não obstante, esse conceito se enraizou nos discursos institucionais, não necessariamente sendo compreendido por quem o defende. E nesse sentido, a sua incorporação no processo de construção de políticas públicas parece por vezes fictícia ou, na melhor das hipóteses, pouco efetivo.

O presente texto parte do pressuposto de que é preciso aprofundar o conhecimento sobre os postulados fundantes do conceito de desenvolvimento sustentável, e sobre as questões e desafios que ele propõe, indo além do discurso e dos (pré)conceitos construídos em torno dele. Para, a partir daí, incorporar efetivamente suas dimensões no processo de construção e de avaliação de políticas públicas.

Assim, o objetivo deste artigo é propor um percurso avaliativo para políticas públicas que se baseie nas premissas da sustentabilidade. Observa-se que esse modelo foi sintetizado a partir das experiências

e pesquisas desenvolvidas pelas autoras desse artigo. Ressalta-se que não se trata de avaliar políticas supostamente voltadas para a promoção do desenvolvimento sustentável, e sim de avaliar a política pública sob a ótica da sustentabilidade. E mais: é um percurso, pois se propõe um movimento de avaliação contínuo, presente em todos os ciclos da política pública. A proposta foi nomeada de Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS).

Esse texto foi forjado a partir das contribuições da abordagem qualitativa (MINAYO, 1994; FLICK, 2009a), e resulta de uma pesquisa exploratória (MATOS; VIEIRA, 2001), baseada em estudos bibliográficos e nas experiências profissionais na área da pesquisa e da docência das autoras. Ancora-se também na proposta metodológica de análise dos dados da triangulação sistemática de perspectivas (FLICK, 2009b). O recorte temporal da pesquisa contempla as últimas três décadas do século passado e as duas décadas do século atual (1970-2020).

Ele está composto por 5 sessões, incluindo essa com as primeiras considerações. Na segunda sessão foi discutido o conceito de desenvolvimento sustentável, suas dimensões e as Agendas internacionais com proposições para alcançá-lo, com atenção especial para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que compõem a Agenda 2030 da ONU. A terceira sessão traz a discussão sobre os conceitos relacionados à compreensão do que são as políticas públicas e os ciclos que compõem seu processo de construção. A quarta sessão sistematiza a proposta da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS). A última sessão assinala reflexões que ensejam a continuidade dos estudos para o refinamento da proposta aqui delineada.

SUSTENTABILIDADE E SUAS DIMENSÕES

No primeiro momento, reitera-se algo que pode parecer óbvio: desenvolvimento não é sinônimo exclusivo de crescimento econômico. Ou seja, centrar os esforços públicos de uma sociedade na simples geração de riquezas é insuficiente para ter-se o que se entende como Desenvolvimento.

A ideia de progresso comumente associada à acumulação de bens materiais vem servindo de base para a ação política no Ocidente há vários séculos (HEIDEMANN, 2009). Em contraponto, o desenvolvimento requer um processo amplo de criação de oportunidades para todos,

que gere inclusão social e diminua continuamente as desigualdades, com respeito às diferenças.

Quando se aborda a categoria desigualdade é preciso reforçar que ela não pode ser considerada apenas pela ótica da renda. Há, evidentemente, imensas diferenças entre a renda das pessoas em todo mundo, mas a desigualdade é um conceito que precisa incluir outros aspectos igualmente importantes. Desigualdade de gênero, de raça, de conhecimento, de acesso aos direitos básicos, desigualdade digital, dentre tantos outros elementos que agravam a exclusão dentro dos territórios e entre eles.

Amartya Sen (2000), um dos criadores do IDH, ganhador de prêmio Nobel de Economia, indica que só pode haver desenvolvimento se houver liberdade. E Liberdade para ele significa ter amplo acesso aos direitos básicos que garantem a cidadania. Inevitavelmente, essa premissa remete ao papel do Estado como garantidor desses direitos, que no caso do Brasil são constitucionais. E é prioritariamente por meio das Políticas Públicas, objeto desse artigo, que se pode promover esse acesso de maneira universal.

A pandemia de COVID 19 deixou dolorosamente expostas as disfunções e contradições de um sistema produtivo e político que privilegia a propriedade e o indivíduo, em detrimento da natureza, da vida humana e das demandas coletivas (SANTOS, 2020). O que definitivamente exige uma ação contundente no sentido de se rever prioridades e reformular a relação com a economia, com a sociedade e com a natureza, ensejando ações políticas e consequentes mudanças institucionais.

O conceito de desenvolvimento sustentável enseja essas proposições e oferece caminhos importantes. Partindo desse contexto, o próximo item discute esse conceito e suas dimensões.

Dimensões do Desenvolvimento Sustentável

A Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 tornou o Desenvolvimento Sustentável tema obrigatório no discurso político em todo o planeta. Na ocasião, os chefes de Estado assinaram protocolos se comprometendo a pôr em prática políticas baseadas nas premissas expressas nos documentos resultantes do encontro, especialmente o que ficou conhecido como Agenda 21 (CNUMAD, 2001). Essa Agenda trazia

o diagnóstico do desenvolvimento em todo mundo, e traçava metas a serem alcançadas pelos países em torno dos ideais do desenvolvimento sustentável. Ou seja, esses países deveriam estabelecer políticas públicas e ações locais para alcançar um desenvolvimento que fosse ambientalmente adequado, socialmente justo e economicamente viável.

A grande contribuição da qualificação atribuída ao desenvolvimento foi determinar que para que ele seja considerado sustentável é preciso ser traduzido em um movimento, um processo, que inclui três dimensões básicas: social, econômica e ambiental. Claramente: não se trata de gestão ambiental, mas, além disso, de uma mudança profunda na gestão dos territórios, nas relações sociais, políticas e produtivas em todo o planeta.

Contemporaneamente, é usado mais amplamente o termo Sustentabilidade em vez de Desenvolvimento Sustentável, de modo a enfatizar o complexo desafio para a humanidade que esse conceito representa. E nesse sentido, se inclui mais uma dimensão: a institucional-política, que é responsável pela inclusão das demais dimensões à ação prática das sociedades nos diferentes territórios. Assim, o ideal do Desenvolvimento Sustentável foi trazido paulatinamente ao cotidiano das sociedades nos diferentes países que se comprometeram com seu alcance por meio de seus dirigentes, que deveriam e devem pôr em prática ações que busquem fortalecer as dimensões que envolvem o conceito.

Durante alguns anos a Agenda 21 foi o principal documento internacional norteador para a construção de políticas públicas nos países signatários. Serviu de base para definição de critérios para a relação com os Organismos Multilaterais responsáveis por consolidar o conceito, usualmente por meio de ajuda financeira aos países considerados em processo de desenvolvimento.

No ano 2000 foi realizado um balanço acerca dos avanços alcançados desde 1992. Foram reconhecidos alguns ganhos, advindos especialmente da mudança do marco legal da maioria dos países, que incorporaram leis de proteção ambiental e social, além da regulação econômica. Contudo, o Planeta apresentava novos problemas ambientais e sociais, além de uma crescente fragilidade nas economias, excessivamente dependentes do mercado financeiro global. A partir desse diagnóstico, a ONU propõe uma nova Agenda global para o Desenvolvimento Sustentável, que foi denominada Objetivos do Milênio. Eram oito Objetivos que deveriam ser atingidos em todos os

países signatários até 2015 (ONU Portugal, 2000).

Um novo balanço foi feito em 2015, e se constatou que, não obstante os objetivos terem sido efetivamente trabalhados, apresentando razoáveis índices de melhora, o planeta apresentava novas demandas e o agravamento de outras. Especialmente preocupante eram as consequências das mudanças climáticas produzidas prioritariamente pela atividade humana, pelo aumento da produção e do consumo. Além, do aumento da fome, da pobreza e das desigualdades, agravado pela crise financeira global ocorrida em 2008. Nesse cenário a ONU construiu uma nova Agenda, que propunha 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), a serem alcançados até 2030.

Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030

No dia 25 de setembro de 2015 a Organização das Nações Unidas propôs formalmente os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que devem ser alcançados pelos 193 países signatários dessa proposta até 2030. Cada ODS traz várias metas para ajudar os países a desenvolver ações que levem ao seu alcance efetivo. O documento que consubstancia os ODS (Quadro 1), bem como suas metas e indicadores, ficou conhecido como Agenda 2030 (ONU Brasil, 2015).

E, de fato, trata-se de uma Agenda Política, baseada em um diagnóstico sobre como o Planeta está agindo (ou não) para alcançar um processo de desenvolvimento realmente sustentável. Indica ainda meios de desenho e implementação de políticas públicas, bem como caminhos de avaliação das possíveis ações.

Para se alcançar a Sustentabilidade é preciso atuar em suas dimensões, já discutidas anteriormente. E esse movimento deve ocorrer ao mesmo tempo em todas: Social, Ambiental, Econômica e Institucional-Política. Pensando-se nessa perspectiva é possível perceber claramente que os ODS as contemplam, distribuindo as suas diretrizes conforme a premência indicada no diagnóstico. A dimensão ambiental está fortemente relacionada aos ODS 15, 14, 8 e 13, a dimensão social é contemplada pelos ODS 1, 11, 16, 7, 3, 4, 5, 2 e a dimensão econômica está contida nos ODS 8, 9, 10 e 12. Já ODS 17 é o eixo que reúne esses esforços, e que podemos entender como a dimensão institucional-política.

Quadro 1 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares

Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável

Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades

Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos

Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas

Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos

Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos

Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos

Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação

Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles

Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis

Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos (*)

Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável

Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis

Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

(*) Reconhecendo que a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima [UNFCCC] é o fórum internacional intergovernamental primário para negociar a resposta global à mudança climática.

Fonte: ONU Brasil, 2015.

Essa parceria global proposta pela Agenda 2030 reúne proposições necessárias que trazem contribuições para organização de ações locais, notadamente a partir do desenho e implementação de políticas públicas.

Em termos locais, cada país signatário põe em prática os ODS a partir, prioritariamente, de Políticas Públicas governamentais. Contudo, a Sociedade Civil Organizada, o Terceiro Setor e a iniciativa privada são agentes essenciais para o alcance dos ODS e para uma transformação real no modo de vida de cada um de nós.

O ano de 2020 marca o início da chamada Década da Ação. Ou seja, faltam dez anos para que os países alcancem todas as metas propostas para cada ODS. É premente agir. Contudo, a pandemia de COVID 19 impactou fortemente esse esforço. Ao mesmo tempo que significa o agravamento das desigualdades e possível atraso no cumprimento das metas estabelecidas, sinaliza que a humanidade tem uma chance de repensar seu modo de viver e conviver com seus semelhantes e com a natureza.

Nesse contexto, mais uma vez o Estado, pouco compreendido no seu papel precípua, ressurgiu com a força de um ator essencial, embora não único, para a superação de crises, capaz de agregar as iniciativas e organizar as ações. E as políticas públicas se tornam protagonistas em mais esse desafio. Por isso é preciso compreendê-las a partir de sua conceituação, de sua construção, de como são postas em prática, e como podem ser avaliadas, o que será feito a seguir.

POLÍTICAS PÚBLICAS

Essa sessão intenta construir um sumário que auxilie a compreensão do conceito de políticas públicas a partir do papel que desempenham contemporaneamente, e do seu processo de construção, destacando os seus ciclos.

Política, Políticas, Política Pública

O termo *politics* significa construção de consenso e luta pelo poder (BOBBIO *et al*, 2004). Corresponde à uma percepção ampla de

política, presente no cotidiano e nas relações, mesmo que não seja percebida. Cada escolha que se faz traz de forma intrínseca uma determinada visão política, seja por conta da ontologia cognitiva dos atores que decidem, seja por conta de influências momentâneas. Dias e Matos (2012) relacionam o termo com a atual ideia de Estado, que é, ao mesmo tempo, sujeito e objeto dessa política.

Já o termo *policy* (plural = *policies*) se refere ao movimento de ação e decisão, de organização concreta da visão expressa pelo primeiro termo, e pode ser encontrado na estruturação das instituições públicas, privadas e do Terceiro Setor. As políticas públicas estão inseridas nesse contexto (SECCHI, COELHO e PIRES, 2017).

Para Dias e Matos (2012: 1), cabe aos governos definirem as políticas públicas, que podem ser entendidas como “(...) soluções específicas de como manejar assuntos públicos”. Dependendo das articulações da sociedade, algumas políticas se tornam políticas de Estado. Ou seja, passam a existir independente do governo em exercício.

É importante notar que Dias e Matos (2012) trazem a concepção mais tradicional da Ciência Política. Tal visão vem sendo ampliada no sentido de incluir outros atores como protagonistas na construção das políticas públicas. Essa segunda percepção se coaduna com o que é pretendido para a promoção da sustentabilidade.

Nesse sentido, no Brasil, o Campo de Pública¹ vem se consolidando como o fórum legítimo das discussões e reflexões acerca das atividades ligadas à administração pública, gestão públicas, gestão de políticas públicas e gestão social. E vem oferecendo solo fértil para estudos que trazem luz às práticas públicas no país, ampliando as possibilidades de compreensão, por exemplo, do que sejam e como se implementam e avaliam as políticas públicas.

No âmbito das discussões mais recentes sobre o tema, a abordagem multicêntrica defende que, uma vez elegida como prioritária, uma política pública pode ser implementada por diferentes atores, não apenas pelas instâncias governamentais que compõem o Estado, embora estas sejam majoritárias nessa tarefa. Ou seja, outros atores, como o Terceiro Setor, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), ou mesmo o setor privado, podem se tornar implementadores das políticas públicas definidas para um dado território. O que determina se uma dada política é pública é o seu objeto e seu objetivo, ou seja, o Problema Público considerado

relevante pela coletividade, não o ator que a implementa e/ou a desenhou e escolheu (SECCHI, COELHO e PIRES 2017).

Este artigo assume essa última abordagem, por entender que ela proporciona uma ampliação democrática e participativa das redes de poder, possibilitando novos arranjos sociais que derivam de coletivos muitas vezes excluídos dos processos de tomada de decisão dos governos e das casas legislativas. Com isso não se está afirmando que o Estado possa se eximir na tarefa de construir e implementar política públicas, e de agir para diminuir as desigualdades presentes nos diversos territórios. Até porque, a realidade observada exprime diversas carências e profundas desigualdades que são fruto em grande parte da ausência do poder público nesses territórios.

Considerando isto, o processo que envolve monitoramento e avaliação permanente das políticas amplia-se para além da esfera governamental, tornando-se instrumento de controle social, transparência, participação política e de afirmação da cidadania, equidade e direitos.

Todo esse movimento está fortemente ligado ao sistema político vigente e aos seus subsistemas estabelecidos. Há uma luta social permanente pelo **poder**, e a camada historicamente vencedora e estabelecida vem se reorganizando permanentemente para não o perder esse poder. Ela muda para não mudar. E os conceitos, como o de desenvolvimento sustentável ou participação, são amplamente capturados e utilizados com esse intuito, desgastando-os e desvirtuando-os, ao ponto de serem repelidos *a priori*, sem considerar sua verdadeira essência.

Em síntese, pode-se inferir que as políticas públicas consistem naquilo que se realiza no âmbito do espaço público para resolver um problema público, definido como tal a partir de uma agenda política pré-estabelecida, em última instância, por decisões eminentemente políticas.

A agenda da sustentabilidade, definida globalmente, por sua vez, aponta uma série de problemas públicos que afetam de maneiras diferentes as populações em seus territórios. De modo que, as indicações dos ODS, por exemplo, requerem ações públicas diferenciadas para cada país, que devem ser planejadas em conjunto por toda sociedade, e não desenhadas exclusivamente pelos governos de plantão. De resto, isto é válido para todas as políticas públicas.

¹ Sobre o Campo de Públicas, ver: ANEPCP – Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. <https://anepcp.org.br/acp/conteudo/artigo/o-que-e-rcampo-de-publicasrr/665?>

Nesse sentido, fica claro o porquê da escolha das políticas públicas como principal instrumento para pôr em prática as mudanças preconizadas pelo desenvolvimento sustentável.

Tendo em conta esse contexto, é possível continuar com as reflexões aqui propostas para uma melhor compreensão do que são políticas públicas e qual seu papel social. O próximo item discorre sobre os ciclos que comumente compõem o processo de construção das políticas públicas.

Ciclos das políticas públicas

A definição dos Ciclos de Políticas Públicas constitui-se em uma proposta didática de compreensão do processo de construção de políticas públicas, apresentando-o na perspectiva de etapas. Secchi, Coelho e Pires (2017), assim como Howlett, Ramesh e Perl (2013), utilizam os Ciclos e remetem sua sistematização inicial à obra de Harold D. Lasswell, *The Decision Process*, de 1956. Já Chrispino (2016) entende os Ciclos como uma tentativa de ordenar as diferenças entre os atores, servindo de ponte entre o responsável pela implementação das políticas, que ele define como sendo o governo, e a sociedade, que é a demandante das soluções.

Segundo Secchi, Coelho e Pires (2017), são delineados sete ciclos: identificação do problema, formação da agenda; formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Já Howlett, Ramesh e Perl (2013) propõe apenas cinco ciclos, eliminando o primeiro e o último, pois entendem que a identificação do problema pode ser incluída na formação da agenda, enquanto a extinção é uma consequência ou não da avaliação.

Embora seja um esquema que parece linear, não abarcando, portanto, toda a complexidade das relações sociais, é inegável que auxilia na compreensão dos passos percorridos desde a constatação de um problema público até a sua efetiva solução. Compreende-se que os Ciclos são uma proposta didática, que simplifica a percepção do processo de identificação e resolução de problemas públicos por meio de políticas públicas, que na verdade é uma construção complexa, perpassadas por inúmeras questões que se diferenciam no tempo e no espaço. Contudo, na busca de caminhos, os Ciclos podem ajudar na organização de abordagens para solução de problemas no espaço público.

Várias metodologias são usadas para realizar o planejamento que elege estratégias de definição das políticas públicas. Todas envolvem o diagnóstico da realidade, identificando os problemas a serem resolvidos, bem como ações positivas e dificuldades existentes. Além de visualizar as oportunidades e desafios presentes no tempo e espaço diagnosticados, bem como as ameaças à consecução das ações a serem propostas e implementadas. Essa é a base para a construção da Agenda de Políticas Públicas, o primeiro ciclo.

A forma de organização política que permeia o território onde se aplicam as políticas públicas é elemento essencial para a compreensão dos Ciclos das políticas públicas. Essa organização, como dito antes, pode ser entendida pelas relações de poder consubstanciadas nos subsistemas políticos que são encontrados no interior do território. Esses subsistemas podem ser explícitos e conhecidos, mas há a possibilidade de subsistemas não explícitos. Por vezes podem estar ligados às questões culturais, ou mesmo podem representar ligações clandestinas entre os atores. É a luta contínua pelo poder político que determina em última instância a construção de uma política pública. Essa luta é complexa e ocorre simultaneamente em diferentes camadas da sociedade, não se restringindo às instituições formais ou aos governos. É preciso ter isso sempre em mente.

Voltando a proposição dos Ciclos, o primeiro passo é a Agenda Pública ou Agenda Política, que contém a lista de problemas que devem ser priorizados. Nesse ponto as lideranças devem lutar para que a vontade definida pela sociedade seja respeitada. Essa etapa inicial depende de um bom planejamento e, principalmente, da participação efetiva daqueles afetados pelo problema. E dele depende o ciclo seguinte, que é o desenho e formulação das políticas que respondem aos problemas priorizados na agenda.

O ciclo seguinte é denominado de tomada de decisão, o que pode passar a impressão de isso ocorre em um momento específico, depois das etapas de montagem da agenda e da formulação de políticas. Mas efetivamente essa etapa política não é o único momento para isso. Todo o processo permeia essa ação, que vai se delineando ao longo dos ciclos. Assim, caracteriza-se teoricamente como um momento específico de depuração e resolução final antes da implementação da(s) política(s) pública(s). No ciclo anterior, de formulação, foram definidas as opções políticas de alternativas para os problemas apontados na construção da agenda. E esse é o momento de fazer escolhas, diante das alternativas que foram antes delineadas.

A tomada de decisão não é uma etapa necessariamente técnica, mas uma etapa eminentemente política. Leva em conta quem ganha e quem perde no cenário político, conforme seja a decisão tomada em relação às alternativas de políticas propostas para resolução (ou não) de um problema. (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

O ciclo seguinte, de implementação das políticas públicas, está fortemente atrelado à etapa anterior, da tomada de decisão. Ao se decidir por uma determinada política proposta pela agenda, o gestor deve ter em mente como implementá-la, ou seja, quais as possíveis restrições e/ou facilidades para isso. Como assinalado por Howlett, Ramesh e Perl (2013: 176), “(...) a tomada de decisão claramente sofre restrições em graus variados pelas limitações de informações e de tempo (...), como também pela intratabilidade ou “perversidade” do problema”. Além disso, existem as restrições orçamentárias e políticas que podem se apresentar durante o processo de formulação e de implementação. A posterior implementação está, portanto, atrelada à capacidade do Estado (ou de outro ator que se responsabilize pela implementação) de agir, e ainda à complexidade dos subsistemas políticos.

O ciclo de Avaliação é tratado em uma vasta produção técnica e acadêmica. Em grande parte, de forma consideravelmente descolado dos outros ciclos. Há consenso sobre sua importância, mas proposições distintas sobre como pôr em prática essa ação. Os modelos mais comumente utilizados para a avaliação de políticas públicas nasceram da determinação de organismos multilaterais de financiamento do desenvolvimento. Invariavelmente a percepção desses organismos é voltada prioritariamente para indicadores quantitativos.

Ao analisarem as alternativas para avaliação, Secchi, Coelho e Pires (2017) assinalam a tipologia *Ex ante* (anterior à implementação) e *Ex post* (posterior à implementação). Acrescentam a avaliação *In itinere*, ou formativa, ou de monitoramento, que ocorre durante o processo. Entende-se a última como um passo adiante aos modelos mais utilizados (*Ex ante* e *Ex post*), e que vem sendo exaustivamente trabalhados, especialmente por órgãos governamentais (IPEA, 2018 e Casa Civil, 2018).

As três opções, no entanto, se baseiam na definição de critérios, indicadores e padrões a serem utilizados após a implementação das políticas, mediante seu resultado, conforme metas pré-estabelecidas. Não obstante seja um caminho importante e factível para a avaliação,

não parece ser capaz de abranger a complexidade resultante do constante embate entre os atores envolvidos no processo.

Nesse ponto faz-se um alerta: uma avaliação deve ser capaz de incorporar outras percepções além das diretamente relacionadas com as metas e objetivos quantificáveis. Nesse sentido, Howlett, Ramesh e Perl (2013) trazem a necessidade de permanente observação da complexidade dos subsistemas políticos, já citados, frente a capacidade avaliativa dos atores responsáveis.

Para além dessas visões, Laisner (2017) apresenta uma análise importante sobre diversas metodologias de avaliação de políticas públicas que tem como premissa básica a participação, mostrando que já é possível encontrar experiências exitosas desse tipo no Brasil. É um exercício que abrange variáveis qualitativas sem desprezar a importância dos indicadores quantitativos.

Gussi (2017) vai por esse caminho e ressalta a necessidade de incluir mais fortemente novas perspectivas epistemológicas, notadamente as que envolvem a construção de indicadores baseados na e com a etnografia, bem como a partir de amplos processos participativos. Essa é uma proposta que se coaduna com a de Silva (2012), que propõe etapas avaliativas que ensejem o conhecimento das motivações dos atores envolvidos na política pública desde sua concepção, e permitam a real participação da sociedade. Depreende-se que avaliação deve ser instrumento de transformação social, assumindo sua função política, capaz de efetivamente promover o bem-estar social.

Diante dessa exposição sobre as políticas públicas, pode-se perceber o desafio constante para garantir que elas respondam aos anseios de cada território. A complexidade que se apresenta é relativa às relações sociais e políticas, à luta constante pelo poder, e às características contemporâneas e históricas de cada sociedade em seus respectivos territórios. E estes, por sua vez, estão amplamente conectados, se inter-relacionando, influenciando e sendo influenciados por experiências e inovações internas e externas.

Considerando a discussão delineada até aqui, a próxima sessão traz a proposta de sistematização de um percurso avaliativo que perpassa os ciclos das políticas públicas, intenta ampliar a consideração dos aspectos anteriormente assinalados, e tem como base as premissas essenciais preconizadas para o alcance da sustentabilidade.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM BASE NA SUSTENTABILIDADE

O ano é 2020 e a humanidade continua discutido as ideias nascidas dos ideais dos cientistas e dos movimentos sociais na década de 1970, e cristalizadas no conceito de Desenvolvimento Sustentável. Sem, no entanto, conseguir avançar suficientemente na prática pública de seus postulados. As políticas públicas, por sua vez, não tem sido instrumentos suficientemente capazes de garantir uma adequada qualidade de vida às pessoas, em diferentes territórios, muito menos proteger a natureza. Em todo o planeta a exclusão social se amplia a cada nova crise do capitalismo, assim como a degradação ambiental. Tendo em mente esse cenário, foi delineada uma proposta de percurso avaliativo para políticas públicas. É um percurso porque o que se propõe é que a avaliação seja ampliada e esteja presente em cada etapa da construção das políticas, considerando essa uma atividade essencial para seu o sucesso. Para além disso, esse percurso deve ter como base as premissas presentes no conceito de desenvolvimento sustentável e suas dimensões.

Um ponto essencial para o sucesso dessa proposta é garantir a ampla participação social (GOHN, 2019) em todo percurso avaliativo. A definição de políticas públicas em um dado território é o reflexo das relações de poder que prevalecem em um dado período. Daí se depreende que são fruto de escolhas determinadas por valores e intencionalidades. A participação social no processo de discussão dos problemas públicos, e no planejamento de como resolvê-los, contribui para que se definam políticas públicas mais adequadas aos seus anseios.

Esse processo permite que, de forma mais fidedigna à sociedade, sejam eleitas as prioridades e estratégias, as propostas de políticas, programas e projetos, e definidos beneficiários diretos, objetivos, metas, indicadores qualitativos e quantitativos, custos e benefícios. Essas premissas se coadunam fortemente com as premissas defendidas pelas agendas que buscam a promoção do desenvolvimento sustentável.

É nesse contexto, portanto, que as autoras apresentam aqui o delineamento de um percurso avaliativo para as políticas públicas baseado na sustentabilidade, denominado **Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS)**.

O que se propõe não é uma avaliação de políticas públicas concebidas para promover o desenvolvimento sustentável, como fizeram Cezare, Malheiros e Philippi Jr (2007), ou Silva e Rauli (2009), mas sim incorporar as premissas da sustentabilidade aos processos de construção e de avaliação de políticas públicas, independente do objeto da política.

Não se trata também de simplesmente usar indicadores de sustentabilidade, como os do IBGE (2015), ou como os métodos propostos por Silva e Souza-Lima (2010), embora esses indicadores e métodos possam e devam ser envolvidos e considerados na avaliação quando forem pertinentes, sempre em conjunto com outras condições.

O que se propõe aqui se aproxima mais da proposta de Gibson (2006), a Avaliação de Sustentabilidade (*sustainability assessment*). Ele defende que as avaliações que levam em consideração a sustentabilidade comumente abordam separadamente as dimensões social, ambiental e econômica, o que suscita resultados equivocados, pela não integração do que foi trabalhado separadamente. O autor entende que isso ocorre porque essas avaliações tendem a ser feitas por profissionais especialistas em cada dimensão, ignorando a necessidade de integração. Portanto, ele propõe desconsiderar as dimensões e adotar a interdisciplinaridade como base da avaliação, promovendo um processo integrador, com um análise final única e capaz de fornecer um marco geral para tomada de decisão.

Concorda-se em parte com a proposição de Gibson (2006), especialmente no que se refere à necessária interdisciplinaridade da abordagem. No entanto, entende-se que há a possibilidade de se manter a perspectiva das dimensões da sustentabilidade como princípio. Assim, a **ABS** parte da premissa que a dimensão institucional-política complementa a lacuna relativa à suposta fragmentação dada pelas dimensões, promovendo a necessária integração das demais dimensões em um processo interdisciplinar e interinstitucional. E essa diretriz é especialmente adequada à construção e avaliação de políticas públicas.

Tradicionalmente os ciclos de construção das políticas públicas efetivamente apresentam um considerável grau de desconexão entre eles, assim como há uma tendência de se compartimentalizar as políticas por temas. A avaliação é um reflexo dessa fragmentação. Que por sua vez reflete a própria história das relações sociais e da luta pelo poder. Ao separar a ação em torno das questões públicas,

o poder incentiva a competição não apenas entre especialistas, mas entre todos na sociedade. Cada um entende que sua necessidade é prioritária, não considerando as condições dos outros. Assim, o poder se mantém na mão de poucos que controlam os processos de tomada de decisão, bem como de avaliação de suas próprias ações.

A saída para a real transformação desse comportamento social de competição passa necessariamente pela mudança institucional e pela perspectiva de avaliação das políticas públicas. Não basta que elas atendam aos tradicionais critérios de eficiência, eficácia e efetividade e de legalidade. Uma ação que supostamente vise a igualdade pode promover profundas desigualdades e concentração de renda, além de gastar dinheiro público escasso em ações inócuas. E ainda assim pode ser julgada positivamente por atender aos critérios previamente estabelecidos de forma dissociada da organicidade do problema.

Quando se questiona sobre o quê, como, para quem e por quê implementar e avaliar uma política pública, faz-se necessário acrescentar novos critérios que traduzam a transversalidade dessas questões e de outras advindas da compreensão das premissas essenciais da sustentabilidade. A inserção das dimensões da sustentabilidade se dá de forma a promover a visão sistêmica, ponderando o grau de importância de cada uma de forma harmônica, e de acordo com a percepção do problema no tempo e no espaço a ele referentes.

A **ABS** propõe, assim, uma um percurso avaliativo institucionalizado, essencialmente adaptável, interdisciplinar, integrador, transversal, resistente às pressões políticas dos grupos de poder, e legitimado pela ampla participação social.

O percurso avaliativo aqui proposto deve ser, portanto, o resultado de uma orquestração entre os atores envolvidos, superando conflitos em torno do bem comum. Deságua na necessidade de consenso real entre os atores nos e dos territórios. O intuito global de cuidado com o outro e com a natureza, partilhado por cada um e por todos e todas, e posto em prática localmente. É nesse contexto os conceitos começam a ter significado: sustentabilidade e suas dimensões, políticas públicas, participação.

Como base para esse percurso, reitera-se a importância da integração transversal das quatro dimensões da sustentabilidade para a avaliação, entendendo-se que essas dimensões representam as camadas de ação pública, e que cada uma é composta por variáveis que são consideradas conforme o problema e o território.

As peculiaridades de diferentes territórios, e a possibilidade de sucesso ou não de uma política pública se escondem nas franjas do processo. Para se alcançar todas essas nuances, propõe-se uma avaliação orgânica, presente em cada ciclo da construção das políticas públicas. Ou seja, a avaliação não começa depois da implementação, de forma linear. É um processo contínuo que requer a participação desde o seu início. Por isso deve se consubstanciar em um percurso avaliativo, e dessa forma ser capaz de influenciar nos resultados de maneira mais ampla e consequente.

A **ABS** deve ter como critérios precípuos determinar se a política pública promove:

- Solidariedade inter e intrageracional;
- Superação da desigualdade em suas diversas manifestações;
- Minimização dos danos à natureza, buscando a Ecoeficiência baseada no princípio da precaução e na prevenção;
- A democracia participativa e a educação para a paz e para sustentabilidade.

Além disso, ABS busca se ancorar nos pilares propostas pela Agenda 2030 (ONU Brasil, 2015), presentes nos ODS: pessoas, planeta, prosperidade equitativa, paz e parceria. O cuidado com cada um e com todos e com a natureza, ao lado da ampliação de relações fortes de parcerias locais e globais, fornecem a base sólida para a superação das desigualdades e dos conflitos. Compreende-se que políticas públicas capazes de considerar os critérios sugeridos e esses pilares, terão grande chance de promover inclusão social e proteção ambiental, representando uma transformação institucional e política real.

Em acréscimo, essa proposta está baseada no aprendizado da Empatia. Segundo Djamila Ribeiro (2010), a Empatia não se adquire de repente, resulta de um esforço acadêmico contínuo, que reside em nos afastarmos de nosso lugar conhecido e nos debruçarmos em estudos que nos aproximem do lugar do outro. Com cuidado, percebendo as diferenças e respeitando-as verdadeiramente

A proposição da **ABS** busca, assim, contribuir com os esforços já em andamento de inúmeros trabalhos que como este visam proporcionar à sociedade alternativas para construção e avaliação de políticas públicas que melhor traduzam a complexidade das relações e das demandas sociais.

UM PERCURSO EM CONSTRUÇÃO - REFLEXÕES PARA APRIMORAR A ABS

A busca pelo poder parece ser a chave para a clara compreensão dos processos políticos registrados em toda a história, sejam estes relacionados às questões mundiais ou à organização de uma pequena comunidade. Percebe-se nitidamente a influência da luta pelo poder na construção das relações sociais e, inevitavelmente, dos conflitos e dos pactos, afetando a vida de cada ator envolvido.

As relações de poder afetam a definição, composição, construção e gestão de políticas públicas, e mesmo a compreensão do que são essas políticas e quais atores têm prerrogativas sobre elas. E se apropriam de conceitos essencialmente libertadores, manipulando seu uso e comumente desvirtuando sua concepção. Isto resulta em relações institucionais e políticas pouco afeitas a mudanças, mantendo as condições para não alternância de poder.

Na medida em que se tem clareza dessa realidade, é possível organizar ações que permitam a construção de alternativas possíveis, de cenários que traduzam a superação de desigualdades, o respeito ao outro e ao meio ambiente, dentre tantos outros ideais de mudança.

Diante disso, a proposição da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS) partiu da convicção de que é possível criar condições concretas de transformação social a partir da essência do conceito de desenvolvimento sustentável, e que as políticas públicas são o instrumento ideal para isso. Apesar desse conceito, assim como as próprias políticas públicas, terem efetivamente sido capturados pelo poder estabelecido na sociedade capitalista, eles trazem chaves necessárias para o processo de transformação. Não é negando sua importância que se superará a adversidade, mas sim aproveitando conscientemente suas contribuições.

Relembrando o objetivo do trabalho, acredita-se que este foi contemplado na sua totalidade. A ABS foi apresentada, como também foram indicadas inquietações traduzidas em sua proposição. Com isto espera-se ampliar as reflexões que envolvem essa construção, enriquecendo esse processo de descobertas que só tem sentido no âmbito coletivo, na troca de percepções.

Entende-se que há conceitos importantes que precisam ser incluídos nessa construção com mais profundidade: poder, bem comum, bem viver, bem público, ética, cultura de paz, educação

para sustentabilidade, esfera pública e governança pública. Esses são apenas alguns deles.

Por fim, buscou-se ressignificar a ontologia cognitiva das autoras, reaprendendo a partir da percepção de que só com um novo arranjo institucional e político, baseado na busca pela essência da sustentabilidade pode promover o bem comum e as novas relações sociais, econômicas e políticas baseadas no respeito à natureza e a todas as pessoas, sem discriminação. Não há mudança sem utopia (FREIRE, 2005). Com essa utopia preenchendo o horizonte empreende-se essa caminhada, montando aos poucos a ABS.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da UnB. 12ª Edição, 2004. Volume 2.

BRUNDTLAND, G. Harlem or World Commission on Environment and Development. **Our Common Future**. London: Oxford University Press, 1987.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA – BRASIL. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Volume 2**. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf. Acessado em 10 nov. 2020.

CEZARE, Juliana Pellegrini; MALHEIROS, Tadeu Fabricio; PHILIPPI JR, Arlindo. Avaliação de política ambiental e sustentabilidade: estudo de caso do município de Santo André - SP. **Rev. Eng. Sanit. Ambient.**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, p. 417-425, Dec. 2007. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522007000400008&lng=en&nrm=iso. Acessado em 10 Nov. 2020.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas. Uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

CNUMAD. **Agenda 21**. 3ª. Ed. Brasília: Senado Federal, 2001.

DIAS, Reinaldo e MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**. Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. 2ª. Edição rev. e ampliada. São Paulo: Atlas, 2013.

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 3ªed. Porto Alegre: Artmed: 2009a.

FLICK, U. **Qualidade na Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Artmed: 2009b.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 42ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

GHON, M. G. **Teorias sobre a participação social**: desafios para a compreensão das desigualdades. Caderno CRH. Salvador, v.32, n.85. p.63-81, Jan/Abr. 2019.

GIBSON, R.B. *Beyond the pillars: sustainability assessment as a framework for effective integration of social, economic and ecological considerations in significant*. **Rev. gest. sust. ambient.**, Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 79 - 96, jul./set. 2017. 95 decision-making. Journal of Environmental Assessment Policy and Management, v. 8, n. 03, p. 259-280, 2006.

GUSSI, Alcides. Avaliação de políticas públicas entre modelos hegemônicos e perspectivas epistemológicas emergentes. **Anais da VIII Jornada Internacional Políticas Públicas**. São Luís: UFMA, 2017.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. IN: HEIDEMANN, F. G. e SALM, José F. (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**. Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE, Coordenação de Recursos Naturais e Estudos Ambientais e Coordenação de Geografia. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**: Brasil 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94254.pdf>. Aces. em 10 Nov. 2020.

IPEA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Volume 1**. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – Brasília: IPEA, 2018(a). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf. Acessado em 10 nov. 2020.

LAISNER, Regina Claudia. Metodologias participativas em avaliação de políticas públicas: tendências e possibilidades desde uma abordagem política. **Anais da VIII Jornada Internacional Políticas Públicas**. São Luís: UFMA, 2017.

MATOS, K.L.; VIEIRA, S.L. **Pesquisa Educacional**: o prazer de conhecer. Fortaleza: Demócrito Rocha, UECE. 2001.

McCORMICK, John. **Rumo ao paraíso**: a história do movimento ambientalista. Trad. Marco A. E. da Rocha e Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MINAYO, M. C. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 7ªed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

ONU Portugal. **Declaração do Milênio**. United Nations Millennium Declaration DPI/2163 — Portuguese — 2000 — August 2001 Published by United Nations Information Centre, Lisbon. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html> . Acessado em 10 Nov. 2020.

ONU-BRASIL. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio), última edição em 13 de outubro de 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acessado em 10 Nov. 2020.

PONTING, Clive. **Uma história verde do mundo** Tradução Ana Zelma Campos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

RIBEIRO, Djamila. **Pequeno manual antirracista**. São Paulo: Cia. das Letras, 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra-Portugal: Almedina, 2020.

SECCHI, Leonardo, COELHO, Fernando de S. e PIRES, Valdemir.

Políticas Públicas. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 3ª. Ed. São Paulo: Cengage, 2017.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SILVA, Christian Luiz da e RAULI, Fabiano de Castro. Avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável. **Semestre Económico**, volumen 12, No. 23, pp. 77-96 - ISSN 0120-6346 - Enero-junio de 2009. Universidad de Medellín. Medellín, Colombia. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/seec/v12n23/v12n23a5.pdf>. Acessado em 10 Nov. 2020.

SILVA, Christian Luiz e SOUZA-LIMA, José Edmilson de. (orgs.). **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Construindo uma proposta metodológica para desenvolvimento da pesquisa avaliativa: uma contribuição da teoria crítica para a prática do Serviço Social. **Textos & Contextos**, v. 11, n. 2, p 222-233, ago./dez. 2012.

✓ Teorias de mudança: lógica, processo e uso

Rogério Renato Silva

Sócio da Pacto Organizações Regenerativas, cofundador e associado à Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação e editor-chefe da Revista Brasileira de Avaliação.

Resumo: Teorias de mudança têm sido amplamente utilizadas no suporte a processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e iniciativas sociais. Para muitos autores, sua efetividade reside na capacidade de tornar explícitas e tecnicamente consistentes as cadeias de resultados das políticas e iniciativas e, neste sentido, fortalecer as relações entre estratégias e impactos, historicamente frágeis dos desenhos estratégicos. Recuperando os processos de construção de 32 teorias de mudança formuladas com o suporte ou facilitação do autor, este artigo analisa os componentes mais frequentes nas teorias de mudança, o uso de pressupostos para sustentar suas cadeias de resultados e os processos dialógicos na base das construções. O artigo conclui que teorias de mudança são capazes de ampliar a qualidade técnica dos desenhos, incrementar processos de implementação, favorecer articulações entre ciência e política e contribuir para a coprodução de políticas e iniciativas relevantes e exitosas.

Palavras-chave: teorias de mudança, avaliação, implementação.

EN Theories of change: logic, process and use

Abstract: Theories of change have been widely used to support formulating, implementing and evaluating public policies and social initiatives. For many authors, its effectiveness lies in the ability to make policies and initiatives results chains more explicit and technically consistent and, in this sense, to strengthen the relationships between strategies and impacts, historically fragile within strategic designs. Recovering 32 theories of change building processes facilitated and supported by the author, the article analyzes the most frequent components in the theories of change, the use of assumptions in sustaining the results chains and the dialogic processes around theories of change design. The article concludes that theories of change are able to increase the technical quality of the designs, increase implementation processes, favor science and politics articulation and contribute to relevant and successful policies and initiatives co-production.

Key-words: theory of change, evaluation, implementation.

ES Teorías de cambio: logica, proceso y uso

Resumen: Teorías del cambio han sido ampliamente utilizadas para apoyar los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas e iniciativas sociales. Para muchos autores, su efectividad radica en la capacidad de hacer explícitas y técnicamente consistentes las cadenas de resultados de políticas e iniciativas y, en este sentido, fortalecer las relaciones entre estrategias e impactos, históricamente frágiles en diseños estratégicos. Recuperando los procesos de construcción de 32 teorías del cambio, el artículo tiene como principal objetivo principal analizar los procesos, ventajas y riesgos de utilizarlas. El estudio también analiza los componentes más frecuentes en las teorías del cambio, el uso de supuestos en el sostenimiento de las cadenas de resultados y los procesos dialógicos presentes en la base de las construcciones. El artículo concluye que las teorías de cambio son capaces de incrementar la calidad técnica de los diseños, incrementar los procesos de implementación, favorecer la articulación entre ciencia y política y contribuir a la coproducción de políticas e iniciativas relevantes y exitosas.

Palabras-clave: teoría de cambio, evaluación, implementación.

FR Théories du changement: logique, processus et utilisation

Résumé: Les théories du changement ont été largement utilisées pour soutenir les processus de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques et des initiatives sociales. Pour de nombreux auteurs, son efficacité réside dans la capacité à rendre explicites et techniquement cohérents les chaînes de résultats des politiques et initiatives et, en ce sens, à renforcer les relations entre stratégies et impacts, historiquement fragiles des conceptions stratégiques. Récupérant les processus de construction de 32 théories du changement formulées avec le soutien de l'auteur, l'article analyse les composantes les plus fréquentes des théories du changement, l'utilisation d'hypothèses pour soutenir les chaînes de résultats et les processus dialogiques présents dans la base du changement. constructions. L'article conclut que les théories du changement sont capables d'augmenter la qualité technique des conceptions, d'augmenter les processus de mise en œuvre, de favoriser les articulations entre la science et la politique et de contribuer à la coproduction de politiques et d'initiatives pertinentes et réussies.

Mots-clés: théories du changement, évaluation, la mise en oeuvre.

1 INTRODUÇÃO

Os processos de implementação de políticas públicas e iniciativas capazes de assegurar os direitos inscritos na Constituição Federal de 1988 têm recebido atenção cada vez maior no Brasil. Como mostra Bichir (2020), ao superar a dicotomia das visões *top-down* e *bottom-up* na análise das políticas, diversos autores (Abrucio, 2005; Arretche, 2012; Bichir et al., 2017; Lotta, 2019; Marques, 2013; Menicucci, 2018) têm abordado a implementação de políticas em suas dinâmicas multiatoriais, interinstitucionais e transdisciplinares, produzindo significativa oferta de saberes e instrumentos de gestão. Para a autora, a análise criteriosa da implementação é fundamental “para o entendimento das possibilidades de transformação da realidade por meio de políticas públicas”.

Entre os avanços teórico-políticos neste campo está a assunção de que formulação e implementação compõem uma relação dinâmica; que a política em ato, realizada no cotidiano das instituições e na entrega dos serviços, é muito mais do que a execução da norma central, mas a própria invenção da política em termos reais. Ao abordar a relação entre formulação e implementação, Lotta (2019), afirma quatro pressupostos para analisar a implementação: i) a formulação e a implementação não são estágios separados; ii) a análise deve levar em conta a cadeia de decisões em sua complexidade, envolvendo diferentes níveis e camadas; iii) a implementação é um processo altamente interativo, que envolve interconexões entre múltiplos atores e organizações; iv) diferentes fatores influenciam a implementação, desde aqueles sistêmicos até as características organizacionais, pessoais e relacionais.

Outras matrizes teóricas, tal como o planejamento estratégico situacional (Matus, 1991), já haviam enfatizado o complexo jogo de forças em torno da gestão. Para o autor, que trata os planos como mediação entre ciência e realidade, os planos desenvolvidos na vida real estão rodeados de “incertezas, imprecisões, surpresas, rejeições e apoio de outros atores”, o que torna seu cálculo nebuloso e sua sustentação dependente de uma série de fatores de difícil governabilidade. Entre eles, o modo como os atores reagem ao plano e o modo como as condições socioinstitucionais se movimentam ao longo do tempo. Reconhecendo que todos os atores planejam e interferem nos jogos institucionais, disputando

projetos e planos, Matus (1991) trata a implementação no bojo do planejamento situacional, o que tanto requer um projeto quanto análise e formulação permanentes.

Nos contextos contemporâneos, nos quais as incertezas estão às vezes presentes de modo mais intenso do que o discurso sobre elas, há grandes desafios para a formulação e implementação de políticas públicas, havendo diferentes maneiras de dialogar com a realidade. Em um ponto do tabuleiro, alguns atores oferecem narrativas que simplificam e controlam o processo de formulação. Nestes casos, as políticas são pensadas como experimento científico sob domínio de uma supremacia técnica deslocada de história, contexto e instituições. Enquanto isso, outros atores anunciam a morte do planejamento e propõem um tipo de *laissez-faire* estratégico capaz de fazer políticas adaptadas às realidades. Nestes casos, pensando-as como arranjos volitivos dos organismos sociais dos quais despontam, outra vez deslocadas de disputas históricas, contextuais e institucionais.

Entre os modelos e ferramentas que vêm sendo largamente utilizados nesta disputa de posições estão as teorias de mudança (Weiss, 1995). Formuladas originalmente para ampliar a aliança entre ciência e política e para tornar mais explícito e consistente o caminho para as transformações sociais, as teorias de mudança têm sido amplamente utilizadas na gestão de políticas e iniciativas sociais. Ora conexas aos esforços de concepção e desenho, ora às agendas de monitoramento e avaliação, as teorias de mudança têm povoado o discurso dos atores e cumprido diferentes papéis.

Como as teorias de mudança têm sido utilizadas? Quais papéis elas cumprindo nas agendas de formulação e implementação? Em que medida as teorias de mudança estão sendo capazes de elevar a qualidade técnica dos desenhos e planos? Ciência e política têm efetivamente dialogado melhor nas teorias de mudança? Evidências científicas e processos socioinstitucionais complexos têm sido articulados nas teorias de mudança? Quais incrementos as teorias de mudança têm trazido para as narrativas sobre as políticas e iniciativas?

Este ensaio foi produzido com o objetivo de responder estas perguntas. Formulado a partir de uma breve revisão de literatura e do exame da experiência do autor na construção de trinta e duas teorias de mudança entre o período de 2018 a 2020, o texto assume o caráter de revisão crítica da experiência do autor e procura sistematizar

e compartilhar saberes que possam contribuir com a produção de conhecimento em formulação, implementação e avaliação de políticas e iniciativas sociais no Brasil.

2 ORIGENS, PROPÓSITOS E COMPONENTES DE TEORIAS DE MUDANÇA

As teorias de mudança emergiram conceitualmente no campo das avaliações orientadas por teorias ou *theory-driven evaluation*. No contexto de sua gênese, atribuíam-se a fragilidade dos programas a ausência de teorias em suas fundamentações, à inexistência ou imprecisão de resultados esperados e das falsas avaliações que os acompanhavam, capazes apenas de descrever processos e reportar entregas, mas não de determinar relevância e mérito (Chen e Rossi, 1980). Para os autores, era fundamental agregar conhecimento científico aos programas, bem como intensificar o diálogo entre os interessados sobre suas expectativas e as reais possibilidades estratégicas e operacionais. Chen e Rossi (1980) argumentavam que a ausência de tais esforços estava a produzir promessas e programas vazios, tecnicamente frágeis e estrategicamente sem efetividade.

Perspicaz o bastante para compreender a profusão de críticas que emergiam sobre os programas e suas avaliações naquele momento histórico, Weiss (1995, 1998) apresentou e argumentou a favor de que os desenhos de programa admitissem uma cadeia lógica de resultados alcançados progressivamente, afirmando que só a explícita conexão entre estratégias e resultados, respaldada pela ciência e sensível aos contextos, com firmes pressupostos ou racionais, seria capaz de conferir maior consistência às iniciativas. Ao fazer tal narrativa com o amparo de uma imagem capaz de demonstrar as transformações e suas conexões, a autora procurava favorecer o diálogo entre ciência e contexto, evidências e política, desejo e possibilidades.

Neste sentido, ainda que seja possível rastrear as origens das teorias de programas até os trabalhos seminais de Tyler nos anos 1930, e percorrer um longo caminho até os anos 1990 (Coryn et al., 2011), foram as obras de Chen (1990) e os trabalhos de Weiss (1997a, 1997b, 1998) que ofereceram para as instituições, gestores e avaliadores, os instrumentos suficientes para projetar as teorias de programa e as avaliações nelas baseadas a lugares centrais no campo avaliativo. Para

Weiss (1997a), tratava-se de um necessário esforço capaz de conferir coerência e plausibilidade aos resultados, o que traria às avaliações maior capacidade de construir explicações para seu alcance.

E não há dúvidas de que o movimento em torno das avaliações baseadas em teorias floresceu (Alkin, 2004; Christie, 2003; Coryn, 2011; Harper, 2020). Em um vocabulário tão extenso quanto as práticas que abrange, Coryn et al. (2011) lembram que a literatura, os eventos e alguns dos principais grupos formuladores de agendas avaliativas globais passaram a tratar intensamente das avaliações baseadas em teoria. Ora apresentadas como avaliação de teoria de programa, ora como avaliações guiadas por teorias, teorias da ação, quadros lógicos, hierarquia de resultados, avaliações realistas e, claro, teorias de mudança, tais avaliações têm sido desenvolvidas em um ambiente no qual é também crescente o interesse pela formulação e implementação de políticas e pela gestão baseada em evidências científicas, como é o caso brasileiro.

Neste extenso conjunto de concepções e práticas, nem sempre foram convergentes os modos de definir os componentes de uma teoria de programa. Como sistematizam Coryn et al. (2011), têm sido comum encadear insumos, processos e entregas, associando-os a resultados imediatos ou de curto-prazo, a resultados intermediários ou de médio-prazo e a resultados finais, superiores ou de longo-prazo, algumas vezes também definidos como impactos. Dependentes do tipo de objeto de intervenção e da abrangência do programa, tais categorias podem assumir características muito distintas, tais como ganhos de competência, alteração de dinâmicas institucionais, mudanças de comportamento, de relações comunitárias, de dinâmicas políticas, ambientais, econômicas entre outras.

Weiss (1995) defendeu que a ênfase na teoria da mudança deveria tornar central aos exercícios de formulação e avaliação a mais clara explicitação possível de como as mudanças prometidas ocorreriam. Criticando modelos que até então eclipsavam ou desprezavam as dinâmicas de transformação e não demonstravam qualquer causalidade teórica entre intervenção e resultados, a autora enfatiza a relação entre ações e resultados por meio de setas que presumiam uma conexão (Figura 1), advogando que cada conexão ou cada cadeia de resultados estivesse baseada em concepções teóricas consistentes e conexas ao contexto de implementação da iniciativa.

Figura 1. Esquema básico de uma teoria de mudança (elaboração própria).



Se Weiss (1995) já reconhecia que a demanda por mais fundamentação teórica não implicava em divórcio com outros tipos de saberes essenciais à formulação e implementação de políticas e iniciativas sociais, outros autores, tais como Rogers et al. (2000) afirmavam que tanto os componentes advindos da literatura teórica quanto aqueles resultantes da literatura e da experiência empírica dos formuladores eram fundamentais. Neste sentido, as teorias de mudança requeriam mais do que um exercício teórico de formulação de hipóteses causais baseadas na literatura, mas também um exercício dialógico que associasse literatura, evidências empíricas e saberes tácitos e explícitos dos atores sobre os modos como as pessoas, processos e instituições transformam-se.

Em outras palavras, como destaca Patton (2008) e, com ainda mais ênfase, Patton (2010), a produção de teorias de mudança

ganha quando nelas se articulam proposições de natureza dedutiva advindas das teorias acadêmicas e proposições de natureza indutiva, advindas de práticas de teoria aterrada (*grounded-theory*) e de demandas, expectativas e experiências reais de interessados, inclusive os públicos beneficiários. Se Guba e Lincoln (2010) enfatizam que os exercícios de valoração são válidos à medida que são produzidos pelos interessados, e Bondía (2002) insiste na centralidade da experiência dos sujeitos para construir realidades, muitas são as justificativas para que as teorias de mudança sejam vistas como dispositivos dialógicos de formulação e avaliação com base em evidências e experiências reais, mas não como peças de experimentos científicos desconexos das ruas.

Como destacou em recente artigo Lam (2020), as teorias de mudança passaram a fazer parte do eixo central das práticas avaliativas globais. Ao serem capazes de demonstrar como e porque uma política ou iniciativa funciona em determinados contextos, as teorias de mudança são importantes vias colaborativas nas quais os atores sociais podem prever, testar, explicar e compreender mudanças, o que as faz cumprir papéis técnicos e políticos relevantes na sociedade, ora em apoio a processos de formulação ora a processos de implementação e avaliação. Para o autor, contudo, parte significativa da discussão sobre as teorias de mudança tem negligenciado preocupações epistêmicas, conceituais e metodológicas essenciais a sua consistência e uso estratégico, o que merece atenção.

3 UM EXAME DE 32 TEORIAS DE MUDANÇA FORMULADAS PELO AUTOR

Para a produção deste artigo foram tomadas duas vias convergentes: em uma delas, foi preciso buscar critérios que oferecessem base para uma análise do conjunto de experiências do autor na produção de teorias de mudança. A análise implicou uma consulta a Kubisch (1998), que propõe que as teorias de mudança sejam avaliadas segundo sua plausibilidade, viabilidade e testabilidade. Em seguida, foi a recente produção de Lam (2020), a partir da leitura de 45 artigos científicos sobre teorias de mudança, que apresentou sete preocupações a ser

levadas em conta na análise das mesmas: (1) distinção entre teorias de mudança e outras abordagens avaliativas; (2) vaguidão conceitual; (3) teorias de mudança pouco desenvolvidas; (4) baixa contribuição para acúmulos teóricos sobre teorias de mudança; (5) incertezas sobre o modo e grau de envolvimento dos atores; (6) negligência a respeito do contexto; (7) simplificação da complexidade dos objetos e das próprias intervenções.

Com os elementos de Kubish (1998) e Lam (2020) em pauta, foi então preciso revisitar um conjunto de processos de produção de teorias de mudança formuladas com participação direta do autor do presente artigo entre os anos de 2018 e 2020, num total de trinta e duas experiências. A tabela 1 apresenta um resumo das experiências e demonstra sua pluralidade temática. Neste artigo, em razão de acordos de confidencialidade contratuais, não são explicitadas as organizações, iniciativas, programas e projetos especificamente analisados.

Campo temático dos casos estudados	Número de teorias de mudança formuladas
Intervenção educacional em comunidades remotas da Amazônia	1
Coalizão que atua no combate ao trabalho escravo	1
Iniciativa regional de combate ao trabalho infantil	1
Programa de cooperação sul-sul na melhoria da alimentação escolar	1
Portfólio de projetos vinculados a um programa federal de melhoria do SUS	1
Iniciativa de combate ao desmatamento nos biomas do Pantanal e da Amazônia	1
Iniciativa de fomento ao ecossistema da primeira infância no Brasil	1
Agenda de sustentabilidade de uma grande corporação privada brasileira	1
Programa federal de garantia do acesso ao sinal da TV digital	1
Projetos de colaboração regional para melhoria da educação pública	6
Iniciativas de geração de trabalho, emprego e renda	6
Projetos de melhoria da gestão e aprendizagem de redes municipais de educação	11
Total	32

Tabela 1. As 32 teorias de mudança estudadas neste artigo.

O exame dos trinta e dois processos de construção se deu em duas etapas. Na primeira, foi realizada análise documental

de infográficos, slides, relatórios e registros de campo que sistematizavam aprendizados, o que serviu para reconectar o autor às experiências e eleger pontos de destaque. Na segunda leitura, as dez categorias de Kubish (1998) e Lam (2020) foram sendo articuladas aos conteúdos singulares dos casos estudados, o que culminou na eleição das três categorias de análise apresentadas a seguir, inspiradas mas não equivalentes às proposições de Kubish (1998) e Lam (2020).

Neste percurso de considerável diversidade temática e institucional, as categorias tomadas como analisadores transversais das experiências foram: (1) a consistência das cadeias de resultados conectando estratégias e ações aos impactos esperados; (2) a construção e uso de pressupostos que dão sustentação às teorias de mudança, o que em alguns casos também implicou o trabalho com princípios e valores organizacionais; (3) a natureza dialógica que os processos de construção assumiram, implicando atores de dentro e de fora das organizações demandantes, bem como seus diferentes espaços de gestão. Examinadas a seguir, tais categorias são observadas de modo a explicitar ganhos que trouxeram aos grupos e instituições envolvidos com as teorias formuladas, bem como os limites e desafios que apresentaram.

4 GANHOS E DESAFIOS DAS TEORIAS DE MUDANÇA

As teorias de mudança analisadas foram elaboradas em três momentos distintos dos programas e iniciativas que procuravam refletir. Em quatro casos, elas estavam associadas a planejamentos, antecedendo o desenho de planos operacionais e a escolha de modelos de gestão que dariam sustentação às estratégias propostas e aos resultados desejados. Em outros quatro casos, elas foram formuladas para iniciativas em fases avançadas de implementação, assumindo o papel de reconstrução da teoria de mudança subjacente à prática corrente. Nestes casos, elas foram fundamentais para orientar a construção de avaliações externas de caráter somativo, inclusive estudos de impacto. Nos outros vinte e quatro casos, as teorias de mudança foram construídas em iniciativas em

fase de implementação, o que tanto lhes permitiu revisitar sua arquitetura estratégica quanto desenhar processos de avaliação para seus processos de implementação.

Tal agrupamento corrobora a afirmação de Ribeiro (2015), para quem as teorias de mudança estão identificadas “ora como ferramenta ora como método, como processo reflexivo e produto”. Reforça também as afirmações de Lotta (2019), ao destacar que formulação e implementação não são estágios separados, mas interconectados de modo bem mais dinâmico do que reconhecem as perspectivas etapistas ainda capturadas pelas teorias seminais de gestão. Respalda também as afirmações de Champagne et al. (2011), para quem a análise da transformação da intervenção baseia-se numa concepção dinâmica que reconhece que “a implantação modifica o desenho; ou melhor, que o desenho real de uma iniciativa é fruto de um progressivo processo adaptativo composto por plano e contexto”. Como procuram demonstrar as análises a seguir, o componente de maior potência das teorias de mudança analisadas diz respeito ao modo como a elaboração abriu espaços para distintos níveis de revisão das iniciativas, com desdobramentos em seus desenhos e processos de implementação.

4.1 CONSISTÊNCIA DAS CADEIAS DE RESULTADOS

O modo como as cadeias de resultados é construído nas teorias de mudança variam entre os casos estudados, bem como nas literaturas acadêmica e cinzenta que abordam as teorias de mudança. Como ilustrado na figura 1, os modelos costumam utilizar cinco componentes em suas cadeias lógicas: (1) descrição sintética do problema endereçado pela iniciativa; (2) apresentação dos esforços que respondem aos desafios endereçados; (3) declaração dos efeitos imediatos associados aos esforços; (4) projeção de resultados em diferentes níveis de complexidade. O quadro 1 resume tais categorias, sendo oportuno destacar que os públicos aos quais as iniciativas direta ou indiretamente se destinam podem tanto ser separadamente declarados quanto aparecer dentro das demais categorias.

Descrição sintética do problema endereçado pela iniciativa	Parágrafo que resume o principal problema endereçado pela teoria de mudança. A declaração procura localizar a iniciativa em um certo contexto temático, geográfico, institucional, etc. que requer intervenção e que pode ser modificado.
Apresentação dos esforços que respondem aos desafios endereçados	Blocos que representam estratégias ou eixos de intervenção que dão origem à cadeia de resultados. Podem incluir conceitos como ofertas, serviços, tecnologias, ações e entregas, de modo a tornar evidentes os esforços que tangibilizam as estratégias na realidade.
Declaração dos efeitos imediatos associados aos esforços	Blocos que projetam os efeitos imediatos dos esforços empreendidos pela iniciativa. Chamados de resultados primários, de curto prazo, de primeiro nível ou <i>outputs</i> , apresentam resultados sobre os quais a iniciativa tem larga governabilidade.
Projeção de resultados em diferentes níveis de complexidade	Blocos que projetam efeitos secundários e cumulativos da intervenção. Incluem resultados secundários e terciários, de médio e longo prazo, de níveis superiores ou <i>outcomes</i> . Em alguns casos, os resultados de mais longo prazo (finais) são denominados impactos.

Quadro 1. Componentes frequentes em cadeias de resultados (elaboração própria).

Como ilustrado no quadro 1, a variação vocabular utilizada nas teorias de mudança continuará trazendo desafios aos interlocutores uma vez que os conteúdos de cada uma das categorias mudam em função das preferências institucionais, do objeto em questão, da abrangência da teoria de mudança e da literatura que a orienta. Na medida em que tais variações irão conformar um ethos estratégico e semântico para as iniciativas, sempre haverá diferenças entre linguagens e margem para equívocos de entendimento. É neste sentido que a validade de uma teoria de mudança parece se assentar mais em um exercício de validade interna do que na comparação entre dois casos.

Nas experiências analisadas, o primeiro aspecto a ser destacado diz respeito ao modo como os esforços são apresentados na base das teorias de mudança. A declaração das estratégias que irão endereçar um problema é o organizador dos desenhos e demonstra

que sua consistência tem relação com o uso de diferentes vetores para acessar ou intervir na realidade a partir de diferentes pontos. Se os problemas são multifacetados e dizem respeito a diferentes causas, atores e instituições, as estratégias são armadas em resposta a esta complexidade, compondo um primeiro nível da teoria de mudança formulada para vencer os desafios.

A partir daí, os desenhos oscilam na sua capacidade de tangibilizar as estratégias. Em alguns casos, ações, serviços e entregas são definidos de modo bastante preciso, o que implica em apontar, por exemplo, o volume de tempo que um curso terá, a frequência de reuniões e formações a ser realizadas ou as peças e canais de comunicação que serão utilizadas. Nos casos estudados, percebe-se que quanto mais precisos são os esforços declarados, maior a capacidade dos atores analisarem sua suficiência em relação aos resultados esperados, elucidando relações de causa e efeito. A título de ilustração, um dos casos tornou claro que a oferta de 40 horas de formação a distância para professores não seria capaz de resultar na aquisição de saberes necessários a alterar as práticas em sala de aula, o que abriu discussões e resultou em redesenho das ações.

Outro aspecto marcante nas cadeias de resultados diz respeito ao modo como elas são estruturadas. Um primeiro traço denota que à medida que os resultados distanciam-se dos esforços, eles tornam-se de menor governabilidade por parte dos proponentes. Dito de outra forma, quando os resultados se aproximam dos efeitos finais de uma iniciativa, mais variáveis interferem no seu alcance e menor costuma ser a influência da iniciativa sobre elas. Isso tanto contribui para que os atores compreendam por que é difícil assegurar as transformações desejadas, quanto ajuda a compreender por que é tão desafiador construir explicações causais para as mudanças, mesmo quando elas são evidentes.

Uma segunda característica está no modo como a complexidade dos resultados também se mostra crescente nos casos estudados. Em alguns deles, a projeção de resultados se manifesta similarmente às proposições de Bloom (Rodrigues Junior, 1994), com encadeamentos que vão desde a aquisição de saberes até a mobilização de competências. Em outros casos há sinais do pensamento sistêmico tal como proposto por Bronfenbrenner (1996), com sistemas dentro de sistemas, o que confirma o modelo de evidências de mudança proposto por Harper et al. (2020), no qual o micronível individual é

sucedido pelo nível das equipes, das organizações ou comunidades e, finalmente, de transformações setoriais ou sistêmicas. O quadro 2 resume quatro diferentes teorias de desenvolvimento progressivo.

Autores	Propósito	Principais indicadores
Buxton e Hanney (1998); Donovan e Hanney (2011)	Medir o impacto de investimentos do sistema nacional de saúde em pesquisa e desenvolvimento	Conhecimento Benefícios para futuras pesquisas Benefícios políticos e administrativos Benefícios para o setor saúde Benefícios econômicos gerais
Kirkpatrick (1996); Kirkpatrick e Kirkpatrick (2005)	Medir o impacto de programas de educação corporativa	Reações Aprendizagem Comportamento Resultados
Cooke (2005)	Medir o impacto de construção de capacidades em pesquisa em saúde	Individual Equipe Organizações de saúde Redes e unidades de suporte
Saunders (2007, 2011)	Medir o impacto do Programa Aim Higher na ampliação do acesso na educação superior	Qualidade da experiência de intervenção Resultados específicos de aprendizagem Novas práticas a partir do conhecimento (efeitos) Efeitos institucionais ou setoriais Impacto em resultados macro ou de longo prazo

Quadro 2. Modelos de avaliação de impacto para considerados no modelo de Evidências de Mudanças (adaptação de Harper et al. (2020))

Cabe destacar que embora as cadeias de resultados proponham certos níveis de divisão entre conjuntos de resultados, tais como os de curto, médio e longo prazos, há uma série de desafios que tornam tais representações imprecisas do ponto vista temporal e do

ponto de vista lógico. Dito de outro modo, há resultados que mesmo figurando na mesma faixa, por exemplo no médio prazo, não são completamente correspondentes no tempo real das intervenções, o que implica em fronteiras temporais borradas. Há outros casos, tais como nas situações de elevado *turn-over* institucional, que resultados de médio-prazo para certos grupos profissionais convivem com resultados de curto-prazo para outros grupos recém contratados, o que dilui a potência das ações e compromete a projeção temporal de resultados de longo prazo. Em outros casos ainda, há resultados que, mesmo figurando na mesma faixa temporal ou de complexidade, influenciam-se mutuamente.

Finalmente, entre os casos estudados a várias situações nas quais os resultados de longo prazo presentes nas teorias de mudança aparecem relacionados a alguns dos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável publicados pelas Organizações das Nações Unidas (ONU), enunciando sinais da conexão de tais iniciativas com agendas globais. Em algumas dessas experiências, percebe-se maior cuidado na eleição de algumas das 169 metas específicas que compõem os dezessete objetivos principais, enquanto em outros casos a associação parece operar mais como uma demonstração de alinhamento e intenção política, sem vínculos causais diretos, o que é defensável quando as magnitudes das iniciativas são comparadas aos objetivos declarados pelas ONU.

4.2. CONSTRUÇÃO E USO DE PRESSUPOSTOS

Segundo Vogel (2012), pressupostos são condições contextuais e relações de interdependência entre os resultados. São também visões de mundo, crenças, racionais, normas, perspectivas ideológicas e teóricas que informam as teorias. Ainda segundo os autores, pressupostos “são teorias dentro das teorias de mudança” e por isso explicações para aquilo que historicamente esteve ausente nos modelos lógicos de desenho estratégico, ou seja, os mecanismos de mudança e sua sustentação.

Tal definição importa porque valida as maneiras como os pressupostos aparecem formulados nas trinta e duas teorias de mudança analisadas para a produção deste artigo. Como evidentemente será demonstrado nesta sessão, a formulação dos

pressupostos está entre as tarefas de maior complexidade nos processos de construção das teorias de mudança, onde se inclui dificuldades conceituais, esforços de pesquisa, revisão de conceitos e sistematização de saberes. Nos casos estudados predominam (1) formulações oriundas de modelos teóricos, (2) declarações político-jurídicas (regulatórias), (3) literatura científica (artigos e revisões sistemáticas) e (4) experiências acumuladas pelos atores formuladores.

Antes de observar tais categorias, vale destacar que em alguns casos estudados, “princípios e valores organizacionais” surgiram nas teorias de mudança como modos de estar e de fazer das organizações. Se em boa medida princípios e valores podem ser definidos como pressupostos de natureza ético-política que compõem a cultura das organizações, tais elementos escapam daquilo que parece ser mais caro aos pressupostos de uma teoria de mudança, ou seja, a reunião de atributos que lhes confirmam consistência e validade. Ancorados em modelos teóricos, marcos legais, evidências empíricas e na experiência acumulada, os pressupostos requerem algum nível de validação teórica ou empírica, o que não se aplica da mesma forma a princípios e valores, cuja escolha cabe exclusivamente a cada organização.

Observando as principais categorias presentes nos pressupostos, a primeira a ser analisada diz respeito aos modelos teóricos. Nestes casos, os pressupostos buscam embasamento em autores considerados clássicos em seus respectivos campos, tais como Paulo Freire, Bronfenbrenner, Carlos Matus, entre outros, cujas formulações estruturam um certo modo de ver e intervir na realidade, com claros desdobramentos nos desenhos estratégicos no que diz respeito a atores, estratégias, ações e resultados esperados. Tais pressupostos, contudo, parecem ser de difícil tradução para o plano tático dos modelos, os deslocando mais para um modelo teórico de fundo a partir do qual se formula e implementa, do que um modelo com implicações diretas nas ações e cadeias de resultados.

Quanto às declarações jurídico-políticas, segunda categoria analisada, elas aparecem em diversos dos casos analisados, com ênfase naqueles relacionados a educação, equidade racial, inclusão de pessoas com deficiência e combate ao trabalho escravo e trabalho infantil. Nesta direção, alguns tratados internacionais, leis federais e marcos políticos tais como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC, 2017), Marco Legal da Primeira Infância (Brasil, 2016) e Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação das relações étnico-raciais

(Brasil, 2004) são apresentados como balizadores das práticas e reguladores de expectativas de resultados e de compromissos das iniciativas. A título de comparação, enquanto os pressupostos teóricos operam como lógica que define que «se fazemos A, então é elevada a chance de alcançarmos B», os pressupostos jurídico-políticos operam de outro modo, afirmando que «se A é um direito, é preciso assegurar B», tema que merece atenção nos processos de formulação.

Essa na terceira categoria analisada, os pressupostos oriundos da literatura científica empírica, um dos componentes mais presentes nas formulações. Nestes casos, percebe-se a busca por autores que apresentam evidências científicas para justificar escolhas metodológicas e projeções de estratégias, ações e resultados. Observando os estudos, é visível que a busca por evidências científicas para embasá-los ganha força na medida em que as cadeias lógicas são questionadas e que os atores são convidados a tornar claro aos interlocutores quais conhecimentos sustentam suas proposições. Motivo de destaque, nos casos estudados o conceito de evidências científicas dialoga com diversas epistemes e métodos, não as reduzindo apenas às evidências produzidas por estudos experimentais.

A quarta e última categoria diz respeito ao modo como as experiências e saberes acumulados pelos atores informa os pressupostos. Nestes casos, são explicitadas experiências anteriores de desenho e implementação, documentos institucionais, relatórios progressos de avaliação e outros insumos advindos da literatura cinzenta. Como se percebe durante a análise dos casos, os pressupostos apresentam-se de modo heterogêneo, combinando saberes oriundos de diferentes fontes, o que parece responder de modo mais sensível a contextos complexos e objetos plurais. Como se irá demonstrar na próxima sessão, tanto as cadeias de resultados quanto os pressupostos que as sustentam tornam-se mais consistentes na medida em que medida seus processos de formulação conjugam atenção ao contexto, bom diálogo, boa ciência e tempo de maturação.

4.3. NATUREZA DIALÓGICA DOS PROCESSOS DE CONSTRUÇÃO

As teorias de mudança são ferramentas capazes de apoiar processos de formulação, implementação e avaliação de políticas e iniciativas

sociais. Sua potência, porém, não parece residir apenas em sua dimensão lógica, ou seja, na sua capacidade de desenhar um percurso de transformação com criteriosa explicitação de resultados e pressupostos. Os trinta e dois casos estudados demonstram que a potência também está no exercício e no diálogo, na criação de um campo capaz de produzir esclarecimento, consistência, convergência e pactuação necessários às políticas e iniciativas que querem ser efetivas e sustentáveis.

Como afirmaram Guba e Lincoln (2011) ao reconhecer as avaliações de quarta geração, está no encontro entre os atores e sua capacidade de dialogar a respeito de suas preocupações, demandas, expectativas e proposições o caminho para promover exercícios de formulação e valoração efetivamente válidos, úteis e tempestivos. Na mesma direção, Patton (2008) já demonstrava a forte conexão entre validade, participação e uso das avaliações. Tais elementos são reforçados pelo próprio autor, quando demonstra que apenas bons exercícios interinstitucionais e transsetoriais são capazes de produzir soluções sistêmicas para os desafios contemporâneos (Patton, 2010).

Nos casos estudados, os processos de engajamento e participação de atores seguiram três caminhos complementares, como atestam os registros de campo analisados pelo autor. Na primeira etapa, foram analisados documentos organizacionais e programáticos que demonstravam a gênese das iniciativas. Em alguns casos estudados, tal leitura foi complementada com entrevistas com atores-chave, escutados com objetivo de recolher análises de contexto e proposições de estratégias, resultados e pressupostos. Tais entrevistas serviram também para disparar exercícios de pesquisa por parte dos próprios atores, que assumiram a responsabilidade por buscar sustentação para suas proposições.

Com base em análises e sistematizações da primeira etapa, o passo seguinte implicou a realização de reuniões voltadas a trabalhar com uma versão preliminar das teorias de mudanças. Respeitosas às proposições dos atores, tais versões preliminares disparam exercícios de maturação das teorias. Em alguns casos, quando havia disposição para um caminho dialógico ou quando se tratava de grupos maiores, o processo desdobrou-se por até 6 semanas de produção, com breves encontros semanais ou quinzenais. Na maior parte dos casos, contudo, o percurso necessitou de 2 a 4 reuniões no qual esclarecimentos, formulações

e pactuações progressivas culminaram em uma teoria de mudança suficientemente válida.

Observando mais de perto as técnicas de facilitação de tais processos, cabe destacar que entre 2018 e o início de 2019, quando predominaram encontros presenciais, foi comum utilizar versões impressas das teorias de mudança em papel A3 ou mesmo em plotagens maiores, como cartazes e painéis. Em outros casos, inspirados pelo uso de cartelas na linha técnica Metaplan (Habershon, 1993), os grupos trabalharam ativamente em painéis produzindo e movendo cartelas como suporte ao diálogo e à pactuação. Ao longo do ano de 2020, no período de pandemia, os momentos de análise e formulação coletiva moveram-se para diferentes ferramentas digitais como o *Google Presentation*, *Miro* e *Padlet*. Nestes casos, os diálogos em ambiente digital não prejudicaram as construções, mas requereram sessões mais curtas e maior atenção à circulação da palavra.

Como demonstram os registros de processo e alguns dos documentos finais produzidos, os itinerários de construção das teorias de mudança cumpriram importantes papéis para as organizações envolvidas, sempre em um campo mais além do que a importante convergência em torno das iniciativas. Em uma parte dos casos, elas integraram equipes. Em outra, provocaram a explicitação e revisão de pressupostos frágeis ou tácitos. Em uma terceira parte, abriram espaços para que processos de implementação fossem repensados à luz dos resultados esperados. Houve também casos nos quais as teorias de mudança derivaram em planos operacionais e desenhos organizacionais.

Finalmente, parte dos casos estudados derivaram em atividades de comunicação, o que implicou a produção de narrativas de mudança e mensagens-chave para atividades de comunicação e mobilização, havendo um caso que derivou em uma série de oficinas de formulação de narrativa e produção de mensagens-chave com a participação de interessados. Mesmo com tratamento estético de *design* profissional, algumas das imagens das teorias de mudança pareciam duras e frias demais para servir de peça de comunicação. Foi esta a demanda que inspirou a produção de narrativas ocupadas em traduzir a diversos atores o sentido estratégico e o compromisso subjacentes às construções.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Abordadas em sua gênese, propósito, componentes e processo de construção, os casos analisados demonstram que as teorias de mudança parecem ser potentes dispositivos de produção de políticas e iniciativas sociais. Considerando os processos dialógicos que sustentaram os casos estudados, os resultados convergem com a afirmação de Pestoff (2012), que ressalta que a ação e a interação coletivas têm a capacidade de transformar interesses individuais em algo além da soma desses interesses, promovendo a produção de capital social, mutualismo e reciprocidade. À guisa de uma conclusão, parece oportuno retomar o ponto de partida deste artigo e abordar o papel das teorias na dinâmica de formulação e implementação de políticas públicas e iniciativas sociais.

Os casos mostraram que as teorias de mudança cumpriram papéis importantes nos momentos de concepção das iniciativas, bem como em seus processos de implementação, inclusive nos casos em que apoiaram avaliações de natureza somativa. Se nos momentos de concepção e desenho elas trouxeram maior intensidade e consistência para escolhas estratégicas, nos momentos de implementação elas demonstraram sua vitalidade em tornar as estratégias e os mecanismos de implementação mais claros, provocando revisões de percurso, calibração da intensidade das ações, projeções de resultados e atualização de pressupostos.

E parece ter sido neste aspecto específico que as teorias de mudança foram tomadas como conectivos entre formulação e implementação. Na medida em que os processos de formulação envolveram atores comprometidos com ambos movimentos, os campos de diálogo nos quais as teorias foram cultivadas permitiram revisões de contexto, constatações de lacunas estratégicas e imprecisões na projeção de resultados. Nestes casos, tanto os resultados projetados de maneira mais ufanista como aqueles para os quais eram baixas as capacidades institucionais para entregá-los.

É neste sentido que os casos estudados permitem afirmar que os exercícios de formulação de teorias de mudanças contribuíram para elevar a qualidade dos desenhos estratégicos e dos planos tático-operacionais das iniciativas, o que contribuiu para o nascimento e desenvolvimento de iniciativas mais aderentes à realidade, mais

relevantes na perspectiva dos atores e com maior capacidade de produzir os efeitos desejados, fossem eles fruto de *advocacy*, formação pedagógica, suporte a gestores, atualização de legislação, fomento a coalizões, ampliação da empregabilidade de jovens, produção de pesquisas, qualificação de serviços de saúde, entre outros.

No atual contexto, em que há evidente negação de valores humanos fundamentais, como os do direito à política e do direito à ciência, merecem atenção os métodos e processos que seguem apostando na potência e na melhor articulação possível entre ciência e política. Os casos estudados revelam que os processos colaborativos que deram origem às teorias de mudança e o uso de pressupostos teóricos, empíricos e experienciais na sustentação das cadeias de resultados foram um modo efetivo de agenciar ciência e política e de demonstrar a capacidade desta articulação para qualificar políticas públicas, iniciativas sociais e as próprias instituições e suas relações na sociedade.

Se Arretche (2001) afirma ser fundamental considerar “que a implementação modifica o desenho original das políticas”, que elas ocorrem “em um ambiente caracterizado por contínua mutação” e que é fácil constatar que os “os implementadores é que fazem a política e a fazem segundo suas próprias referências”, o que corrobora as afirmações de Lipsky (2019) e Lotta (2012), parece oportuno convergir com tais autores na análise da autonomia decisória dos implementadores e na importância da adoção de mecanismos politicamente plurais e tecnicamente consistentes para produzir ações de interesse público e efetiva relevância para a sociedade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** Revista Sociologia Política, Curitiba, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ALKIN, Marvin C. (Org.) **Evaluation Roots: tracing theorist's views and influences.** Thousand Oaks: Sage, 2004.

ARRETCHE, Maria Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo

Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ARRETCHE, Maria Tereza da Silva. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BICHIR, Renata. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, Janine et al. **Implementação de Políticas e Atuação de Gestores Públicos (Orgs.).** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020.

BICHIR, Renata et al. **Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo.** Brazilian Political Science Review, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, 2017.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular: Educação Infantil e Ensino Fundamental.** Brasília: Fundação Carlos Alberto Vanzolini/Gestão de Tecnologias em Educação, 2017.

BRASIL. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.** Brasília: Ministério da Educação, 2004

BONDÍA, Jorge Larrosa. **Notas sobre a experiência e o saber da experiência.** Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v.19, p. 20-28, Jan/Fev/Mar/Abr, 2002.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 mar. 2016. p. 1.

BRONFENBRENNER, Urie. **A Ecologia do Desenvolvimento Humano**: Experimentos Naturais e Planejados. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.

CHAMPAGNE, François. et al. A análise da implantação. In: Brousselle Astrid. et al. (Orgs.). **Avaliação**: conceitos e métodos. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz 2011.

CHRISTIE, Christina . **What Guides Evaluation?** A Study of How Evaluation Practice Maps onto Evaluation Theory. *New Directions for Evaluation*, v. 97, Spring, abr. 2003.

CHEN, Huey-Tsyh. **Theory-driven evaluations**. Thousand Oaks: Sage, 1990.

CHEN, Huey-Tsyh; ROSSI, Peter. The Multi-Goal, **Theory-Driven Approach to Evaluation. A model linking basic and applied social science**. *Social Forces*. London, v. 59, n. 1, p. 106-122, 1980.

CORYN, Chris. et al. **A Systematic Review of Theory-Driven Evaluation Practice From 1990 to 2009**. *American Journal of Evaluation*. New York, v. 32, n. 2, p. 199-226, 2011.

GUBA, Egon.; LINCOLN, Yvonna. **Avaliação de Quarta Geração**. Campinas: Editora UNICAMP, 2011.

HABERSHON, Nigel. **Metaplan(R)**: Achieving Two-way Communications. *Journal of European Industrial Training*, Bingley, V. 17, N. 7, p. 8-13, 1993.

HARPER, Lesley et al. **Across five levels**: The evidence of impact model. *Evaluation*. 2020; 26 (3):350-366.

KUBISCH, Anne. **Voices from the field**: Learning from the early work of comprehensive community initiatives. Washington, DC: Aspen Institute, 1998.

LAM, Steven. **Toward Learning from Change Pathways**: Reviewing Theory of Change and Its Discontents. *Canadian Journal of Program Evaluation*, Toronto, v. 35, n. 2, p. 188-203, 2020.

LIPSKY, Michael. **Burocracia em nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: ENAP, 2019.

LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias de nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, Carlos Pimenta de. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

LOTTA, Gabriela. (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, Eduardo.; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

MATUS, Carlos. **O Plano como Aposta**. São Paulo em perspectiva, São Paulo, v. 5, n. 4, p. 28-42, 1991.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Perspectivas teóricas e metodológicas na análise de políticas públicas**: usos e abordagens no Brasil. *Revista Política Hoje*, Recife, v. 27, n. 1, 2018.

PATTON, Michael Quinn. **Utilization-focused evaluation. 4. ed.** Thousand Oaks: Sage, 2008.

PATTON, Michael Quinn. **Developmental evaluation**: Applying complexity concepts to enhance innovation and use. New York: Guilford, 2010.

PESTOFF, Victor. Co-production and third sector social services in Europe: Some crucial conceptual issues. In: PESTOFF, Victor et al. (Orgs.). **New Public Governance, the Third Sector and Co-production**. London: Routledge, 2012.

RIBEIRO, Antonio. **Teoria de mudança**: aplicações e aprendizados em uma experiência brasileira. Revista Brasileira de Avaliação, Brasília, n. 9, p. 4-15, jan-jun. 2015.

RODRIGUES JÚNIOR, José Florêncio. **A taxonomia de objetivos educacionais**: um manual para o usuário. 2. ed. Brasília: Editora UNB, 1994.

ROGERS, Patrícia et al. Program theory evaluation: Practice, promise, and problems. In ROGERS, Patrícia et al. (Orgs.). **Program theory in evaluation**: Challenges and opportunities. San Francisco: Jossey-Bass, 2000. (New Directions for Evaluation N. 87).

WEISS, Carol Hirschon, Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families. In: CONNELL, James et al. **New Approaches to Evaluating Community Initiatives**: Concepts, Methods, and Contexts. New York: The Aspen Institute, 1995.

WEISS, Carol Hirschon. **How can theory-based evaluations make greater headway?** Evaluation Review, New York, v. 21, p. 501-524, ago. 1997a.

WEISS, Carol Hirschon. Theory-based evaluation: Past, present and future. In ROG, Debra.; FOURNIER, Deborah. (Orgs.). **Progress and future directions in evaluation**: Perspectives on theory, practice and methods. San Francisco: Jossey-Bass, 1997b. (New Directions for Evaluation, N. 76).

WEISS, Carol Hirschon. **Evaluation for studying programs and policies**. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.

VOGEL, Isabel. **Review of the use of 'Theory of Change' in international development**. UK Department for International Development. Draft Review Report and Practical Resource. London: DFID, 2012.

AGRADECIMENTOS

O autor agradece a Marco Akerman, pela criteriosa leitura da versão final deste texto, bem como a Wesley Ribeiro de Souza, pela revisão de forma e bibliografia.

O autor também agradece aos vários colegas com os quais interagiu no suporte e facilitação das trinta e duas teorias de mudança apresentadas neste artigo: Ana Karolina Andrade, Daniel Fernandes, Bianca Suyama, Débora Gambetta Paim, Elisa Camarote, Fernanda Haskell, Gabriela Marcondes de Almeida, Gabriela Oliveira, Kiki Mori, Laura Trajber Waisbich, Madelene Barboza, Ivone de Sousa, Lívia Guimarães, Luara Lopes, Marina Nascimento de Sousa, Marco Akerman, Max Gasparini, Melissa Pomeroy, Paola Gongra, Patrícia Iacabo e Sérgio Sampaio. Finalmente, o autor agradece às várias organizações e pessoas com as quais interagiu no processo de produção das teorias de mudança analisadas neste artigo. Tais organizações não são citadas aqui em respeito aos acordos de confidencialidade firmados com cada uma delas.

✓ Condiciones y posibilidades para la evaluación de políticas públicas en la Argentina desde una perspectiva integrada¹

María Eugenia Brissón

Matías Mattalini

Nerio Neirotti

Universidad Nacional de Lanús –
Programa Agenda Compartida
Lanus National University.
Programa Agenda Compartida

¹ Basado en Informe de la investigación financiada por la UNLa “Condiciones y posibilidades en el Estado argentino para la construcción de un sistema integrado de evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos” de la convocatoria de la UNLa Oscar Varsavsky 2017. Directora: María Eugenia Brissón; Co-Director: Matías Mattalini. Consultar: <https://www.agendacompartida.com.ar/investigacion>

Resumo: Resumen: En este artículo nos proponemos exponer los principales hallazgos de una investigación cuyo objetivo ha sido indagar acerca de la condiciones de posibilidad para que en el Estado argentino se configure un sistema integrado de evaluación de políticas públicas. Partimos de investigaciones previas en las que profundizamos acerca de la institucionalización de la evaluación en la Administración Pública Nacional que actualizamos a partir de buscadores oficiales de normas, estructuras, dispositivos e informes y páginas web de los organismos de la Administración Pública Nacional. Recorre estas investigaciones el desafío de construcción de un nuevo paradigma de evaluación que emerge como respuesta a las exigencias que impone un modelo de Estado y sociedad basado en el bienestar y la efectivización de los derechos de la población. Presentamos una descripción de las condiciones existentes para la evaluación marcando continuidades y rupturas entre dos periodos de gobiernos diferentes: 2011-2015 y 2016-2019.

Palabras-clave: Evaluación, políticas públicas, sistema, condiciones institucionales.

EN Conditions and possibilities for public policies evaluation in Argentina from a integrated perspective

Abstract: In this article we propose to present the main findings of a research whose objective has been to inquire about the conditions of possibility for an integrated public policy evaluation system to be configured in Argentina. We built from previous research in which we delve into the institutionalization of evaluation in the National Public Administration. We update norms, structures, devices and reports from official platforms, web pages and search engines. The challenge of building a new evaluation paradigm that emerges in response to the demands imposed by a model of State and society based on well-being and the realization of the rights of the population support the analysis. We present a description of existing institutional conditions for evaluation identifying continuities and ruptures between two periods of different governments: 2011-2015 and 2016-2019.

Key-words: Evaluation, public policies, system, institutional conditions.

PT-BR Condições e possibilidades para a avaliação de políticas públicas na Argentina a partir de uma perspectiva integrada

Resumo: Neste artigo, propomos apresentar os principais resultados de uma investigação cujo objetivo tem sido avaliar as possibilidades para o Estado argentino de criar um sistema integrado de avaliação de políticas públicas. Partimos de pesquisas anteriores em que nos aprofundamos na institucionalização da avaliação na Administração Pública Nacional que atualizamos a partir de mecanismos de busca oficiais de normas, estruturas, dispositivos e relatórios e sites dos órgãos da Administração Pública Nacional. Essas pesquisas indagam o desafio de construir um novo paradigma de avaliação que emerge em resposta às demandas impostas por um modelo de Estado e sociedade baseado no bem-estar e na efetivação dos direitos da população. Apresentamos uma descrição das condições institucionais existentes para avaliação marcando continuidade e rupturas entre dois períodos diferentes de governo: 2011-2015 e 2016-2019.

Palavras-chave: Avaliação, políticas públicas, sistema, condições institucionais.

FR Conditions et possibilités d'évaluation des politiques publiques en Argentine dans une perspective intégrée

Résumé: Dans cet article, nous proposons de présenter les principaux résultats d'une recherche dont l'objectif a été d'enquêter sur les conditions de possibilité pour un système intégré d'évaluation des politiques publiques d'être configuré dans l'État argentin. Nous partons de recherches antérieures dans les quelles nous nous approfondissons sur l'institutionnalisation de l'évaluation dans l'Administration Publique Nationale que nous mettons à jour à partir des moteurs de recherche officiels pour les normes, les structures, les dispositifs et les rapports et les pages Web des organismes de l'Administration Publique Nationale. Ces investigations relèvent le défi de construire un nouveau paradigme d'évaluation qui émerge en réponse aux exigences imposées par un modèle d'État et de société fondé sur le bien-être et la réalisation des droits de la population. Nous présentons une description des conditions institutionnelles existantes marquant les continuités et les ruptures entre deux périodes de gouvernements différents 2011-2015 et 2016-2019.

Mots-clés: Évaluation, politiques publiques, système, conditions institutionnelles.

1. INTRODUCCIÓN

La orientación última del Estado es el “bien común”. La consecución de este principio y fin ético no es posible sino mediante el ejercicio de las políticas públicas. Es decir, a partir de un conjunto de acciones y decisiones promovidas o asumidas por el Estado en cooperación con la sociedad civil. La construcción social de una política pública implica la participación activa de los ciudadanos organizados en movimientos y espacios comunitarios que promueven acciones colaborativas. Los buenos resultados de las políticas dependen en gran medida –aunque no exclusivamente– de sistemas tecnopolíticos de planificación, seguimiento y evaluación robustos.

La articulación entre la técnica y la política es, sin duda, un desafío y una tensión siempre actual. La planificación, la implementación y la evaluación de las políticas, en tanto campos de desarrollo que tienen lugar en un proceso continuo de toma de decisiones, contienen tanto una dimensión técnica como una dimensión política, aunque siempre se corre el riesgo de privilegiar una por sobre la otra. Cuando prevalece la técnica de manera unívoca –siguiendo a Matus (2007)– se habla de un “barbarismo tecnocrático”, cuando prevalece la política sin considerar la técnica, se habla de un “barbarismo político”. Ambos extremos son negativos.

En particular, la evaluación de las políticas públicas como investigación social aplicada que brinda juicios de valor sobre los resultados, los procesos y la efectivización o no de los derechos de la población, requiere considerar tanto los componentes metodológicos como aquellos que hacen a la participación, los consensos posibles y las demandas de los decisores. Por ello, se trata de mantener viva la tensión entre técnica y política en función de alcanzar una articulación sinérgica que potencie los resultados evaluativos (Neirotti, 2015).

En esta línea, una política nacional de evaluación que la entienda como actividad sistemática y sistémica aunque ajustada a las distintas demandas que atañen a las políticas públicas y sus campos de intervención, requiere considerar: las normativas específicas, las estructuras institucionales ya existentes en la administración pública,

las capacidades técnicas de los agentes públicos implicados en los procesos, la formación de los evaluadores, las distintas instituciones y organizaciones que realizan o participan de procesos evaluativos y la redes de profesionales dedicados a la evaluación.

En este artículo nos proponemos exponer los principales hallazgos de una investigación cuyo objetivo ha sido indagar acerca de las condiciones de posibilidad para que en el Estado argentino se configure un sistema integrado de evaluación de políticas públicas. A partir de un relevamiento de normas, estructuras¹, dispositivos² e informes realizado a través de buscadores oficiales y de las páginas web de los organismos de la Administración Pública Nacional (APN) caracterizamos el periodo 2016-2019. En la descripción y el análisis marcamos continuidades y rupturas entre los dos últimos ciclos de gobierno: 2016-2019 gobernado por el Presidente Mauricio Macri y 2015-2011 gobernado por la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner.

Partimos de investigaciones previas³ en las que profundizamos acerca de la institucionalización de la evaluación en la APN. Dichas investigaciones se plasmaron en la publicación “Tiempos de retorno del Estado. La evaluación de las políticas públicas en Argentina 2003-2015” (Neirotti, et al., 2019)⁴. Recorre las mismas el desafío de construcción de un nuevo paradigma de evaluación que emerge como respuesta a las exigencias que impone un modelo de Estado y sociedad basado en el bienestar y la efectivización de los derechos de la población. Dicho modelo que promueve la inversión social, la industrialización y el desarrollo con inclusión desde una perspectiva sustentable, entra en tensión con otro modelo que bajo el postulado del libre mercado promueve la apertura de la economía y considera a la salud, la educación y el trabajo un gasto que debe ser ajustado según lo requieran las variables macroeconómicas (Neirotti, 2019).

Reconociendo la tensión entre los modelos de Estado y sociedad mencionados y sabiendo que la pandemia del COVID-19 ha puesto en evidencia que para la lucha contra la desigualdad las políticas públicas tienen un rol insustituible, reflexionamos sobre los desafíos venideros en materia de evaluación. Consideramos que el anuncio del Presidente Alberto Fernández, en su discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional, en marzo del 2020, de creación de una Agencia Nacional de Evaluación del Impacto de las Políticas Públicas, resulta promisorio para el desarrollo de la temática.

¹ Entendemos como estructura organizacional a aquella que puede ser definida como las distintas maneras en que la responsabilidad y el poder están distribuidos y en la que puede ser dividido el trabajo dentro de una organización para alcanzar luego la coordinación del mismo orientándolo al logro de los objetivos. Se trata –para este estudio– de secretarías, subsecretarías y direcciones generales, direcciones nacionales, direcciones simples, etc.

² Por dispositivos consideramos a mecanismos o unidades que dependen de determinadas estructuras y concentran funciones especializadas de seguimiento y evaluación. Tales como programas, sistemas de seguimiento, observatorios, portales, etc.

³ Las investigaciones se enmarcan en convocatorias de la UNLa y han sido dirigidas por Nerio Neirotti y codirigidas por María Eugenia Brissón. Sus objetivos y resultados se encuentran disponibles en: <https://www.agendacompartida.com.ar/investigacion>.

⁴ Disponible en: <https://www.agendacompartida.com.ar/storage/biblioteca/iKLkr7stPKil7xMcDSv0mxttKEgU-MEXol7UjVP9y.pdf>

2. CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Estructuras y dispositivos

En primer término, para hablar de los cambios en las estructuras y dispositivos de evaluación, es preciso mencionar las modificaciones en cuanto a los ministerios, pues ello trastoca todo el organigrama de la APN. En enero de 2016, con la asunción del Gobierno de “Cambiamos” se ampliaron en cantidad llegando a un total de 20. En septiembre de 2018, en medio de una situación de crisis económica se produce un fuerte cambio que reduce la APN a 10 ministerios siendo el resto convertido en Secretarías de Gobierno. Esto se puede observar en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Ministerios existentes en momentos seleccionados

Hasta noviembre de 2015 Ministerios (16)	Enero de 2016 Ministerios (20)	Septiembre de 2018 Ministerios (10)	Noviembre de 2019 Ministerios (11)
-Agricultura, Ganadería y Pesca	-Agroindustria	-Defensa	-Agricultura, Ganadería y Pesca
-Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	-Ambiente y Desarrollo Sustentable	-Salud y Desarrollo Social	-Defensa
-Cultura	-Ciencia, Tecnología e Innovación -Productiva	-Educación	-Salud y Desarrollo Social
-Defensa	-Comunicación	-Hacienda	-Educación
-Desarrollo Social.	-Cultura	-Interior, Obras Públicas y Vivienda	-Hacienda
-Economía y Finanzas Públicas	-Defensa	-Justicia y Derechos Humanos	-Interior, Obras Públicas y Vivienda
-Educación	-Desarrollo Social	-Producción y Empleo	-Justicia y Derechos Humanos
-Industria	-Educación y Deportes	-Relaciones Exteriores y Culto	-Producción y Empleo
-Interior y Transporte	-Energía y Minería	-Seguridad	-Relaciones Exteriores y Culto
-Justicia y Derechos Humanos	-Hacienda y Finanzas Públicas	-Transporte	-Seguridad
-Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	-Interior, Obras Públicas y Vivienda		-Transporte
-Relaciones Exteriores y Culto	-Justicia y Derechos Humanos		
-Salud	-Modernización		
-Seguridad	-Producción		
-Trabajo, Empleo y Seguridad Social	-Relaciones Exteriores y Culto		
-Turismo	-Salud		
	-Seguridad		
	-Trabajo y Empleo		
	-Transporte		
	-Turismo		

Fuente: Elaboración propia sobre la base del proyecto de investigación y de Neirotti et al. (2019).

La creación del Ministerio de Modernización, en 2016, se justificó desde la reinstalación de la necesidad de una “modernización” de la APN. Este organismo asumió varias de las responsabilidades que estaban condensadas en la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) y realizó, desde sus inicios la construcción de tableros de control de metas físicas para realizar un seguimiento de los programas desplegados en los diversos ministerios. En esa línea, desde la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto, se buscó poner al alcance de la ciudadanía información sobre los resultados de la gestión a fin de contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas⁵. Desde esta Subsecretaría se dio continuidad a los Planes Nacionales de Acción de Gobierno Abierto, a sus autoevaluaciones⁶ y a evaluaciones realizadas por el Mecanismo de Revisión Independiente⁶.

Entre los organismos desconcentrados de Presidencia de la Nación se encuentra el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) y, en él, la Dirección Nacional del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO). A partir del Decreto PEN 292/2018 el CNCPS comenzó a elaborar y ejecutar el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de políticas y Programas Sociales, el cual resultó de cumplimiento obligatorio para las políticas, programas, planes y proyectos sociales financiados con fondos del Tesoro Nacional o con financiamiento proveniente de Organismos Internacionales. Asimismo, habiendo adherido Argentina a la Agenda 2030⁷ en el 2015, y en continuidad con su rol en el seguimiento de la ejecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el CNCPS conformó y coordinó entre 2016 y 2019 la Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, integrada por 24 organismos de la APN (CNCPS, 2017, 2018a, 2019). En relación con los dispositivos hallamos que los Observatorios existentes en este organismo (de la Violencia contra las Mujeres, de Discriminación en Radio y Televisión, de la Discriminación en el Deporte y el Observatorio de la Discriminación en Internet) cambiaron de dependencia. Aunque no se hallaron indicios de continuidad del Observatorio Nacional del Deporte y Actividad Física que, hacia fines de 2015, fue transferido también al ámbito del Ministerio de Desarrollo Social.

En la JGM se encontraron múltiples estructuras con funciones de seguimiento y evaluación, de distinto nivel. La mayoría existentes

⁵ Ver: <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/gobiernoabierto>. Consultada en diciembre de 2016.

⁶ El Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza Global para el Gobierno Abierto monitorea los planes de acción para controlar que los gobiernos hagan seguimiento y cumplan los compromisos de gobierno abierto. Poduce informes de progreso anuales independientes para cada país participante.

⁷ En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el documento “Transformar nuestro mundo: La agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. La misma permite contar con un nuevo marco de trabajo global en las dimensiones económica, social y medio ambiental del desarrollo (Naciones Unidas, 2015).

⁸ A partir de la Ley de Acceso a la Información Pública puesta en vigencia en 2016, se creó la Agencia Nacional de Acceso a la Información Pública como ente autárquico con autonomía funcional en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. La misma debe velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la ley, garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y promover medidas de transparencia activa.

previamente. A ellas se sumaron, desde septiembre de 2018 las correspondientes al Ministerio de Modernización devenido en Secretaría de Gobierno. Hacia fines de 2016, a partir de la Ley de Acceso a la Información Pública se creó la Agencia Nacional de Acceso a la Información Pública⁸. En lo que respecta a los dispositivos de evaluación hallamos las siguientes situaciones:

- Continuidad con actualización
 - Sistema de Evaluación de Desempeño del Personal. Digitalización de la Evaluación de Desempeño por la Oficina Nacional del Empleo Público en 2017.
- Continuidad sin información actualizada.
 - Programa de Evaluación de Políticas Públicas. Sin actualización del Banco de Informes de Evaluación.
 - Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.
 - Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG).
 - Observatorio de la Negociación Colectiva del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral. Permanencia del Fondo pero no del Observatorio.
 - Observatorio de Políticas Públicas (OPP).
- Sin indicios de continuidad
 - Programa de Apoyo a la Implementación de la Gestión por Resultados (PRODEV).
 - Observatorio del Empleo Público.
- Cambio de jurisdicción
 - Observatorio Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos. Pasó a depender de la Secretaría General de Presidencia.

En lo que respecta a los Ministerios, una mirada comparativa entre 2016 y 2018 sobre la base del relevamiento realizado por Martínez (2019) encontramos que en ambos años, todos los ministerios contaban con estructuras de evaluación y seguimiento. También que persistieron algunos organismos descentralizados y desconcentrados con funciones de evaluación y producción de información (tales como la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Algunas modificaciones relacionadas con las estructuras a destacar son las de los entonces Ministerios de Educación y Deportes y de la

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). En el primer caso, fue la creación de la Secretaría de Evaluación Educativa con el fin de brindar insumos para la mejora continua de la educación con funciones que, desde 1993, ejercía la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). Desde dicha Secretaría se implementó Aprender que fue el dispositivo nacional de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes y de sistematización de información que reemplazó a los Operativos Nacionales de Evaluación de realización anual. En el segundo caso, la ANSES fue transferida del entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social al Ministerio de Desarrollo Social.

En lo relativo a los dispositivos, hacia fines de 2015, 9 ministerios (56%) contaban con dispositivos de seguimiento y evaluación (Neirotti, et al., 2019). Mientras que, en 2018, solo 5 (50%) contaban con dichos dispositivos. El relevamiento realizado permitió observar a partir de 2016, la discontinuidad de muchos de los existentes hacia fines de 2015, la desactualización de otros y la ausencia de desarrollos en aquellas estructuras que no disponían de los mismos en 2015. Por ejemplo el Ministerio de Defensa, el de Justicia y Derechos Humanos, el de Relaciones Exteriores y Culto y el de Seguridad (Martínez, 2019).

Resulta interesante resaltar la creación -en 2017- del Portal de Información de Ciencia y Tecnología Argentino que fue coordinado y administrado por la Subsecretaría de Evaluación Institucional dependiente de la Secretaría de Articulación Científico Tecnológica del Ministerio. Estaba dirigido a usuarios diversos: ciudadanos curiosos, científicos, emprendedores, funcionarios de gobierno, periodistas e informáticos⁹.

En relación con los dispositivos identificados en 2015, según ámbito de la política encontramos las siguientes situaciones:

Sector economía

- Continuidad con actividad.
 - Sistema de Seguimiento Físico – Financiero (SSFF). Información disponible actualizada hasta el segundo semestre de 2019.
 - Sitio del Ciudadano. Posteriormente denominado Presupuesto Abierto. Continuidad con actividad. Contiene información actualizada a la fecha sobre ejecución presupuestaria, recursos, gastos por jurisdicción, finalidad del gasto, entre otros. Además posee 30 *datasets* de datos abiertos para descargar.

⁹ Ver:

<http://datos.mincyt.gob.ar/#/>

Consultada en diciembre de 2017

- Sistema de Indicadores de Desarrollo Provincial. Continuidad con actividad. Información disponible actualizada hasta 2018.
 - Continuidad sin actualización.
 - Sistema de Indicadores de Desarrollo Provincial.
 - Sin indicios de continuidad.
 - Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Financiera (PROFIP).
- Sector educación, cultura y ciencia y técnica
- Continuidad con actividad.
 - Programa de Evaluación Institucional (PEI). Información disponible actualizada hasta 2018. Se encontraron indicadores de avances en las etapas de evaluación y mejoramiento a Abril 2019.
 - Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA). Información disponible actualizada hasta 2018 (se realiza cada 3 años desde 2000).
 - Operativos Nacionales de Evaluación. Reemplazados por los dispositivos Aprender y Enseñar. Información disponible actualizada hasta 2019.
 - Sistema Nacional de Indicadores Educativos. Información actualizada a 2018.
 - Sistema de Información Cultural de la Argentina. Con información sobre la Encuesta Nacional de Consumos Culturales que provee los datos al Sistema de Indicadores Culturales actualizados hasta 2017 y otros informes a 2019.
 - Sistema integrado de indicadores de Ciencia y Tecnología. Información disponible actualizada hasta 2019. Los últimos productos disponibles son la Encuesta Nacional de Innovación (ENDEI) 2014-2016 y la publicación de Indicadores de Ciencia y Tecnología. Argentina 2017. Por otra parte, se encontraban en ejecución el Relevamiento Anual de Actividades de CYT 2019 y la Encuesta sobre I+D Sector Empresario 2019.
 - Continuidad sin actualización.
 - Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (ONCTIP).
 - Sin indicios de continuidad.

- Programa Nacional de Evaluación y Fortalecimiento de Programas de Ciencia, Tecnología e Innovación (PRONEP).
- Sector planificación
- Sin indicios de continuidad.
 - Plataforma de identificación de problemáticas.
- Sector salud
- Continuidad con actividad.
 - Sistema Integrado de Información Sanitaria. Con información actualizada a 2019.
 - Sala de Situación de Salud Virtual. Con información actualizada.
 - Observatorio Federal Argentino de Recursos Humanos en Salud (RHUS). Con estadísticas e informes actualizados a 2017 y 2018 e información actualizada.
 - Continuidad con reemplazo
 - Unidad Coordinadora de Evaluación y Ejecución de Tecnologías en Salud. Reemplazada por Resolución del Ministerio de Salud 623/2018 por la Comisión Nacional de Evaluación de Tecnologías.
 - Sin indicios de continuidad.
 - Observatorio MERCOSUR de Sistemas de Salud.
- Sector trabajo y seguridad social
- Continuidad con actividad.
 - Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE). Algunos trabajos y estadísticas a marzo 2019.
 - Observatorio de la Seguridad Social. Los documentos recientes eran el Boletín Mensual de la AUH para protección social con fecha mayo de 2019 y un estudio llamado “Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050”.¹⁰
 - Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA). El trabajo más reciente fue la Encuesta de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes (EANNA) de 2016-2017.
- Sector transporte
- Continuidad con actividad.
 - Observatorio Vial. Con información actualizada: Estadísticas (2018) y Estudios e Informes (2019).
- Sector turismo
- Sin indicios de continuidad.

¹⁰<http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Perspectivas%20del%20Sistema%20Integrado%20Previsional%20Argentino%20y%20de%20ANSES%20años%202015-2050-1.pdf>

- Observatorio de Productos Turísticos.
- Sistema de Información y Estadística Turística.

Cabe señalar que durante la investigación resultó complejo encontrar información sobre las distintas jurisdicciones de la APN. Tal fue el caso, por ejemplo de la Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas, la que en su página, exponía brevemente que se encargaba de facilitar la implementación de las políticas públicas relacionadas con los Objetivos del Gobierno¹¹ pero que no pudimos profundizar con información disponible sobre sus responsabilidades y funciones en el Mapa del Estado. Esto se reiteró en páginas de otros organismos.

¹¹ Ver: <http://mapadeleestado.jefatura.gob.ar/>

Consultada en diciembre de 2016

Normas

Entre las normas interesantes del período 2016 y 2018 se destacan las que refieren a cuestiones que trascienden lo estructural generando un marco para el ejercicio de la función evaluación, determinan evaluaciones específicas o crean potenciales fuentes de insumos para la misma. De ellas seleccionamos: las que establecen los Planes de Gobierno Abierto y el Plan de Apertura de datos, la Ley 27275/16¹² de Acceso a la información pública, el Decreto PEN 292/2018 que determina la evaluación de programas sociales con impacto social.

Los Planes Nacionales de Acción del Gobierno Abierto se iniciaron en la gestión de la Presidenta Cristina Fernández y se continuaron posteriormente. El Primer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto contó con 19 compromisos para el bienio 2013-2015¹³. El Segundo Plan (2015-2017) incluyó seis compromisos y estableció que se presentasen otros de medio término en julio de 2016 (es decir, de un año de ejecución). Luego del trabajo con la sociedad civil, la Argentina incorporó nueve compromisos, sumando un total de 15 a cumplirse a julio de 2017. El Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2017-2019), elaborado a partir del trabajo colaborativo entre gobierno y sociedad civil incluyó 44 compromisos de reforma adoptados por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los órganos de control externo y garantes de derechos, y gobiernos provinciales. Durante la implementación del Tercer Plan de Acción, se reportaron los avances en la ejecución de los hitos establecidos para el cumplimiento de los compromisos a través de un tablero de acceso público¹⁴. Por su

¹² Sitio oficial que brinda información sobre las estructuras organizativas de la Administración Pública Nacional centralizada, descentralizada, empresas y sociedades del Estado. Permite conocer: objetivos, responsabilidades, organigramas, normativas y autoridades.

¹³ Es pertinente señalar que en 2012 Argentina se unió a la Alianza para el Gobierno Abierto que tiene un alcance mundial.

¹⁴ Ver: <https://trello.com/b/4kMQboRX/compromisos-participaci%C3%B3n-ciudadana>
Consultada en diciembre de 2017.

parte el Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto 2019-2021 está conformado por 15 compromisos. Cabe señalar que los planes cuentan con seguimiento de los compromisos y evaluaciones de medio término y finales.

La política nacional de datos abiertos tiene como objetivo facilitar a los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, periodistas y el sector privado el descubrimiento, la reutilización y la generación de valor a partir de los datos que produce el Estado Nacional. A partir del Decreto 117/2016 del Ministerio de Modernización se instituyó el Plan de Apertura de Datos y, más adelante, por la Ley de Acceso a la Información Pública, se establecieron las bases para que los datos públicos en poder de los organismos de la APN estuviesen disponibles en medios, formatos y bajo licencias que facilitasen su consulta, acceso y reutilización. Por medio de dicho Decreto, se involucró oficialmente en el mismo a ministerios, secretarías, organismos desconcentrados y descentralizados. En ese marco, la Dirección Nacional de Datos e Información Pública implementó el Portal Nacional de Datos Públicos (datos.gob.ar) como punto de acceso para facilitar la búsqueda y consulta de los datos del Gobierno Nacional.

Como ya lo mencionamos antes, el Decreto PEN 292/2018, fue de aplicación en el ámbito del CNCPS. Confería al SIEMPRO un rol central en la evaluación de programas con impacto social. En el Decreto, en su sexto considerando se definió la evaluación de políticas, programas, planes y proyectos con impacto social, como:

...una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y rigurosa; encaminada a identificar, obtener y proporcionar datos e información válida y confiable sobre los mismos; lo que permitirá mejorar tanto su diseño como su implementación, y asegurar el acceso a los derechos humanos que se busca promover (p.1)

El Decreto reconocía la necesidad de institucionalización de un espacio de gestión que contribuyera a la articulación de las diversas áreas de Gobierno que administraban datos. Asimismo, focalizaba en el suministro de información estratégica de las jurisdicciones de la APN, organismos provinciales y municipales que ejecutaban planes, programas y proyectos sociales con fondos del Tesoro Nacional y de Organismos de Financiación Internacional. Además,

como ya señalamos, estableció el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales con impacto social en vinculación con la correcta aplicación de los recursos públicos asignados y enmarcado en el Objetivo de Gobierno IV de Desarrollo Humano Sustentable.¹⁵

Posteriormente al Decreto, el CNCPS publicó el documento Lineamientos de Monitoreo y Evaluación (CNCPS, 2018b). Los programas y proyectos con impacto social a incluir en los planes de monitoreo serían seleccionados sobre la base de criterios de relevancia estratégica y presupuestaria y necesidades de información de los gestores. Asimismo, establecía que los programas con impacto social que contasen con financiamiento provenientes de organismos internacionales estarían sujetos a esos lineamientos y se debería incorporar como contraparte al SIEMPRO en los temas referidos al seguimiento y evaluación en las instancias de formulación y ejecución de los proyectos. Cabe señalar que para su revisión y aprobación debían elaborar una matriz de indicadores utilizando para su construcción las metodologías de Marco Lógico o Teoría del Cambio.

Por último, cabe señalar que en el ámbito legislativo el tema del seguimiento y la evaluación ha sido un tema recurrente en diversos proyectos de ley. Si consideramos el período 2011-2019 incluyendo los dos últimos mandatos de gobierno (del Frente para la Victoria –FPV- y Juntos por el Cambio), en el Congreso de la Nación se presentaron veintidós (22) proyectos de ley que proponían la institucionalización de la evaluación de políticas públicas a través de la creación de sistemas y organismos integrales o transversales (políticas públicas) o sectoriales abarcativos. La mayoría presentados en la Cámara de Diputados en ambos períodos y, en aproximadamente el mismo número (doce (12) en 2011-2015 y diez (10) en 2016-2019. En el primer periodo, el partido Propuesta Republica (PRO) presentó una mayoría amplia de proyectos de ley¹⁶ que podría explicarse por su rol opositor lo que se desdibuja en el siguiente, en que el FPV y el PRO presentan la misma cantidad de proyectos ¹⁷ (Brissón, Molina, 2019, 2018).

Informes de monitoreo y evaluación

Como hemos mencionado el Banco de Evaluaciones dependiente del Programa de Evaluación de Políticas Públicas (en la JGM), que hasta

el 2015 se había nutrido de informes de evaluación provenientes de distintos sectores y ámbitos de gestión, no se actualizó durante la gestión siguiente.

Respecto de los planes de Gobierno Abierto se pudo acceder a los informes de autoevaluación final y autoevaluación de medio término del II Plan de Acción 2015-2017 y el de autoevaluación final del III Plan de Acción 2017-2019. También a los informes sobre los avances del III Plan 2015-2016 y a informes 2017-2019, 2015-2016 y 2015 realizados por el Mecanismo de Revisión Independiente (Pousadela, 2020, 2017, 2015).

Para el periodo 2016-2019, hallamos informes de CONEAU sobre acreditaciones de carreras de riesgo y de posgrado accesibles a través de los buscadores respectivos y accedimos a un total de cuarenta (40) evaluaciones externas a través de su página (sin que ello sea la totalidad de las mismas)¹⁸. También obtuvimos veinte (20) informes (con la misma salvedad) del Programa de Evaluación Institucional (PEI) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productivas¹⁹.

En el sector educación encontramos las evaluaciones del operativo “Aprender” de los años 2016, 2017, 2018 y del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos 2018 (más conocido como PISA (por su sigla en inglés). En salud hallamos 6 informes de evaluación de tecnologías sanitarias del periodo de la Dirección Nacional de Calidad en Servicios de Salud y Regulación Sanitaria y 8 informes de evaluación de tecnologías sanitarias de la Comisión Nacional de Evaluación de Tecnologías de Salud además de una evaluación del año 2017 del Programa Remediar + Redes. En Desarrollo Social, accedimos a la evaluación colaborativa “Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la asignación Universal por Hijo” con participación de equipos de diferentes centros de investigación y organismos: la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, el CNCPS, el Ministerio de Desarrollo Social y la ANSES. Se hizo con el apoyo de UNICEF y se publicó en 2017.

Hacia fines de 2019, el SIEMPRO actualizó su página publicando términos de referencia (TDR) para Evaluaciones, reportes de monitoreo y e información sobre evaluaciones de planes y programas. Al respecto de estas últimas hallamos solo los informes sobre la Línea de Base del Programa Primeros Años: Acompañando la crianza realizada por *Voices! Research & Consultancy* y el estudio sobre el diseño, los procesos

¹⁵ En diciembre de 2016, el Presidente Macri presentó sus Objetivos de Gobierno (8) y las Iniciativas prioritarias (100). <https://www.casarsada.gob.ar/objetivosdegobierno/>. Consultada en diciembre de 2019.

¹⁶ Presentó el PRO 8/12 proyectos.

¹⁷ FPV y PRO presentaron 3 proyectos cada uno (del total de 10 del periodo).

¹⁸ Ver: <https://www.coneau.gob.ar/coneau/publicaciones/evaluaciones-externas/>. Consultada en diciembre de 2019.

¹⁹ Ver: <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/pei/informes-evaluacion-externa>. Consultada en diciembre de 2019.

y el financiamiento del Plan Nacional de Prevención del Embarazo no Intencional en la Adolescencia desarrollado por la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y la Dirección Nacional del SIEMPRO. Por las fichas técnicas disponibles encontramos que se mencionan:

- Con informes presentados (además de los dos anteriores): a) una evaluación desde la perspectiva de los destinatarios del Plan Nacional de Prevención del Embarazo no Intencional en la Adolescencia llevada a cabo por una consultora en asociación con la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF)²⁰ y b) una evaluación de diseño y procesos de los Programa de Conexiones Sanitarias Domiciliarias realizada por el Área de Evaluación del SIEMPRO.
- En desarrollo, las evaluaciones: a) de impacto del Programa Primeros Años: Acompañando la crianza -para el cual se realizara el relevamiento de la línea de base mencionada anteriormente- a cargo del área de evaluación del Programa y b) de resultados del Programa Hacemos futuro desarrollado por el Centro de Investigaciones en Estadística Aplicada de la UNTREF (relevamiento de datos) y Área Evaluación Dirección Nacional del SIEMPRO (análisis de resultados).

Los reportes trimestrales de monitoreo del periodo refirieron a los siguientes planes y programas: Asignación Universal por Hijo; Hacemos Futuro; Pensión Universal para el Adulto Mayor; Pensiones no Contributivas; Plan Sumar; Plan Nacional de Prevención y Reducción del Embarazo Adolescente; Plan Nacional de Primera Infancia; Plan Nacional de Seguridad Alimentaria; Programa Argentina Trabaja.; Programa Ellas Hacen; Programa Ingreso social con trabajo; Programa Nacional de Empleo; Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos; Tarifa social al transporte.

3. ANÁLISIS Y REFLEXIÓN SOBRE EL PERIODO 2016-2019

En una mirada general del periodo, destacamos como avances positivos: la creación de la Agencia Nacional de Acceso a la Información Pública, el establecimiento de los planes de apertura de datos, la continuidad del SIEMPRO, de la CONEAU y del PEI; la persistencia del interés legislativo en institucionalizar la evaluación

de políticas públicas, la continuidad de relevamientos y evaluaciones y de su difusión en los sectores educación y ciencia y tecnología; la continuación de los Planes Nacionales de Gobierno Abierto; la implementación de los Planes Anuales de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales y la publicación de nuevas guías para orientar evaluaciones específicas; la elaboración de indicadores en el marco de los ODS y sus respectivas metas.

Desde una mirada más específica relativa al mismo periodo, se evidencia un proceso de fuerte expansión de jurisdicciones en la APN al principio seguida de una fuerte contracción. Ello redundó negativamente en el fortalecimiento de las capacidades existentes y se refleja particularmente en los dispositivos de seguimiento y evaluación, que decrecieron cuantitativamente y en los cuales, además se halló escasa actividad. Asimismo hallamos dificultad para encontrar información, por ejemplo, sobre funciones, responsabilidades primarias y organigramas en las distintas páginas web visitadas en las que se comunicaba lo que se hacía sin mención a los que cada organismo en particular debía hacer.

En cuanto a las evaluaciones de planes y programas, fue notable su no disponibilidad. De acuerdo a las investigaciones previas, en el periodo 2011-2015 se pudo acceder a un número importante de evaluaciones. Además, los sectores de la política en los que aplicaban eran más diversos que en el periodo en cuestión. En este punto se reitera la predominancia de las evaluaciones en ciencia y técnica, educación superior, educación y salud siendo considerable la ausencia de evaluaciones en sectores como protección social, empleo, trabajo, turismo, vivienda, entre los principales. Esto podría tener explicación en la discontinuidad de programas, en la decisión de no evaluar en esos sectores o a una conceptualización de la evaluación de políticas públicas como mecanismo de vigilancia y, en consecuencia, restringida a los fines del control y la fiscalización más que al aprendizaje y el mejoramiento.

Una reflexión especial requiere el SIEMPRO. En cuanto a su producción, se diversifica en informes de monitoreo, TDR y teorías del cambio para los programas y planes. Aunque, las evaluaciones disponibles son notablemente escasas. El Decreto 298/18, que establece los Planes Anuales de Evaluación se enmarca en el Objetivo de Gobierno IV “Desarrollo Humano Sustentable”. Pero, el monitoreo y la evaluación que abarca el mismo se ciñe a políticas, programas y

²⁰ *Estudios y Proyectos. Asociación Civil en asociación con Centro de Investigaciones en Estadística Aplicada (CINEA) -Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).*

proyectos sociales. La perspectiva de desarrollo humano sostenible requeriría diversos campos de políticas públicas, más allá de las sociales a las que termina remitiendo el articulado. Si bien en los considerandos, se incluyen “políticas, programas, planes y proyectos con impacto social”, en el articulado queda claramente establecida la restricción. Y, pese a ofrecer una definición que menciona a la toma de decisiones y a los derechos humanos, el Decreto en su conjunto manifiesta un énfasis en los aspectos referidos a la información, su concentración, intercambio y entrecruzamiento, orientado a resultados y a la eficiencia en el uso de los recursos públicos. En el mismo, el rol del SIEMPRO queda limitado a: definición de objetivos y tipo de evaluaciones, elaboración de TDR, la supervisión general, la difusión y la elaboración y seguimiento de la agenda de mejora. En las actividades de evaluación podrán participar investigadores/ consultores individuales, equipo de evaluadores, centros de estudios, universidades y consultoras nacionales o internacionales. La existencia de TDR denota la decisión de contratar las evaluaciones externas por lo que llama la atención que las universidades nacionales con experiencia en el tema no fueran mencionadas como consultoras privilegiadas para la tarea. También pone en tela de juicio el fortalecimiento de las capacidades evaluativas en la APN. Por ello, pese a que inicialmente el Decreto pareciera recuperar el protagonismo del SIEMPRO, en los lineamientos en los que se operativiza el mismo, su rol se concreta en la elaboración de informes de monitoreo la contratación de las consultoras externas, la supervisión de su trabajo y el seguimiento de planes.

4. HACIA UNA PERSPECTIVA INTEGRADA DE LA EVALUACIÓN

A la situación de deterioro de los indicadores sociales y económicos, y por tanto de vulnerabilidad de la población, en la cual asumió el nuevo Gobierno Nacional en diciembre de 2019 se sumó la existencia de una deuda reconocida internacionalmente como insostenible y la situación de emergencia social y económica generada por la pandemia del COVID-19 a partir de marzo de 2020.

Tempranamente –desde febrero de 2020– se tomaron medidas para prevenir la expansión de la enfermedad, prever su adecuada atención

y mitigar sus consecuencias económicas y sociales. El informe de marzo de 2020 de la Confederación Sindical Internacional puso a la Argentina entre los 12 países que mayor protección desplegaron en el mundo durante la pandemia (Alemania, Argentina, Austria, Canadá, Dinamarca, Francia, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido, Singapur, Suecia):

Durante la pandemia, la Argentina (y posteriormente) hace enormes esfuerzos para garantizar los derechos en un marco de dignidad y justicia social “empezando por los últimos alcanzar a todos” como ha señalado el Presidente Alberto Fernández (Fernández, 2020). El escenario de fragilidad plantea a la evaluación la necesidad de proveer aportes útiles y oportunos para la toma de decisiones en la complejidad (de los problemas y las intervenciones). En ese sentido, se suman a las actividades evaluativas usuales (las del SIEMPRO siguiendo su planificación anual o las pautadas en las Unidades de Financiamiento Internacional, por ejemplo) aquellas relacionadas con la evaluación de los resultados, efectos e impactos de las medidas del gobierno que presentan una temporalidad más apremiante.

Los hallazgos de nuestras investigaciones nos han permitido identificar condiciones y posibilidades para pensar la evaluación de políticas públicas de una manera integral, integradora y con enfoque de derechos. Se han producido progresos pero quedan varios desafíos. Es necesario continuar avanzando para concretar un marco normativo adecuado, que permita la estructuración de espacios e instancias estables en la administración pública, que asegure la asignación de financiamiento apropiado y oportuno, que habilite la construcción de las capacidades específicas (Garde Roca, 2007, 2004; Ruiz Martínez, 2012; Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas, 2020). Asimismo es necesario continuar promoviendo la articulación con las universidades para la formación de los evaluadores, que haga sinergia con las redes de profesionales dedicadas a la temática y que favorezca el desarrollo de un enfoque integral y una práctica sistemática de la evaluación con una activa participación de la ciudadanía superando la fragmentación respecto a la acción gubernamental. De este modo, apoyados en lo existente avanzamos en su fortalecimiento e integración. Así, se podrá promover una cultura evaluativa nacional apuntando al fortalecimiento de la acción estatal, de la deliberación pública y, por tanto, de la democracia.

Referencias

BRISSON María Eugenia; MOLINA María Gabriela. **Proyectos de ley relacionados con la evaluación de políticas públicas. Cámara de Diputados. 2003-2018.** Ponencia. XIV Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia”. Organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de San Martín, San Martín, 17 al 20 de julio de 2019.

BRISSON María Eugenia; MOLINA María Gabriela. **Institucionalidad de la evaluación en el campo legislativo. Cámara de Senadores entre 2003 y 2018.** Ponencia. X Jornadas de Sociología organizadas por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Mesa 21: Evaluación para la transformación. 5 al 7 de diciembre de 2018.

COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA – CONEAU. **Posgrados acreditados de la República Argentina.** 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CONEAU-Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, 2019.

CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. **Implementación de la Agenda 2030. Argentina 2016-2019.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2019.

CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. **Resolución 310/2018. Lineamientos de Monitoreo y Evaluación de políticas, programas, planes y proyectos sociales.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2018b.

CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. **Informe de País.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2018a.

CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. **Primer Informe Voluntario Nacional.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2017.

CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. **Evaluación primeros años. Acompañamos la crianza.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2016.

FERNÁNDEZ Alberto. **Discurso presidencial de apertura de las sesiones legislativas. Presidencia de la Nación.** Disponible: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/46746-discurso-del-presidente-alberto-fernandez-al-encabezar-la-apertura-del-periodo-138-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion> Consultado en: 20 de ag. 2020.

Garde Roca, Juan Antonio. **La creación de la agencia de evaluación en España. Evaluación.** ICE, Revista de Economía, 1(836):11-17, 2007. Disponible: <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1046>, Consultado en: 1 de ag. 2020

Garde Roca, Juan Antonio. **La Evaluación de Políticas Públicas y su Institucionalización en España.** Gestión y análisis de políticas públicas Nº 38. 2004. Disponible: <https://doi.org/10.24965/gapp.vi30-31.371>, Consultado en: 1 de ag. 2020

International Trade Union Confederation. **COVID-19 – The Best Country Responses for Working People. Putting people first. 12 governments show the world how to protect lives, jobs and incomes.** ITUC, 2020. Disponibilidad web: <https://www.ituc-csi.org/covid-19-best-country-responses?lang=en> Consultado en: 27 de mzo. 2020.

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. **II Plan de Acción de Gobierno Abierto de la República Argentina 2015-2017.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Subsecretaría de Tecnologías de Gestión, 2015.

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. **I Plan de Acción de Gobierno Abierto en 2013-2015.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Subsecretaría de Tecnologías de Gestión, 2013.

Ley 27275/16 de Acceso a la Información Pública.

Disponible: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm> Consultado en: 20 de ag. 2020.

MARTÍNEZ Analía. **Las estructuras de evaluación en la Administración Pública Nacional en 2016-2019.** Ponencia. XIV Congreso Nacional de Ciencia Política. La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia. Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de San Martín. San Martín, 2019.

MATUS Carlos. **Teoría del Juego Social.** Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa, 2007.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y CIENCIA Y TÉCNICA. **Argentina en PISA 2018. Informe de resultados.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia y Técnica, 2019.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y CIENCIA Y TECNOLOGÍA. **Aprender 2018. Informe Nacional de Resultados 6º Año Nivel Primario.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia y Técnica, 2019.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. **Aprender 2017. Análisis de desempeños por capacidades y contenidos. Nivel Primario.** Serie de Documentos Técnicos N 8. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación, 2017.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. **Aprender 2017. Informe de resultados. Secundaria.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación, 2017.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. **Aprender 2017. Producción escrita. Narrativa. Educación Primaria 4º Año. Informe de resultados.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación, 2018.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. **Aprender 2017. Informe de resultados. Primaria.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación, 2017.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y DEPORTES. **Aprender 2016. Informe de Resultados.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación y Deportes, 2016.

MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN. **Informe de Autoevaluación de fin de término del II Plan de Acción 2015-2017.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Modernización, 2017.

MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN. **Informe de autoevaluación de medio término II Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto 2015-2017.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Modernización, 2016.

MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN. **Decreto 117/2016. Plan de Apertura de Datos.** <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-117-2016-257755> Consultado en: 20 de ag. 2020.

MINISTERIO DE SALUD. **Resolución 623/2018. Creación de la Comisión Nacional de Evaluación de Tecnologías.** Disponible: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/180957/20180403> Consultado en: 20 de ag. 2020.

MINISTERIO DE SALUD. **Evaluar para seguir adelante: Resultados del Programa Redes.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Salud, 2017.

NEIROTTI Nerio. **Los desafíos de la evaluación para el fortalecimiento de la democracia.** En: NEIROTTI Nerio (Coord), MATTALINI Matías, CARPINACCI Luciana (Eds). Evaluación y toma de decisiones. Diálogos entre políticos y académicos para fortalecer la democracia. 1era Ed. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa, p. 23-56, 2019.

NEIROTTI Nerio. **Hacia un nuevo paradigma en evaluación de políticas públicas.** En NEIROTTI Nerio (Coordinador). BRISSON

María Eugenia, MATTALINI Matías. (Editores). La evaluación de las políticas públicas: reflexiones y experiencias en el escenario de transformaciones del Estado. Remedios de Escalada, Lanús: Ediciones de la UNLa, p. 13-30, 2015.

NEIROTTI Nerio; BRISSÓN María Eugenia; MATTALINI Matías. **Tiempos de Retorno del Estado. La Evaluación de las Políticas Públicas en la Argentina.** Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa, 2019.

OPEN GOVERNEMENT PARTERSHIP. **Argentina Informe de Avance 2013-2014.** Primer informe de avance. Mecanismo de Revisión independiente, 2015.

PODER EJECUTIVO NACIONAL. **Decreto 292/2018. Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales.** Disponible: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-292-2018-308653> Consultado en: 20 de ag. 2020.

POUSADELA Inés. **Informe sobre el Diseño del III Plan de Acción de Argentina. 2017-2019.** Mecanismo de Revisión Independiente, 2020.

POUSADELA Inés. **Informe de Avances de Argentina 2015-2016.** Mecanismo de Revisión Independiente, 2017.

RUIZ MARTÍNEZ, Ana. Panorámica actual de la evaluación de las políticas públicas. Presupuesto y Gasto Público, vol. 68/2012. Secretaría de Estado de Presupuesto y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales: 13-23. Disponible en: https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/68_01 Consultado en: 1 de ag. 2020.

SECRETARÍA DE GOBIERNO DE MODERNIZACIÓN. **IV Plan de Acción 2019-2021.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Gobierno de Modernización, 2019.

SECRETARÍA DE GOBIERNO DE MODERNIZACIÓN. **Informe de Autoevaluación final del III Plan de Acción 2017-2019.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Gobierno de Modernización, 2019.

Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas. Claves para la Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas en España. 2020. Disponible en: http://www.congreso.es/docu/comisiones/reconstruccion/documentacion_participacion_ciudadana/20200614_C17.pdf Consultado en: 8 jul. de 2020.

UNICEF. **Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la asignación Universal por Hijo.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Administración Nacional de la Seguridad Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales, 2017.

✓ La capacidad transformativa de la Evaluación.

Una reflexión desde la perspectiva del sujeto evaluador.

Celeste Ghiano¹

¹ Evaluadora del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública - Universidad Nacional de Córdoba IIFAP- UNC
ghiano-celeste@gmail.com

Resumo: Este artículo se propone reunir algunos paradigmas hermenéuticos de la investigación en ciencias sociales con las perspectivas pluralistas de la Evaluación de políticas públicas. Especialmente se enfatiza en la importancia de la Reflexividad de la persona evaluadora, como constructora de sentidos a partir de la performatividad de las estructuras de evaluación; y como transformadora de realidades. Asimismo se desarrolla una reflexión acerca de la necesidad de indagar sobre nuevas formas de enseñar y aprender a evaluar, más vinculadas a nuestras realidades locales y regionales. Nos acercaremos entonces a pensar en una/s Epistemología/s del Sur, que tengan en cuenta el empoderamiento del público afectado por una política, programa o proyecto a evaluar, a partir de enfoques participativos y democráticos y con sensibilidad cultural.

Palabras-clave: Evaluación, Transformadora, Reflexividad, Empoderamiento, Epistemologías del Sur

EN *The transformative capacity of evaluation. A perspective from the Evaluator.*

Abstract: This article aims to make some links between hermeneutical paradigms of social science research and the pluralistic perspectives of Public Policies' Evaluation. Special emphasis is placed on the importance of evaluator's Reflexivity, as a constructor of meanings based on the performativity of evaluation structures; and as a transformer of realities. Likewise, a reflection is developed about the importance of inquiring in new ways of teaching and learning to evaluate, linked to our local and regional realities. We will then make a special zoom about a South Epistemology / ies, which include the empowerment of the public affected by a policy, program or project to be evaluated, based on participatory and democratic approaches and with cultural sensitivity.

PT-BR *A capacidade transformadora de avaliação. Uma perspectiva do sujeito avaliador.*

Resumo: Este artigo tem como objetivo reunir alguns paradigmas hermenéuticos da pesquisa em ciências sociais com as perspectivas pluralistas da Avaliação de Políticas Públicas. Ênfase especial é colocada na importância da Reflexividade do avaliador, como construtor de significados a partir da performatividade das estruturas de avaliação; e como transformador de realidades. Da mesma forma, desenvolve-se uma reflexão sobre a necessidade de investigar novas formas de ensinar e aprender a avaliar, mais vinculadas às nossas realidades locais e regionais. A seguir, nos aproximaremos de pensar uma Epistemologia (s) do Sul, que leve em conta o empoderamento do público afetado por uma política, programa ou projeto a ser avaliado, com base em abordagens participativas e democráticas e com sensibilidade cultural.

FR *La capacité de transformation de l'évaluation. Une perspective du sujet évaluateur.*

Résumé: Cet article vise à rapprocher certains paradigmes herméneutiques de la recherche en sciences sociales avec les perspectives pluralistes de l'évaluation des politiques publiques. Un accent particulier est mis sur l'importance de la réflexivité de l'évaluateur, en tant que constructeur de significations basées sur la performativité des structures d'évaluation; et comme transformateur de réalités. De même, une réflexion se développe sur la nécessité d'enquêter sur de nouvelles méthodes d'enseignement et d'apprentissage pour évaluer, liées à nos réalités locales et régionales. Nous nous rapprocherons alors de la réflexion sur une / des épistémologie / s du Sud, qui prennent en compte l'autonomisation du public affecté par une politique, un programme ou un projet à évaluer, sur la base d'approches participatives et démocratiques et avec une sensibilité culturelle.

INTRODUCCIÓN:

El título del Dossier que integra este artículo -así como las preguntas disparadoras del Volumen general del que forma parte,- me han interpelado especialmente. Pues se trata de temas sobre los cuales he desarrollado algunas preguntas a lo largo de mi investigación y actualmente son temas que estamos profundizando en el *Grupo de Estudios de Epistemologías de la Evaluación desde y para nuestra América*¹: ¿qué lentes estamos utilizando al momento de construir indicadores para evaluar?; ¿Qué sucede con la interseccionalidad de nuestro sujeto de estudio? y ¿qué sucede con la nuestra?.

Es conocido que el giro lingüístico acaecido en todas las ciencias y especialmente en las ciencias sociales, nos trajo algunas nuevas e importantes reflexiones, como la relevancia de comprender que la creación de significados es siempre inter-subjetiva y que los procesos de constitución de sentido son colectivos. Ello implica la posibilidad de pensar el *ser con otros* (Giddens, 1995, p. 42) e, inherentemente el *pensar con otros* o *evaluar con otros*, en tanto somos seres sociales y nuestras interpretaciones no constituyen la única forma de ver la realidad. Esto nos conduce a un primer dilema ético de la evaluación: si el juicio del sujeto evaluador es un proceso de constitución de sentido -que se origina en la interpretación del evaluador, y que desemboca en *construcciones que intentan fijar una parte de la realidad* (Dahler-Larsen, 2007, p. 99) - ¿quién está capacitado y legitimado para evaluar un proyecto, un programa o una política pública?

Aquí surge para la persona evaluadora la exigencia ética de justificar cada una de sus elecciones: desde el concepto que elige de Evaluación hasta el uso que hace de ciertos términos al crear indicadores; desde el modo en que analiza el contexto a evaluar a las herramientas metodológicas que elige utilizar, etc. Es decir, en este ámbito queda manifiesta la necesidad de superar estructuras lingüísticas (simbologías) para pasar a comprender *los contextos del habla* (Pitkin, 1984); interpretar la práctica que genera y de la cual surge dicho lenguaje, lo *performativo* (Fraser, 1997) del discurso del/a evaluador/a.

La inter-subjetividad y el giro lingüístico son ejes centrales en la cuarta y quinta generación de estudios sobre Evaluación (enfoques pluralistas)². En este marco, en tanto la o el evaluador es *un* observador de *una* realidad, no sólo debe adquirir capacidades sobre los marcos

teóricos y las metodologías que debe aplicar para evaluar, sino que también es necesario que sea capaz de explicar los contextos de su propia interpretación de esa realidad y cómo lo hace discurso en sus informes de evaluación.

La Reflexividad o Conciencia de evaluador/a: las consecuencias de la Evaluación y la subjetividad

En este punto, apelamos a tres conceptos fuertes para fundamentar esta necesidad de dar cuenta de nuestras propias interpretaciones como evaluadores/as: la *Reflexividad* (Giddens, 1995) -como la necesidad de realizar una doble hermenéutica en los procesos de investigación/evaluación-, la *vigilancia epistemológica* (De Souza Santos, 2017) - que implica identificar e interpretar los propios contextos de aprendizaje y desarrollo de los conocimientos- , y la *Conciencia de la investigadora/evaluadora* (Guber, 2005) -entendida como la necesidad de identificar y reconocer nuestra propia epistemología, y tenerla presente al desempeñar nuestro rol en el proceso -. Estas perspectivas sugieren que el agente (en nuestro caso la persona evaluadora), es capaz de dar los motivos de su accionar, de racionalizarla, y al mismo tiempo de pensarla a partir de su existencia con otros, lo que implica el *registro del escenario de esa interacción* (Giddens, 1995, p. 43), la posibilidad de analizar nuestras acciones en un marco de alternativas, entendiendo que las significaciones son siempre *públicas*.

En el mismo sentido, Knorr Cetina (2005, p 143) nos recuerda que... *los objetos científicos no son sólo fabricados técnicamente, sino que están inextricablemente construidos simbólicamente y políticamente.*

Partiendo de concebir a la Evaluación como una actividad humana y, por tanto regida por reglas, intencional, conceptual (Winch, citado por Pitkin, 1984, p. 353), cargada de simbolismos y política (Knorr Cetina, 2005) proponemos otro sentido del concepto planteado por Giddens, que nos lleva un paso más adelante en este análisis. Pensar la Reflexividad también -jugando con el lenguaje- que se le aduce etimológicamente, y que alude a un *reflejo* que se produce a partir de nuestras acciones *generando consecuencias*, en este caso con la Evaluación.

¹ Se trata de un grupo interdisciplinario e internacional en el que nos hemos autoconvocado un grupo de docentes e investigadoras/es desde las ciencias sociales, económicas y humanidades para dar cuenta de nuestra/s identidad/es y cómo éstas se interrelacionan con las evaluaciones que llevamos adelante.

² En los estudios sobre enfoques de la Evaluación, encontramos una evolución en generaciones, entendiendo que el desarrollo de una disciplina es siempre una construcción que sostiene algunos conceptos y herramientas y desecha otros, adecuándose a los contextos históricos. En este sentido encontramos cinco generaciones actualmente, de las cuales las primeras tres son identificadas con una perspectiva gerencial con foco en los objetivos y resultados, mientras que las últimas dos se identifican como pluralistas o colaborativas, donde el foco está en el contexto construido intersubjetivamente.

De este modo podemos señalar la relevancia para la persona evaluadora de poder explicar sus interpretaciones, hacerlas *reflexivas* a partir del registro del escenario de su interacción y con conciencia de sus propios condicionamientos al interpretar su objeto/sujeto de estudio (Guber, 2001, p. 19). El *reflejo* implica las consecuencias que genera esa interpretación previa (del contexto, de los términos a utilizar, de los métodos que se seleccionan) en la acción que finalmente se lleva a cabo, por ejemplo en la evaluación de un programa social.

Aquí el gran compromiso ético de quienes evalúan en el siglo XXI: en ellas/os radica el gran desafío de producir mejoras en las próximas tomas de decisión (muchas veces de otros), teniendo siempre presente la posibilidad de beneficiar o perjudicar a personas (los involucrados, cualquiera sea su status: beneficiarios directos, afectados, patrocinadores; etc) ya que sus conclusiones habrán evolucionado a partir de sus convicciones filosóficas, profesionales y personales (House, 1994), de su *forma-de-vida*, en tanto posicionamiento político (Agamben, 2001, p. 13) o de su *habitus*, cual sistema de disposiciones adquiridas por medio del aprendizaje implícito o explícito (Bourdieu, 1990, p. 114). Como expresa Louch (citado por Pitkin, 1984, p 363):

...los procesos de identificación y evaluación de una acción no son separables, los identificamos y describimos en términos de valoración. Sólo existe un estadio, que no separa identificación de la información de su aseveración. Nuestros valores son inherentes a la identificación y descripción que hacemos y de su valoración final.

Un ejemplo práctico: en un hipotético caso de una Evaluación de un programa de producción de alimentos en América Central, cuyo objetivo es capacitar a las mujeres en el cultivo de alimentos para aumentar sus ingresos. Si, como evaluadora, mi formación académica y/o mi experiencia ha sido influida por las teorías de la Nueva Gestión Pública, mi interpretación de la acción – en este caso de la Evaluación- tendrá un tinte de “maximización de utilidades” que indefectiblemente motivará mi acción de un modo y no de otro, orientada por los indicadores de *eficacia, eficiencia y efectividad*. Aquí mi unidad de análisis se convertirá probablemente en un objeto cuantificable (con indicadores de medición del tipo: porcentaje de mujeres capacitadas en el cultivo

de alimentos bajo el programa en cuestión al finalizar el primer semestre del año de acuerdo al total esperado). Suponemos que la evaluación concluyó que el programa fue muy exitoso, y que por tal motivo y por indicadores similares, se toma la decisión de repetirlo en el próximo semestre. Allí es donde podemos observar este otro sentido del reflejo/ consecuencia de nuestra Evaluación. El resultado aparece como satisfactorio a los fines metodológicos. La Evaluación funcionó muy bien. Presenta un informe que permite ver que el programa ha funcionado *como se esperaba* (de acuerdo a objetivos y metas). Sin embargo, esta evaluación parece adolecer de otro tipo de indicadores, más bien cualitativos, vinculados a factores como el socio- cultural, el político-territorial, inclusive el medioambiental que pudieran dar cuenta de las consecuencias negativas del programa, que tenían que ver con la prohibición a participar a mujeres por parte de sus maridos, o mujeres que fueron golpeadas por sus maridos por participar del proyecto sin su permiso. Es decir, características propias del contexto particular en donde se aplicó el programa (desarrollo de una cultura patriarcal y con discriminación de género).

Aquí se manifiesta el dilema ético en Evaluación, y la necesidad de ser muy cuidadosos/as con la selección de indicadores así como en la interpretación que se realiza de los datos obtenidos. Invita a pensar que tal vez es necesaria una mirada multidisciplinar que considere la complejidad, desde lo subjetivo contextual, que evite partir de una sesgada selección de indicadores. Así, la necesidad de revisar permanentemente la utilidad del indicador seleccionado para medir los avances del programa, las metodologías a utilizar y sus consecuencias sobre la calidad de vida de las personas involucradas³.

En este marco de posible aparición de consecuencias no deseadas y la existencia de efectos secundarios de nuestras acciones, se han producido los *marcos referenciales* de evaluación (guías, orientaciones, estándares, etc.). Surgió aquí también el problema común de las ciencias sociales -que no escapa a la disciplina de la Evaluación- referente a la neutralidad valorativa. En tanto sabemos que evaluar es *emitir un juicio de valor en base a evidencia empírica*, esta disciplina es naturalmente subjetiva -aún bajo las más estrictas normas de los organismos internacionales y sus rigurosos métodos de obtención de la evidencia empírica-. No está en discusión aquí lo riguroso que puedan ser tales métodos sino, más bien, la inobjetable intromisión

³ El ejemplo fue tomado, y modificado a los fines de la explicación hipotética, de un proyecto realizado durante 2019 por la ReLAC (Red de Seguimiento, Sistematización y Evaluación de América Latina y el Caribe) que consistió en una serie de Webinars sobre temas de debate en Evaluación denominado “EvalTabú”. El mismo se menciona en el primer Webinar: *Porqué la mayoría de las Evaluaciones ignoran los resultados no previstos?* (Michael Bamberger - Claudia Maldonado Trujillo), como ejemplo de las consecuencias no deseadas de la Evaluación.

de la subjetividad de la persona evaluadora al seleccionar técnicas y al valorar esos datos que ofrece la evidencia empírica.

Se presenta entonces como imprescindible incorporar lo que llamamos *conciencia de evaluador/a*, que implica una deconstrucción y un reconocimiento de su propia epistemología para poder luego incorporar los saberes y subjetividades de la cultura que evalúa así como tener presente las diferentes alternativas metodológicas y seleccionar la más adecuada al contexto.

La dimensión estratégica de la Evaluación: transformadora y constructora de sentidos

Los indicadores, piezas centrales en evaluación, son las lentes por las cuales se analizará la evolución de un programa o política. Esto nos invita a pensar en la dimensión estratégica que tiene la Evaluación, en términos de que se constituye en productora de resultados y generadora de sentido para la toma de decisiones. En este marco destaca la *Relatividad contextual* (Giddens, 1995, p. 43), en tanto nuestras acciones tienen sentido porque existe un otro que las legitima. Un tema que aún merece mayor dedicación refiere a la *interlegitimación*: pues la Evaluación en sí puede constituir una legitimación o deslegitimación de una política, programa o proyecto; pero también será necesario que haya quienes legitimen ese proceso evaluativo, haciendo uso de los informes y aplicando las recomendaciones realizadas. En política pública esto tiene una consecuencia directa en las y los ciudadanos afectados por cada política, que en ocasiones será beneficiosa y en otras no.

A partir de los desarrollado previamente podemos afirmar que los indicadores, como la evaluación en general, constituyen *formas de dar sentido* (Dahler- Larsen, 2007, p. 99). Su función va más allá de verificar cómo avanza o se desarrolla una actividad de un área en particular. Ellos permiten **construir una definición de esa actividad**, a partir de la autoadscripción del/a evaluador/a a unos juegos y no a otros del lenguaje, su performatividad (Pitkin, 1984, p. 377).

En este marco, los indicadores oficiarán de reglas -en los términos del significado que Giddens (1995) les atribuye: *reglas como constitutivas de sentido*-.

Esto es lo que Peter D. Larsen (2007, p. 103) llama la *capacidad transformativa de la Evaluación*, que claramente tiene una intención de transformación hacia la mejora, pero que en ocasiones no advierte otros efectos secundarios. El cómo afecta un resultado evaluativo a una cadena de acciones posteriores, impele a observar todo el proceso evaluativo desde la planificación/diseño de un modelo evaluativo, hasta su desarrollo y sus conclusiones; cuidando desde las diferentes dimensiones -la interpretación de la persona evaluadora tras su experiencia personal, el contexto cultural, social, político de aplicación; el público afectado por los resultados, entre otros- cada detalle.

En el mismo sentido podemos hablar de la *potencia* del evaluador (Ricoeur, 2008), como el poder de decir, obrar sobre el curso de las cosas y de influir en los otros protagonistas de la acción. Así como la capacidad de reconocerse uno mismo como autor de la acción y, más aún, de hacerse responsable por lo hecho. Como pudimos ver hasta aquí, la Evaluación constituye un excelente ejemplo de cómo el juicio de valor que emite un/a evaluador/a produce el cambio en el curso de las acciones de los otros. Aparece así muy aplicable la frase “el que nomina, domina”, en alusión a la gran responsabilidad del sujeto evaluador como orientador de las acciones, específicamente en este caso guiando el derrotero de las políticas públicas a partir, no solo de los resultados de las evaluaciones sino también desde la selección de los criterios de evaluación a través de los indicadores.

Lo público y el público destinatario de las Evaluaciones: empoderando a las y los protagonistas

Partiendo de una concepción amplia de la política pública como la toma de decisiones de los administradores de gobierno en beneficio de la sociedad, acudimos a la diferencia entre lo privado y lo público a través de un pasaje de J. Dewey (2004) que creemos muy pertinente para explicar que las consecuencias de una evaluación en el ámbito público pueden afectar a muchos *otros*:

Cuando A y B mantienen una conversación juntos, la acción es una trans-acción: ambos están implicados en

ella; sus resultados pasan, por así decirlo, de uno a otro. En consecuencia, uno, otro o ambos pueden verse beneficiados o perjudicados. Pero, presumiblemente, las consecuencias de beneficio o perjuicio no se extienden más allá de la actividad que está entre ellos; es privada. Sin embargo, se observa que las consecuencias de la conversación se extienden más allá de los dos individuos directamente involucrados, que afectan al bienestar de muchos otros, que el acto adquiere una dimensión pública... (p. 64)

En consonancia con los enfoques pluralistas de la evaluación, se destaca aquí nuevamente la importancia de que las y los destinatarios de las políticas públicas – y por ende, de los procesos evaluativos- se conviertan en parte constitutiva del proceso de evaluación, en tanto son el público afectado directamente por los informes evaluativos.

*Empoderar*⁴ a este público con herramientas de evaluación aparece como imperante. Implica que aquellas personas involucradas puedan hacer visibles sus intereses y reflexionar sobre cómo éstos se relacionan con los de otros; y contar con la capacidad de evaluar colectivamente el desarrollo, los resultados y los impactos de las políticas y programas que les afectan, pudiendo formar parte de las recomendaciones de mejoras, que afectan a sus propias vidas cotidianas. Empoderar, en el contexto latinoamericano, implica dar lugar a un intercambio de saberes cual proceso de integración que enriquezca las recomendaciones de mejora de las políticas públicas. Implica equilibrar el poder de los saberes, otorgando capacidades de evaluación a las y los protagonistas, desde la perspectiva de la *pedagogía del oprimido* (Freire, 2005) y adquiriendo capacidades culturales y contextuales de evaluación desde la *Sociología de las ausencias* y las *emergencias* (De Souza Santos, 2017) que permitan una mirada más atenta a las realidades de nuestra América.

Es por ello que fomentar las capacidades de *evaluación participativa*⁵ a través de la formación aparece como una prioridad en las agendas internacionales y nacionales, a las que esta autora adscribe.

Como hemos visto, la evaluación de políticas públicas afecta a un público, que es constitutivo de la evaluación porque a él se debe (evaluamos para optimizar las políticas públicas que mejorarán la

calidad de vida de las personas y para *no dejar a nadie atrás*)⁶. En aras de reducir la subjetividad en la evaluación, los enfoques pluralistas nos ofrecen una luz en tanto nos llevan a pensar una forma de evaluar que paradójicamente plantea esta reducción *con la suma de muchas subjetividades*. Y allí las formas democráticas en evaluación: la valoración de muchos más que la de uno, los fundamentos de muchos más que los de uno a través de consensos, legitimando un proceso, un programa, una política.

Epistemologías del Sur y cooperación Sur- Sur

La perspectiva de *no dejar a nadie atrás* trae consigo una larga lista de autores/as especialmente de las ciencias sociales que, además de los antes nombrados enfoques *pluralistas* de la evaluación, se remonta al trabajo de las y los teóricos de la dependencia de la década de 1960, del *Grupo de Estudios Subalternos* -originado en 1984 en Asia, y replicado en América Latina desde 1993- y más recientemente las *Epistemologías del Sur*.

Una de las premisas de esta perspectiva es que *necesitamos mudar concepciones antes de mudar acciones*. De esta mudanza de conceptos se desprende la necesidad de correr el centro *epistemológico* (de construcción de sentidos y significados a través del conocimiento) desde el norte hacia el sur global⁷.

Las epistemologías del sur (De Souza Santos, 2017) proponen una *interrupción epistemológica*, con la intención de recuperar el valor de la integración de saberes, a partir de la *traducción intercultural*, convirtiéndola en una dimensión esencial de la construcción de las *ecologías de saberes*. Parten de tres ideas básicas:

- 1) *La comprensión del mundo excede con mucho la comprensión occidental;*
- 2) *No hay justicia social global sin justicia cognitiva global;*
- 3) *Las transformaciones emancipadoras en el mundo pueden seguir gramáticas y guiones distintos a los desarrollados por la teoría crítica occidental (p: 11).*

⁴ Si bien existe una corriente de estudios críticos que se preguntan sobre la posibilidad de que este término sea también utilizado como una herramienta que genere nuevas relaciones de poder inequitativas y nuevas formas de dominación (Betancor, 2011), elegimos sostener esta perspectiva que actualmente cuenta con al menos dos corrientes pluralistas en el campo de la Evaluación que la sostienen: *La Evaluación para empoderar* (Fetterman, 1993) y *los enfoques colaborativos de Evaluación* (Patton, 2015). Quedamos pendientes de los avances en esta discusión.

⁵ El sitio <https://evalparticipativa.net/> desarrolla en profundidad la evaluación participativa con enfoque en América Latina y el Caribe. Este sitio es producto de un proyecto desarrollado en el Programa de Estudios del Trabajo, el Ambiente y la Sociedad de la Universidad Nacional de San Juan, Argentina (PETAS-UNSJ), en el cual la autora de este trabajo es investigadora.

⁶ Lema de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 y recogido por Eval Partners y las Agendas de los Congresos de Evaluación a nivel global: <https://www.evalpartners.org/evalgender/no-one-left-behind>

⁷ La bibliografía en este sentido nos invita a ampliar la concepción del Sur global más allá del factor territorial geográfico, para pensarlo como las periferias del conocimiento desde factores histórico culturales.

⁸ Vease, para el caso de África:

<https://afrea.org/made-in-africa-evaluation/>.

Para el caso de América Latina:

<https://speval.files.wordpress.com/2016/10/estndaresdeevaluacinpa-raamricalatinayelcaribe.pdf>

⁹ VOPE: Organización Voluntaria para la Evaluación Profesional, por sus siglas en inglés.

¹⁰ https://afrea.org/wp-content/uploads/2018/05/S2S_Brochure.pdf

En este sentido, la perspectiva de la *Evaluación Transformativa*, así como los estándares y guías de Evaluación producidos en territorios del sur global (África, Asia, América Latina) proponen incorporar categorías de análisis y criterios de aplicación en procesos evaluativos, propios de la cultura del lugar, o a partir de una adecuación de procesos con *sensibilidad cultural*⁸ (cosmovisiones indígenas, perspectiva de género, lenguaje adecuado, cultura ambiental, etc.).

En esta evolución de concepciones, las VOPEs⁹ regionales han promovido la iniciativa *South to South Evaluation (S2SE)*, de cooperación sur-sur en materia de Evaluación, autoconvocándose a producir una Agenda (2018-2021) de *Evaluación que refleje completamente el conocimiento, las realidades y la filosofía del Sur Global*¹⁰.

Esta iniciativa, que se desarrolla en cuatro fases, apunta a que las decisiones sobre *qué* se evaluará, *cómo* se hará y *quién* evaluará se determinen a partir de perspectivas propias del Sur Global, aprovechando las capacidades y contexto propios; siendo la primera fase la de *generación de capacidades en las y los evaluadores locales*, partiendo de reconocer que el Sur Global tiene mucho que aportar al desarrollo de los procesos evaluativos para optimizar las políticas públicas y *no dejar a nadie atrás*.

Una publicación reciente de CLACSO acerca de la cooperación Sur-Sur en América Latina destaca como uno de los sectores de mayor actuación y fortalecimiento de capacidades (2007-2018) a *“los proyectos concebidos para mejorar la gestión, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas.”* (Ojeda Medina - Echart Muñoz, 2019, p. 29). Lo que nos ofrece esperanzas de un avance en este sentido en los próximos años.

Breves conclusiones

Este artículo se propuso contribuir al debate acerca de la *profesionalización de la Evaluación*, corriendo la lente desde los procesos evaluativos a la persona evaluadora; y reflexionar sobre las transformaciones necesarias en la forma de ver el perfil profesional del /la evaluador/a, como consecuencia del giro cultural y lingüístico en las ciencias.

Especialmente se hizo énfasis en la necesidad de la vigilancia epistemológica y de generar nuestra propia *Conciencia de evaluador/a*

al momento de seleccionar las metodologías para evaluar, con énfasis en el *contexto* y *sentido* de cada evaluación, y su traducción en indicadores.

Así, resumimos aquí tres cuestiones fundamentales tratadas a modo de conclusión:

1) *la persona evaluadora es una constructora de sentidos cada vez que produce sus evaluaciones y, por tal, una orientadora de las decisiones que se toman en política pública. Esto significa que las evaluaciones son políticas y públicas;*

2) *en tanto las significaciones son siempre públicas, es necesario empoderar a las y los beneficiarios de las políticas públicas para que sean protagonistas de los procesos evaluativos;*

3) *dada la responsabilidad que recae en el/a evaluador/a, se hace necesario dotarle de marcos referenciales contextualizados - como códigos deontológicos con sensibilidad cultural- que les consagren y legitimen en el proceso evaluativo y a sus resultados.*

Muchos de los temas aquí tratados son de debate abierto y permanente, por lo que queda hecha la invitación a continuar pensando colectivamente para perfeccionar nuestra querida profesión como evaluadoras y evaluadores, de nuestra América y en diálogo con otras epistemologías del globo.

BIBLIOGRAFÍA

Agamben, G. (2010) *Mezzi senza fine*. Valencia. Pre-textos

Amariles, F., Salinas Mulder, S. (2018): **Para no dejar a nadie atrás: Hacia una formación en Evaluación transformadora de género con pertinencia cultural en América Latina**. EvalPartners, ReWIM, ReLAC

Bautista S, R. (2014) **Tres reflexiones des-coloniales**, en Revista Boliviana de Investigación, V11 N°1 Agosto.

Betancor Harretche, M.V. (2011) **Empoderamiento: ¿una alternativa emancipatoria? Reflexiones para una aproximación crítica a la noción de empoderamiento**. En revista margen N° 61 (junio). Recuperado de: <http://www.margen.org/suscri/margen61/betancor.pdf>

Bourdieu, P. (1992) **Los ritos como actos de institución**. En Pitt-Rivers y J. Preristiany, Honor y Gracia. Madrid, Alianza Universidad.

Dahler-Larsen, P. (2007) ¿Debemos evaluarlo todo? O de la estimación de la evaluabilidad a la cultura de la evaluación. En revista ICE -Evaluación de Políticas Públicas Mayo-Junio. N 836. Recuperado de: <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1052/1052>

De Souza Santos, B (2017): **Justicia entre saberes. Epistemologías del Sur contra el epistemicidio**. España, Ediciones Morata.

Giddens, A. (1995) **Elementos de la teoría de la estructuración; en La constitución de la sociedad: Bases para la teoría de la estructuración**. Amorrortu. Buenos Aires.

Feinstein, O. (2019) **Dynamic Evaluation form Transformational Change. En Rob D. van den Berg, et al Eds): Evaluation for transformational change: opportunities and challenges for the Sustainable Development Goals**. International Development Evaluation Association (IDEAS), Exeter, UK. En: https://ideas-global.org/wp-content/uploads//2019/09/new_ideas_evaluationfortransformationalchange.pdf

Fernández Ramírez, B. (2009) **Construccionismo, postmodernismo y teoría de la evaluación: la función estratégica de la evaluación**. Recuperado de <http://www.raco.cat/index.php/Athenea/article/view/130692/180434>

Fraser, Nancy (1997) ¿Estructuralismo o pragmática? Sobre la teoría del discurso y la política feminista. En Iustitia interrupta.

Reflexiones críticas desde la posición post- socialista. Siglo del Hombre Editores. Universidad de los Andes. Bogotá

Freire, P. (2005). **Pedagogía del oprimido**. Siglo XXI Editores, México. En: <https://fhcv.files.wordpress.com/2014/01/freire-pedagogia-del-oprimido.pdf>

Ghiano, C. (2018) **Competencias individuales en evaluación de políticas públicas. Aportes a la profesionalización de la función**. En Revista Investiga+, Volumen I- N° 1, diciembre de 2018: http://www.upc.edu.ar/wp-content/uploads/2015/09/investiga_n1.pdf

Ghiano, C. (2019) **Capacidades individuales en evaluación: incidencia de los Estándares de Evaluación para América Latina y el Caribe en los programas de formación en Evaluación de Políticas Públicas vigentes en la región**. Ponencia presentada en el XXIV Congreso Internacional de Administración Pública, CLAD. Buenos Aires, Noviembre.

Guba, E. G. y Lincoln, Y. S. (1989) **Fourth Generation Evaluation**. Newbury Park, Sage.

Guber, R. (2001) **La etnografía. Método, campo y reflexividad**. Bogotá. Grupo Editorial Norma.

Guber, R. (2005) **El salvaje metropolitano: reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo**. Buenos Aires, Paidós.

House, E. (2000) **Evaluación, Ética y Poder**, Ed. Morata, 3ª Edición, Madrid.

Knorr Cetina, K (2005) **La fabricación del conocimiento. Un ensayo sobre el carácter constructivista y contextual de la ciencia** - 1 ed. Bernal, UNQ Editorial.

Lewin, R. (1998) **Complejidad: el caos como generador del orden**, 1a. ed., España, Trotta.

Izquierdo, B. (2008) **De la evaluación clásica a la evaluación pluralista: criterios para clasificar los distintos tipos de evaluación.** En EMPIRIA, Revista de Metodología de las Ciencias Sociales, núm. 16, pp. 115- 134 Universidad Nacional de Educación a Distancia Madrid, España; julio-diciembre. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/2971/297124024005.pdf>

Mignolo W. (2011) **Geopolítica de la sensibilidad y del conocimiento. Sobre (de)colonialidad, pensamiento fronterizo y desobediencia epistémica.** En: <https://transversal.at/transversal/0112/mignolo/es>

Monnier, E. (1991) **Objetivos y Destinatarios de las Evaluaciones,** Documentación Administrativa, n.º 224-225, Laboratoire CEOPS, Ecole National des Travaux Publics de PÉtat, Octubre- Noviembre. Recuperado de <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5209&path%5B%5D=5263>

Ojeda Medina, T.; Echart Muñoz, E. (2019): **La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018).** En Alejandra Kern... [et al.] ; 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. Libro digital, PDF - (Grupos de trabajo de CLACSO / Atilio Alberto Boron): recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190905075044/Cooperacion_SURSUR.pdf

Ofir, Z. (2018): **The NICE Framework, part 1: Where culture and evaluation meet.** Recuperado de: <http://zendaofir.com/the-nice-framework-part-1/>

Patton, M. (1997) **Utilization - Focused Evaluation** (3rd Edition). London. SAGE Publications.

Pasteur K., Blauert J. (2000) **Seguimiento y evaluación participativos en América Latina: panorama bibliográfico y bibliografía anotada** (Traducción de Claudio Alatorre Frenk). S.l. Institute of Development Studies.

Pitkin, Hannah (1984) **La acción y el problema de la ciencia social.** En Pitkin, Hannah: Wittgenstein: el lenguaje, la política y la justicia. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid

Ricoeur, Paul (2008) **Autonomía y Vulnerabilidad** en Ricoeur, Paul: *Lo Justo 2. Estudios, lecturas y ejercicios de ética aplicada.* Editorial Trotta. Madrid

Rivero Recuenco A. (2011) **Tensiones y problemas de legitimación en la evaluación de políticas públicas. Un análisis a la luz del caso español.** Revista Enfoques, vol. IX, Universidad Central de Chile.

Rodríguez Bilella P.; Vela Mantilla G. (2013) **Seguimiento y Evaluación Participativa;** curso virtual Introducción a la Evaluación en América Latina y el Caribe. ReLAC y EvalPartners

Rodríguez Bilella, P - Guzmán H, A. (2015) **Estándares de evaluación en asociaciones, redes y sociedades profesionales: casos Europa, Norteamérica, África y Australasia.** Artículo elaborado para Proyecto: Formulación de estándares de evaluación para América Latina y el Caribe. ReLAC, FOCEVAL.

Rodríguez Bilella, P. (et all). **Estándares de Evaluación para América Latina y le Caribe.** En: <http://foceval.org/wp-content/uploads/2016/12/Est%C3%A1ndares-esp%C3%B1ol.pdf>

✓ Programa Criança Feliz: metodologia, modelo de governança para proteção social à primeira infância em Pernambuco¹

Alana Anselmo Carneiro

Universidade Federal de Pernambuco
Departamento de Serviço Social

Ana Cristina Brito Arcoverde

Universidade Federal de Pernambuco
Departamento de Serviço Social

Creusa da Silva Melo

Universidade Federal de Pernambuco
Departamento de Serviço Social

Tacyana Kelly Rosas Alves

Universidade Federal de Pernambuco
Departamento de Serviço Social

Resumo: Este artigo objetiva analisar os elementos da proteção social brasileira, suas interlocuções com o desenvolvimento da primeira infância como prerrogativas do Programa Criança Feliz (PCF) em Pernambuco. Parte-se da análise dos argumentos teóricos, relativos ao desenvolvimento da primeira infância e sua importância como estratégia de proteção social e das relações existentes entre o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e o Marco Legal da Primeira Infância (2016), considerados os principais instrumentos legais-normativos que balizam as políticas públicas de acesso a direitos sociais da primeira infância no país. As análises, bibliográfica e documental realizadas indicaram que o PCF traz a perspectiva de reforço ao Marco Legal da Primeira Infância, aspecto este verificado tanto na análise do PCF quanto de sua metodologia de Visita Domiciliar e do seu modelo de governança, no qual se inserem a intrasetorialidade e a intersetorialidade.

Palavras-chave: Proteção social; Primeira infância; Programa Criança Feliz; Pernambuco.

¹ Artigo desmembrado do Relatório de Pesquisa, aprovado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq/Ministério da Cidadania. Edital nº 30/2019/CNPq/MC.

EN Happy Child Program: methodology, governance model for early childhood social protection in Pernambuco.

Abstract: This article aims to analyze the elements of Brazilian social protection, its interlocutions with the development of early childhood as prerogatives of the Happy Child Program (PCF) in Pernambuco. It starts with the analysis of the theoretical arguments, related to the development of early childhood and its importance as a social protection strategy and of the existing relationships between the Statute of the Child and Adolescent (1990) and the Legal Framework of Early Childhood (2016), considered the main legal-normative instruments that guide public policies on access to early childhood social rights in the country. The analyzes, bibliographic and documentary carried out, indicated that the PCF brings the perspective of reinforcing the Legal Framework of Early Childhood, an aspect verified both in the analysis of the PCF and in its methodology of Home Visit and its governance model, in which the intrasectoriality and intersectoriality.

Key-words: Social protection; Early childhood; Happy Child Program; Pernambuco.

ES Programa Niño Feliz: metodología, modelo de gobernanza para la protección social de la primera infancia en Pernambuco.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar los elementos de la protección social brasileña, sus interlocuciones con el desarrollo de la primera infancia como prerrogativas del Programa Niño Feliz (PCF) en Pernambuco. Se parte del análisis de los argumentos teóricos, relacionados con el desarrollo de la primera infancia y su importancia como estrategia de protección social y de las relaciones existentes entre el Estatuto de la Niñez y la Adolescencia (1990) y el Marco Legal de la Primera Infancia (2016). , considerados los principales instrumentos jurídico-normativos que orientan las políticas públicas de acceso a los derechos sociales de la primera infancia en el país. Los análisis, bibliográficos y documentales realizados, indicaron que el PCF trae la perspectiva de reforzar el Marco Legal de la Primera Infancia, aspecto verificado tanto en el análisis del PCF como en su metodología de Visita Domiciliar y su modelo de gobernanza, en el que el intrasectorialidad e intersectorialidad.

Palabras-clave: protección social; Niñez temprana; Programa Niño Feliz; Pernambuco.

FR Programme Happy Child: méthodologie, modèle de gouvernance pour la protection sociale de la petite enfance à Pernambuco.

Résumé: Cet article vise à analyser les éléments de la protection sociale brésilienne, ses interlocutions avec le développement de la petite enfance comme prérogatives du programme Happy Child (PCF) à Pernambuco. Il commence par l'analyse des arguments théoriques, liés au développement de la petite enfance et à son importance en tant que stratégie de protection sociale et des relations existantes entre le statut de l'enfant et de l'adolescent (1990) et le cadre juridique de la petite enfance (2016), a examiné les principaux instruments juridiques et normatifs qui guident les politiques publiques d'accès aux droits sociaux de la petite enfance dans le pays. Les analyses, bibliographiques et documentaires réalisées, indiquent que le PCF apporte la perspective de renforcer le cadre juridique de la petite enfance, un aspect vérifié à la fois dans l'analyse du PCF et dans sa méthodologie de visite à domicile et son modèle de gouvernance, dans lequel le intrasectorialité et intersectorialité.

Mots-clés: protection sociale; Petite enfance; Programme Happy Child; Pernambuco.

INTRODUÇÃO

O presente texto tem como objetivo analisar os elementos da proteção social brasileira para o desenvolvimento da primeira infância presentes no Programa Criança Feliz em Pernambuco. Nessa direção buscou-se contextualizar a proteção social no desenvolvimento da primeira infância no Brasil; Identificar as concepções teóricas do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, em consonância com o Marco legal da Primeira Infância e, por fim, analisar a metodologia e o modelo de governança do PCF como estratégias de proteção social aos sujeitos dessa faixa-etária.

A análise documental foi utilizada como método, que segundo Ludke e André (1986 p. 99), “[...] constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema”. Assim, realizaram-se leituras exploratórias e dinâmicas dos documentos, visando a aproximação e qualificação teórica acerca dos principais conceitos que os sustentam.

Nessa perspectiva, o presente artigo partiu de reflexões que remontam a importância do desenvolvimento da primeira infância, construindo uma problematização a partir de inquietações suscitadas pelas leituras realizadas que originaram as seguintes questões norteadoras: 1- A criação do Programa Criança Feliz retoma a discussão histórica referente aos padrões de proteção social à infância; portanto, que avanços e/ou retrocessos podem ser verificados no processo de implementação no Brasil? e 2 - Em que medida a metodologia da visita domiciliar e o modelo de governança do PCF - na qualidade de pilares do programa, contribuem para o enfrentamento das vulnerabilidades e demandas sociais das famílias atendidas? As questões postas seguem como direcionamento e nos conduzem e impulsionam à tentativa de respondê-las.

1. DESENVOLVIMENTO E PROTEÇÃO SOCIAL NA PRIMEIRA INFÂNCIA: argumentos e bases teóricas.

Em âmbito mundial, a discussão do Desenvolvimento da Primeira Infância (DPI) reconhece a definição desse campo produzida pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, que, em suma, refere-se ao [...] desenvolvimento físico, cognitivo, linguístico e

socioemocional das crianças até a transição para a escola primária [...] que normalmente ocorre entre os 6 ou 7 anos de idade, considerada como primeira fase do desenvolvimento humano iniciado na gravidez. (NAUDEAU, S. *(Et al)*, 2011, p. 26).

É consenso entre os autores analisados que quanto mais cedo à criança tiver acesso à experiência de qualidade no que se refere à educação e cuidados, melhores serão os resultados ou as chances de que se desenvolvam do ponto de vista acadêmico, social, emocional, etc. Esta é uma visão reafirmada em Zanfelici (2009), demonstrando que a preocupação em investigar a importância de educação e cuidado adequados na primeira infância, e suas consequências ao longo da vida do indivíduo, está presente desde a década de 1990 nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em Guia elaborado por equipe de especialistas do Banco mundial é apontado que, quando comparadas com outras crianças, as que são carentes e desfavorecidas, têm menor probabilidade de ingressar na escola na idade certa. Também tendem a ter um baixo nível de aproveitamento ou notas baixas para a sua idade e a ter menor capacidade cognitiva (VEGAS E SANTIBÁÑEZ, 2010 *apud* NAUDEAU, S. *(Et al)*, 2011, p. 6).

As concepções trazidas pelo grupo de autores destacados até aqui, demonstram no seu marco conceitual que [...] o desenvolvimento da primeira infância é um processo multidimensional [...], indicando que os atrasos em uma área de desenvolvimento podem igualmente ser catalizadores de atrasos em outras áreas. (NAUDEAU, S. *(Et al)*, 2011, p. 27).

Dentre os principais desafios relatados no estudo realizado está a oferta das condições e das oportunidades de que essas crianças necessitam para se desenvolverem plenamente e poderem transitar para longa e produtiva fase adulta – em especial aquelas em situação de maior vulnerabilidade. É o que destaca o estudo, reafirmando, inclusive que “se o país falhar estará seguramente contribuindo para perpetuar os já elevados níveis de desigualdade e pobreza, com graves consequências para o desenvolvimento socioeconômico”. (IPEA, 2010, p. 11).

Orientados pelo que expõe Sposati (2013), reafirma-se que a proteção social na sociedade do capital, diferentemente do que se prega de que não possui como fim último interferências de cunho

econômico do capital, é carregada de contradições e antagonismos. Como a própria afirma: “as atenções de proteção social, os dispositivos e regras que a regem, sua gestão e processos de trabalho são submetidos a múltiplas racionalidades geradoras de formas truncadas, parciais, desarticuladas de respostas às desproteções sociais” (p. 3).

Para situar historicamente um momento relevante na adoção de medidas na área do desenvolvimento de crianças, pode-se trazer o período pós-segunda guerra mundial, quando a Organização das Nações Unidas (ONU), em conjunto com outras organizações e entidades, posicionou, na agenda, a importância do cuidado com as crianças. Desde então, inicia-se um movimento internacional que se manifesta a favor da criação do Fundo Internacional de Emergência para a Infância – UNICEF. (PUENTES, 2018, p. 28).

Segundo Neves (2006), a lógica da política de desenvolvimento da infância ao longo do século XX, no Brasil, esteve atrelada à correção e à recuperação de crianças e jovens dos maus comportamentos, e não necessariamente ao foco na prevenção e potencialização do seu desenvolvimento.

Com base nesse argumento, confirma-se que a história da infância no Brasil demonstra o quanto a violência e o abandono foram situações muito marcantes para este segmento populacional (RIZZINI, 1995). De modo que, somente a partir da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, com o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, em 1990, é que a proteção da infância e adolescência passa a funcionar na perspectiva da garantia de direitos desses sujeitos adotando princípios como: cidadania, bem comum e o da condição peculiar de desenvolvimento. (GOHN, 1995, p. 127).

Proteger significa, conforme pontuam Schenker e Minayo (2005), [...] oferecer condições de crescimento e de desenvolvimento, de amparo e de fortalecimento da pessoa em formação (p. 711). Neste sentido, as conquistas do Estatuto são sensíveis em termos de proteção integral à infância, desmistificando a concepção de incapacidade infantil, mas enfatizando a diferenciação de estágios de desenvolvimento.

Todavia, a vivência das crianças e adolescentes que estão nas camadas sociais de maior vulnerabilidade, resultantes do abismo social da desigualdade, encontra-se em condições desfavoráveis, considerando-se o iminente contexto de risco de terem um desenvolvimento perpassado pelas diversas formas das violações de direitos (CARNEIRO, et al, 2016).

Em um processo histórico marcado por ausência e negação de direitos, resultando na exclusão social, o Brasil é impulsionado cada vez mais a formular estratégias por meio de políticas públicas que possibilite a cidadania da sua população, seja no atendimento das necessidades básicas, seja na manutenção e defesa dos seus direitos (SOUZA, 2006).

Como exemplo disso, pode-se destacar a aprovação do chamado Marco Legal da Primeira Infância, em 2016, o qual veio reiterar o Estatuto da Criança e do Adolescente ao especificar o atendimento das garantias a crianças na primeira infância com prioridade absoluta, conforme relatado no Art. 3º, da referida Lei o qual reafirma que [...] implica o dever do Estado de estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral (Ibid., p.16).

É necessário considerar que os avanços na legislação para a infância no Brasil contribuíram significativamente para o alcance dos direitos desse público, considerado prioritário na proteção social prevista no Estatuto da Criança e dos Adolescentes.

2. METODOLOGIA E MODELO DE GOVERNANÇA DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ: estratégias de proteção social à primeira infância.

O Programa Criança Feliz – PCF foi instituído pelo Decreto Federal nº 8.869², de 05 de outubro de 2016 e tem como principal objetivo a promoção do desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. Tem como público alvo as gestantes, as crianças de até três anos e suas famílias, beneficiárias do Programa Bolsa Família; crianças de até seis anos, e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada; e crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção³, e suas famílias.

Segundo a Portaria⁴ nº 956, de março de 2018, do Ministério do Desenvolvimento Social o PCF “potencializa as atenções já desenvolvidas pela política de Assistência Social” ao seu público e traz novos elementos para fortalecer o enfrentamento da pobreza para além da questão da renda e para reduzir desigualdades. (BRASIL, 2018)

² Revogado pelo Decreto nº 9.579, de 2018.

³ Prevista no art. 101, caput, incisos VII e VIII, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

⁴ Dispõe acerca do Programa Criança Feliz no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social.

Como sinalizado no início desse texto, são pilares do PCF a realização de visitas domiciliares e a intersetorialidade que são a base do seu modelo de governança a partir do desenvolvimento de ações integradas que devem ser realizadas de forma articulada com as políticas de assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos, dentre outras.

A Metodologia da Visita Domiciliar no PCF, baseada no Guia de Visita Domiciliar – GVD busca atingir o desenvolvimento do seu público considerando que tais visitas devem ocorrer como [...] ação planejada e sistemática, com metodologia específica, conforme orientações técnicas, para atenção e apoio à família, o fortalecimento de vínculos e o estímulo ao desenvolvimento infantil. (BRASIL, 2019, p. 33).

Enquanto ação intencional, as visitas do PCF possuem objetivos próprios e estão, sobretudo, organizadas com o intuito de: 1- Apoiar os esforços das famílias com os cuidados para o desenvolvimento integral da criança; 2- Identificar a interação entre a criança e o familiar responsável direto pelos cuidados e a proteção da criança; 3 - Orientar a família sobre atividades e cuidados que fortaleçam o vínculo entre a criança e o seu cuidador (a), desde a gestação; 4 - Informar a família sobre a importância de atividades lúdicas para estimulação do crescimento e desenvolvimento integral da criança; e 5 - Identificar necessidades de acesso a serviços e direitos. (BRASIL, 2017a, p. 6)

Sabendo-se que a visita domiciliar no Programa Criança Feliz é a principal estratégia de ação, seguimos na reflexão fundamentada em Sposati (2017, p. 534) de que “o PCF parece dispensar permissão para que um estranho adentre a intimidade da dinâmica da convivência familiar” revelando, pois, que existe auto permissividade nas determinações do PCF no sentido de “adentrar às casas das famílias trajado de autoridade para ensiná-las a educar os filhos” (idem).

O argumento da autora supracitada é de que no momento que as visitas são executadas com a periodicidade⁵ pré-estabelecida para cada grupo familiar, passa a existir um vínculo de convivência, que está para além de uma simples visita. Cria-se uma relação direta com as famílias que pode levar para um caminho que não gere resultados apropriados, uma vez que o visitador carrega valores e princípios diferentes daquela família, sugerindo um caráter invasivo que não assegura a privacidade, ou talvez de ajustamento ao que se considera ideal, que carrega um tom disciplinador, que insinua redução da autonomia dos pais, principalmente da mãe, que é considerada pelo PCF a figura principal desta relação diante dos filhos.

O processo formativo das equipes é assentado no GVD e no Método Cuidados para o Desenvolvimento da Criança – CDC, seguindo as recomendações explicadas na Portaria nº 956/2018. Deste modo, ressalta-se que o GVD “apresenta uma série de sugestões de ações e atividades a serem realizadas junto às famílias com o objetivo de estimular e reforçar os fatores de proteção ao desenvolvimento infantil” (BRASIL, 2017a, p. 6).

O modelo de governança do programa está pautado também na intersetorialidade, a partir da qual os atores envolvidos nas diferentes esferas governamentais se organizam e compartilham responsabilidades e atribuições. “Dada a necessidade de articulação entre as políticas setoriais, o programa prevê, além da coordenação, comitês e grupos técnicos de formação intersetorial” (BRASIL, 2018, p.13), os quais precisam dialogar e participar de forma articulada em prol do mesmo objetivo, que é a consecução das ações do PCF em âmbito federal, estadual e municipal.

CONCLUSÕES

A análise realizada demonstrou que a estruturação da proteção social de crianças ao se distanciar da lógica corretiva, de ajustamento, encarada como um problema social que o Estado respondia de forma aquém encontra após a Constituição Federal do Brasil (1988) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), um novo formato e entendimento sobre “o ser criança” e, portanto, impulsionando os investimentos sobre um sistema de proteção e de garantia de direitos na primeira infância, reconhecendo-a integralmente, não só como sujeito de direitos, mas como ser em desenvolvimento.

As reflexões aqui depreendidas sugerem que a iniciativa do PCF procurou se adequar ao reforçar em suas bases os princípios e diretrizes do Marco Legal da Primeira Infância e, por conseguinte, do Estatuto da criança e do adolescente, embora resguardadas as críticas necessárias ao seu processo de implementação e ao seu caráter intersetorial, que ainda apresentam aspectos a serem qualificados nos territórios e na execução direta com as famílias.

Observando as expressões da questão social resultantes de um projeto societário capitalista de um modelo de gestão neoliberal, que restringe a ação estatal na determinação de diretrizes universalizantes e redistributivas para as políticas públicas, na redução de gasto social,

⁵ 01 visita domiciliar mensal para gestantes e suas famílias beneficiárias do PBF; 04 visitas mensais pra crianças de 0 a 36 meses e suas famílias beneficiárias do PBF e do BPC e 02 visitas mensais para crianças de 37 a 72 meses e suas famílias beneficiárias do BPC. (BRASIL, 2017).

seletividade, exclusão e fragmentação, a inviabilização do atendimento às necessidades reais da população através de uma política que interage com interesses diversos acabam sendo subtraídos à medida que o proveito particular da gestão é nutrido pelo seu eleitorado.

Outro ponto de análise se faz quanto à operacionalização do PCF, cujas linhas de ação se apresentam no trabalho da intersetorialidade das políticas públicas. A articulação de saberes técnicos em busca de objetivos comuns foi alternativa criada para a compensação das fragilidades das políticas setoriais, no entanto, o trabalho intersetorial requer, além da troca de saberes, habilidades e competências que não são, tradicionalmente, estimuladas pelo Estado.

Em vista disso, é percebido que o diálogo entre as políticas nem sempre funciona como planejado. No caso do referido programa essa interlocução ocorre de forma ainda incipiente, tendo em vista as dificuldades na criação e manutenção do comitê gestor, o órgão que pensa toda a política, planeja e articula as ações de caráter intersetorial e a tomadas das decisões.

Considerando a interface da discussão acerca do modelo de governança estatal que mantém a execução das políticas públicas, é de se pensar o quanto o modelo de estruturação da lógica neoliberal interfere na sua forma de manutenção, cujo foco de ações está voltado aos interesses do setor econômico, em detrimento das necessidades da população.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, 1988.

_____. Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016 – **Institui o Programa Criança Feliz**. Brasília – DF, 2016a.

_____. Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. Lei Federal nº 13.257, de 8 de março de 2016. **Marco Legal da primeira Infância**. Brasília, 2016b.

_____. Ministério da Cidadania. **Guia para Visita Domiciliar:**

Manual. 1. ed. rev. atual. – Brasília - DF, 2019.

CARNEIRO, Alana Anselmo (*et. al*). **Invisível violência sexual: meninas em situação de rua na cidade do Recife**. Rio de Janeiro, 2016.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania**. São Paulo, Edições Loyola, 1995.

IPEA. **Determinantes do desenvolvimento na primeira infância no Brasil**. Texto para Discussão, Nº. 1478. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91270/1/626436699.pdf>. Acesso em 21/03/2020.

PUNTES, MONTOYA, Natália; SILVESTRE, Roberta de Miranda; SOUTO, Vanessa Yumi Fujinaga. **Programa Criança Feliz: um olhar para as ações intersetoriais de primeira infância**. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. FGV, São Paulo, 2018.

NAUDEAU, Sophie. (*Et al*). **Como investir na primeira infância: um guia para a discussão de políticas e a preparação de projetos de desenvolvimento da primeira infância**. São Paulo: Singular, 2011.

RIZZINI, Irene. **A criança e a Lei no Brasil: revisitando a história dos brasileiros (1822-2000)**. Brasília, DF; Rio de Janeiro: UNICEF; USU Editora Universitária, 2000. São Paulo: Loyola, 1995.

SCHENKER, Miriam; MINAYO, Maria Cecília Souza de. **Fatores de risco e de proteção para o uso de drogas na adolescência**. Ciência Saúde Coletiva, v. 10, n. 3, p. 707-17, 2005.

SPOSATI, Aldaíza. *et al*. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 7ª Ed. São Paulo: Cortez, 1998.

ZANFELICI, Tatiane Oliveira. **Atenção à primeira infância**

finlandesa e brasileira: alternativas de atendimento, atendimentos alternativos. Revista Semestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional (ABRAPEE); Vol. 13, N. 2, Jul./Dez. de 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pee/v13n2/v13n2a09.pdf>> Acesso em: 20/04/2020.

✓ Avaliação do Processo de Implementação do Programa Incluir na UFRN¹

Maria do Perpétuo Socorro Rocha Sousa Severino.

Professora da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Faculdade de Serviço Social, Departamento de Serviço Social.

Professor at the State University of Rio Grande do Norte, Faculty of Social Work, Department of Social Work.

¹ Esse Artigo foi extraído de nossa Tese de doutorado, defendida em maio de 2017, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Resumo: Esse artigo aborda a avaliação do processo de implementação do Programa Incluir: acessibilidade na educação superior na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. A pergunta de partida indagou: Como o Programa Incluir está sendo implementado na UFRN? Teve como objetivo: avaliar o processo de implementação do Programa Incluir na UFRN. A pesquisa de natureza qualitativa reuniu pesquisa bibliográfica, documental e empírica. Para a coleta de dados, utilizamos: observação sistemática, entrevista semiestruturada, análise de documentos e fotografias para ilustrar os ambientes, as edificações, os mobiliários e os equipamentos de tecnologia assistiva. Constatamos a implementação de serviços, apoio técnico, recursos didáticos-pedagógicos em formato acessível, malgrado a desproporcionalidade desses entre os tipos de deficiência, a frágil comunicação e orientação da CAENE com os professores, desproporção entre os eixos do programa, coexiste barreiras e acessibilidade nas vias, edificações e mobiliários, mas no conjunto viabilizam a inclusão parcial de acadêmicos com deficiência.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas. Programa Incluir. Educação Especial numa perspectiva Inclusiva.

EN Evaluation of the Implementation Process of the Incluir Program at UFRN

Abstract: This article addresses the evaluation of the implementation process of the Incluir Program: accessibility in higher education at the Federal University of Rio Grande do Norte. The starting question asked: How is the Incluir Program being implemented at UFRN? It aimed to: evaluate the implementation process of the Incluir Program at UFRN. The qualitative research brought together bibliographic, documentary and empirical research. For data collection we used: systematic observation, semi-structured interview, analysis of documents and photographs to illustrate the environments, buildings, furniture and assistive technology equipment. We noted the implementation of services, technical support, didactic-pedagogical resources in an accessible format, in spite of their disproportionality among the types of disabilities, CAENE's fragile communication and guidance with teachers, disproportion between the program's axes, barriers and accessibility coexist in roads, buildings and furniture, but as a whole they enable the partial inclusion of academics with disabilities.

Key-words: Public Policy Evaluation. Incluir Program. Special Education in an Inclusive perspective.

ES Evaluación del Proceso de Implementación del Programa Incluir en la UFRN

Resumen: Este artículo aborda la evaluación del proceso de implementación del Programa Incluir: accesibilidad en la educación superior en la Universidad Federal de Rio Grande do Norte. La pregunta inicial fue: ¿Cómo se está implementando el Programa Incluir en la UFRN? Su objetivo fue: evaluar el proceso de implementación del Programa Incluir en la UFRN. La investigación cualitativa reunió investigaciones bibliográficas, documentales y empíricas. Para la recolección de datos se utilizó: observación sistemática, entrevista semiestructurada, análisis de documentos y fotografías para ilustrar los ambientes, edificios, mobiliario y equipos de tecnología asistencial. Notamos la implementación de servicios, soporte técnico, recursos didáctico-pedagógicos en formato accesible, a pesar de su desproporcionalidad entre los tipos de discapacidad, la frágil comunicación y orientación del CAENE con los docentes, la desproporción entre los ejes del programa, barreras y accesibilidad conviven en carreteras, edificios y mobiliario, pero en su conjunto permiten la inclusión parcial de académicos con discapacidad.

Palabras-clave: Evaluación de políticas públicas. Incluir programa. Educación especial en perspectiva inclusiva.

FR Évaluation du Processus de mise en oeuvre du Programme Incluir à l'UFRN

Résumé: Cet article traite de l'évaluation du processus de mise en oeuvre du programme Incluir: accessibilité dans l'enseignement supérieur à l'Université fédérale de Rio Grande do Norte. La question de départ a été posée: comment le programme Incluir est-il mis en oeuvre à l'UFRN? Son objectif était: d'évaluer le processus de mise en oeuvre du programme Incluir à l'UFRN. La recherche qualitative a réuni des recherches bibliographiques, documentaires et empiriques. Pour la collecte des données, nous avons utilisé: l'observation systématique, l'entretien semi-structuré, l'analyse de documents et de photographies pour illustrer les environnements, les bâtiments, le mobilier et les équipements d'assistance technique. On note la mise en place de services, d'accompagnement technique, de ressources didactico-pédagogiques dans un format accessible, malgré leur disproportion entre les types de handicap, la fragilité de la communication et de l'accompagnement du CAENE avec les enseignants, la disproportion entre les axes du programme, les barrières et l'accessibilité coexistent en les routes, les bâtiments et le mobilier, mais dans leur ensemble, ils permettent l'inclusion partielle des universitaires handicapés.

Mots-clés: Évaluation des politiques publiques. Incluir le programme. L'éducation spéciale dans une perspective inclusive.

1 INTRODUÇÃO

Esse artigo aborda a avaliação do processo de implementação do Programa Incluir: acessibilidade na educação superior na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Não obstante, tomamos como ponto de partida a conceituação de avaliação e de avaliação de políticas públicas, situando-a, com base na literatura especializada, como uma pesquisa avaliativa, uma subárea da pesquisa social, pois embora apresente especificidades, no geral, utiliza a metodologia da pesquisa social.

Seguindo o raciocínio anunciado, etimologicamente, avaliar significa “atribuir valor, julgar o mérito de alguma coisa”, classificar as coisas como boas ou ruins. Nesses termos, a avaliação é uma ação destituída de neutralidade, denota uma dimensão política, explícita ou não. No entanto, quando se trata de avaliar uma intervenção social planejada na realidade, a avaliação agrega procedimentos científicos ao julgamento para obter e proporcionar informações que potencialmente poderão subsidiar uma tomada racional de decisão de quem a demandou, assim como gerar conhecimento acerca do êxito ou fracasso da ação implementada.

O Programa Incluir, criado em 2005, no formato de chamadas públicas concorrenciais, em 2012 foi transformado em política pública de acessibilidade, com pretensão de universalidade, inscrevendo-se como iniciativa estatal, na modalidade de educação especial numa perspectiva inclusiva, no âmbito da educação superior, cujo objetivo é a criação e a consolidação de Núcleos de Acessibilidade, visando a inclusão de estudantes com deficiência, mediante “a eliminação de barreiras físicas, pedagógicas, nas comunicações e informações, nos ambientes, instalações, equipamentos e materiais didáticos” (BRASIL, SECADI/SESu, 2013, p.13). No desenho atual, estrutura-se com base nos seguintes eixos: infraestrutura, currículo, comunicação e informação, projetos de pesquisa e projetos de extensão.

Na UFRN, o Núcleo de Acessibilidade denominava-se Comissão Permanente de Apoio aos Estudantes com Necessidades Especiais (CAENE), criada em 2010, vinculado à Reitoria.

A definição de avaliar o Programa Incluir na UFRN no período de 2012 a 2014, respalda-se na sua configuração a partir de 2012, como parte de uma política pública caracterizada por ações sistematizadas, contínuas, planejadas, com público-alvo definido

e aporte de recursos financeiros, possibilitando, portanto, sua avaliação nessa dimensão. Diferentemente do momento anterior, marcado por chamadas concorrenciais, em que a implementação do programa estava condicionada à aprovação da proposta do edital correspondente, destarte incorrendo potencialmente em descontinuidades, dificultando uma avaliação consistente.

Ademais, a pesquisa exploratória em sites oficiais, em conversas com especialistas e coordenador desse programa na UFRN revelou, por um lado, a escassez de estudos sobre o Programa Incluir, particularmente sobre a avaliação do seu processo de implementação. Essa constatação mostra alguma originalidade do nosso estudo; por outro lado, descortina a necessidade de ampliação de pesquisas voltadas para pessoas com deficiência na educação superior, considerando que existe um contingente expressivo delas na sociedade brasileira.

De acordo com a Cartilha do Censo 2010, publicada em 2012, 23,9% da população residente no Brasil possui algum tipo de deficiência, assim distribuídas: visual - 18,6%, motora - 7%, auditiva - 5,10% e intelectual - 1,40%, sendo esse quantitativo ainda mais expressivo na Região Nordeste com 26,3% e, nela, o Estado do Rio Grande do Norte desponta como recordista com 27,86% de pessoas com deficiência do total da população.

Situando a discussão em nível da UFRN, observa-se, com base em dados da PROPLAN/SIGAA, especificamente no documento intitulado UFRN em Números 2012 – 2015, que no período de 2012 a 2014 essa IFES contabilizou os seguintes números de matrículas em cursos de graduação, na modalidade presencial: 2012 - 28.409; 2013 - 28.812; 2014 - 26.784. Contudo, em se tratando dos estudantes com deficiência, segundo quadro disponibilizado pela CAENE (2015) no mesmo período, do total de discentes matriculados na graduação, em distintos cursos, somente setenta e oito (78) são acadêmicos com deficiência: física, auditiva, visual, intelectual e múltipla, dos quais setenta (70) na modalidade presencial e sete (07) na modalidade à distância, desse quantitativo todos estão cadastrados na CAENE. Essa ressalva do cadastro nesse órgão se faz necessária, para esclarecer que esse quantitativo pode não significar o universo dos estudantes nessa condição, uma vez que, o cadastro nessa comissão, expressa a vontade do discente. Dizendo de outro modo, supõe-se que nem todos os estudantes com deficiência matriculados na UFRN estão cadastrados na CAENE.

O quadro acima exposto sinaliza também as fragilidades da educação inclusiva no ensino superior na UFRN, evidenciadas, sobretudo, no descompasso entre a quantidade numérica de pessoas com deficiência e o acesso desse grupo social à educação superior, levando-nos a indagar: **Como o Programa Incluir está sendo implementado na UFRN?**

Definimos como **objetivo geral**: Avaliar o processo de implementação do Programa Incluir na UFRN e como **Hipótese**: O Programa Incluir está implementando recursos, serviços, apoios técnicos que minimizam as barreiras arquitetônicas, de comunicação e informação e pedagógicas, viabilizando a inclusão parcial de acadêmicos com deficiência na UFRN.

Entendemos que a avaliação de um programa envolve todos os sujeitos que, direta ou indiretamente, participam da sua implementação, no caso em análise são: discentes com deficiência, professores, técnicos da CAENE, bolsistas e monitor. Esses sujeitos constituíram um universo expressivo da pesquisa empírica, impondo a utilização de amostras. Desse modo, o quadro amostral foi formado por quatorze (14) acadêmicos com deficiência, sete (07) professores, seis (06) técnicos da CAENE, incluindo entre esses, o presidente, dois bolsistas (02) lotados no Laboratório de Acessibilidade, e um monitor (01), totalizando trinta (30) entrevistados.

Para a coleta de dados, utilizamos as seguintes técnicas/instrumentos: observação sistemática, entrevista semiestruturada, análise de documentos, fotografias para ilustrar os ambientes, as edificações, os mobiliários e os equipamentos de tecnologia assistiva. Os roteiros de entrevista foram padronizados, porém adequando-se aos segmentos a que se destinavam. Desse modo, foram utilizados seis roteiros distintos de entrevista.

2 DESENVOLVIMENTO

A avaliação de políticas, programas e projetos tem se constituído, nas últimas décadas do século passado e nos anos iniciais do século em curso, em um mecanismo utilizado na gestão pública e no meio acadêmico, seja para subsidiar decisões, traçar diretrizes, manter ou corrigir, reconfigurar e/ou redefinir ações em busca de eficiência, eficácia, efetividade, seja em busca de (re)formular e/ou ampliar novos

conhecimentos, retroalimentando aqueles que a utilizam em seu exercício profissional, ou consoante as pretensões dos demandantes da avaliação.

Entendemos avaliação de políticas públicas como uma atividade científica específica, que consiste em atribuir valor às intervenções planejadas na realidade, com base em procedimentos teórico-metodológicos. Realiza-se com distintas finalidades, a saber: verificar o alcance dos objetivos propostos, mediante a identificação dos fatores que facilitam ou dificultam o processo de implementação do programa (avaliação de processo); estabelecer relações de causalidade entre programa e resultados e/ou impactos obtidos com as ações (avaliação impacto); estudar os princípios que a fundamentam, conteúdos substantivos, variáveis contextuais e as razões que a tornam preferível em relação a outras políticas (avaliação política).

Os objetivos da avaliação são múltiplos e relacionam-se ao tipo de avaliação empreendido. Em geral, avalia-se para conhecer a relação entre condições, meios, resultados e impactos da intervenção; verificar a eficácia, eficiência e *accountability* das ações; detectar dificuldades e produzir recomendações para melhorar ou modificar o programa; identificar os condicionantes dos êxitos ou fracassos. Segundo Draibe (2001), os objetivos se complementam, o que determina a predominância de um ou outro é a preferência do avaliador ou do proponente da avaliação.

Na literatura especializada, entre as tipologias de avaliação mais conhecidas predominam a avaliação de processo e avaliação de impacto. Tal distinção fundamenta-se no conjunto de aspectos, como o momento em que a avaliação é realizada, a procedência do avaliador, a natureza do objeto avaliado. Entretanto, Draibe (op. cit) centra a atenção também em outro ângulo – para ela, as avaliações são do tipo *ex ante* e *ex post*.

Considerando o momento em que se avalia, Aguilar e Ander-Egg (1994), Cohen & Franco (1993), Viana (1996) e Draibe (2001) estabelecem uma distinção: a avaliação antes ou *ex ante*, durante, ou *ex post*. As avaliações *ex ante* ou diagnósticas são realizadas simultaneamente aos momentos de preparação e formulação do programa, mediante a estimativa crítica de sua pertinência, viabilidade e eficácia potencial, com a finalidade de proporcionar subsídios para a tomada de decisões sobre a continuidade ou não da formulação do programa.

As avaliações durante são realizadas no momento de implementação do programa, com o objetivo de fornecer informações para avaliar em que medida o que foi planejado está sendo efetivado. Em outras palavras, identifica se há compatibilização entre meios e fins do programa. Esse momento da avaliação equivale a avaliação de processo.

As avaliações *ex post* são realizadas concomitantemente ou após a implementação do programa, com o objetivo de conhecer os graus de eficiência, eficácia e efetividade do programa. Esse momento equivale ao tipo de avaliação de resultados ou de impacto.

O exposto permite inferir a elasticidade da avaliação no que diz respeito aos momentos em que se pode avaliar uma política pública, podendo abarcar desde a tomada racional de decisão, estendendo-se à implementação e/ou aos resultados e impactos, ou ater-se apenas a um desses momentos, ficando essa deliberação a critério de quem solicita, ou dos objetivos que se deseja alcançar com a avaliação.

Tomando como critério a procedência do avaliador, as avaliações podem ser de quatro tipos: interna, externa, mista e autoavaliação. As primeiras são realizadas por avaliadores internos à instituição demandante da avaliação. As segundas opõem-se às primeiras. A avaliação mista combina avaliadores externos e internos, e a última é realizada pelas próprias pessoas envolvidas na implementação do programa.

Quanto à natureza do objeto avaliado, verificam-se os aspectos do programa que serão avaliados, porque eles têm implicação direta com os tipos de avaliação. Assim, Aguilar e Ander-Egg (1994) compreendem três tipos de avaliação: a) avaliação do plano e conceituação do programa; b) avaliação de processo; e c) avaliação de resultados.

A primeira corresponde ao momento *ex ante*, é constituída mediante o estudo-pesquisa, diagnóstico e plano e concepção do programa. A avaliação de processo é efetivada no decorrer da implementação do programa, articula diferentes componentes do programa: cobertura, aspectos técnicos da implementação, aspectos estruturais e funcionais da instituição implementadora do programa ou que presta serviço, rendimento da equipe, serviços prestados.

Para Draibe (2001), a avaliação de processo consiste em estabelecer o mérito do desenho do programa em toda a sua extensão: decisões, formulação, elaboração, implementação, gestão, avaliação, considerando nesse processo os diferentes sujeitos e as características organizacionais. Objetiva identificar os fatores que facilitam ou

impedem que um programa atinja seus resultados da melhor maneira possível. Para tanto, lança mão de estratégias, como dimensão temporal, atores a serem mobilizados, subprocessos e estágios da implementação. Os subprocessos avaliados são múltiplos e flexíveis, adequam-se às realidades investigadas, de forma que contribuam para o alcance dos objetivos propugnados na avaliação.

Diferente dos autores anteriormente citados, Figueiredo & Figueiredo (1986) não se detêm aos meandros da avaliação de processo, mas esboçam o objetivo desse tipo de avaliação, que reside em detectar a eficácia do programa, isto é, relaciona os produtos com as metas traçadas. Sinalizam que, nesse tipo de avaliação, é possível controlar o efeito desejado, uma vez que, no curso da implementação, correções podem ser realizadas.

Todavia, a pesquisa avaliativa com o intuito de aferir o sucesso das políticas respalda-se em modelos analíticos que, conforme Figueiredo & Figueiredo (1986), se relacionam com os propósitos das políticas expressos na produção de bens ou serviços públicos e provocação de mudanças. Dessa forma, para avaliar políticas com propósitos de produzir bens e serviços, utilizam-se as avaliações de processos. Elas são do tipo: avaliação de metas - eficácia objetiva; avaliação de meios - eficácia funcional, administrativa e contábil; e avaliação de eficiência - relação custo-benefício e custo-resultado.

As digressões teórico-conceituais precedentes constituem os aportes teóricos fundantes que respaldam e iluminam nosso diálogo no transcorrer deste trabalho, na direção da avaliação de processo do Programa Incluir: acessibilidade na educação superior na UFRN, na tentativa de identificar os fatores que facilitam e/ou obstaculizam a sua implementação, acrescidos de alguns subprocessos.

Para tanto, traçamos indicadores em duas direções. Os indicadores que exprimem os fatores facilitadores tiveram como parâmetro a adesão de todos os sujeitos envolvidos no programa; a existência, quantidade, satisfação, adequação, periodicidade e disponibilidade de serviços, recursos e tecnologia assistiva; espaços, edificações e mobiliários acessíveis. Os indicadores para avaliação dos fatores que dificultam a implementação foram os seguintes: ausência total ou parcial de recursos, serviços e de tecnologia assistiva; existência de barreiras de comunicação e informação, pedagógicas, atitudinal e de infraestrutura; desproporção ou inadequação entre recursos e demandas, além de demandas reprimidas.

No percurso avaliativo, acrescentamos outros aspectos e subprocessos, tais como: elementos da estrutura organizacional; processo de monitoramento; processo de divulgação, informação e acesso ao programa; processo de capacitação; estratégias de implementação, como: atores estratégicos, parcerias, eixo de infraestrutura e eixo de comunicação e informação; subprocesso gerencial e decisório. Na sequência, apresentamos a síntese de cada aspecto avaliado.

O Programa Incluir é o primeiro e único programa estatal voltado para promover a acessibilidade/inclusão de estudantes com deficiência na educação superior. Em contrapartida, as Universidades Federais têm no atual desenho desse programa a principal referência de política pública de inclusão educacional para esse grupo social.

Na UFRN, o citado Programa vem sendo desenvolvido desde sua formatação original, mas o nosso estudo tomou como referência o desenho atual – mais precisamente objetivo, eixos norteadores, público-alvo, orientações orçamentária e financeira, indicadores – e o princípio de universalidade que diz orientá-lo.

Assim, examinando o público-alvo, o programa avaliado demarca pessoas com deficiência. Na UFRN, a política de inclusão educacional estabelece como público-alvo pessoas com necessidades especiais, ou seja, amplia-o para além da proposta do referido programa, como também ultrapassa os usuários da política nacional de educação especial numa perspectiva inclusiva, os quais se configuram como pessoas com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação.

O alcance dos usuários poderia ser entendido como um avanço na perspectiva inclusiva em relação às propostas nacionais citadas, se as demandas que essa abrangência se propõe a acolher fossem atendidas. No entanto, nossa pesquisa não confirma essa tendência, a exemplo de situações de comorbidades e de transtornos mentais, tampouco identificamos se todos os acadêmicos com deficiência matriculados nessa IFES são usuários desse programa. Todavia, constatamos que existem acadêmicos nessa condição que não são cadastrados na CAENE. Verificamos também que existem alunos cadastrados na CAENE, mas não utilizam serviços e recursos existentes. Com base nas análises e interpretações inferimos que são, sobretudo, os acadêmicos com deficiência sensoriais severas os que mais utilizam recursos e serviços do Programa Incluir.

A caracterização dos quatorze (14) estudantes com deficiência entrevistados, revela todos os tipos de deficiência – física, visual, auditiva, intelectual e múltipla – sendo que há equivalência entre os tipos de deficiência auditiva e física. A maioria é constituída de mulheres, predomina a faixa etária compreendida entre 30 e 34 anos. O curso com maior índice de matrículas desses acadêmicos é o de Pedagogia; na sequência e em igual proporção aparecem Ciências Sociais e Letras LIBRAS; nos demais cursos citados, há equivalência da quantidade numérica de acadêmicos com essas características. O ano com maior índice de ingresso foi 2014. Metade desses acadêmicos participa de programas de bolsa, revelando sua baixa condição socioeconômica. Todos os discentes nessa condição, variando de semestre a semestre, matriculam-se, em média, nas mesmas quantidades de componentes curriculares que os estudantes sem deficiência, assim como não apresentam índices de reprovação até o momento da pesquisa.

Em conformidade ao que preconiza o documento orientador desse programa, as IFES devem contemplá-lo em diversos instrumentos de planejamento institucional, a exemplo do Plano de Desenvolvimento Institucional, em projetos pedagógicos dos cursos, em serviços e recursos acessíveis, dentre outros. O PDI (2010/2019) da UFRN contempla a Política de Inclusão Educacional para pessoas com necessidades educacionais especiais e explicita as diretrizes gerais.

Um olhar atento sobre as normatizações institucionais relativas a inclusão educacional revela que elas decorrem e foram decompostas das diretrizes desse PDI, as quais simultaneamente respaldam essas ações na perspectiva do direito do cidadão e dever do Estado, revelam a legitimidade dos serviços, recursos e apoios mobilizados e realizados para esse grupo de acadêmicos. Validamos, com os sujeitos participantes da pesquisa, as normatizações como fator facilitador na implementação da política de educação inclusiva nessa IFES, precisando ser melhor consideradas no tocante à inserção de disciplinas que tratam da educação inclusiva em todos os projetos pedagógicos dos cursos para que se amplie essa discussão no âmbito acadêmico.

O aporte financeiro do MEC via Programa Incluir para a materialização das ações de acessibilidade na UFRN concretiza-se em sintonia ao discurso oficial. Segundo o presidente da CAENE, esse recurso é satisfatório, embora parte dele venha sendo aplicado para o

pagamento de técnicos terceirizados. A nosso juízo, é inquestionável a importância de equipe técnica qualificada para o fomento das ações. Entretanto, o “deslocamento” desse recurso para essa finalidade implica na redução do atendimento de outras demandas que poderiam ser mais amplamente atendidas, a exemplo do valor da bolsa acessibilidade, sobretudo para situações de acadêmicos com maior vulnerabilidade econômica, como constatado na pesquisa. Mesmo assim, o repasse contínuo de recursos financeiros foi avaliado pelo presidente, técnicos da CAENE e professores como um dos fatores que favorece a implementação desse Programa nessa IFES, com os quais concordamos.

O Programa referenciado recomenda sua operacionalização em quatro eixos norteadores, quais sejam: infraestrutura, currículo, comunicação e informação, pesquisa e extensão. O eixo que aborda comunicação e informação foi avaliado tomando como referência os materiais didático-pedagógicos acessíveis, equipamentos de tecnologia assistiva e serviços de guia-intérprete e de tradutores e intérpretes de LIBRAS, para o atendimento aos discentes com deficiência, considerando: existência, disponibilização, quantidade, periodicidade, adequação, satisfação com os mesmos.

Para tanto, a UFRN, criou e instalou o Laboratório de Acessibilidade no anexo da Biblioteca Central Zila Mamede (BCZM) e o Setor de Musicografia Braille na Escola de Música, ambos aparelhados com diversos equipamentos de tecnologia assistiva. Igualmente, para possibilitar o acesso a distintas publicações, utiliza o site eletrônico www.caene.gov.br e www.sigaa.ufrn.br, e instalou o Repositório de Informação Acessível (RIA), isto é, um acervo de textos digitalizados e adaptados em formato acessível, visando propiciar a acessibilidade comunicacional e informacional à comunidade acadêmica com deficiência visual.

Todavia, na realidade estudada, verificamos a prevalência dos eixos de infraestrutura e de comunicação e informação. A implementação desses se efetiva mediante a parceria com distintas Pró-Reitorias (Graduação, Assistência Estudantil, Pós-Graduação), Secretaria de Educação à Distância, Superintendência de Infraestrutura, principalmente por meio da quebra de barreiras arquitetônicas e da adaptação de recursos didáticos pedagógicos em formato acessível nos Laboratórios de Acessibilidade, dantes identificados.

Os eixos programa de extensão e programa de pesquisa não são centrais na IFES estudada. A CAENE se articula com as Pró-Reitorias

correspondentes em termos de constar nos editais uma referência aos acadêmicos com necessidades educacionais, mas não lança mão de outras estratégias para fomentar a inserção desses discentes em projetos de pesquisa e de extensão, fato confirmado pela ínfima participação dos mesmos nesses projetos.

A prioridade dos eixos de comunicação e informação e de infraestrutura leva-nos a deduzir que são inadiáveis e indispensáveis no processo de participação dos estudantes no ensino, mas a secundarização das dimensões pesquisa e extensão, fragilizam a totalidade da vida acadêmica desses discentes.

O princípio de universalidade que o documento expõe só se confirma na perspectiva de universalidade focalizada, isto porque contempla apenas acadêmicos com deficiência e das IFES, não alcançado as instituições de educação superior estaduais. Ademais, esse princípio não se efetiva na educação superior brasileira, dada a sua configuração seletiva e excludente.

No que diz respeito às outras dimensões e subprocessos avaliados, reportamo-nos a princípio ao processo de divulgação, informação e acesso do Programa Incluir. Verificamos que poucos são os que o conhecem, à exceção do presidente e técnicos da CAENE, pouquíssimos professores e discentes, um na condição de bolsista e o outro como representante dos discentes nessa comissão. Contudo, ressaltamos que a maioria (85,7%) dos acadêmicos identificou recursos, serviços e apoios implementados por essa comissão, mas não os vincularam ou se reconhecem como usuários do Programa Incluir. Também alguns técnicos da CAENE expressaram indistinção entre o que é específico desse programa e o que é específico dessa comissão.

Por outro lado, constatamos que as modalidades de divulgação da CAENE são variadas e se diferenciam em relação aos seus destinatários. Os discentes identificaram recursos, serviços e apoios por meio de pessoas que estudam ou trabalham na UFRN e através da distribuição de folder. Os professores, em geral, souberam por meio dos alunos, ou acessando o SIGAA e/ou pelo chefe de departamento. A equipe técnica da CAENE citou momentos de formação com os professores e de acolhida dos estudantes, mas essas modalidades não foram ventiladas por professores e discentes.

O exposto nos leva a inferir que a divulgação da CAENE no campus central da UFRN aproxima-se de um nível satisfatório, diferente da situação do Programa Incluir, diluído e/ou invisibilizado por essa

comissão. Observamos também que existe uma relação direta entre a divulgação e o acesso aos serviços e recursos existentes e disponibilizados, mesmo que não se explicita o nome do programa, mas o órgão que institucionalmente o implementa. Compreendemos que não se pode atribuir o êxito de um programa amparando-se apenas na sua divulgação, mas acreditamos que uma divulgação ampla, contínua, qualificada e consistente poderá contribuir mais nessa direção. Urge, portanto, divulgar esse Programa no contexto da UFRN.

Nossa pesquisa constatou que o critério predominante para os acadêmicos potenciais usuários terem acesso a esse Programa é se cadastrarem na CAENE, terem necessidade educacional especial e, em menor proporção, apresentarem laudo médico comprovando a deficiência, além de a avaliação socioeconômica revelar vulnerabilidade. Esses critérios não constam no documento oficial, constituindo-se, assim, um distanciamento entre formulação e implementação, assim como agrega elementos para a universalidade focalizada.

Não exatamente relacionado aos critérios de acesso, mas diretamente a eles articuladas são as modalidades de encaminhamento desses discentes ao Programa Incluir/CAENE, esses são feitos em três sentidos: da CAENE aos coordenadores de curso e vice-versa, ou via SIGAA. Ainda em se tratando de encaminhamentos da CAENE, destacamos a remissão do parecer técnico à coordenação dos cursos, contendo orientações acerca das estratégias a serem utilizadas e, com isso, contribuir com a inclusão dos discentes nessa condição. Em geral, essa comissão remete esses pareceres por e-mail.

Presume-se que a remissão do parecer técnico por essa via é destituída de discussão entre quem elaborou as estratégias e quem deverá executá-las. Nesses moldes, essa comunicação é marcada pela frieza do e-mail, pela formalidade e impessoalidade, intensificando o distanciamento entre essas instâncias, além de que o parecer não diz tudo que uma conversa diria. Ademais, em geral, abordam orientações generalizadas para os diferentes tipos de deficiência, a despeito da orientação da educação numa perspectiva inclusiva, que prima pelo respeito a singularidade de cada indivíduo. A segunda modalidade é de pouco alcance entre os professores, uma vez que a forma como está exposta no sistema não desperta interesse para consultá-la.

Essas constatações nos credenciam a inferir que essa forma de encaminhamento do parecer dos acadêmicos com deficiência revela-se

insatisfatória, requisitando, portanto, revisão, aperfeiçoamento. Numa ou noutra forma de encaminhar os acadêmicos e suas demandas educacionais, observamos barreiras de comunicação e burocráticas.

Nossa pesquisa verificou a necessidade de capacitação específica na área de educação especial voltada para professores, bolsistas, monitores e para os servidores lotados principalmente na Biblioteca Central, Restaurante Universitário e Reprografia.

Atores estratégicos, parcerias e redes de apoio se constituíram também entre as dimensões avaliadas nesse Programa. Nesse sentido, destacamos a equipe multidisciplinar da CAENE, incluindo bolsistas e monitores como implementadores diretos desse programa, apesar de no formato oficial não constar explicitamente como deve ser constituída a equipe de trabalho. Contudo, para além daqueles dois docentes identificados no quadro dessa comissão, nossa pesquisa constatou que há implementadores não diretamente vinculados ao programa, mas que são imprescindíveis a sua implementação: são os professores, a quem estamos chamando de implementadores de ponta. Em nenhum momento, o Programa Incluir ou a CAENE fazem referência a eles, nessa condição.

As parcerias para a implementação desse programa se fazem entre as instâncias intrainstitucionais e têm revelado uma contribuição adequada, sobretudo o apoio da Reitoria, das Pró-Reitorias de Graduação e de Assistência Estudantil, a Secretaria de Educação à Distância, a Superintendência de Infraestrutura e, em menor gradação, as Pró-Reitorias de Pesquisa e de Extensão.

A avaliação do subprocesso gerencial e decisório referente à organização e gestão do Programa Incluir na UFRN variou entre excelente, limitada, um pouco centralizada, burocrática, hierarquizada. Concordamos com os entrevistados no tocante à centralização e à burocracia. A centralização se exprime mediante a falta de divulgação do Programa Incluir, no desconhecimento do seu conteúdo pelos usuários, pela equipe técnica, quando manifesta indistinção entre o que é específico da CAENE e do programa, e pelos “implementadores de ponta”, na falta de clareza de quem tem poder de decisão em relação à operacionalização das orientações da CAENE, na falta de *feedback* no acompanhamento dos alunos cadastrados, no diálogo insuficiente entre as instâncias e profissionais envolvidos no programa. Centralizada, ainda, em termo de sua formulação não ter consultado as IFES. Burocrática, na formalidade e impessoalidade no

encaminhamento do parecer emitido pela CAENE, com rígida divisão de atribuições entre técnicos e demais implementadores.

Quanto à avaliação do eixo de infraestrutura, validamos com os pesquisados as mudanças arquitetônicas implementadas nos últimos anos na UFRN, em suas vias públicas, nas edificações, na construção de rampas com guarda-corpos, calçadas com sinalização de direção e alerta, estacionamento para pessoas com deficiência.

Contudo, apontam, consensualmente, a necessidade de melhorá-la, haja vista as inúmeras, diversificadas e remanescentes barreiras arquitetônicas nas vias públicas, nas edificações, nos espaços, na sinalização inadequada, bem como na ausência de sinalização em Braille e LIBRAS na biblioteca, na falta de mobiliário adaptado, na disposição inadequada de utensílios, algumas plataformas elevatórias e banheiros adaptados trancados, computadores numa altura inacessível na reprografia. Esses fatores dificultam o processo de inclusão de acadêmicos com deficiência na UFRN.

Convém ressaltar que entendemos que não se deve atribuir todas as mudanças arquitetônicas exclusivamente a esse Programa, há de se considerar que muitas reformas físicas, realizadas nos últimos anos na IFES, estão relacionadas ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Assim, do ponto de vista da pesquisa avaliativa, o REUNI inscreve-se como um resultado imprevisto, mas satisfatório, que contribui com a quebra de barreiras na infraestrutura da UFRN, destarte, com o processo de inclusão dos acadêmicos com deficiência nessa IFES.

Nossa pesquisa constatou que a maioria dos serviços e recursos relativos ao eixo comunicação e informação, previsto no arcabouço jurídico-legal, vem sendo implementados na UFRN, mediante a produção, adaptação e disponibilização dos seguintes recursos didáticos pedagógicos em formato acessível: textos impressos em fonte ampliada e/ou no sistema Braille, ou convertidos em meio digital (formato DOC, PDF, MP3) e com audiodescrição, *slides*, filmes legendados e aulas gravadas. Também são realizados treinamentos para utilização de softwares (sintetizadores de voz, como: JAWS, Non Visual, Desktop Access, DOSVOX, linha braille, leitor de tela) e a disponibilização dos mesmos aos acadêmicos. Igualmente, verificamos o empréstimo de tecnologias assistivas como: lupa eletrônica, *notebook*, *softwares*, cadeira de rodas motorizada. Identificamos os serviços da equipe técnica da CAENE, de intérpretes

de LIBRAS e de monitoria. Ratificamos com os entrevistados a relevância desses recursos e serviços para o atendimento das necessidades educacionais específicas.

Entretanto, verificamos que os recursos identificados não são distribuídos equitativamente entre os discentes com deficiência visual, tampouco entre os diferentes tipos de deficiências, sobretudo com os discentes com deficiência auditiva – surdez. Interroga-nos essa distinção, sobretudo porque, consoante o próprio quadro disponibilizado pela CAENE, não consta um quantitativo maior desse tipo de deficiência na UFRN que pudesse justificar tal prioridade, mas exatamente de discentes com surdez.

No que tange aos acadêmicos com surdez, a comunicação se efetiva preponderantemente por meio da mediação de intérprete/tradutor de LIBRAS, mas requisita também a produção e edição de recursos didáticos pedagógicos audiovisuais, equipamentos de tecnologia assistiva, leitura labial.

Em se tratando da quantidade de equipamentos de tecnologia assistiva e de recursos didáticos em formato acessível, também verificamos que há assimetria entre o atendimento das necessidades educacionais dos acadêmicos com deficiência visual e dos acadêmicos com surdez.

A qualidade dos recursos e serviços disponibilizados foi avaliada com gradações distintas, variou de bom a excelente, mas ainda precisa melhorar. Compreendemos que quando focada apenas nos equipamentos e nos recursos didáticos adaptados no LA, destinados ao atendimento das necessidades educacionais dos acadêmicos com deficiência visual, a tendência é de se avaliá-los como excelentes, mas, mesmo esses serviços, quando avaliados nas outras dimensões e subprocessos, e para outros tipos de deficiência, esse conceito não se sustenta conforme evidenciamos anteriormente.

A respeito dos recursos e serviços existentes e disponibilizados satisfatoriamente, a pesquisa apontou de forma consensual os recursos didático-pedagógicos em formato acessível e os recursos de tecnologia assistiva detalhados anteriormente quando fizemos referência ao eixo de comunicação e informação. Evidenciaram, em menor proporção, a criação do repositório de informação acessível (RIA), o Curso Letras LIBRAS, o laboratório de acessibilidade (LA) e a bolsa acessibilidade, acompanhamento didático-pedagógico desenvolvido por pedagogas e o trabalho da assistente social e das psicólogas da CAENE.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sintonizada com o referencial teórico-metodológico de avaliação de processo, da educação especial e com o documento norteador do Projeto Incluir, sintetizamos os principais fatores que facilitam e os que dificultam o processo de implementação do Programa Incluir na UFRN, acrescidos dos subprocessos anteriormente identificados. Assim, quanto aos fatores facilitadores, destacam-se: a produção, adaptação e disponibilização de múltiplos recursos didático-pedagógicos em formato acessível, com qualidade e em correspondência às necessidades educacionais específicas, principalmente aos discentes com deficiência visual, disponibilização de equipamentos de tecnologia assistiva, apoio da reitora e as parcerias com as Pró-Reitorias, regularidade de repasse de recurso financeiro, criação da bolsa acessibilidade, institucionalização da política de inclusão educacional e a criação de normatizações relativas à educação inclusiva, a adesão de alunos com necessidades educacionais específicas e de alguns professores, serviço de intérprete/tradutor de LIBRAS, a criação do Laboratório de Acessibilidade na Biblioteca Central Zila Mamede, do setor de Musicografia Braille na Escola de Música, do setor de acessibilidade da Secretaria de Educação à Distância (SEDIS), repositório de informação acessível (RIA), certa acessibilidade das vias públicas, edificações, aquisição de plataformas e construção de rampas.

Na contracorrente, ou seja, avaliar os recursos e serviços deficitários não se constituiu uma tarefa fácil. A princípio, entre todos os entrevistados circundou o receio, mas foi vencido. A fala de uma professora é emblemática nesse sentido, diz ela: “é uma questão que eu não me sinto confortável pra responder”. Os demais, estrategicamente, assinalaram de maneira genérica recursos humanos e materiais e a acessibilidade da infraestrutura, mas enfatizaram a restrita mediação da CAENE com os professores. Restrita porque circunscrita ao parecer que nem sempre contém as informações suficientes para a compreensão dos procedimentos a serem adotados pelos professores, ou pela distorção da mensagem, o que, agregado ao desconhecimento ou pouco conhecimento de educação inclusiva, resulta em equívocos, em discriminação ou no atendimento parcial de necessidades educacionais específicas. No limite, tal restrição se configura como barreiras atitudinal e de comunicação e informação.

As barreiras burocráticas também foram mencionadas recorrentemente na pesquisa. Elas se expressam no formalismo e na impessoalidade do parecer técnico que, se de um lado não traduz a realidade da necessidade educacional desse discente na totalidade, por outro lado não consegue sensibilizar os professores para tratar as diferenças sem discriminação, desencadeando o distanciamento, dificultando a aproximação e a troca de experiências e de saberes entre professores e CAENE.

As barreiras explicitadas anteriormente reafirmam múltiplos e distintos fatores que dificultam a implementação do Programa Incluir, reveladas na frágil comunicação entre os implementadores, na falta de divulgação do programa e do seu conteúdo, na segmentação entre os que planejam e os que executam, fortalecida através da precária mediação entre esses, sem discussão do conteúdo do parecer, praticamente sem diálogos, sem trocas de experiências e de saberes.

Inferimos que a interlocução não satisfatória entre os implementadores reflete na baixa adesão dos professores, manifesta na parca participação em reuniões, em capacitações, no desconhecimento do programa e dos serviços existentes e disponibilizados, na demora do envio dos textos ao LA. Essa “resistência”, inscreve-se, a nosso juízo, como um dos fatores que dificultam a implementação do mesmo. Expressa, por outro lado, a subestimação do Programa Incluir com os implementadores de ponta, imprescindíveis ao processo de sua implementação, do nosso ponto de vista.

Subestimar a participação dos professores constitui, no nosso entendimento, o ponto mais frágil desse programa, nessa dimensão. Isto porque, se considerarmos que todas as barreiras foram quebradas, essas serão insuficientes se o professor, em sala de aula, não estiver comprometido e revestido de conhecimento e vontade para utilizar todas as estratégias e serviços que a educação inclusiva exige.

Destacamos também, em termos dos fatores que dificultam a implementação, o descompasso entre o quantitativo de técnicos da CAENE e dos bolsistas do LA e as demandas apresentadas, sobretudo os transtornos mentais, que se inscrevem como demanda reprimida nesse contexto, embora esses acadêmicos não componham o público-alvo do Programa Incluir.

Outras dificuldades foram ventiladas, como: resistência de parte de professores em atender o direito de tempo adicional nas provas e em participar das capacitações sobre educação inclusiva, pouca

flexibilização nas avaliações, nos horários e na frequência às aulas, demora no envio de textos para serem adaptados no laboratório de acessibilidade, descompasso entre o crescimento das demandas e a inalterabilidade do tamanho da equipe técnica da CAENE.

As dificuldades, lacunas, fragilidades verificadas na implementação do Programa Incluir na UFRN de certa forma refletem a fragilidade do seu desenho, exprimem certamente as contingências, os imprevistos, as mudanças, as adaptações, as correlações de forças, interesses divergentes, preferências transversais inerentes à implementação, levando-nos a concordar com Arretche (2001), quando afirma que seria ingênuo pensar que um programa público possa ser implementado inteiramente segundo o desenho e os meios previstos pelos formuladores.

A despeito das lacunas e fragilidades detectadas, é inegável reconhecer que a implementação de um conjunto de recursos, serviços e equipamentos de tecnologia assistiva contribuíram e contribuem para atenuar as distintas barreiras que se interpõem na aprendizagem dos acadêmicos com deficiência na UFRN. Portanto, o Programa Incluir tem se revelado de grande importância na formação profissional desses estudantes nessa instituição.

A avaliação de implementação do Programa Incluir na UFRN revelou possibilidades e limites que, supomos, adensam reflexões, reedição de serviços e recursos que contribuem para tornar a educação superior possível a todos, inclusive àqueles que carregam intrinsecamente as marcas das diferenças. Oferece aos não sectários a oportunidade de revisão e mudança de direção de certos procedimentos, remete à resignificação, alteração e correção daquilo que desvia, dificulta, fragiliza a proposta do Programa nos parâmetros estudados. Sinaliza também para a possibilidade de criação e articulação de novas estratégias que minimizem as inclusões excludentes, sem se distanciar da compreensão de que a inclusão só é possível parcialmente, pois, desencadeada por uma ordem social excludente, requer para sua efetivação plena a reversão dessa mesma ordem.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas**. 2. ed. Tradução de Jaime A. Clasen e Lúcia Mathilde E. Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

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

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Programa Incluir**. Brasília: MEC/SEESP, 2004b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/index.php?option=content&task=view&id=557&Itemid=303>. Acesso em: 22 jul. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004^a**. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5296.htm. Acesso em: 03 set. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília, 2008.

BRASIL. **Cartilha do Censo 2010**. Luiza Borges Oliveira. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Brasília: SDH-PR/SNPD, 2012.

BRASIL. **Decreto nº 7.612, de 17 de novembro de 2011**. Institui o Plano Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência – Viver Sem Limites.

BRASIL. Documento orientador Programa Incluir – Acessibilidade na educação superior SECADI/SESu–2013.

BRASIL. **Lei 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da pessoa com deficiência (Estatuto da pessoa com deficiência).

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

FIGUEIREDO, Marcos Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas. In: **Análise & Conjuntura**, v.1, n. 3, Belo Horizonte, set./dez., 1986.

PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. **Implementación** – cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustan en Oakland. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

SOUZA, Lincoln Moraes de. A relevância da suspeição: pequeno ensaio sobre avaliação. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) Grupo Interdisciplinar de Estudos e Avaliação de Políticas Públicas (GIAPP) Texto para Debate e Circulação Interna Fevereiro. 2013.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **De resultados, efeitos e impacto em avaliação de políticas públicas**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Grupo Interdisciplinar de Estudos e Avaliação de Políticas Públicas (GIAPP). Cadernos GIAPP. Ano 1. Volume 1. Número 1. Natal/RN. Jan.-Jun. 2013.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Comissão Permanente de Apoio aos Estudantes com necessidades especiais. Disponível em: <https://www.caene.ufrn.br/>. Acesso em: 10 out. 2013.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **Portaria Nº 203/2010**. Institui a comissão permanente denominada Núcleo de Apoio a Estudantes com Necessidades Educacionais Especiais. Disponível em: www.ufrn.br. Acesso em: 11 mar. 2015.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **Plano de Desenvolvimento Institucional: 2010-2019**. Natal/RN, 2010. Disponível em: www.ufrn.br. Acesso em: 11 mar. 2015.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **Resolução 54/2014**. Institui o Repositório de Acessibilidade, denominado Repositório de Informação Acessível – RIA da UFRN. Disponível em: www.ufrn.br. Acesso em: 11 mar. 2015.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **Resolução 163/2014**. Dispõe sobre a Concessão de Bolsa Acessibilidade para estudantes com deficiência na UFRN. Disponível em: www.ufrn.br. Acesso em: 11 mar. 2015.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **Relatório de Gestão do exercício 2010 - 2014 apresentado a Reitoria e a PROPLAN para acompanhamento das ações desenvolvidas pela CAENE nesse período**. Disponível em www.sistemas.ufrn.br/shared/verArquivo?idArquivo=2984264&key. Acesso em 23/08/2016.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **UFRN em Números 2012 - 2015**. PROPLAN/SIGAA. Disponível em: www.ufrn.br. Acesso em: 23 ago. 2016.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, mar./abr., 1996.

WEISS, Carol H. **Investigación evaluativa**: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción. México: Trilhas, 1978.

AVAL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

