

AVAL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

JANEIRO/JUNHO • VOL. 1 • Nº 15 • 2019



AVVAL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

Volume 1 | Número 15 |
Janeiro/Junho de 2019 | ISSN: 2176-9923

Universidade Federal do Ceará

Reitor

Prof. Henry de Holanda Campos

Vice-Reitor

Prof. Custódio Luís Silva de Almeida

Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação

Prof. Antônio Gomes de Souza Filho

Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis

Prof. Manuel Antônio de Andrade Furtado Neto

Pró-Reitoria de Extensão

Prof.^a Márcia Maria Tavares Machado

Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

Marilene Feitosa Soares

Pró-Reitoria de Graduação

Prof. Cláudio de Albuquerque Marques

Pró-Reitoria de Planejamento e Administração

Prof. Almir Bittencourt da Silva

Pró-Reitoria de Relações Internacionais

Prof. José Soares de Andrade Júnior

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. Carlos Américo Leite Moreira

Vice-Coordenador

Prof. Fernando José Pires de Sousa

Secretaria

Karla Maia Vieira

Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP)

Coordenador

Prof. Carlos Américo Leite Moreira

Vice-Coordenadora

Prof.^a Alba Maria Pinho de Carvalho

Secretaria

Vânia Maria Fraga Pereira

Revista Avaliação de Políticas Públicas – AVAL

Editores

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

Editor Convidado

Alcides Fernando Gussi

Obra da Capa

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 1

Número 15

Janeiro/Junho de 2019

ISSN: 2176-9923

Sumário

- 6** Editorial
- 8** Apresentação
- 12** Tomada de decisão na gestão pública e o uso da avaliação: Análise de três municípios da região metropolitana de Natal
Cláudio Roberto de Jesus, Lindijane de Souza Bento Almeida e Glenda Dantas Ferreira
- 32** Avaliação substantiva de políticas públicas: legitimidade, concepções de justiça e atores.
Camila Gonçalves De Mario
- 50** Avaliar desde a América Latina e a Contra Hegemonia no Campo da Avaliação de Políticas Públicas
Breyner Ricardo de Oliveira
- 66** Respostas críticas às demandas e usos governamentais das avaliações de impacto de políticas sociais
Edgilson Tavares de Araújo
- 80** Metodologias participativas em avaliação de políticas públicas: tendências e possibilidades desde uma abordagem política
Regina Claudia Laisner
- 98** Monitoramento e Avaliação como instrumento de gestão para autonomia local: estudo na assistência social na Região Metropolitana de Porto Alegre (2012-2018)
Luciana Pazini Papi e Talita Jabs Eger e Taciana Barcellos Rosa
- 122** A avaliação orientada pela teoria da mudança: implicações, possibilidades e limitações
Julia Espinosa Fajardo e Óscar Franco Alonso
- 138** Um caminho para a avaliação institucional
Dayane Gomes da Silva Rodrigues e Lincoln Moraes de Souza
- 160** Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas.
Danielle Maia Cruz
- 174** Controle social e políticas públicas: interface com o Movimento das Pessoas com Deficiência
Thaynah Barros de Araújo e Carlos Américo Leite Moreira e Bárbara Braz Moreira
- 188** Os Desafios da Implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos do Ceará
Paulo Torres Junior e Maione Rocha de Castro Cardoso

EDITORIAL

A Revista Avaliação de Políticas Públicas – AVAL publicou dez números, entre os anos de 2008 e 2014, e constituiu-se em um periódico inovador no campo de publicações sobre a temática da avaliação de políticas públicas, sob a responsabilidade editorial do Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas – MAPP da Universidade Federal do Ceará.

Criado em 2002, o MAPP consolida-se como programa pioneiro em avaliação, sendo que ao MAPP veio agregar, em 2016, o PPGAPP – Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, com a modalidade de mestrado acadêmico.

Ao longo deste tempo, o MAPP e o mais recente PPGAPP contam com uma produção de 191 dissertações defendidas até o presente momento (<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/34718> e <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/34727>, acessado em 20/05/2019)), e os programas consolidam-se como impulsionadores de diálogos entre pesquisadores de universidades nacionais, latinas e ibero-americanas no campo da avaliação de políticas públicas.

Esse período de expansão e intercâmbios coloca-nos a exigência do retorno das atividades da Revista AVAL, agora em formato digital. Trata-se de recuperar, sob os novos tempos, a vocação inovadora do periódico, especialmente por ter como pauta editorial uma agenda acadêmica e profissional crítica sobre a temática, a construir diálogos com perspectivas políticas, epistemológicas e metodológicas emergentes e contra hegemônica de avaliação, que vem ganhando força entre pesquisadores e avaliadores no país (especialmente na região Nordeste) e na América Latina.

Portanto, é nesse contexto de conquistas, mas também de dificuldades enfrentadas pelas universidades públicas brasileiras que a Revista AVAL é relançada. Além de divulgar resultados de pesquisas nacionais e internacionais provenientes das sólidas parcerias consolidadas pelo MAPP/UFC, o foco é dar vazão aos debates interdisciplinares, de forma que diferentes nuances e setores da política, em avaliação, possam ser contemplados.

Assim, conforme consta no projeto original de publicação, a AVAL volta-se primordialmente para a publicação de análises e resultados de pesquisas em avaliação de políticas públicas; reflexões epistemológicas e teórico-metodológicas sobre avaliação; reflexões sobre o exercício da multi e da interdisciplinaridade em avaliação; interfaces entre avaliação, planejamento e gestão; avaliação como instrumento de participação e controle social.

O objetivo central da revista é constituir-se em um veículo que, especialmente voltado à avaliação, possa aglutinar resultados de pesquisas

e reflexões teórico-metodológicas produzidas por pesquisadores de diferentes localidades e áreas do conhecimento, sobre uma diversidade de temas como: Educação, Saúde, Planejamento Urbano, Segurança Pública, Desenvolvimento Rural, Cultura, Gênero, Infância, Juventude, Turismo, Trabalho e Geração de Renda, Políticas Afirmativas, entre outros. O intuito é possibilitar democraticamente a partilha de resultados e possibilidades de inovação teórica e de ferramentas metodológicas na área, abrindo assim canal para diálogos interinstitucionais.

Por fim, cabe-nos destacar que o relançamento do primeiro número da AVAL é um momento de intensa satisfação para todos os envolvidos no processo de reelaboração da revista. Certamente, a organização da produção científica no país é trabalho de grande fôlego. Dessa forma, agradecemos sobretudo o interesse e a colaboração dos autores que enviaram prontamente seus manuscritos, fruto de ricos debates situados em uma ampla rede de eventos acadêmicos consolidada internacionalmente no campo da avaliação. Nossos agradecimentos ainda ao Núcleo Integrado de Comunicação da Universidade de Fortaleza (NIC/Unifor) pela generosa colaboração com o trabalho de diagramação do novo projeto editorial da Revista, bem como pela editoração do presente número, além da equipe técnica da Universidade Federal do Ceará. Nossa menção ainda ao Instituto Antonio Bandeira, pelos direitos autorais cedidos para utilizar o trabalho do renomado artista cearense Antonio Bandeira na ilustração da capa da revista.

Alcides Gussi
Andrea Pinheiro
Danielle Maia Cruz
Gil Célio Cardoso
Editores

APRESENTAÇÃO

Os artigos apresentados neste volume da AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas compõem o Dossiê “Avaliação de Políticas Públicas: encontros e debates na perspectiva de uma agenda crítica”. Não por acaso, essa denominação do dossiê refere-se a uma série de encontros e produções conjunta de pesquisadores, na qual foi se constituindo um grupo de interlocução que, até hoje, trabalha em diversas frentes na produção do conhecimento em avaliação.

O leitor encontrará neste Dossiê um conjunto amplo de trabalhos articulados por esse grupo que originariamente encontrou-se, pela primeira vez, na ocasião do I ENEPCP - Encontro Nacional de Pesquisa em Ensino do Campo de Públicas, realizado em Brasília, em dezembro de 2015, quando ocorreu a reunião de duas sessões livres que abordavam temas com bastante proximidade ao campo de avaliação de políticas públicas, sob perspectivas que alinhavam uma agenda crítica a este campo.

Desde ali, configurou-se então uma rede de pesquisadores de diversas partes do país, originários de diversos núcleos de pesquisa e instituições: Núcleo Avançado de Políticas Públicas – NAPP da Universidade Federal do Rio Grande do Norte; NEPPs – Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da UNESP de Franca; Núcleo Multidisciplinar de Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas – NUMAPP da Universidade Federal do Ceará; Rede Gestão Social Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; e Universidade Federal de Ouro Preto.

Os artigos, ora apresentados neste Dossiê, fazem parte de três ocasiões especiais de encontro de membros do grupo em eventos internacionais, nos anos de 2017 e 2018, que estiveram à frente na organização de painel, mesa-redonda e grupo de trabalho, arregimentando trabalhos de pesquisadores no campo da avaliação para o debate conjunto. No final deste volume, agregamos artigos de professores e alunos do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGAPP, da Universidade Federal do Ceará-UFC, programa responsável pela edição da revista e indutor, pela sua área de concentração ser voltada à avaliação de políticas públicas (pioneira e única no país), da formação de grupos e redes nacionais e internacionais.

Os dois primeiros artigos “Tomada de decisão na gestão pública e o uso da avaliação: análise de três municípios da Região Metropolitana de Natal » de Cláudio Roberto de Jesus, em co-autoria com Lindijane de Souza Bento Almeida e Glenda Dantas Ferreira (UFRN) e « Avaliação substantiva de políticas públicas: legitimidade, concepções de justiça e atores » de Camila Gonçalves De Mario (IUPERJ) foram o resultado do Painel “Desafios e potencialidades da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social”, proposto por Regina Claudia Laisner (UNESP) no 9º Congresso Latino-americano

de Ciência Política ¿Democracias em Recessão? Da Associação Latino-americana de Ciência Política – ALACIP, que teve lugar em Montevideu entre os dias 26 a 28 de julho de 2017.

Neste painel, o objetivo foi discutir o modus operandi das avaliações de políticas públicas, para que de fato, este processo avance do ponto de vista do aprofundamento da cidadania. Mais especificamente, tratou-se de abordar os desafios e possibilidades de se pensar a avaliação como instrumento estratégico de gestão e de controle social. A avaliação pensada dessa forma, para além de um olhar mais comum para a gestão pública, qualifica e completa este olhar, assim como se abre a outros interesses mais amplos, com o reconhecimento dos diversos atores face aos objetivos da ação pública. Deste modo, chama-se a atenção para a importância da participação e de mecanismos de publicização, para que os vários pontos de vista dos sujeitos envolvidos, direta ou indiretamente, sejam considerados e de fato a gestão seja estrategicamente melhorada e seu controle se torne efetivo, bem como a consideração das possibilidades de envolvimento da população beneficiária nas avaliações, com metodologias participativas.

Na sequência, três outros artigos “Evaluar desde a América Latina e a Contra Hegemonia no Campo da Avaliação de Políticas Públicas” de Breyner Ricardo de Oliveira, “Respostas críticas às demandas e usos governamentais das avaliações de impacto de políticas sociais” de Edilson Tavares de Araújo (UFRB) e “Metodologias participativas em avaliação de políticas públicas: tendências e possibilidades desde uma abordagem política” de Regina Claudia Laisner (UNESP), constituíram, em suas primeiras versões, a Mesa Temática “Perspectivas contra-hegemônicas no campo de avaliação de políticas públicas”, dentro do Eixo Temático: Estado, Lutas Sociais e Políticas Públicas, proposto por Alcides Gussi (UFC) no âmbito da VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas “1917-2017: Um século de Reforma e Revolução”, realizada em São Luís – Maranhão, de 22 a 25 de agosto de 2017.

Essa mesa de debate problematizou a avaliação de políticas públicas quanto à sua forma, usos e intencionalidades políticas visando trazer à tona a participação de atores e movimentos sociais quanto à necessidade de se criar mecanismos de controle social, propondo perguntas: para que avaliar? Como avaliar? Avaliar, para quem e para quê? Estas perguntas permitiram colocar em questão os pressupostos da agenda neoliberal e seus modelos avaliativos hegemônicos a partir do encaminhamento analítico para outra pergunta: qual, enfim, o sentido de avaliar políticas públicas no atual contexto político brasileiro? Partindo dessas perguntas, a mesa tensionou cenários políticos e modelos hegemônicos de avaliação de políticas públicas à luz da emergência de paradigmas emergentes e contra hegemônicos de avaliação de políticas públicas a partir de diferentes epistemologias e práticas de avaliação, trazendo perspectivas teórico-metodológicas inovadoras de avaliação

tomando como foco avaliações pós-positivistas, hermenêuticas e participativas, que aderem a valores políticos centrados em perspectivas emancipatórias por meio do envolvimento de distintos atores e movimentos sociais nas avaliações.

Os próximos três artigos “Monitoramento e Avaliação como instrumento de gestão para autonomia local: estudo na assistência social na Região Metropolitana de Porto Alegre (2012-2018)” de autoria de Luciana Pazini Papi Talita Jabs Eger, Taciana Barcellos Rosa (UFRGS), “A avaliação orientada pela teoria da mudança: implicações, possibilidades e limitações” de Julia Espinosa Fajardo (Universidad de Cádiz) e Oscar Franco Alonso (Means Evaluación S.L), e “Um caminho para a avaliação institucional” de Dayane Gomes da Silva Rodrigues e Lincoln Moraes de Souza (UFRN) foram originários de comunicações apresentadas no Grupo de Trabalho “Nuevos enfoques en evaluación de políticas públicas: experiencias ibero-americanas”, coordenado por Alcides Gussi e Breyner Oliveira, e tendo como debatedora Regina Laisner, realizado no IX GIGAPP – Congreso Internacional Gobierno, Administración y Políticas Públicas “Gobernando el futuro: gestión y políticas públicas para el desarrollo sostenible”, na cidade de Madri, Espanha, entre 24 a 27 de setembro de 2018.

Este Grupo de Trabalho, já conta com duas edições nos encontros anuais do Congresso GIGAPP e vem estendendo o debate da avaliação para o âmbito ibero-americano. A ideia do GT é agregar trabalhos que apresentem experiências, reflexões e estudos avaliativos realizados, sob diferentes abordagens, na avaliação de políticas públicas, em suas diferentes e diversas dimensões, agregando a multiplicidade de atores e temas no campo, sob a perspectiva de debate de agenda que questionar cenários políticos e a adaptação de modelos clássicos de avaliação de políticas públicas diante de paradigmas emergentes de avaliação - que remetem a diferentes epistemologias - por meio de discussões teórico-metodológicas e experiências concretas no contexto ibero-americano.

Finalmente, os últimos três artigos referem-se a produções oriundas da I Jornada Cearense de Avaliação de Políticas Públicas – Jocapp. O evento, realizado no Campus do Pici da Universidade Federal do Ceará, entre os dias 07 e 08 de junho de 2018, integrou a Semana de Avaliação da América Latina, promovida pelo Centro CLEAR- América Latina. As atividades dos Grupos de Trabalho e mesas redondas contaram com a efetiva participação e colaboração de estudantes de graduação do Curso de Gestão de Políticas Públicas, do MAPP e PPGAPP, bem como docentes de áreas interdisciplinares. O artigo “Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas” de Danielle Maia Cruz é oriundo da comunicação realizada na mesa de debate “O lugar do método e da Pesquisa Qualitativa na Avaliação de Políticas Públicas”, tendo como mediadora a professora Lindjane

de Sousa Bento Almeida. Os debates da mesa gravitaram em torno de questões sobre as possibilidades, limites e alcances da avaliação quando se toma a abordagem qualitativa como centro e, nesse sentido, a compreensão da política a partir dos sentidos conferidos pelos próprios sujeitos contemplados.

Os próximos dois artigos que compõem a seção foram selecionados pelos avaliadores dos Grupos de Trabalho para compor o dossiê da presente edição da Revista Aval, conforme previa as normas do Jocapp referente à premiação de artigos. O objetivo dos GTs foi contemplar discussões no âmbito da avaliação que articulassem problematizações sobre as tensões e negociações entre Estado e sociedade civil no bojo da busca pela efetividade de direitos sociais como a inclusão, bem como refletir sobre os efeitos das políticas nos contextos territoriais nos quais ela é encarnada, promovendo mudanças de vida e de visões de mundo em comunidades locais.

O artigo “Controle Social e políticas públicas: interface com o Movimento Pessoas com deficiência”, de Thaynah Barros de Araújo, Carlos Américo Leite Moreira e Bárbara Braz Moreira foi apresentado no Grupo de Trabalho “Políticas Públicas e Mudanças Sociais”, coordenado pela professora Milena Braz e a mestranda Thayanah Barros. Já o artigo “Os desafios da implementação da política estadual de resíduos sólidos do Ceará” de autoria de Paulo Torres Junior e Maione Rocha de Castro Cardoso ocorreu no Grupo de Trabalho “Políticas Públicas e Território”, coordenado pela professora Roselane Gomes Bezerra e o mestrando Bruno Lobo.

Convidamos à leitura dos artigos, com o intuito de compartilhar o nosso esforço em produzir um conhecimento analítico e crítico, e inovador no campo da avaliação, e arregimentar pesquisadores de diversas origens no país e exterior.

Alcides Fernando Gussi (UFC)
Danielle Maia Cruz (UNIFOR/UFC)
Regina Claudia Laisner (UNESP)

✓ Tomada de decisão na gestão pública e o uso da avaliação: Análise de três municípios da região metropolitana de Natal

Cláudio Roberto de Jesus¹

Lindijane de Souza Bento Almeida²

Glenda Dantas Ferreira³

¹ Cientista Social, Doutor em Geografia (UFMG). Chefe do Departamento de Políticas Públicas da UFRN. E-mail: claudi robertojesus@gmail.com de Docentes

² Cientista Social, Doutora em Ciências Sociais (UFRN). Presidente da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas (ANEPCP). E-mail: almeida.lindijane@gmail.com

³ Cientista Social, Doutora em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Professora do Departamento de Políticas Públicas da UFPB. E-mail: glenda.dantas09@gmail.com

Resumo: A mais recente reforma do Estado no Brasil e a redemocratização pós ditadura militar, podem ser tomados como marcos importantes de referência na introdução de mudanças relacionadas à produção de avaliações sobre políticas públicas. Nesse contexto, destaca-se a preocupação de não apenas medir a eficácia de um programa, mas, principalmente, de incorporar elementos relacionados ao produto da avaliação nas ações públicas. Além disso, há a necessidade de que as avaliações passem a incorporar as percepções e anseios do cidadão, em razão da importância da sociedade nas tomadas de decisão. Contudo, a linha tênue entre gestão pública e governo muitas vezes impede a divulgação ou o uso pertinente das informações coletadas, pois nem sempre eventuais falhas são bem vistas por aqueles que pretendem continuar no poder através de uma boa imagem, além disso, nem sempre os indicadores disponíveis são confiáveis. No intuito de subsidiar o debate a partir do problema proposto, serão tomadas como referência a fala dos gestores que atuaram no poder público municipal na RMNatal na gestão 2013/2016. Trata-se, assim, de uma pesquisa exploratória, que antes de tentar resolver o problema proposto, pretende entender a forma como os gestores tomam suas decisões e se há convergência nas suas motivações.

Palavras-chave: Rio Grande do Norte. Avaliação de Políticas Públicas. Políticas de Saúde.

EN Decision-making in the public management and the use of the evaluation: Analysis of three municipalities of the metropolitan region of Natal

Abstract: The reform of the State of Brazil and the post-military redemocratization can be taken as important reference points in decision-making on the state of public policies. This means that the theme is not only to measure the quality of a program, but mainly to incorporate the elements related to the evaluation process into public actions. In addition, it is necessary to consider the past opinions to be incorporated as perceptions and wishes of the citizen, because of the importance of the decision making. The tenuous line in the public edit of information collected, because not always aspire things are seen where they intend to continue without power through an image, in addition, not always available indicators are reliable. In order to subsidize the debate based on a proposed problem, the management network of municipal public resource managers in RMNatal 2013/2016 management. It is, therefore, an exploratory research, that is in the attempt to solve the proposed problem, seeking to understand them as managers and to make decisions and convergences in their motivations.

Key-words: Rio Grande do Norte. Evaluation of Public Policies. Health policies.

ES Toma de decisión en la gestión pública y el uso de la evaluación: Análisis de tres municipios de la región metropolitana de Natal

Resumen: La reforma del Estado de Brasil y la redemocratización post-militar, pueden ser tomados como marcos importantes de referencia en la toma de decisiones sobre la situación de políticas públicas. Esto significa que el tema no es sólo medir la calidad de un programa, sino, principalmente, de incorporar los elementos relacionados al proceso de evaluación en las acciones públicas. Además, hay que considerar las opiniones pasadas a incorporar como percepciones y anhelos del ciudadano, en razón de la importancia de la toma de decisiones. La línea tenue en el public edit of information recolectado, pues no siempre aspire las cosas son vistas por donde pretenden continuar sin poder a través de una imagen, además, no siempre indicadores disponibles son confiables. Con el fin de subsidiar el debate a partir de un problema propuesto, la red de gestión de gestores de recursos públicos municipales en la RMNatal en la gestión 2013/2016. Se trata, así, de una investigación exploratoria, que está en el intento de resolver el problema propuesto, buscando entenderlos como gestores y tomar decisiones y convergencias en sus motivaciones.

Palabras-clave: Rio Grande do Norte. Evaluación de Políticas Públicas. Políticas de Salud.

FR Prise de décisions dans la gestion publique et utilisation de l'évaluation: Analyse de trois municipalités de la région métropolitain de Natal

Résumé: La réforme de l'État brésilien et la nouvelle démocratisation post-militaire peuvent être considérés comme des points de référence importants dans la prise de décisions sur l'état des politiques publiques. Cela signifie que le thème n'est pas seulement de mesurer la qualité d'un programme, mais principalement d'intégrer les éléments liés au processus d'évaluation dans les actions publiques. En outre, il est nécessaire de considérer que les opinions passées doivent être incorporées en tant que perceptions et souhaits du citoyen, en raison de l'importance de la prise de décision. La ligne ténue dans l'édition publique d'informations collectées, parce que pas toujours aspirent les choses sont vus où ils ont l'intention de continuer sans pouvoir à travers une image, en plus, les indicateurs pas toujours disponibles sont fiables. Afin de subventionner le débat basé sur un problème proposé, le réseau de gestion des gestionnaires de ressources publiques municipales de RMNatal dans la gestion 2013-2016. Il s'agit donc d'une recherche exploratoire, qui tente de résoudre le problème proposé, en cherchant à les comprendre en tant que gestionnaires et à prendre des décisions et des convergences dans leurs motivations.

Mots-clés: Rio Grande do Norte. Évaluation des politiques publiques. Politiques de santé.

Introdução

A avaliação de políticas públicas no Brasil e a diversidade de formatos de avaliação, ocorre desde os anos de 1980, quando é criada, por força de exigência das agências internacionais, uma forte demanda em avaliar os programas e projetos criados desde então. Nesse contexto, os debates relacionados ao método colocaram em cena diversas modalidades de avaliação, que pretendiam não só medir a eficácia de um programa, mas em alguns casos tinham a pretensão de ser “emancipatórios”. A descrição de Pinto (1986, p. 74) é bastante ilustrativa de tal diversidade:

No afã de situar este novo campo profissional e dotá-lo de voos próprios, aparecem tentativas esdrúxulas de classificar ou denominar os diferentes tipos e/ou modelos avaliativos. [...] Há autores que, inclusive, fazem recomendações as quais traduzem um certo purismo, ou visão salvífica do trabalho avaliativo, sugerindo que ele não deve ser “piedoso”, “autoritário”, “barroco”, mas “emancipatório”, tal qual nas lições de catecismo que muitos de nós aprendemos na infância.

Ainda na década de 1980, evidenciaram-se, também, pressões por parte da sociedade civil organizada, na figura dos usuários dos serviços, no sentido de conhecer a efetividade do gasto público. Emerge dessas pressões a definição de pautas, em grande medida fomentadas por órgãos financiadores internacionais, assim como pela sociedade brasileira, visando o alcance de uma maior transparência e participação social nas ações públicas, particularmente no que se refere ao processo de decisão em torno de alternativas políticas e programáticas. Essas pautas, por sua vez, começam a se consolidar, no Brasil, a partir da Constituição de 1988, com a criação de mecanismos legítimos de controle social que precisam ser melhores acionados pela sociedade.

A partir da década de 1990, houve uma ampliação dos canais democráticos de participação popular e uma ampla reforma do Estado. Desde então, a avaliação de políticas públicas tornou-se prática recorrente na administração pública. Se nos anos de 1980 o principal objeto das avaliações era o Estado e a máquina administrativa no que diz respeito à eficácia dos programas, na década seguinte as análises passam a incorporar, em alguma medida, aspectos relacionados à participação da sociedade civil, sobretudo quando se considera a sua capacidade de intervir na agenda pública e nos programas em execução.

Assim, no Brasil, a nova gestão pública ressalta a necessidade da avaliação, afinal, esta se refere ao momento de se conhecer de fato as consequências de uma política pública. Partindo do princípio de que a avaliação é o momento em que se faz possível o confronto entre os objetivos estimulados e os resultados alcançados, Figueiredo; Figueiredo (1986 apud ARRETCHE 2009, p. 31) explica que “a particularidade da avaliação de políticas públicas consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y, ou, ainda, que na ausência do programa x, não teríamos o resultado y”.

Na década de 1990 a ampliação dos canais de participação popular na gestão pública ocorreu em um contexto de enxugamento da máquina estatal. Nesse sentido, Trevisan (2008) ressalta outro aspecto da importância das avaliações.

Durante a década de 1990, a tônica política na avaliação de políticas passa a ser a função de legitimação. Esse deslocamento, segundo Derlien (2001) e Faria (2005), teria sido causado por fatores político-econômicos específicos, havendo também uma mudança dos atores dominantes. A influência da nova administração pública é percebida na década de 1990, quando os avaliadores se convertem em auditores que privilegiam a medição dos resultados. Assim, a avaliação é substituída (novos mercados internos surgem como avaliadores intrínsecos), complementada (a regulamentação de monopólios privatizados cria uma enorme demanda por avaliações) e aplicada a novas questões (novas ferramentas de avaliação, como os contratos) (Faria, 2005; Ala-Harja e Helgason, 2000). (TREVISAN, 2008, p. 537)

Os pontos destacados são de suma importância para entender o valor marginal dado às boas avaliações de políticas públicas. A importância da realização de avaliações nos diversos momentos da vida de uma política pública é ressaltada por Frey (2000, p. 229), pelo fato de que “o controle de impacto não tem que ser realizado exclusivamente no final do processo político, mas pode – ou até deve – acompanhar as diversas fases do processo e conduzir a adaptações permanentes do programa e, com isso, propiciar uma reformulação contínua da política”.

Como chama a atenção Frey (2000, p. 229) “a concepção do modelo de ‘policy cycle’, o processo de resolução de um problema político consiste de uma sequência de passos. Mas, na prática, os atores político-administrativos dificilmente se atêm a essa sequência.” No que se refere a avaliação é notório a sua importância em qualquer

uma das fases da política pública, haja vista a vasta produção acadêmica em torno dos diferentes tipos de avaliação.

No caso das políticas públicas há um agravante. Os processos de construção de agendas e especialmente da solução dos problemas não são construídos necessariamente a partir do diagnóstico dos mesmos. Ou seja, para os inúmeros problemas existem poucas soluções que se adéquem à heterogeneidade da realidade brasileira. Como a compreensão dos problemas no seio do Estado é limitada, as soluções são tomadas através de tentativas e erro, muitas vezes sem um lastro e um estudo concreto da realidade.

É nesse sentido que se coloca a questão de investigação do presente artigo: em que medida as avaliações e o monitoramento de políticas públicas, especialmente no caso das avaliações participativas, contribuem para a tomada de decisão do gestor público?

Avaliação e Avaliação Participativa: Incursões teóricas e analíticas

Nesta seção não há pretensão de abordar diversas questões conceituais e teóricas e/ou de técnicas e métodos¹ que têm sido usados na avaliação concreta de políticas públicas. Dada a polissemia do termo ou a existência de muitas possibilidades de definição para avaliação, o que se justifica pela diversidade de sentidos e significados dados a essa palavra pelos inúmeros autores situados em vários campos do saber, o presente artigo entende avaliação à luz da definição-guia elaborada por Boullosa (2006 apud BOULLOSA;TAVARES, 2009, p.112):

Avaliação é o conjunto de atividades, nem sempre solidamente correlacionadas, voltado para a expressão de um juízo ou síntese avaliatória, direcionado a um fim, nem sempre claro e/ou explícito, empreendido por um conjunto de agentes, nem sempre definidos e/ou etiquetados como avaliadores. Este juízo deve ser no máximo possível argumentado através de instrumentos e procedimentos de pesquisa avaliatória (não somente pesquisa social aplicada), de modo a possibilitar a sua reconstrução analítica e discussão resultados, juízos ou sínteses avaliatórias, pelas coletividades interessadas em tal avaliação, desencadeando um processo de aprendizagem prático – institucional (relativo ao objeto de avaliação) e social (relativo à dimensão dialógica-cívica da sociedade em geral).

A despeito das múltiplas concepções sobre avaliação e de seu amplo espectro no que se refere aos objetos e métodos há um consenso em torno da ideia de que a avaliação pode ser considerada como um dos tipos possíveis de julgamento que se faz sobre as práticas sociais (VIEIRA-DA-SILVA, 2014, p. 15). Segundo a autora,

as práticas sociais compreendem desde as práticas cotidianas e do trabalho até aquelas que correspondem a intervenções, formalizadas ou não em planos e programas, voltadas para a modificação de determinada situação. O julgamento pode corresponder seja a uma apreciação dicotômica do valor de uma prática, que pode ser qualitativa ou quantitativa, seja à análise sobre o seu significado. (VIEIRA-DA-SILVA, 2014, p. 15).

Como é notório que existem diversas definições de avaliação, também é inegável esse traço comum presente na literatura, o qual diz respeito a sua característica de atribuição de valor.

Visando compreender como Boullosa (2006) elaborou o seu entendimento em relação àquela definição-guia da avaliação, contemplando a diversidade do campo da avaliação, será necessário conhecer a evolução histórica dos estudos sobre avaliação.

A avaliação contemporânea é o fruto de um processo contínuo de ampliação do conhecimento. Ou seja, a produção do conhecimento colaborou para o aperfeiçoamento das abordagens em torno dos conceitos e métodos de avaliação. Como chama a atenção Dubois et al (2011, p. 19), “Ao longo do tempo, avanços teóricos importantes e a introdução de novos métodos permitiram obter avaliações cada vez mais finas e completas. (...) Distinguem-se, em geral, quatro gerações e seis períodos na história da avaliação.”

Em linhas gerais, pode-se lembrar que a primeira geração é a do “Reformismo” (1800-1900), período em que as atividades de avaliação eram frutos de testes padronizados e de mecanismos de coleta sistemática de dados. Na continuidade do reformismo o autor define a fase da “Eficiência e testagem” (1900-1930), período em que as atividades de avaliação, ainda, enfatizavam a eficiência e a testagem; a segunda geração é a chamada de “Idade da inocência” (1930-1960), porque apresenta uma nova abordagem em que o avaliador deixa de ser considerado um mero técnico. Isto é,

a “medida” e a “avaliação” se tornam dois conceitos distintos, e se considera que a medida está a serviço da avaliação. A concepção de novos instrumentos e o refinamento daqueles que já existem visam a identifi-

¹ Para uma revisão sistemática da literatura, visando compreender a diversidade e a riqueza do campo da avaliação ver: BOULLOSA, Rosana., TAVARES, Edgilson. *Avaliação e Monitoramento de projetos sociais*. Curitiba:IESDE, Brasil S.A., 2009.

car melhor os resultados das intervenções e a aplicar o procedimento de medida a diversos aspectos qualitativos dos programas”. (Dubois et al, 2011, p. 29).

Já a terceira geração é denominada de “Expansão” (1960-1973) e compreende também a fase de “Profissionalização e institucionalização” (1973-1990), dada a evolução para uma prática profissionalizada da avaliação e na ênfase dada a abordagem da avaliação que enfatiza o papel de juiz do avaliador.

Por fim, a quarta geração da avaliação se define como “As Dúvidas” (1990 até nossos dias), “período marcado pelas iniciativas destinadas a ampliar a diversidade ao mesmo tempo dos agentes envolvidos na produção da avaliação e das abordagens metodológicas” (DUBOIS et al, 2011, p.37). Nessa geração ocorre uma ênfase no papel de moderador do avaliador, o qual prevalece sobre suas funções de técnicos, de juiz e de descritor. Dessa forma,

o avaliador deve antes de tudo certificar-se da instalação das condições e das atividades necessárias para que todos os envolvidos possam realizar coletivamente a atividade avaliativa. A avaliação não é uma atividade apenas técnica, mas também prática e sobretudo emancipatória. Ela deve propiciar ao conjunto dos atores melhor compreensão das condições nas quais a intervenção é realizada e a participação ativa em seu aperfeiçoamento (Dubois et al, 2011, p. 37).

Em poucas palavras, pode-se dizer que a história da avaliação ressalta a evolução das abordagens e métodos, assim como a persistência de certo número de características. A partir da contribuição de Guba e Lincoln (1989), uma nova abordagem da avaliação entra em cena e ocupa o cenário das administrações públicas, sobretudo a partir da década de 1990. Segundo Dubois et al (2011, p. 36),

A crítica desses dois autores aborda três aspectos importantes da avaliação. Primeiro, em que pese uma vontade de objetividade por parte dos avaliadores, a avaliação é demasiada vezes concebida pelos administradores como simples ferramenta a serviço de estratégias políticas. Segundo a presunção de objetividade dos julgamentos se torna insustentável quando se leva em conta a pluralidade dos valores que caracteriza os sistemas de ação e sua influência sobre a escolha das questões e métodos, sobre o julgamento dos avaliadores e, por conseguinte, sobre os resultados da avaliação. Terceiro, a preponderância do mé-

todo experimental e da abordagem positivista na condução da avaliação leva a privilegiar as medidas quantitativas e as relações diretas de causalidade, e oculta assim uma multiplicidade de elementos contextuais, políticos, culturais que não se prestam, naturalmente, à mensuração.

Como destacam os autores, a partir da idealização da abordagem construtivista de Guba e Lincoln (1989), as concepções em torno da avaliação participativa passaram por uma expansão extraordinária, tanto no que diz respeito aos paradigmas construtivista e positivista – avaliação “habilitante” de Fetterman (1994), avaliação “democrática e participativa” de Cousins e Earl (1995) e de Maguire (1987), e avaliação “colaborativa” de O’Sullivan (2004).

Nesses tipos de abordagens, a avaliação leva em conta o ponto de vista de diferentes atores, por vezes assumindo o formato de um processo de negociação entre eles e a própria avaliação, aspecto este que acaba por favorecer o debate na sociedade democrática.

Diante do exposto, tem-se como argumento central que a avaliação enquanto processo de coleta sistemática de informações sobre uma determinada prática social, requer o envolvimento de atores internos e externos ao objeto da política pública que está sendo avaliado. Nesse contexto, a ênfase deve recair sobre o caráter participativo da avaliação, na medida em que tende a gerar, pela especificidade do próprio processo de participação, uma maior capacitação da comunidade.

De acordo com Daniel Becker (2004, p.665),

se consideramos que empowerment significa o aumento do poder e autonomia de indivíduos e grupos sociais, principalmente daqueles submetidos a relações de opressão, discriminação e dominação social, podemos afirmar que a participação da comunidade na formulação e avaliação dos programas é central para que estes possam se tornar processos deflagradores do desenvolvimento e da transformação social.

Logo, monitorar e avaliar as políticas públicas são elementos importantes para uma aprendizagem coletiva, a qual favorece o desenvolvimento de cada cidadão e da sociedade em geral.

No Brasil, a partir da década de 1990, a temática da avaliação das políticas públicas passa a ter maior ênfase no contexto da reforma do Estado, e direcionada a uma agenda neoliberal. No entanto, a relevância dada ao tema a partir dos anos 1990 deveu-se, principalmente, à situação de dependência do país frente às agências financiadoras internacionais, que passaram a exigir, com mais critério, a

elaboração de sistemas de monitoramento de avaliação dos projetos por eles financiados.

Neste contexto, como ressalta Farias (2005), se priorizam uma abordagem gerencialista e uma concepção instrumental da avaliação, cuja função da avaliação se resume em medir, acompanhar e “avaliar” o êxito das reformas administrativas norteadas pelos princípios e valores neoliberais.

No Brasil, a expansão dos sistemas de avaliação integrados às estruturas governamentais vem produzindo algumas mudanças no âmbito da gestão das políticas públicas. A avaliação é, assim, um dos componentes do ciclo das políticas públicas e seu principal papel é de auxiliar na tomada de decisão para a resolução de problemas.

No entanto, na administração pública brasileira, a importância da avaliação ou a incorporação pelos gestores dos produtos das avaliações são frequentemente negligenciadas, embora tenham enorme utilidade para o planejamento governamental e para a análise de políticas, planos, programas e projetos.

Assim, partindo do princípio de que as avaliações têm um relevante papel para o processo de tomada de decisões dada a centralidade que assumem para os gestores, e que não é um campo reservado aos especialistas, o presente estudo busca entender qual o lugar da avaliação participativa nas gestões municipais de Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, os três principais municípios da Região Metropolitana de Natal.

A Região Metropolitana de Natal: Algumas notas

A Região Metropolitana de Natal (RMNatal) foi instituída pela Lei Complementar nº 152, de 16 de janeiro de 1997, por meio de iniciativa da então deputada estadual Fátima Bezerra (PT), na mesma época em que outras 18 regiões metropolitanas foram criadas no Brasil. Tal criação foi justificada pela necessidade de institucionalizar a “Grande Natal”, constituída pelos municípios de Natal, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Parnamirim, Macaíba e Ceará-Mirim².

Atualmente, a RMNatal conta com 14 municípios³ e uma população de aproximadamente 1.577.072 habitantes, dos quais 84,5% estão concentrados em Natal (Polo) e municípios vizinhos. Daquele total, parece ser inegável o protagonismo que Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante exercem no contexto metropolitano, nas mais diferentes áreas, inclusive influenciando diretamente em processos e dinâmicas socioespaciais e socioeconômicas dos demais municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal.

A tabela (01) a seguir apresenta algumas informações sobre aspectos demográficos dos municípios que compõem a RMNatal.

Nível de Integração	Municípios	População Total			Área (km)	Densidade Demográfica		
		1991	2000	2010		1991	2000	2010
Polo	Natal	606.887	712.317	803.739	168,9	3.593,2	4.217,4	4.758,7
Alto	Parnamirim	63.312	124.690	202.456	126,6	500,1	984,9	1.599,2
Alto	Extremoz	14.941	19.572	24.569	135,3	110,4	144,7	181,6
Alto	S.G. do Amarante	45.462	69.435	87.668	261,7	173,7	265,3	335,0
Médio	Macaíba	43.450	54.883	69.467	492	88,3	111,6	141,2
Baixo	Nísia Floresta	13.933	19.040	23.784	313,6	44,4	60,7	75,8
Muito baixo	Ceará-Mirim	52.156	62.424	68.141	729,5	71,5	85,6	93,4
Muito baixo	Monte Alegre	15.871	18.874	20.685	210,92	75,2	89,5	98,1
Muito baixo	S J de Mipibu	28.150	34.912	39.776	294,3	95,7	118,6	135,2
Muito baixo	Vera Cruz	7.970	8.522	10.719	83,89	95,0	101,6	127,8
	RM de Natal	892.132	1124669	1351004	2816,7	316,7	399,3	479,6

Com relação às taxas de crescimento populacional⁴, observa-se que, com exceção de Natal, os municípios de Parnamirim e São Gonçalo do Amarante estiveram entre aqueles que apresentaram as maiores taxas no período 2000-2010 na Região Metropolitana de Natal, sendo que o primeiro teve a maior, enquanto que São Gonçalo do Amarante apresentou a quarta maior taxa de crescimento. Contudo, ao analisar a RMNatal de maneira agregada observa-se uma redução nessa taxa, que passou de 2,63 (1991/2000) para 1,85 (2000/2010), aspecto este que pode ser explicado pela diminuição tanto dos fluxos migratórios quanto da taxa de fecundidade.

Além da questão populacional, considera-se que as diferentes dinâmicas territoriais têm implicações para a área de saúde, de maneiras diversas, como por exemplo: i) na configuração do sistema de saúde, mais precisamente no que diz respeito à distribuição e aos tipos de serviços ofertados; ii) na utilização dos serviços de saúde; e iii) nas exigências no que se refere à política e aos programas de saúde, bem como à sua própria efetividade.

Mesmo diante da importância das regiões metropolitanas em termos econômicos e populacionais, elas não têm sido objeto específico de regulamentação da saúde. No entanto, destaca-se que as peculiaridades de tais regiões – a maior oferta e diversidade de serviços em determinadas áreas; e a alta mobilidade populacional – colocam desafios para a organização e estruturação do Sistema Único de Saúde (SUS). Neste sentido, parece ser evidente a necessidade de articulação horizontal e vertical entre os entes federativos, sobretudo quando se trata dos governo subnacionais (estados e municípios).

Além disso, emerge como central a questão da integração dos serviços de modo a estruturar uma rede de atenção que seja acessível à população, e que se revele resolutiva. No limite, estratégias como a do Saúde da Família necessitam considerar a organização e a estrutura social, bem como os deslocamentos pendulares entre os municípios, particularmente quando se considera a interdependência entre eles nas esferas do social, do econômico e do trabalho. Segun-

Tabela 01 – População residente, área dos municípios e densidade demográfica (RM de Natal, 1991,2000 e 2010)
Fonte: Freire, Gonzaga e Ojima, 2015

⁴ Para maiores detalhes ver Freire, Gonzaga e Ojima (2015).

² Este é o único município que não se limita com Natal (Polo)

³ Natal, Parnamirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Macaíba, Ceará-Mirim, Monte Alegre, Nísia Floresta, São José do Mipibu, Vera Cruz, Maxaranguape, Ielmo Marinho, Arês e Goianinha. Maxaranguape foi inserido na RM-Natal pela Lei Complementar n. 485, de 25 de fevereiro de 2013. Chama-se atenção para o fato de que esses três últimos foram inseridos no ano 2015. A inserção de Ielmo Marinho se deu por meio da Lei Complementar n. 540, de 27 de julho de 2015, que alterou a Lei Complementar n. 485. Já os municípios de Arês e Goianinha tiveram a sua inserção regulamentada pela Lei Complementar n. 559, de 28 de dezembro de 2015. Essa Lei altera o dispositivo da Lei Complementar n. 540, de 27 de julho de 2015, que dispõe sobre a Região Metropolitana.

do Senna, Costa e Silva (2010, p. 122):

É importante ressaltar que diversas iniciativas têm sido implantadas nos anos recentes na direção de construção de um modelo de atenção à saúde pautado nos princípios da universalidade, equidade e integralidade. Desse conjunto de iniciativas, merece destaque o recente esforço de expansão da assistência em saúde, através, sobretudo, do fortalecimento da Atenção Básica. [...] A Estratégia Saúde da Família (ESF) aparece, nesse contexto, como mecanismo prioritário para reorientação dos sistemas locais de saúde, de forma não apenas a expandir a cobertura dos serviços básicos de saúde, mas também garantir a continuidade da atenção através da integração entre os diferentes níveis de atenção do sistema de saúde. Um olhar sobre as diversas experiências municipais revela que, se houve uma efetiva expansão da rede assistencial de atenção básica sob gestão municipal (o que de fato ocorreu), a integração entre os serviços e o acesso dos usuários do sistema aos demais níveis da assistência em saúde (média e alta complexidade) permanecem como grandes desafios do SUS. Tal dificuldade fere frontalmente não só a noção de direito à saúde – uma vez que tende a restringir a oferta dos serviços aos mais pobres apenas ao âmbito da atenção básica – como também os princípios da integralidade e equidade.

A escassez de oferta de serviços sociais básicos se revela como uma realidade na maioria dos municípios da Região Metropolitana de Natal, característica essa que não difere de outras regiões metropolitanas brasileiras. Em termos dos sistemas municipais de saúde, os três municípios aqui estudados se destacam pela posição de relativa vanguarda na construção do SUS municipal, e, de certa forma, apresentam uma estrutura de serviços de saúde que atendem aos demais municípios, sejam metropolitanos ou não.

Reconhecendo que a RMNatal é bastante heterogênea, ao passo em que comporta problemas de magnitudes diversas, sejam relacionados aos municípios rurais e com baixo contingente populacional, sejam problemas típicos de metrópoles com grande contingente populacional, parte-se do pressuposto de que a demanda e a oferta de serviços na área de saúde tendem a assumir características bastante diferenciadas na composição da região.

Considerando o exposto, o item a seguir objetiva delinear os principais resultados obtidos com a pesquisa exploratória realizada nos municípios de Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, com

foco em questões relacionadas à avaliação e ao uso de indicadores como elementos centrais de orientação aos gestores públicos no seu processo de tomada de decisão na área de saúde.

Avaliação participativa em municípios da RMNatal: Um olhar sobre a política de saúde

Em um quadro de marcantes desigualdades sociais e escassez de recursos públicos para o financiamento de políticas públicas nas diversas áreas, considera-se que a avaliação é essencial para estabelecer a capacidade de resposta no que tange ao planejamento e à implementação de políticas, programas e serviços que possam atender com eficiência, efetividade e eficácia o conjunto de demandas da população.

Com relação à avaliação, parece ser consenso que, a partir da década de 1990, houve um aumento da pressão da sociedade, de agências financiadoras internacionais e dos próprios governos para que houvesse avaliações regulares e sistemáticas dos resultados das políticas e dos investimentos públicos na área de saúde, particularmente dentro do contexto da redemocratização e da busca pela concretização dos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) que são a integralidade, a universalidade e a equidade.

Vale destacar, ainda, que, no Brasil, o uso de avaliações tem auxiliando na construção de justificativas para o desenho de estratégias e de programas, bem como para orientar a racionalização dos gastos públicos e para fornecer subsídios para a elaboração de ações setoriais e intersetoriais e para a difusão de seus resultados.

Neste sentido, entende-se ser relevante compreender como questões referentes à avaliação e ao uso de indicadores se expressam no contexto da Região Metropolitana de Natal. Para tanto, adotou-se como procedimento metodológico a realização de entrevistas semiestruturadas com gestores das secretarias municipais de saúde nos municípios de Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante. Nas entrevistas buscou-se identificar de que forma a avaliação e o uso de indicadores auxiliam na estruturação do planejamento e da gestão.

No que se refere ao uso de indicadores, as entrevistas evidenciaram que há, por parte do poder público, uma grande preocupação, sobretudo no que se refere à confiabilidade da medida, uma das propriedades que deve ter um indicador⁵. Apesar da pouca confiabilidade, pode-se constatar, a partir da fala dos gestores entrevistados, que há o uso de indicadores na definição das políticas, a despeito da fragilidade dos mesmos. Com relação a isso, observa-se que:

⁵ Januzzi (2005) define as seguintes propriedades desejáveis de um indicador: i) relevância para a agenda pública; ii) validade de representação do conceito; iii) confiabilidade da medida; iv) cobertura populacional; v) sensibilidade às ações previstas; vi) especificidades dos programas; vii) transparência metodológica na sua construção; viii) comunicabilidade ao público; ix) factibilidade operacional para sua obtenção; x) periodicidade na sua atuação; xi) desagregabilidade populacional e territorial; xii) comparabilidade da série histórica.

Os indicadores na minha concepção não são confiáveis, eles não são confiáveis, por que eu acho que a nossa forma de alimentação daquilo que a gente produz, ainda se dá de forma muito arcaica, ainda é feita manualmente, ainda depende de pessoa para pessoa, você tem profissional que tem o entendimento da importância da alimentação do sistema, ele sabe da importância de gerar dado epidemiológico, para que esses dados epidemiológicos norteiem as políticas que vão ser implementadas, mas existem outras pessoas que não dão a menor importância a isso, que acha que o que importa efetivamente é você estar lá sentado fazer a assistência e não perder tempo preenchendo papel, o próprio fato de ter que preencher papel ainda se fazer relatório manual, compilar dado manual para ser lançado no computador, é um retrocesso, é arcaico, dentro do que a gente dispõe hoje de tecnologia, é muito rudimentar, tanto que um dos tópicos da nossa gestão nesses dois anos foi realmente investir em tecnologia de informação, para que a gente tenha maior fidedignidade nesses dados obtidos, nesses indicadores processados, para que as nossas políticas instituídas em cima dos indicadores estejam pautadas em algo que tenha substância, que tenha veracidade. [...]

Existe sim, nós temos todos os indicadores eles são os norteadores das nossas políticas, então nós fazemos apresentações quadrimestrais dos nossos indicadores, tanto no conselho municipal de saúde, como na câmara de vereadores na comissão de saúde, aonde todos os nossos indicadores, vacinais, de promoção, de realização de auditoria, de número de atendimentos, de realização de crescimento e desenvolvimento da criança, de consultas pré-natais, em todos os nichos dos indicadores que são preconizados pelo Ministério da Saúde. (Luiz Roberto Leite Fonseca – Natal/RN).

Ainda em relação aos indicadores, chama atenção o fato de que houve uma reformulação, dos mesmos na área de saúde, com uma diminuição de 66 para 29. Nesse sentido, pode-se dizer que houve uma melhoria na qualidade dos indicadores e de seus propósitos. No entanto, persiste o problema crônico em relação à qualidade da coleta de informações, visto que em algumas situações, o que é registrado não reflete o realizado. Os gestores ressaltam que a qualidade das informações relaciona – se diretamente com o papel dos servidores na coleta e registro dos dados, nesse sentido, um dos

motivos para discrepâncias é a falta de compromisso e/ou desconhecimento da importância do papel do servidor.

A imunização é um fato interessante (...), por exemplo, eu atinjo na rotina esse indicador, mas nas campanhas pré-estabelecidas a gente vai lá, há uma discrepância violenta nesses números. O que acontece, a gente já tentou analisar aqui, com uma equipe multiprofissional, é: o profissional que esquece de anotar? É o profissional que perde essa informação? São as mães que não trazem os filhos? Enfim, a gente está nesse processo, mas é um indicador emblemático porque na rotina eu atinjo meu indicador, mas nas campanhas você vê a deficiência. (Henrique Eduardo Costa – Parnamirim/RN)

Ressalta-se ainda, nesse contexto, um grande déficit em relação à informatização. Falta equipamentos e, principalmente, conexão em banda larga que possibilite uma maior confiabilidade no registro dos dados e também agilidade na sistematização de informações.

A gente tem uma meta de aproximadamente 14.000 mamografia ano, dessa meta realizamos só 7.000, quando vou na central de marcação, lá tem como se tivesse realizado 12.000, então os números não batem. Então, por exemplo, a central marca um número x, as clínicas e os serviços realizam um número y e quando chega no sistema de notificação existe uma discrepância entre o que está informado ao Ministério, entre o que foi marcado e o que foi realizado. É esse o grande desafio para gente trabalhar a solução dessa problemática. (Henrique Eduardo Costa – Parnamirim/RN).

Outro problema em relação aos indicadores é que o Ministério da Saúde define metas a se cumprir para o recebimento de recursos, sendo assim, as ações passam a se orientar apenas no cumprimento delas, ou seja, o indicador passa a ter uma finalidade em si mesmo. O caso da mamografia citado é exemplar, pois a realização do exame e a constatação de doença não garante a devida atenção ao paciente. Muitas vezes, é necessário um encaminhamento a uma unidade de referência que está em outro município e falta uma articulação maior entre os órgãos de saúde para que se viabilize em tempo razoável o atendimento.

O indicador usado para medir o cumprimento de metas coloca também limitações em relação à qualidade do serviço prestado, tendo em vista que muitas vezes se prioriza a meta, estabelecendo

assim os meios de alcança-la, sem se preocupar com o percentual restante. Ou seja, muitas vezes os dados são construídos para se bater a meta e não com o intuito de melhorar a qualidade dos serviços prestados. Cabe ressaltar ainda, que há, por parte do governo federal através do desenho das políticas, uma priorização dos serviços de média e alta complexidade, em detrimento da atenção básica.

Essa postura tem implicações importantes, na construção dos indicadores e na qualidade da oferta de serviços. As equipes da Saúde da Família, por exemplo, além de insuficientes para atender a toda população, são compostas por trabalhadores temporários e indicados. Decorrente de tal situação, ocorre uma precariedade no trabalho dos agentes e percebe-se um baixo comprometimento dos mesmos com a coleta de informações que vão compor os indicadores. Além disso, não há, por parte dos agentes, uma postura propositiva que vise a melhoria das práticas e ações do cotidiano contribuindo para uma maior efetividade no campo da atenção básica, o que poderia aliviar os atendimentos nos centros de saúde e hospitais e, talvez, uma diminuição dos gastos.

Ao serem perguntados sobre a existência de alguma iniciativa de planejamento das ações de saúde no contexto metropolitano, os gestores entrevistados relataram a sua inexistência, embora tenha reconhecido a necessidade de que se estructurem ações na área de saúde que possam dar conta dos processos e das dinâmicas territoriais e socioeconômicas no contexto metropolitano que exercem impacto direto na referida área. Com relação a isso, destaca-se:

Não, a gente tem essa percepção pela própria condição de Natal ser a capital, por ser conurbada com as outras cidades, mas ainda há uma independência muito grande dos municípios e das secretarias, eu vou lhe dar exemplos, por exemplo, das próprias arboviroses, Natal tem um conceito de vigia dele, mas ele não é utilizado pelos outros municípios, enquanto Natal ta fora de uma situação epidêmica, você tem municípios aqui na Região Metropolitana com epidemia de dengue e essas cidades são conurbadas com Natal, então você pode haver uma contaminação, ou seja, você pode ver um aumento, um incremento de casos de arboviroses nessa região contigua entre a cidade, Natal é completamente conurbado com Parnamirim, São Gonçalo, Ceará Mirim e Extremoz, você não tem divisão geográfica, às vezes é uma rua, de um lado é Natal, do outro. (...) Então isso é uma condição premente, a gente tem um esboço disso dentro do comitê intergestores regionais da 7ª na região que é composta pelos cinco secretários de muni-

cípios aqui da região metropolitana, Natal, Parnamirim, São Gonçalo, Macaíba e Extremoz, esses cinco constituem uma região de saúde dentro do estado, uma das oito regiões de saúde do estado e nós discutimos problemas que são inerentes a esse município, mas na maioria das vezes ela se torna uma reunião burocrática, meramente autorizativa, elas são reuniões apenas para apresentação de propostas que requerem aprovação no segundo plano dentro da CIB, do comitê intergestores bipartite, por que sem a deliberação CIB, você não consegue aprovação do Ministério da Saúde, então, em vez de ser uma reunião que tem a finalidade de impactar em ações tomadas e pensadas coletivamente, enquanto Região Metropolitana, ela se constitui em uma reunião meramente burocrática. (Luiz Roberto Leite Fonseca – Natal/RN).

Com relação à participação e ao controle social, os gestores entrevistados destacaram a relevância dos seus conselhos municipais de saúde, inclusive destacando a importância dos mesmos no processo de planejamento e gestão da política de saúde. Apontaram também que os conselhos são muito atuantes, não apenas na perspectiva de fiscalização, mas também no estabelecimento de proposições, por exemplo. Todas as ações propostas pelo poder público municipal passam, necessariamente, pela anuência dos conselhos. Ainda no que se refere à participação destes:

As nossas demandas, elas começam nas conferências municipais de saúde [...] O plano municipal já traz as demandas das conferências. O conselho de saúde de São Gonçalo do Amarante é muito bem orientado. [...] o conselho participa ativamente das discussões e das demandas. O PPA antes de fecha ele foi passado e discutido no conselho, e o conselho faz as suas observações. E do mesmo jeito são todos os outros processos. Na próxima semana o PPA retornará para que o conselho possa ver como ficou finalmente, e levamos também a LDO para que ele possa avaliar. (Eva-neide da Silva Nóbrega – São Gonçalo do Amarante/RN).

Os gestores entrevistados evidenciaram a importância da participação social no processo de planejamento e gestão da política de saúde. Neste sentido, observa-se:

É fundamental a participação, porque é a população no final do processo que vai ter ou o benefício ou vai ter o male-

fício da não execução do serviço, e isso está cada vez mais batido, eles entenderam a necessidade da participação na elaboração e no acompanhamento da execução daquilo que foi proposto. (Luiz Roberto Leite Fonseca – Natal/RN).

Embora a participação social seja apontada como relevante e central no referido processo, é mister destacar que ainda persistem enormes desafios que precisam ser superados, e isso não apenas pelo poder público, mas também pela sociedade, no sentido de garantir o fortalecimento dos espaços de participação. No caso de Parnamirim ficou claro que a participação popular, apesar de ter melhorado nos últimos anos, acabou por revelar certos vícios, normalmente são as mesmas pessoas que participam, ou seja, não há uma renovação das lideranças. Para o gestor, existem restrições que o próprio município poderia atuar para sua diminuição, pois muitas ações são desenvolvidas na área central, o que deveria ser feito nas localidades para uma maior mobilização das comunidades.

Considerações Finais

A avaliação representa instrumento de gestão de grande relevância, dado o seu uso poder ser durante todo o ciclo da gestão, subsidiando desde o planejamento e a formulação de uma política, bem como o acompanhamento de sua implementação, visando orientar a tomada de decisão em relação a sua continuidade ou finalização. Além disso, a avaliação pode contribuir para a viabilização de todas as atividades de controle interno e/ou externo tanto por instituições públicas quanto pela sociedade, levando maior transparência e accountability às ações de governo.

Os processos de avaliação de políticas públicas vêm, portanto, se institucionalizando no país, mas é necessário ressaltarmos que as estruturas político-governamentais devem adotar cada vez mais a avaliação como prática regular e sistemática de suas ações, assim como fomentar uma cultura de avaliação participativa.

Em que pese a Constituição de 1988 ter estabelecido uma nova gestão pública, que deve institucionalizar a avaliação, constatamos, ainda, que a avaliação não assume a condição de instrumento de gestão em todo o ciclo da gestão da política pública.

No entanto, analisando a realidade brasileira, MINAYO (2005, p. 21-22), diz que:

o processo de institucionalização das tecnologias de avaliação de intervenções sociais, no Brasil, além de recente, é

ainda muito tímido, o que se deve principalmente à cultura autoritária e clientelista que costuma orientar a práxis política do país, independentemente dos governos vigentes. Esta práxis, impregnada de populismo retrógrado, persiste ainda em nossos dias, convive com modelos retrógrados, persiste ainda em nossos dias, convive com modelos altamente sofisticados de gestão e só conhece um momento de avaliação das ações: o início das atividades de um governo (federal, estadual, municipal), em que se critica sumariamente tudo o que foi realizado até então. (...) Apesar da crítica anterior, é preciso reconhecer que, a partir dos anos 90, se intensificam práticas de avaliação na área social no Brasil (...) e vários fatores tem contribuído para isto.

Na fala dos gestores, aparece a perspectiva de que a avaliação e o uso de indicadores são essenciais na estruturação do planejamento e da gestão, contudo, eles constataram que ainda não se avançou a ponto de que esses dois elementos possam orientar o processo de tomada de decisão dos gestores locais. Diante disso, a administração municipal acaba esbarrando em obstáculos vultosos que acabam por reduzir a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas de saúde.

Tendo em vista tal panorama, o ideal de avaliação como instrumento que sirva para apontar e antever problemas, bem como retroalimentar as políticas, programas e ações, fica longe de se realizar.

Não existe ainda a prática de a gente trabalhar acompanhando esse controle e avaliação no dia a dia. (...) Nós não temos cultura de avaliar os números que são preconizados pelo Ministério. Então isso é cultural, é milenar, a gente trabalha sim, aqui e acolá, no apaga fogo mesmo, isso é fato, a gente não pode negar isso. (Henrique Eduardo Costa – Parnamirim/RN).

Nesse sentido, cabe destacar ainda, que alguns indicadores são trabalhados de forma mais intensa do que outro, mas isso depende de particularidades relacionadas a interesses pessoais e/ou acadêmicos. Quando um profissional, por exemplo, está se dedicando ao estudo de uma determinada doença, há um acompanhamento mais próximo da produção do indicador específico relacionado ao campo em estudo. Porém, no geral, a gestão segue na busca do cumprimento das metas pactuadas e na resolução de problemas que se manifestam depois de algum tempo.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; BARROS, Terezinha Cabral de Albuquerque Neta; CAMARA, Richardson Leonardi Moura da; FERREIRA, Glenda Dantas. Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. In CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia (Org.). **Natal: Transformações na Ordem Urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap. 9, p. 295-324.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 6. ed. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2009.

BECKER, Daniel et al. **Empowerment e avaliação participativa em um programa de desenvolvimento local e promoção da saúde**. *Ciência & Saúde Coletiva*, 9(3):655-667, 2004.

BROUSSELLE, Astrid [et al] (Org.). **Avaliação: conceitos e métodos**. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2011.

BOULLOSA, Rosana., TAVARES, Edgilson. **Avaliação e Monitoramento de projetos sociais**. Curitiba:IESDE, Brasil S.A., 2009.

CONTANDRIOPOULOS, A. P. A avaliação na área da saúde: conceitos e métodos”. In: HARTZ, Z.M.A. **Avaliação em Saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

DEUBEL, André Noel Roth. **Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación**. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

DUBOIS, Carl-Ardy, CHAMPAGNE, François, BILODEAU, Henriette. Histórico da Avaliação. In: BROUSSELLE, Astrid [et al] (Org.). **Avaliação: conceitos e métodos**. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2011.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **RBCS**, Vol. 20 nº. 59 outubro/2005.

FREIRE, Flávio Henrique Miranda de Araújo; Gonzaga, Marcos Roberto; OJIMA, Ricardo. Dinâmica demográfica da Região Metropolitana de Natal. In CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia (Org.). **Natal: Transformações na Ordem Urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap. 2, p. 113-142.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 21, p. 211 – 259, jun. 2000.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para o diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília/DF. 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza, ASSIS, Simone Gonçalves e SOUZA, Edinilsa Ramos(Orgs.). **Avaliação por triangulação de métodos:**

abordagens de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MOKATE, K. M. “Convirtiendo el ‘monstruo’ en aliado: a avaliação como herramienta de la gerencia social”. *Revista do Serviço Público*, 8(1), 91-136, 2002.

SENNA, Mônica de Castro Maia; COSTA, Andréia Martins da; SILVA, Luana Nunes da. Atenção à saúde em grandes centros urbanos: desafios à consolidação do SUS. **Revista Sociedade em Debate**, Pelotas, 16(1): 121-137, jan.-jun./2010.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

PINTO, Ana Maria Rezende. O fetichismo da avaliação. **Revista Análise e Conjuntura**. Belo Horizonte, 1(2): 73-92. mai-ago 1986.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública Rio de Janeiro** 42 (3): 529-50 maio-jun. 2008.

VIEIRA-DA-SILVA, Lígia Maria. **Avaliação de Políticas e Programas de Saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2014.

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

Camila Gonçalves De Mario¹

¹ Universidade Cândido Mendes

¹ Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

¹ Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política

Artigo apresentado no ALACIP

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 – PONTOS E QUESTÕES SOBRE A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ Ver debate de Vita, 2017.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 – PERSPECTIVA METODOLÓGICA: A ANÁLISE SUBSTANTIVA E SOCIOLÓGICA

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

2.1 – Concepções de justiça das políticas públicas

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

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

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

⁶ Ver: De Mario (2016b)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2) Ação Social: atores, ideias e valores

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

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

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

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

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

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

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

3 – APONTAMENTOS METODOLÓGICOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1º Eixo

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

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

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

2º Eixo

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

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

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

3º Eixo

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

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

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

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

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

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

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

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

CONSIDERAÇÕES

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

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

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

BIBLIOGRAFIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Breyner Ricardo de Oliveira¹

¹Universidade Federal de Ouro Preto

¹Centro de Educação Aberta e a Distância

¹Programa de Pós Graduação em Educação

¹Programa de Pós Graduação em Economia Aplicada

Artigo apresentado no JOINPP

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

EVALUAR DESDE A AMÉRICA LATINA: UMA AGENDA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EVALUAR DESDE A AMÉRICA LATINA: ALGUMAS DIMENSÕES DA CONTRA HEGEMONIA

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

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

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

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

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

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

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

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

A noção de trajetória

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A dimensão oculta da avaliação: a economia política da avaliação

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A dimensão cultural e uma proposta metodológica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Sobre as trajetórias e percepções acerca da política

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

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

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

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

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

III. Sobre os resultados da política e seus contextos

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

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

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

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

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

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

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

✓ Respostas críticas às demandas e usos governamentais das avaliações de impacto de políticas sociais

Edgilson Tavares de Araújo¹

¹ Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Bolsista de Produtividade em Desenvolvimento. Tecnológico e Extensão Inovadora do CNPq. edgilson@gmail.com; edgilson@ufrb.edu.br

Artigo apresentado no JOINPP

Resumo: Este texto traz reflexões sobre possíveis respostas crítica e contra-hegemônicas às demandas governamentais hegemônicas por avaliações de impacto em políticas sociais no Brasil, em tempos políticos sombrios de ascensão do conservadorismo. É feita uma revisão bibliográfica sobre os usos da avaliação e análise destas frente ao cenário governamental pós Golpe de 2016 no Brasil, com o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff. Os atores-avaliadores de políticas públicas devem atentar para mais dilemas que àqueles que comumente são enfrentados para atender as demandas avaliativas quantitativas e positivistas. É preciso questionar sobre como os juízos de valor argumentados para fazer usos políticos e técnicos em processos de tomada de decisão sobre políticas sociais devem ser criados, considerando para além da equação recursos-técnicas-timing, a dimensão ética-cívico-dialógica nos processos avaliativos.

Palavras-chave: avaliação; políticas sociais; usos da avaliação

EN Critical responses to the demands and government uses of impact evaluations of social policies

Abstract: This text brings reflections on possible critical and counter-hegemonic responses to the hegemonic governmental demands for impact evaluation in social policies in Brazil, in somber political times of the rise of conservatism. A bibliographical review is made on the uses of the evaluation and analysis of these in front of the governmental post-coup scenario of 2016 in Brazil, with the impeachment of President Dilma Rousseff. The policy-evaluators should look for more dilemmas than those that are commonly faced to meet quantitative and positivistic evaluative demands. It is necessary to question how value judgments to make political and technical uses in decision-making processes on social policies must be created, considering beyond the resource-technical-timing equation, the ethical-civic-dialogical dimension in the evaluative process.

Key-words: evaluation; social policy; uses of evaluation

ES Respuestas críticas a las demandas y usos gubernamentales de las evaluaciones de impacto de políticas sociales

Resumen: Este texto trae reflexiones sobre posibles respuestas críticas y contrahegemónicas a las demandas gubernamentales hegemónicas por evaluaciones de impacto en políticas sociales en Brasil, en tiempos políticos sombríos de ascenso del conservadurismo. Se hace una revisión bibliográfica sobre los usos de la evaluación y análisis de estos frente al escenario gubernamental post Golpe de 2016 en Brasil, con el impeachment de la Presidenta Dilma Rousseff. Los actores-evaluadores de políticas públicas deben atentar para más dilemas que a aquellos que comúnmente se enfrentan para atender las demandas evaluativas cuantitativas y positivistas. Es necesario cuestionar cómo los juicios de valor argumentados para hacer usos políticos y técnicos en procesos de toma de decisión sobre políticas sociales deben ser creados, considerando además de la ecuación recursos-técnicas-timing, la dimensión ética-cívico-dialógica en los procesos evaluativos.

Palabras-clave: evaluación; políticas sociales; usos de la evaluación

FR Réponses critiques aux demandes et aux utilisations par le gouvernement des évaluations d'impact sur les politiques sociales

Résumé: Ce texte amène des réflexions sur d'éventuelles réponses critiques et contre-hégémoniques aux demandes hégémoniques des gouvernements en matière d'évaluation de l'impact des politiques sociales au Brésil, à une époque sombre de la montée du conservatisme. Une revue bibliographique est faite sur les utilisations de l'évaluation et de l'analyse de celles-ci devant le scénario gouvernemental post-coup d'État de 2016 au Brésil, avec destitution de la présidente Dilma Rousseff. Les acteurs de la politique publique devraient rechercher plus de dilemmes que ceux couramment rencontrés pour répondre à des demandes d'évaluation quantitatives et positivistes. Il est nécessaire de s'interroger sur la nécessité de créer des jugements de valeur pour des utilisations politiques et techniques dans les processus de prise de décision en matière de politiques sociales, en prenant en compte, au-delà de l'équation ressources-technique-timing, la dimension éthique, civique et dialogique dans les processus d'évaluation.

Mots-clés: évaluation; politiques sociales; utilisations de l'évaluation

Introdução

Avaliação e políticas públicas são termos polissêmicos que ganharam importância no campo da gestão pública na América Latina, principalmente a partir de meados de 1990, em contextos de afirmação democrática. Frente às discrepâncias sociais existentes em países como o Brasil e a ascensão de governos progressistas de esquerda nos anos 2000, uma das principais razões de ser dos Estados Democráticos passou a ser a implementação de políticas públicas sociais, lidando com o enfrentamento de problemas públicos complexos e perversos, tais como a pobreza e exclusão social. No mesmo passo, a necessidade de aferir os resultados sobre os investimentos e esforços técnicos e políticos para lidar com tais questões passou a ser *mister*, imputando uma tendência a aferir, medir e atribuir juízos de valor as ações, programas e projetos desenvolvidos no âmbito das políticas sociais.

Em países como o Brasil, apesar do predomínio estadocêntrico da lógica das políticas públicas, valorizando a noção clássica destas como “o governo em ação”, começa-se a compreender a importância do envolvimento dos múltiplos atores públicos e privados em torno de diretrizes para resolver problemas de pública relevância e para ofertar bens e serviços públicos. Percebe-se, por outro lado, o aumento das exigências pelas etiquetas gerenciais da eficiência, eficácia, efetividade, sustentabilidade e viabilidade das *policies*, que nem sempre conseguiram ampliar as formas de ver avaliação para além de um último estágio do ciclo de uma política pública. Tal estágio é visto com o papel de dar uma síntese final sobre as respostas de governo para um dado problema, subsidiando tomadores de decisão para deliberar sobre os rumos de uma *policy*. Assim, parece haver em alguns aspectos um descompasso entre a importância dada ao “produto” avaliação de políticas públicas pelos avaliadores e seus demandantes e a importância dada por estes para os “processos avaliativos”, que deveriam ter um olhar mais apurado para a criação de novas epistemes, métodos e usos destas.

Criar sistemas de monitoramento e avaliação de políticas sociais e uma cultura de uso destes numa perspectiva estratégica de transparência e controle social passou a ser a tônica, principalmente, na primeira década dos anos 2000. Certamente, nunca o Brasil conseguiu avançar tanto na criação e aferição de indicadores econômicos e sociais de avaliação, na produção de séries históricas e nos usos destes para fins de diagnóstico territorial. Exemplos disso, são as sofisticadas bases de dados criadas no âmbito dos sistemas federativos de políticas públicas, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS), destarte a não uniformidade dos usos destes dados pelos diferentes governos locais.

Num momento em que se avançava com relação a criação de uma cultura da avaliação de políticas públicas, de súbito, o país sofre um golpe político-jurídico-institucional que institui um governo ilegítimo e conservador com a proposta de desmonte do sistema de proteção social. Neste caso, parece que as lógicas e intencionalidades da avaliação passam a ser apenas as de deslegitimar aquilo que vinha sendo construído, baseando-se em juízos de valor meritocráticos, no capacitismo e na eficácia gerencial, como formas de manipular as agendas políticas e governamentais, voltando-as para a extinção de políticas sociais. Todos os esforços dos atores-avaliadores vindos das universidades, *think thanks* e consultorias entram em choque, ao não se ter clareza sobre qual será o destino das avaliações feitas até então, bem como, para quem e para que estas servirão estrategicamente. Isso exige que estejam ainda mais atentos para os dilemas que enfrentam e enfrentarão, que àqueles que comumente já vinham sendo enfrentados junto as demandas por avaliação pelos governos.

Situado tal contexto, o objetivo deste trabalho é trazer reflexões sobre possíveis respostas contra-hegemônicas às demandas governamentais hegemônicas por avaliações de políticas públicas no Brasil, em tempos políticos sombrios de ascensão de ondas conservadoras, mediante o golpe político-institucional em curso. Para tanto, além desta introdução buscarei fazer alguns apontamentos sobre a necessidade de novas epistemes e métodos avaliativos, os usos da avaliação e seus dilemas, e possíveis respostas contra-hegemônicas para demandas governamentais por avaliação.

2. Por novas epistemes e métodos de avaliação

Como já afirmado, muito avançamos no Brasil, em termos da certeza sobre as necessidades de avaliar políticas públicas, seja como produto complementar aos clássicos processos hegemônicos de controle e legalidade típicos das administrações públicas (BASCO, SUBIRATS, 2009), seja enquanto processos de aprendizagem, de construção de significados ou de significâncias (BOULLOSA, 2009). Para tanto é preciso conceber que a avaliação compreende atividades nem sempre correlacionadas voltadas para expressar um juízo de valor argumentado ou uma síntese avaliatória voltada para um fim “nem sempre claro e/ou explícito, empreendido por um conjunto de agentes, nem sempre definidos ou etiquetados como avaliadores” (BOULLOSA, 2006, p. 112).

A ideia de conceber avaliação como juízo de valor é algo que muitas vezes pode ser contestada e gera dilemas dentro de lógicas gerencialistas e positivistas. É importante lembrar aqui o clássico

conceito de avaliação proposto por Michael Scriven (1967) ao afirmar que avaliar é uma atividade formal de atribuição de valor material (*worth*), valor simbólico (*value*) e mérito (*merit*) a uma entidade (planos, programas, projetos e/ou ações).

Logo, ao compreender tais questões, percebe-se que avaliar não se trata apenas de algo tão racional e procedimental obtido tecnicamente por meio da pesquisa avaliativa (incluindo métodos e técnicas da pesquisa social aplicada), que seja capaz de criar análises “neutras”, cientificamente comprovadas e governamentalmente aceitas ou rejeitadas.

É preciso pensar em novas perspectivas para compreender a natureza, os métodos, os vínculos, os limites e potencialidades dos processos avaliativos, principalmente, quando se tratar de objetos no campo das políticas sociais. A avaliação, assim, não pode apenas se basear na lógica dos modelos positivistas, normativos e prescritivos.

Pensar numa cultura da *policy evaluation* como algo sério, comprometido com a transformação social, demanda superar pressupostos epistemológicos ultrapassados. É preciso adotar abordagens pós-positivistas que situem a pesquisa empírica avaliativa em um quadro interpretativo mais amplo. Isso implica em ao invés de controlar e esconder as influências do analista / avaliador de políticas públicas, recorrendo a modelos mais rigorosos de pesquisa empírica, trazer à tona tais julgamentos, reconhecendo sua centralizada para o processo científico e político. Os produtos científicos decorrentes das avaliações, portanto, se destinam apenas a oferecer uma descrição mais precisa do que já é assumido como ciência (FISHER, 2016).

Atenta-se, porém, que na nossa tardia¹ construção de uma cultura avaliativa no Brasil, caminhamos para o desenvolvimento de enfoques que privilegiam modelos hegemônicos, muitas vezes trazendo métodos com lógicas empresariais para os governos, tendo a primazia na lógica do custo-benefício, nos resultados e nos chamados impactos. Avaliadores acadêmicos, consultores ou burocratas, comumente, trazem um discurso do “técnico” e do “profissional” como influenciador dos rumos da política social. Logo, urge a necessidade repensar a primazia das chamadas “avaliações de impacto”. É preciso perguntar para que estas de fato têm servido e quais os impactos que estas vem ocasionando nas políticas sociais, desde os governos progressistas, até o momento atual com a instalação de um governo ilegítimo que vem favorecendo o desmonte dos direitos sociais.

As etiquetas da “avaliação de desempenho” ou da “avaliação de impacto” cada vez mais se demonstram insuficientes para resolver a carência de recíproco conhecimento entre elas. Porém, parece ain-

da haver pouco esforço dos avaliadores para redefinir o arcabouço conceitual e metodológico da avaliação, uma vez que estes reforçam posturas excessivamente “técnicas” e prescritivas com pouca ou nenhuma referência ou reverência a qualquer fase analítica sobre os objetos avaliados nas políticas sociais (BOULLOSA, ARAÚJO, 2009). Isso se dá também pela própria lógica de compreensão equivocada sobre política social e as relações entre os seus sistemas simbólicos e resultados materiais.

Compreender as políticas sociais como “argumentos”² que favorecem diferentes formas de ver e se relacionar com os problemas públicos sociais pode ser um caminho para pensar novas epistemes e métodos avaliativos. Logo, pressupõe uma avaliação dos impactos transformacionais no pensamento e nas deliberações da comunidade política, implicando na compreensão dos conflitos normativos escondidos por trás de interpretações muitas vezes plausíveis de objetivos abstratos ou valor (FISHER, 1995, 2016). A especial atenção para os diferentes contextos, os conflitos políticos e ideológicos, os significados compartilhados e as premissas que motivam distintos atores sociais para ação e engajamento em causas coletivas, passa a ser algo fundamental para as políticas públicas (REICH, 1988 apud FISHER, 2016) e, em especial, para a avaliação destas. É preciso ampliar a visão sobre questões concretas nos processos avaliativos, que vão desde à “eficiência de um programa, por meio do ser contexto e sistema societal, para questões normativas abstratas concernentes ao impacto de uma política pública de uma forma de vida particular” (p. 174).

É certo que cada vez mais se avaliam objetos extremamente complexos e que geram muitas incertezas em ambientes que reúnem atores, tempos e interesses diferentes. Tal complexidade se dá pela integração de objetivos em políticas de governo, com uma pluralidade de instrumentos (cruzados) e pressupondo a sinergia entre diferentes setores e níveis de governo; pela definição do público da *policy*, extrapolando as fronteiras clássicas entre grupos de atores decisores, executores e beneficiários; pela exigência de inovação de arranjos institucionais, dificultando um tipo de aprendizagem ligado ao aperfeiçoamento de processos, dificultando o desenvolvimento de séries de avaliação; e pelo crescente grau de participação nas políticas públicas avaliadas, gerando dilemas de não saber se o mais importante é avaliar os efeitos e resultados da participação em si ou das decisões participadas (BOULLOSA, 2006, 2012).

As incertezas das avaliações surgem principalmente ao se aferir o possível sucesso do desenho de uma resposta de governo proposta para transformar uma dada situação considerada problemática em uma outra considerada socialmente aceitável, mesmo quando este

² A teoria da “argumentative turning” propostas por Fisher (2016), Fisher e Forester (1995) concebem a análise de políticas públicas centrada nas ideias, processos e argumentos.

¹ Boullosa e Araújo (2009) enfatizam que a propagação da cultura de avaliação aos chamados países periféricos tardou um pouco, pois se deu somente com os programas de cooperação internacional empreendidos após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). No Brasil, vem se dá ainda mais tardiamente, após a lógica da Reforma Gerencial do Estado (1995) e se amplia nos anos 2000 com a implementação de sistemas de proteção social.

se dê de modo consensual ou participativo. Neste caso, busca-se minimizar tal incerteza com base numa lexicologia da avaliação centrada na aferição da efetividade, eficiência e eficácia. Ainda pode-se elencar a incerteza quanto aos dilemas presentes para a implementação da *policy* em múltiplos níveis (BOULLOSA, 2012), como muito ocorre no SUS e SUAS no Brasil. Uma terceira incerteza é sobre o alcance de mudanças de comportamento e interesses exigidas para a sustentabilidade das ações propostas.

Frente a tais complexidades e incertezas, é preciso pensar em novos desenhos de avaliações e novas competências e sensibilidades das equipes de avaliação, que nem sempre estão preparadas para responder a altura. Foi neste intuito que Araújo e Boullosa (2015), Araújo (2015), desenvolveram e testaram o método intitulado “avaliação argumentativa”, que foi aplicada para avaliar um instrumento de política pública para pessoas com deficiência. Trazem uma proposta interpretativa problematizando o método nos planos epistemológico, metodológico e operacional (das técnicas e critérios de avaliação). Este levou em consideração a verificação empírica de questões de validação, buscando não só avaliar metas e objetivos do instrumento de *policy* que estava em processo de implementação, mas como os conceitos e suposições subjacentes ao problema público para qual o instrumento foi desenhado fora apreendido. Logo, trata-se de um modo de interpretação do raciocínio que ocorre nos quadros de sistemas de crenças normativas exercidas sobre um problema público, buscando responder como o problema e suas alternativas foram concebidos e como são vivenciados e praticados. O método tem como aporte as teorias pós-positivistas da *instrumentalização de políticas públicas* (LASCOUMES, LÉ GALES, 2007, 2012) e a “*virada argumentativa*” (FISHER, 2016, FISHER, FORESTER, 1995). O foco é voltado para a compreensão dos “argumentos trabalhados”, ou seja, dos aspectos implícitos e latentes, observando também o que está nos textos oficiais (falados e escritos), os modos de decisão, as formas de conceber os problemas públicos e os instrumentos de políticas públicas (ARAÚJO, BOULLOSA, 2015)³.

3. Os usos da avaliação e seus efeitos em tempos políticos sombrios

Ao considerarmos a avaliação como juízo de valor argumentado, admitimos também que podem ocorrer diferentes usos da avaliação, envolvendo os diferentes interesses e subjetividades dos distintos atores envolvidos, com suas crenças, valores e preconceitos que influenciam no processo (BOULLOSA, ARAÚJO, 2009). Logo, prevalecem também discordâncias quanto aos possíveis usos das avaliações

de políticas públicas. Alguns autores defendem que o importante são os papéis da avaliação, enquanto outros que o mais importante são os objetivos possíveis da avaliação. Para Talmage (1982) apud Boullosa, Araújo (2009), os objetivos das avaliações são múltiplos, mas três deles aparecem com bastante frequência: (a) fornecer um julgamento de valor, (b) informar o tomador de decisão, (c) exercer uma função política. Há ainda os que defendem que devem servir para o empoderamento ou emancipação dos atores envolvidos.

O clássico estudo de King (1988), definiu os usos da avaliação como instrumental, conceitual, persuasivo e simbólico. O instrumental ocorre quando a avaliação é usada para promover ideias e generalizações para dar sustentabilidade as decisões e buscas de soluções. O conceitual é gerado pela necessidade de reforçar a identidade da ação e a compreensão de seus objetivos por meio da aprendizagem institucional. O persuasivo quando a avaliação é usada para mobilizar o apoio necessário para formular, reformular, continuar ou interromper uma política pública. O simbólico quando a avaliação é usada para fins políticos ou de legitimação.

É importante observar como no Brasil as avaliações vem sendo predominantemente usadas para fins persuasivos e/ou simbólicos, em tempos de governos progressistas mais para justificar a formulação de algumas políticas sociais e, atualmente, para promover a descontinuidade e desmonte destas. Exemplo recente disso pode ser visto a partir de 2016, com a efetivação do governo golpista de Michel Temer, quando se passa desvirtuar os usos dos sistemas de monitoramento e avaliação criados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (SAGI/MDS), arduamente criados desde 2004. Práticas de gestão e monitoramento usadas constantemente e há bastante tempo, como o cadastramento anual das famílias beneficiárias de um das principais políticas sociais existentes do Brasil, o Programa Bolsa Família, surgem na agenda política e da mídia como grandes novidades e no sentido de sistemas de auditoria. A mídia repercute que frente a crise econômica do país e a corrupção avassaladora, o governo passa um “Pente-fino no Bolsa Família encontra irregularidades em 1,1 milhão de benefícios”. O subtítulo desta chamada divulgada no site do próprio ministério e depois reproduzida em vários meios de comunicação de massa anunciava: “Maior cruzamento de dados da história do programa, feito pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), resultou em 654 mil bloqueios e 469 mil cancelamentos” (MDSA, 2016). Na Revista Veja, em 26 de maio de 2016: “Bolsa Família perdeu R\$ 2,6 bilhões com fraudes. Levantamento inédito mostra o volume de recursos desviado do programa. Funcionários públicos, mortos e até doadores de campanha estão entre os beneficiados”. No portal da Globo (G1), a chamada foi “Mi-

³ Para mais informações sobre o método consultar Araújo (2016) e Araújo e Boullosa (2015).

nistério aponta 1,1 milhão de irregularidades no Bolsa Família” (CARAM, 2017). Em 2017, a notícia ainda repercutia no mesmo veículo: “Fraudadores do Bolsa Família tinham rendas superiores a R\$ 5 mil” (VEJA, 18 abr. 2017).

Tais notícias evidenciam “novidades” que confundem o senso comum entre o que é monitoramento e avaliação com auditoria trazendo um juízo de valor que tenta impregnar uma lógica de debilidade das metodologias empregadas anteriormente pelos governos, ausência de avaliação vista enquanto controle.

Não por acaso, a partir deste mesmo período as várias bases de dados abertas da SAGI/MDS para todo e qualquer cidadão, ofertando instrumentos e ferramentas de cruzamento de dados e indicadores para diagnósticos, mapas de informação social etc. e outras informações públicas sobre o Bolsa Família e demais instrumentos da Política de Assistência Social, passam a ser retiradas ou estar “em atualização”. Tais bases que subsidiavam pesquisas avaliativas, apesar de abertas eram muito mais usadas pelos gestores dos programas, por avaliadores e acadêmicos interessados em fundamentar suas investigações. Isso nos traz um alerta sobre a possível subutilização do conjunto de avaliações (SUBIRATS, 1995) e indicadores fornecidos pela SAGI e reforça o uso mais nas finalidades “persuavivas” e “simbólicas” que usos “conceituais” e “instrumentais” (KING, 1988)

4. Respostas contra-hegemônicas para demandas hegemônicas por avaliação

Passamos por um contexto no Brasil em que a onda das raras demandas governamentais por avaliação é focada apenas nas chamadas avaliações de impacto, que ascendem ainda mais na histórica hegemonia criada pela perspectiva positivista e quantitativa. Como já tratado, é sabido que a avaliação de políticas públicas não é uma atividade plenamente objetiva, técnica e instrumental, mas um processo carregado de subjetividades e valores, sendo preciso atentar cada vez mais para as implicações que os usos dos resultados avaliativos possam ter na vida dos cidadãos. Isso se evidencia mais ainda quando se trata de demandas por avaliação de impacto de políticas sociais que muitas vezes sequer possuem um “T0” sistematizado, e que possam ter de modo latente resultados usados de modo intencional apenas para provocar a extinção da política e, conseqüente, prejuízo aos cidadãos beneficiários.

Tais fatores trazem desafios para os avaliadores profissionais atuantes no âmbito acadêmico e das consultorias privadas ofertadas por empresas especializadas, *think thanks* e organizações do terceiro setor. Mais do que nunca é preciso que estejamos atentos

ao contexto da avaliação e seus demandantes, impondo alguns encontros a serem feitos no que concerne a uma equalização da dimensão técnica e ética, assim como, dos usos políticos dos resultados das avaliações. A dimensão ética da avaliação, principalmente, das políticas sociais urge, devendo os avaliadores ressaltar a complexidade dos problemas públicos que estas buscam enfrentar e não buscando contorná-los, acreditando que serão resolvidos por si mesmos ao longo do trabalho de avaliação ou mesmo que não possuem tempo ou recursos suficientes para problematizá-los. É importante ressaltar que a falta de reflexão tem levado a assumir um caráter cada vez mais instrumental da avaliação, com todos os riscos que implicam considerá-la como uma atividade neutra, destituída de dimensão humana e política (BOULLOSA, ARAÚJO, 2009). Deve-se atentar aos discursos que casam com as ideias gerencialistas e meritocráticas trazidas pelo governo golpista vigente no Brasil. Isso associado as pontuais demandas por avaliações de custo-benefício focadas em resultados e impactos, em curtos espaços temporais que não permitam reflexões mais aprofundadas sobre as práticas reais das políticas públicas, torna-se um prato cheio para a extinção de algumas políticas sociais.

Para além da dimensão ética, é preciso também que mesmo diante das adversidades em curso, não deixemos perder de vista tudo que foi criado em termos de avaliação, sejam quantitativas ou qualitativas, sejam positivistas ou pós-positivistas. Sempre alertei *policymakers* e demandantes por avaliações que foram feitos muitos investimentos em pesquisas avaliativas, porém, de modo geral, pouco se incidiram e usaram os resultados destas para propor melhorias nas políticas públicas. Prevaleceu na última década uma focalização das agendas de pesquisas avaliativas sobre programas de transferência de renda, inclusive o Bolsa Família, bem como, as políticas de segurança alimentar, em detrimento de pesquisas voltadas para ofertas de serviços socioassistenciais, por exemplo, que foram muito pontuais. Neste sentido, há um acúmulo de conhecimentos gerados que precisa ser melhor utilizado para a realização de meta-avaliações, ou seja, avaliar as avaliações existentes, assumindo que teremos que compreender múltiplos níveis de análise, o que estas têm em comum e diferente, o que trazem de novidade para incidência nas políticas públicas.

Ainda cabe aqui destacar que não podemos deixar de lado a discussão sobre a criação de novos métodos e sistemas de indicadores, mesmo diante de um contexto com escasso financiamento para pesquisas ou mesmo boicote a essas.

É preciso atentar que na cultura avaliativa criada até então no país, passamos a fazer um uso indiscriminado, generalizado, pouco contextualizado e muitas vezes impensado dos diversos indicadores

sociais e econômicos que foram criados e validados nos últimos anos. Saber e decorar indicadores passou a ser sinônimo de poder e de conhecimento em avaliação de políticas públicas. Assim, concordo com Boullosa (2011), ao destacar que o indicador passa a ser visto como um construto interpretativo carregado de valores, da própria compreensão da realidade ao qual se debruça. Logo, devemos compreender sua natureza, os valores implícitos existentes em qualquer sistema de indicadores e os possíveis efeitos perversos destes. Destaca que estes são artificiais (são sempre construídos e nunca colhidos), parciais, subjetivos, incertos e interdependentes. Além disso, os sistemas de indicadores carregam como principais valores o progresso, a standardização, o controle e a aprendizagem.

Dar respostas contra-hegemônicas para demandas hegemônicas, enfim, pressupõe resistência por parte dos avaliadores para compreender e valorizar as dimensões ética e política da avaliação, bem como investir em formas alternativas para criar novos e inovadores métodos avaliativos que sejam difundidos e testados em diferentes contextos. É preciso que a comunidade epistêmica que se debruça sobre avaliações de políticas públicas, as redes de pesquisadores e demais atores estejam super alertas sobre os perigos dos usos indevidos do ponto de vista ético, e indesejados do ponto de vista cívico, que algumas demandas avaliativas governamentais podem causar. Assim, é importante que sejam fortalecidas estratégias contra-hegemônicas que tragam a dialogicidade e a crítica construtiva como princípios para o campo da *policy evaluation*.

5. Considerações Finais

Frente ao contexto político sombrio que vivemos no Brasil, no qual a cultura da avaliação de políticas públicas que estava em ascensão passa por cerceamento e perigos éticos é preciso reforçar a ideia que avaliar é uma atividade intrínseca ao ser humano, carregada de subjetividade e relacionada tanto ao campo da decisão, quanto ao campo da aprendizagem individual e social (BOULLOSA, ARAÚJO, 2009). Compreender as fronteiras informais e intuitivas das avaliações formais, a complexidade dos problemas públicos sociais tratados nas políticas públicas e os usos das avaliações para a tomada de decisão, passa cada vez mais a ser uma obrigação ética e cívica. A interpretação dos objetos de avaliação deve explorar a dimensão cívico-dialógica, compreendendo-a como um processo de aprendizagem que procura explorar as dimensões práticas, sociais, organizacionais e cidadã. Os juízos de valor argumentados para fazer usos políticos e técnicos em processos de tomada de decisão devem ser

feitos considerando para além da equação recursos-técnicas-timing, a dimensão ético-cívico-dialógica nos processos avaliativos.

Há dois grandes blocos de avaliações no Brasil: a) avaliações que não conseguem contribuir com o debate público em torno de temáticas que dialogam com os objetos que avaliam; b) avaliações que vem buscando construir sua identidade como ator produtor de informação qualificada no e do debate público, por meio da produção de juízos avaliativos argumentados, com explicitação do quadro de valores que guiou a construção de tal juízo. Neste sentido, o cenário da avaliação hoje em nosso país é tão vasto quanto perdido (BOULLOSA, ARAÚJO, 2009).

Os caminhos apontados para resistir e fortalecer a cultura avaliativa que vínhamos criando no Brasil passam por compreender que não existem formas únicas e positivistas para avaliar. Além disso, devemos compreender de modo ético que as avaliações são eminentemente atividades políticas que devem ser usadas para defesa da cidadania, mas que também podem ter usos desvirtuados. Por fim, cabe ainda ressaltar que é preciso problematizar a avaliação como um contexto propício à aprendizagem, no qual todos podem e devem aprender. Conforme aponta Boullosa (2012), um dos passos importantes nesta caminhada reside na superação da dicotomia entre avaliadores e avaliados, entre os nós e os eles que marcam e esterilizam muitos processos avaliativos. Esta superação pode ser alcançada por meio da construção de uma comunidade de avaliadores dialógica, inclusiva e sensível ao objeto que será avaliado.

Referências

ARAÚJO, E.T. Avaliação do processo de implementação dos Centros-dia de Referência para a Pessoa com Deficiência e suas Famílias, no âmbito do Plano Viver Sem Limite, na Região Nordeste. **Relatório Final de Pesquisa**. Projeto apoiado pela chamada pública MCTI-CNPq/MDS-SAGI Nº 24/2013 – DESENVOLVIMENTO SOCIAL, no TEMA 1: Assistência Social – 1.6 A Implementação do Plano Viver Sem Limites. Ago. 2015.

ARAÚJO, E. T.; BOULLOSA, R. de F. Avaliação da implementação do Centro-dia para Pessoas com Deficiência: entre inovação e aprendizagem em políticas públicas. **Interfaces Científicas – Humanas e Sociais**, v.3, n.3, Aracaju: Unit, p. 123 – 136, Jun. 2015.

BLASCO, J., SUBIRATS, J. Consideraciones generales sobre la evaluación de políticas públicas. Las especificidades de las políticas sociales. Dilemas de la Política Social, p. 39-58, 2009, Disponível em: <http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/1046/04%20-%20CONSIDERACIONES%20GENERALES%20SOBRE%20LA%20EVALUA->

CI%C3%93N%20DE%20POL%C3%8DTICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf
Acesso em: 20 nov. 2017

BOULLOSA, R. F. Algumas notas de problematização para a construção de sistemas de indicadores de avaliação e monitoramento de experiências de economia solidária. In: KRAYCHETE, G.; CARVALHO, P. (Org.). Economia Popular Solidária: indicadores para a sustentabilidade. 1ed. Rio de Janeiro: Tomo Editorial, 2012, v. 1, p. 85-93.

_____. Che tipo di innovazione stiamo vivendo? Le politiche urbane di regolarizzazione fondiaria. La costruzione di un modello interpretativo. Doutorado em Pianif e Politiche Pubbliche del Territor. **Tese**. Universtat IUAV Veneza, 2006

BOULLOSA, Rosana de F; ARAÚJO, Edilson Tavares. **Avaliação e monitoramento de projetos sociais**. Curitiba: IESDE, 2009.

CARAM, B. Ministério aponta 1,1 milhão de irregularidades no Bolsa Família. 07 nov. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/pente-fino-encontra-11-milhao-de-irregularidades-no-bolsa-familia-diz-ministerio.html> Acesso em 20 jun. 2017

FISHER, F. Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista. Tradução: Rosana Boullosa. **Revista NAU Social**, v.7, n.12, p. 163-180 Maio/Nov 2016

FISHER, F., FORESTER, (eds). The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Chapel Hill, NC: Duke University Press, 1993.

_____. Evaluating Public Policy. Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1995.

KING, Jean. Research on evaluation Use and its implication for evaluating research and practices". **Studies in Educational Evaluation**, 1988.

LACOUMES, P.; LE GALÈS, P. Governance. **International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 20, n. 1, USA: Blackwell Publishing, jan. 2007, p. 1-21

_____. **Sociologia da Ação Pública**. Tradução e estudo introdutório: George Sarmiento, Maceió: EDUFAL, 2012.

MDSA. Pente-fino no Bolsa Família encontra irregularidades em 1,1 milhão de benefícios. Site institucional do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/novembro/pente-fino-no-bolsa-familia-encontra-irregularidades-em-1-1-milhao-de-beneficios> Acesso em 20 de mar. 2017.

SCRIVEN, Michael. **Evaluation Thesaurus**. Newbury Park, California: Sage, 1991.

_____. The methodology of evaluation. In R.E. Stake (Ed.) **Curriculum Evaluation**. AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation. v. 1. Chicago: Rand McNally, 1967.

Revista VEJA. Bolsa Família perdeu R\$ 2,6 bilhões com fraudes . Disponível em: <http://veja.abril.com.br/brasil/bolsa-familia-perdeu-r-26-bilhoes-com-fraudes/> , 26 mai. 2016, Acesso em 30 jan. 2017.

✓ Metodologias participativas em avaliação de políticas públicas: tendências e possibilidades desde uma abordagem política

Regina Claudia Laisner ¹

¹ Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

¹ São Paulo State University
"Júlio de Mesquita Filho"

¹ Faculdade de Ciências
Humanas e Sociais

¹ Faculty of Human and
Social Sciences

¹ Departamento de Relações
Internacionais

¹ Department of
International Relations

Resumo: A avaliação de políticas públicas deve se abrir a interesses amplos da gestão pública, com o reconhecimento dos diversos atores da ação pública. Nesta direção, a incorporação de metodologias participativas abre espaço para que vários pontos de vista dos sujeitos envolvidos sejam considerados e de fato a gestão seja estrategicamente melhorada. O objetivo deste trabalho é apresentar um levantamento dos estudos e pesquisas já feitos no Brasil sob este viés. Sua intenção é reconstruir suas principais características em termos do debate crítico, observando os sentidos da participação dos beneficiários na avaliação em termos de uma abordagem política.

Palavras-chave: Avaliação participativa, abordagem política, debate crítico.

Artigo apresentado no JOINPP

EN Participatory methodologies in public policy evaluation: trends and possibilities from a political perspective

Abstract: The evaluation of public policies must open up to broad interests of public management, with the recognition of the various actors of public action. In this direction, the incorporation of participative methodologies opens space so that various points of view of the subjects involved are considered and in fact, the management is strategically improved. The objective of this work is to present a survey of studies and research already done in Brazil under this bias. Its intention is to reconstruct its main characteristics in terms of the critical debate, observing the senses of beneficiaries' participation in the evaluation in terms of a political approach.

Key-words: Participative evaluation, political approach, critical debate.

ES Metodologías participativas en evaluación de políticas públicas: tendencias y posibilidades desde un enfoque político

Resumen: La evaluación de políticas públicas debe abrirse a intereses amplios de la gestión pública, con el reconocimiento de los diversos actores de la acción pública. En esta dirección, la incorporación de metodologías participativas abre espacio para que varios puntos de vista de los sujetos involucrados sean considerados y de hecho la gestión sea estratégicamente mejorada. El objetivo de este trabajo es presentar un levantamiento de los estudios e investigaciones ya realizados en Brasil bajo este sesgo. Su intención es reconstruir sus principales características en términos del debate crítico, observando los sentidos de la participación de los beneficiarios en la evaluación en términos de un enfoque político.

Palabras-clave: Evaluación participativa, enfoque político, debate crítico.

FR Méthodologies participatives dans l'évaluation des politiques publiques: tendances et possibilités d'un point de vue politique

Résumé: L'évaluation des politiques publiques doit s'ouvrir aux intérêts généraux de la gestion publique, avec la reconnaissance des différents acteurs de l'action publique. Dans ce sens, l'incorporation de méthodologies participatives ouvre des espaces sur plusieurs points de vue des sujets impliqués dans le process. Cela ouvre la possibilité d'améliorer la gestion. L'objectif de cet article est de présenter une analyse des études et des recherches déjà effectuées au Brésil à ce sujet. L'intention est de reconstituer ses principales caractéristiques en termes de débat critique, en observant le sens de la participation des bénéficiaires à l'évaluation en termes d'approche politique.

Mots-clés: évaluation participative, approche politique, débat critique.

INTRODUÇÃO

A necessidade de avaliar a ação do Estado sempre prevaleceu, desde a modernização do aparelho do Estado, principalmente para fazer avançar este processo e também para planejar os gastos sociais com educação, saúde e outras áreas. Porém, no cenário das políticas neoliberais dos anos 1980 se põe em marcha um aprofundamento das exigências acerca da ação do Estado e sua máxima racionalização, em um contexto de “Nova Gestão Pública”, nos anos 1980, marcado pelo modelo gerencial e baseado na aplicação dos princípios do setor empresarial privado ao setor público. Neste cenário cresceram ainda mais as exigências acerca do controle do erário público, não só no sentido de racionalização do gasto público, mas também de sua diminuição, ganhando força uma série de ferramentas de análise e gestão das políticas públicas – entre elas a avaliação – como parte fundamental deste conjunto de ferramentas.

Apesar dos problemas advindos da defesa da avaliação neste cenário, e desde uma perspectiva que enfatiza a lógica do gasto público, faz-se fundamental compreender que este momento significou um avanço expressivo para seu estudo e refinamento metodológico. Um avanço que, felizmente, só vem se fortalecendo desde então, com novos aportes e novas perspectivas, em um debate cada vez mais amplo e complexo no campo das políticas públicas.

Este debate, neste formato, faz-se essencial, tanto para os gestores das políticas, como para seus próprios beneficiários, de modo a tornar-se possível avaliar os diversos efeitos das suas políticas e programas. Mas para que esta tarefa seja executada com sucesso, de acordo com o que é proposto neste trabalho, além de dedicar-se a encontrar métodos e ferramentas cada vez mais adequados e refinados, é necessário que estas reflexões sejam capazes também de abordar o sentido das avaliações como algo que, para além de um sentido técnico, tem um sentido político. As avaliações nunca são puramente técnicas e neutras e sempre, ao vincularem-se a um referencial teórico-metodológico, trazem consigo um projeto político, ainda que seja de manutenção da situação vigente. Ademais, para além de uma perspectiva de avaliação somativa, feita somente ao final do ciclo da política pública, entende-se no âmbito deste trabalho a avaliação como algo processual e que, portanto, faz-se melhor denominada pela terminologia de monitoramento e avaliação nos termos de Jannuzzi (Januzzi et. al, 2009). Esta é a tônica deste trabalho que considera que a avaliação de políticas públicas deve se vincular a um sentido amplo, democrático e de construção da cidadania.

Desde uma perspectiva política vinculada a um sentido de processo, democrático e de exercício de cidadania, a participação na

avaliação de políticas públicas exerce especial potencial, pois tem a capacidade de se abrir a interesses mais amplos dentro da gestão pública, com o reconhecimento dos diversos atores face aos objetivos da ação pública. Este reconhecimento faz-se possível a partir da incorporação de metodologias de participação para que os vários pontos de vista dos sujeitos envolvidos, direta ou indiretamente, sejam considerados e, de fato, a gestão seja estrategicamente melhorada, desde uma abordagem política voltada para o aprofundamento da cidadania. Estas metodologias são objeto deste trabalho que se apresenta com o objetivo de fazer um levantamento dos estudos e pesquisas já feitos para a avaliação com este viés no Brasil, de modo a reconstruir suas principais características, observando rumos e possibilidades em termos de contribuição alternativa ao *modus operandi* mais tradicional, sobremaneira observando os sentidos da participação na avaliação.

METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS DE AVALIAÇÃO: POTENCIAL E DEFINIÇÃO

A aposta no modelo participativo almeja a garantia de resultados mais condizentes com a realidade daqueles sujeitos que são o alvo da política, o que se realizaria através da aproximação entre Estado e cidadão. Por isso, associa-se a participação à capacidade de gerar efeitos distributivos, quando realizada no marco de instituições incumbidas de orientar as políticas e as prioridades de alocação desses recursos públicos. Os efeitos distributivos, todavia, são apenas uma subcategoria da relação mais geral entre participação e a capacidade da sociedade de influir nas políticas públicas e, em termos mais gerais e ambiciosos, de racionalizar o exercício do poder político (Lavalle, 2011). Há um potencial muito maior em termos desta metodologia naquilo que corresponde à construção de novos formatos do fazer política.

Desde os clássicos defensores da democracia participativa, suas teses são apresentadas como vinculadas com as ideias de cooperação e de solidariedade como fundamentos de um projeto comum de sociedade. (Laisner, 2009). Isto exige,

*[...] um acordo entre os indivíduos que inclui sentimentos comuns de reconhecimento e consideração do outro
[...] Neste processo, a participação assume papel central – uma dimensão pedagógica na construção de uma democracia mais ampla. Uma dimensão no sentido de desenvolver capacidades de modo que os indivíduos*

privados se tornem cidadãos e os seus interesses se refaçam em direção ao bem-comum. (Laisner, 2009, p. 29).

Trata-se de uma *nova ordem* na qual a legitimidade democrática passa a incorporar, assim, o léxico da proximidade. Rosanvallon (2009, p. 249), embora refletindo sobre um contexto diferente, coloca bem a questão: proximidade que significa uma nova modalidade de relação entre governados e governantes, na qual:

Para estos últimos, quiere decir en ese caso estar accesibles, ser receptivos, en situación de escuchar; también significa responder a las demandas, aceptar explicarse sin ampararse tras la letra del funcionamiento institucional; implica, pues, exponerse, actuar de manera transparente bajo la mirada del público; del otro lado es darle a la sociedad la posibilidad de hacer oír su voz, de ser tomada en consideración. La proximidad evoca, en tercer lugar, una atención a la particularidad de cada situación.

Mas trata-se, para além disso, de uma ordem que aproxima os próprios cidadãos, entre eles, uma vez que os espaços de participação, também dão voz a novos atores e temas, dão visibilidade ao conflito, permitindo que se reconheçam os interesses e opiniões divergentes e propiciam aos seus participantes acesso à informação, conhecimento e poder. Trata-se da formação política de um cidadão cuja identidade social e individual se constrói e se fortalece quando em relação com os demais cidadãos e a instituição.

Desta forma, a avaliação, vista de maneira ampla como um processo de monitoramento contínuo das políticas públicas, a partir de metodologias participativas, apresenta forte potencial como instrumento estratégico de ação pública, tanto do lado dos próprios gestores públicos, com suas responsabilidades perante a sociedade, como de seu principais interessados, quais sejam, seus beneficiários, nas suas inter-relações e comprometimento uns com os outros, em um espírito de corpo, de cidadania.

Todo este potencial, deste ponto de vista, configura-se acerbado de uma perspectiva de participação exigente e profunda e que não se confunde com qualquer definição mais rápida e menos intensa. Faz-se relevante esta consideração para que, no âmbito deste trabalho, torna-se clara a definição em pauta e não se confunda participação com recursos que se vinculam a ela, mas não a esgotam.

No que corresponde a esta definição, a conhecida escala de participação de Arnstein: informação, comunicação, consulta, deliberação e decisão (1969 apud Parés, 2009), ajuda na definição que se

pretende propor. A partir dela é possível distinguir uma perspectiva mais refinada e mais de acordo aos mecanismos da visão participativa, que seguramente complementam os tradicionais mecanismos da democracia representativa, mas deles se distinguem.¹

Nesta direção, tal como Parés (2009, p. 17) consideramos que: “podremos hablar que prácticas de participación ciudadana cuando estás se sitúan en la lógica de la consulta, la deliberación o la decisión”, o que as distingue das “formas de las que basan en la información o la comunicación.” (Parés, 2009, p. 17)

Assim, as metodologias participativas, tal como as entendemos no corpo deste trabalho, requerem a existência não só de lógicas de informação ou comunicação, mas também de consulta, deliberação e decisão nos diferentes momentos das políticas e em relação às agências governamentais que as coordenam. Nesta perspectiva está contida a noção de que através da participação da sociedade civil na política é possível incorporar, de forma mais precisa, a realidade dos atores envolvidos, tanto na própria política e seus traços, como em relação ao impacto que terão em suas vidas, já que sempre uma política intervém nas vidas das pessoas.

METODOLOGIA UTILIZADA PARA O LEVANTAMENTO

A metodologia da coleta de dados para este trabalho, realizada em junho de 2017, foi baseada em artigos disponíveis à época para consulta na *internet*, em revistas voltadas à temática de Políticas Públicas. Assim, foram consultadas quatro revistas de renome nacional e que tratam do tema da avaliação: a Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação; a Revista Meta, vinculada ao Mestrado Profissional em Avaliação da Fundação Cesgranrio; a Revista de Políticas Públicas e a Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Salvo no caso do primeiro periódico mencionado, foram usados como chave para a pesquisa os termos “avaliação e participação” e “participação” e foram selecionados os artigos que poderiam contribuir para os objetivos propostos, posteriormente sistematizados em um quadro síntese dos resultados.

Como a **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação** está hospedada na plataforma *issuu*, não permitindo a pesquisa por meio de palavras nos artigos, a seleção dos textos deu-se por meio de leitura integral dos textos contidos entre os números 01 e 09. Não foram considerados os textos das seções de resenhas, resumos e registros, pois não haveria tempo disponível para a localização e leitura completa de todas as dissertações ou livros que pudessem

¹ *Há tempos que estudos acerca de experiências participativas vêm se compondo, não em oposição à representação, mas como um mecanismo complementar a ela. Referência neste sentido, desde o começo dos anos 2000, é o trabalho de Boaventura de Souza Santos (2003, p.73) que já afirmava, desde então, que “[...] estas práticas buscam intensificar e aprofundar a democracia, quer reinvidicando a legitimidade da democracia participativa, quer pressionando as instituições da democracia representativa no sentido de as tornar mais inclusivas, quer ainda, buscando formas de complementaridade mais densas entre democracia participativa e democracia representativa.”*

contribuir. Tampouco foram considerados os editoriais, sendo esta decisão estendida para os demais periódicos.

A busca na **Revista Meta: Avaliação** (Mestrado Profissional em Avaliação da Fundação Cesgranrio) retornou dez resultados com o uso da primeira palavra-chave, dos quais foram selecionados três artigos para os fins deste estudo. A segunda busca não agregou substancialmente, pois a maior parte dos resultados se repetiu e os novos não se encaixavam nos objetivos. Como os resultados eram poucos, a metodologia de seleção envolveu a leitura integral de todos os textos.

Na **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, a pesquisa pelos termos “avaliação e participação” retornou quatro resultados, contudo, nenhum artigo era pertinente para compor o universo deste artigo após a sua leitura integral.

Por outro lado, a busca por “participação” retornou vinte e dois resultados e, então, optou-se por um critério de seleção diferente, baseado na leitura do título, resumo e introdução, considerando-se a quantidade de trabalhos. Assim, feita a exclusão de resultados repetidos, de textos que não versavam sobre avaliação ou que não se adequavam ao objetivo do trabalho, foram aproveitados poucos resultados. Embora muitos artigos versassem sobre a gestão democrática dos institutos educacionais e a importância da inclusão da comunidade acadêmica nas decisões, em sua maioria eram constituídos por metodologias de análises bibliográficas, sem participação da comunidade em seu sentido mais amplo (diretores, professores, discentes, pais ou responsáveis), ou não eram avaliações ou ainda eram compostas por entrevistas com apenas um setor.

Por último, a busca pelos termos “avaliação e participação” na **Revista de Políticas Públicas** retornou trinta e nove resultados, sendo que apenas alguns foram incluídos no estudo, pois a maioria não incluía a participação da população beneficiária, apenas de gestores e técnicos. Por fim, a pesquisa por “participação” teve 118 resultados, incluindo artigos que se repetiram da primeira tentativa e editoriais, não apresentando muitos resultados que se encaixassem nos objetivos iniciais.

RESULTADOS DO LEVANTAMENTO

Tendo como base a metodologia proposta, bem como o referencial teórico já apresentado, o quadro abaixo foi criado como uma forma de sistematizar os resultados encontrados.

Quadro 1 – Resultados do levantamento

Autor(es)	Título do artigo	Objetivos	Metodologia
Thomaz Chianca	Um modelo alternativo ao estudo experimental para inferir causalidade em avaliações do impacto de projetos sociais	Apresentou um estudo sobre projetos de doação de animais e capacitação de moradores rurais apoiados por uma organização não governamental internacional em vários países da América Latina, Ásia e Leste Europeu.	O autor relatou a utilização do Modelo Geral de Eliminação (General Elimination Model) de Scriven (1991), entrevistas com informantes-chave, moradores das comunidades (inclusive com reuniões abertas) e revisão documental para traçar o padrão inicial (anterior) e o atual, comparativamente. Também são entrevistadas pessoas não-pertencentes à comunidade vinculadas ao programa avaliado.
Ana Maria Carneiro; Cibele Yahn de Andrade; Stella Maria Barberá da Silva Telles	Avaliação continuada do Programa de Formação interdisciplinar Superior da UNICAMP: proposta metodológica	O artigo versou sobre a avaliação continuada do Programa de Formação Interdisciplinar Superior (ProFIS) da UNICAMP, ainda em andamento.	De acordo com as autoras a metodologia consistiu em avaliações ex ante e ex post, envolvendo os principais atores em todas as fases da avaliação, desde a definição do que deveria ser avaliado, na coleta dos dados e em sua posterior análise.
Maria Pereira Novo; Júlio César Borges; Rovane Battaglin Schwengber Ritz; Júnia Valéria Quiroga da Cunha; Cristiane dos Santos Pereira; Alexandre Rodrigues Pinto.	Participação e implementação de políticas públicas diferenciadas: experiências de avaliação sobre comunidades quilombolas	O Ministério do Desenvolvimento Social contratou cinco avaliações com foco prioritário em comunidades quilombolas entre 2006 e 2011.	Foram empregados instrumentos como questionários, entrevistas, definição de grupos focais e buscando envolver técnicos do Ministério, lideranças locais, beneficiários de programas sociais e não-beneficiários.

Carolina Missorelli; Marisa Vassimon; Rosalina Soares	Mobilização e Articulação Comunitária do Canal Futura: institucionalização do monitoramento e avaliação	Versou sobre uma pesquisa exploratória avaliativa contratada pelo Canal Futura para pré-testar indicadores de resultados e verificar o alcance do canal com as organizações sociais e redes parceiras.	Foram utilizados Survey com as organizações que são parceiras do canal nos últimos dois anos (2010 e 2012) e com organizações que receberam maletas/kits com conteúdo dos programas; entrevistas em profundidade com dirigentes das redes e com especialistas temáticos; grupos focais com beneficiários locais, e painel de especialistas para analisar a qualidade e a diversidade das organizações envolvidas com as cinco causas.
Andrea Nunes da Silva; Christina Marília Teixeira da Silva	Avaliação da gestão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro – Campus Nilópolis	Avaliou a gestão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro – Campus Nilópolis, com base na legislação e no Projeto Político Institucional da instituição.	Foi feito levantamento bibliográfico, análise documental e foram aplicados questionários a 120 estudantes e professores e um roteiro de entrevista encaminhado à direção da instituição.

Cecilia Ishikawa Lariú; Juliana França Varella; Marco Antônio Carvalho Natalino; Salete Da Dalt	Avaliação qualitativa dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social: gestão, organização e implementação dos serviços socioassistenciais	O artigo trouxe os resultados de um estudo qualitativo sobre a gestão, organização e implementação dos serviços socioassistenciais fornecidos nos CREAS (Centros de Referência de Assistência Social), especialmente o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), o Serviço Especializado em Abordagem Social e o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas.	A pesquisa baseou-se em análise de ambiente (40 horas) e entrevistas em profundidade com gestores, coordenadores e técnicos dos CREAS, jovens em cumprimento de medidas socioeducativas e em grupos focais com usuários do PAEFI e/ou Abordagem Social, escolhidos aleatoriamente a partir dos registros de atendimento.
Michele Lessa; Carmem Priscila Bocchi; Juliane Helriguel de Melo Perini; Rafaela de Sá Gonçalves	Monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: o Desafio da Intersetorialidade e da Participação Social em Processos de Gestão de Políticas Públicas	Explorou o Plano Nacional de Segurança Alimentar e os órgãos que foram criados pelo Governo Federal para promover a redução da fome e da miséria no país, em especial, o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), o SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) e a CAISAN (Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional).	Não houve descrição detalhada sobre o papel que a população ocupa neste processo, salvo pelas diversas referências à participação do CONSEA na elaboração do Plano e na elaboração dos indicadores para o monitoramento do mesmo.

<p>Marcia Paterno Joppert; Ana Cristina Matos; Rogério Oliveira; Clarice Knijnik; Sueli de Lourdes Couto; Marcia Facchina; Lenira Machado; Ada Maria Junqueira</p>	<p>Avaliação da Iniciativa Selo UNICEF Município Aprovado – uma experiência participativa com utilização de métodos mistos</p>	<p>A iniciativa analisada foi o Selo UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) Município Aprovado. O Selo é uma das estratégias do UNICEF para auxiliar o governo federal e os nove estados do Nordeste, de Minas Gerais e do Espírito Santo a alcançarem os objetivos e metas que haviam sido estabelecidos no Pacto Nacional Um Mundo Melhor para a Criança e o Adolescente do Semiárido (Pacto), bem como ajudar aos sete estados da Amazônia Legal na realização da Agenda Criança Amazônia (ACA).</p>	<p>Os métodos utilizados foram revisão documental, dados coletados em bases oficiais e nacionais para indicadores selecionados, dados coletados em visitas de campo em processos participativos e entrevistas semiestruturadas com gestores nacionais, municipais e estaduais, membros do UNICEF e demais stakeholders.</p>
<p>Moisés Villamil Balestro; Danilo Cortes Nolasco Marinho.</p>	<p>Programa Seguro-Desemprego: o desafio de equilibrar proteção social e eficiência econômica</p>	<p>Refletiu sobre o tripé do Programa Seguro-Desemprego para analisar a capacidade do programa de combinar proteção social e eficiência econômica.</p>	<p>Foi composta por três surveys, em âmbito nacional, com amostras probabilísticas e vários grupos focais com beneficiários do Seguro-Desemprego, egressos de cursos de qualificação profissional oferecidos no ano de 2007 e usuários do SINE (Sistema Nacional de Emprego). Além disso, foi feito um survey com empregadores cadastrados no sistema público de intermediação de mão de obra.</p>

<p>Claudia Aparecida Romero d'Ávila; Sandro Pereira Silva</p>	<p>Segurança alimentar e desenvolvimento local: uma análise dos resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Minas Gerais</p>	<p>Analisou alguns resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Minas Gerais, na modalidade “Compra com doação simultânea”, no norte do estado, com base no ano de 2008.</p>	<p>Metodologia baseada em revisão bibliográfica; levantamento de informações secundárias nos sítios eletrônicos, visitas in loco e entrevistas semiestruturadas, com gerente de operações da Superintendência Regional da CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento) e o coordenador do PAA Leite. Foram visitados 06 municípios, tendo sido entrevistados 10 beneficiários consumidores, 07 beneficiários produtores e representantes de cinco entidades proponentes dos projetos do PAA. As entrevistas tiveram grande importância na constituição deste artigo.</p>
<p>Inalda Maria dos Santos</p>	<p>Política de financiamento da Educação e participação da escola da comunidade na gestão da escola</p>	<p>Analisou as repercussões do programa Dinheiro Direto na Escola, implantado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, no município de Camaragibe, em Pernambuco.</p>	<p>Houve breve descrição da metodologia, mas citou dados de entrevistas com representantes dos professores, da direção e dos pais, para discutir sobre os impactos que o programa em questão teve na gestão da escola e na participação da comunidade (pais, alunos, funcionários e professores) dentro da escola, segundo o princípio da gestão democrática.</p>

Fonte: Elaborada própria.

Alcides Fernando Gussi, Gláucia Furtado Brasil de Almeida, Rita Josina Feitosa da Silva, Raul da Fonseca Silva Thé, Janainna Edwiges de Oliveira Pereira.	Avaliação de Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste	Avaliação dos programas de microcrédito do Banco do Nordeste (Crediamigo e Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidário), a partir de uma abordagem etnográfica. A análise enfocou as representações dos funcionários de distintos níveis hierárquicos do Banco do Nordeste e os beneficiários dos dois programas, visando formular indicadores de impacto de cada um deles.	Envolveu pesquisa bibliográfica sobre microcrédito, microfinanças, etc; coleta de material institucional sobre os programas, mapeamento estatístico dos programas nos bairros de Fortaleza; entrevistas qualitativas com atores institucionais; aplicação de questionários a beneficiários, com o intuito de traçar dados do perfil socioeconômico dos beneficiários e sua história e observação participante nos locais das experiências.
---	---	---	--

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação, a partir de metodologias participativas, apresenta forte potencial como instrumento estratégico de ação pública e de construção e fortalecimento da cidadania, abrindo-se a interesses mais amplos, com o reconhecimento dos diversos atores face aos objetivos da ação pública. No entanto, a forma como se formulam, se implementam e se utilizam estas metodologias e seus resultados envolve uma série de questões que dependem do envolvimento dos gestores e dos produtores da política para a sua realização e efetividade; bem como abarcam questões metodológicas e normativas complexas, que envolvem a todos os que são parte dos diferentes momentos da política, como seus produtores, seus usuários diretos e a sociedade em geral.

Os trabalhos aqui levantados em quatro revistas de renome nacional e que tratam do tema da avaliação, na ótica da perspectiva proposta, ou seja, com a inserção da participação dos beneficiários nos seus processos, mostram ao mesmo tempo as potencialidades e os desafios desta perspectiva de avaliação, desde questões mais imediatas do ponto de vista técnico e operacional, aos desafios mais

amplos e que dizem respeito à própria concepção de participação, como se institui, nuances, etc.

As tentativas do uso da ferramenta já indicam um enorme avanço no campo da avaliação, uma vez que se abre para o exercício de algo que, apesar de cada vez mais propalado e defendido, não se faz como algo usual e recorrente no campo das Políticas Públicas. Neste sentido, não há tanta disponibilidade de ferramentas refinadas, testadas e aprovadas que possam apresentar suporte a estas tentativas. Ainda assim, seguem os esforços de elaboração destas ferramentas e alguns dos artigos assim o demonstraram: uma preocupação em sua elaboração e refinamento, não só nas avaliações ao final da implementação das políticas, a partir de suas ações e programas, mas também com tentativas de desenhos mais amplos, aos moldes de monitoramentos contínuos, como no caso de alguns artigos elencados no levantamento.

No entanto, no que se refere aos usos de metodologias participativas propriamente ditos a perspectiva de participação considerada nem sempre se vincula a uma participação mais efetiva e que chega ao ponto da deliberação e decisão final, restringindo-se à consulta. A maioria dos trabalhos, na realidade, utiliza questionários e entrevistas simplesmente para aferir as opiniões das pessoas, isso quando usa dados de caráter qualitativo diretos da população beneficiária. Nada contra metodologias quantitativas e dados secundários, coletados de outros trabalhos já realizados: o problema é quando a participação é associada quase que exclusivamente a este tipo de informação, o que restringe muito a avaliação de seu caráter subjetivo, valores, experiências e aspectos próprios da avaliação que se deseja realizar, a partir dos seus próprios objetivos. Também é muito comum pouco cuidado com a descrição da metodologia utilizada, o que põe em dúvida o que realmente foi feito e como, assim como fica, sob certo ponto de vista, dificultada a replicabilidade do estudo. Além disso, parece ser comum uma perspectiva de participação relacionada mais aos seus gestores e responsáveis pelas políticas do que aos seus próprios beneficiários.

Apesar dos obstáculos de um processo que ainda se encontra em construção no campo das políticas públicas no Brasil, no que se refere ao âmbito do estudo proposto, a visão em pauta e seu escopo abrem espaço para o reconhecimento da relevância da dimensão da participação no processo avaliativo, desde uma perspectiva política e na dimensão da cidadania. Assim, a participação passa a ser defendida e exigida como uma dimensão integrante da avaliação da política pública, na medida em que oferece grande potencial de produzir efeitos *imediatos* sobre o fazer da política, criando outras dimensões e questões que possivelmente não foram previstas ou incorporadas

pelo seu desenho e plano de implementação, podendo, assim, requerer inclusive uma nova agenda, bem mais amplamente democrática, e por conseguinte, na perspectiva que aqui se defende, de cunho crítico. Ocorre que há ainda um longo caminho a se perseguir de modo a que estas ferramentas se desenvolvam a contento, isto é, como instrumentos potentes tanto como estratégia de melhoria das políticas públicas, como de sua democratização.

REFERÊNCIAS

BALESTRO, Moisés Villamil; MARINHO, Danilo Cortes Nolasco. Programa Seguro-Desemprego: o desafio de equilibrar proteção social e eficiência econômica. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 14, n. 1, p. 193-201, jan/jun, 2010. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/375/4235>>. Acesso em: 21 jun 2017.

CARNEIRO, Ana Maria; ANDRADE, Cibele Yahn; TELLES, Stella Maria Barberá da Silva. Avaliação continuada do Programa de Formação interdisciplinar Superior da UNICAMP: proposta metodológica. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, DF, n. 02, p. 26-45, 2011. Disponível em: <https://issuu.com/sagi_mds/docs/rbma_02>. Acesso em: 22 jun 2017.

CHIANCA, Thomaz. Um modelo alternativo ao estudo experimental para inferir causalidade em avaliações do impacto de projetos sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, DF, n. 09, p. 16-29, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://issuu.com/sagi_mds/docs/rbma_09>. Acesso em: 22 jun 2017.

D'ÁVILA, Cláudia Aparecida; SILVA, Sandro Pereira. Segurança alimentar e desenvolvimento local: uma análise dos resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Minas Gerais. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 15, n.2, p. 335-346, jul/dez, 2011. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/851/872>>. Acesso em: 21 jun 2017.

GUSSI, Alcides Fernando et. al. Avaliação de Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 6, p. 4 – 21, jul./dez, 2014. Disponível em: <https://issuu.com/sagi_mds/docs/_rbma_6>. Acesso em 22 jun 2017.

JANNUZZI, Paulo de Martino et al. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação: os problemas dos programas públicos são. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Org.). **Cadernos Reflexões para a Ibero-américa**: avaliação de programas sociais. 1. ed. Brasília, DF, v. 1, p. 101-138, 2009.

JOPPERT, Marcia Paterno et. al. Avaliação da Iniciativa Selo UNICEF Município Aprovado – uma experiência participativa com utilização de métodos mistos. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, DF, n. 8, p. 92-118, jul-dez, 2014. Disponível em: <https://issuu.com/sagi_mds/docs/_rbma_8>. Acesso em: 21 jun 2017.

LAISNER, Regina. A participação em questão: ponto ou contraponto da representação na teoria democrática?. **Estudos de Sociologia**, v. 14, n. 26, p. 17-35, 2009.

LARIÚ, Cecília Ishikawa et. al. Avaliação qualitativa dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social: gestão, organização e implementação dos serviços socioassistenciais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, DF, nº 7, p. 56-81, Jan./Jun, 2014. Disponível em: <https://issuu.com/sagi_mds/docs/_rbma7>. Acesso em: 22 jun 2017.

LAVALLE, A. **Após a participação**: Nota Introdutória. Lua Nova, São Paulo, n. 84, p. 13-23, 2011.

LESSA, Michele et. al. Monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: o Desafio da Intersetorialidade e da Participação Social em Processos de Gestão de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, DF, nº 7, p. 142-145, Jan./Jun, 2014. Disponível em: <https://issuu.com/sagi_mds/docs/_rbma7>. Acesso em: 22 jun 2017.

MISSORELLI, Carolina; VASSIMON, Marisa; SOARES, Rosalina. Mobilização e Articulação Comunitária do Canal Futura: institucionalização do monitoramento e avaliação. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 04, p. 112-123, 2012, Disponível em: <https://issuu.com/sagi_mds/docs/rbma__04>. Acesso em: 22 jun 2017.

PARÉS, Marc. **Participación y calidad democrática**. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Editorial Ariel, S. A., Barcelona, 2009.

PEREIRA NOVO, Maria et. al. Participação e implementação de políticas públicas diferenciadas: experiências de avaliação sobre comunidades quilombolas. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, DF, n. 02, p.138 – 150, 2011. Disponível em: <https://issuu.com/sagi_mds/docs/rbma_02>. Acesso em: 22 jun 2017.

RABELO, Maria Desirée et. al. “Unidunitê”, o escolhido foi você! A Sociedade Civil no CMAS do Espírito Santo. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 16, n. 1, p. 261-270, jan./jun., 2012. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/1197/3867>>. Acesso em: 21 jun 2017.

ROSANVALLON, Pierre. **La legitimidade democrática**: imparcialidad, reflexividad, proximidad. Buenos Aires: Manantial, 2009.

SANTOS, Boaventura Souza (org.). **Democratizar a democracia** – os caminhos da democracia participativa. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Inalda Maria dos. Política de financiamento da Educação e participação da escola da comunidade na gestão da escola. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.22, n.2, p. 315-329, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/18887/11001>>. Acesso em: 20 jun 2017.

SILVA, Andrea Nunes da; SILVA, Christina Marília Teixeira da. Avaliação da gestão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro – Campus Nilópolis. **Revista Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 12, p. 250 – 276, set./dez,2012. Disponível em: <<http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/149/pdf>>. Acesso em: 22 jun 2017.

✓ Monitoramento e Avaliação como instrumento de gestão para autonomia local: estudo na assistência social na Região Metropolitana de Porto Alegre (2012-2018)

Luciana Pazini Papi¹

Talita Jabs Eger²

Taciana Barcellos Rosa³

¹ Professora adjunta do departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutora em Ciência Política pela UFRGS/ Universidade Torcuato Di Tella. É Pesquisadora Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal – NUPEGEM/UFRGS. Email – luciana.pazini@ufrgs.br, luppapi@yahoo.com.br.

² Doutoranda em Políticas Públicas (UFRGS), mestre em Antropologia Social (UFRGS). Vinculada ao Núcleo de Pesquisa sobre Culturas Contemporâneas (NUPECS/UFRGS), ao NUPEGEM/UFRGS e integrante do Grupo de Antropologia da Economia e da Política (GAEP/UFRGS).

Email: talitaeger@gmail.com.

³ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bacharela em Políticas Públicas pela mesma Universidade. Pesquisadora vinculada ao Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal – NUPEGEM. E-mail: taciana.barcellos@ufrgs.br.

Resumo: O artigo analisa o sentido normativo e a prática do monitoramento e avaliação (M&A) em nível local no Brasil, especificamente na Região Metropolitana de Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brasil (RMPA/BR), buscando mapear distintas abordagens e usos feitos pelo M&A: 1) se a lógica pauta-se na prestação de contas e o sentido prático obedece um conteúdo formalista – gerencialista; 2) se paulatinamente os municípios estão se apropriando de uma lógica sustentada na aprendizagem política que possibilita utilizar com autonomia dessa ferramenta de gestão. Em termos metodológicos tratou-se de uma pesquisa descritiva em que realizamos um estudo qualitativo de caso múltiplo em quatro municípios da RMPA/BR, entre os anos de 2012 e 2018 buscando mapear e identificar esses sentidos e práticas dados ao M&A local. Em termos de técnicas realizamos entrevistas em profundidade com gestores e trabalhadores dos setores de M&A locais e análise temática.

Palavras-chave: Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas; Aprendizagem Política; Governos Locais; Assistência Social.

Artigo apresentado no GIGAPP

EN Monitoring and Evaluation as the management tool for local autonomy: the study on social assistance in the Metropolitan Region of Porto Alegre (2012-2018)

Abstract: The article analyzes the normative sense and the practice of monitoring and evaluation at local level in Brazil, specifically in the metropolitan region of Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brazil, aiming at mapping different approaches and uses by M&E: 1) logic is based on the rendering of accounts and the practical sense obeys a formalist-managerial content; 2) or if the municipalities are gradually appropriating a logic based on political learning that allows autonomous use of this management tool. In methodological terms, it was a descriptive research in which we carried out a qualitative study of multiple cases in four municipalities of the RMPA/BR, between the years of 2012 and 2018 seeking to map and identify these meanings and practices given to local M&E. In terms of techniques, we conducted in-depth interviews with managers and workers from the local M&E sectors and thematic analysis.

Key-words: Monitoring and Evaluation of policy; Political Learning; Local Governments; Social Assistance.

ES Monitoring and Evaluation as the management tool for local autonomy: the study on social assistance in the Metropolitan Region of Porto Alegre (2012-2018)

Resumen: El artículo analiza el sentido normativo y la práctica del monitoreo y evaluación (M&E) a nivel local en Brasil, específicamente en la Región Metropolitana de Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brasil (RMPA/BR), la búsqueda mapa diferentes enfoques y usos hechos por el mismo M&E: 1) si la lógica se pauta en la rendición de cuentas y el sentido práctico obedece un contenido formalista – gerencialista; 2) si paulatinamente los municipios se están apropiando de una lógica sostenida en el aprendizaje político que posibilita utilizar con autonomía de esa herramienta de gestión. En términos metodológicos se trató de una investigación descriptiva en la que realizamos un estudio cualitativo de caso múltiple en cuatro municipios de la RMPA/BR, entre los años 2012 y 2018 la búsqueda mapa e identificar esos sentidos y prácticas dados al M&E local. En términos de técnicas realizamos entrevistas en profundidad con gestores y trabajadores de los sectores de M&E locales y análisis temático.

Palabras-clave: Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas; Aprendizaje político; Gobiernos locales; Asistencia social.

FR Suivi et évaluation en tant qu'outil de gestion de l'autonomie locale: l'étude sur l'assistance sociale dans la région métropolitaine de Porto Alegre (2012-2018)

Résumé: Cet article analyse le sens normatif et la pratique du suivi et de l'évaluation (S&E) au niveau local au Brésil, en particulier dans la région métropolitaine de Porto Alegre/Rio Grande do Sul/ Brésil (RMPA / BR), cherchant à cartographier différentes approches et utilisations S&E: 1) si la logique est basée sur la responsabilité et que le sens pratique obéit à un contenu formaliste-managérial; 2) si les municipalités s'approprient progressivement une logique d'apprentissage politique permettant d'utiliser cet outil de gestion de manière autonome. En termes méthodologiques, il s'agissait d'une recherche descriptive au cours de laquelle nous avons mené une étude qualitative de plusieurs cas dans quatre municipalités de la RMPA/BR, parmi 2012 et 2018, dans le but de cartographier et d'identifier ces significations et pratiques attribuées aux S&E locaux. En termes de techniques, nous avons mené des entretiens approfondis avec des responsables et des travailleurs des secteurs de S&E locaux et une analyse thématique.

Mots-clés: Suivi et évaluation des politiques publiques; Apprentissage politique; Gouvernements locaux; Assistance sociale.

1. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO PÚBLICA: NOTAS INTRODUTÓRIAS

Monitorar e avaliar políticas públicas torna-se, cada vez mais, uma prática fundamental à construção de Estados capacitados para o desenvolvimento. Considerada como uma fase central do ciclo de políticas públicas (Kingdon, 2012; Sechi, 2013), voltada ao conhecimento sistemático da própria realidade, o monitoramento e avaliação (M&A) é capaz de demonstrar aos atores envolvidos na gestão de programas e projetos, “como eles estão funcionando na prática” (Howlett et. al., 2013, p.199), ofertando um panorama amplo dos meios que são empregados para a realização de certos objetivos e, como e por que os mesmos são ou não atendidos. Com esses instrumentos em mãos, gestores públicos podem produzir subsídios para a retroalimentação do ciclo de políticas públicas, contando com dados e informações produzidas a partir de sua realidade, contribuindo, dessa forma, para o aperfeiçoamento da execução e entrega de serviços à população – objetivo principal do *policymaking*.

Tal como preferiu Matus (1997), referindo-se especificamente ao planejamento, sem ferramentas de gestão que permitam ao gestor público observar o que os governos fazem, como fazem e por que fazem, “tendemos a ser arrastados pela improvisação” e, conseqüentemente, a não produzir resultados qualificados que atendam às demandas cidadãs. Portanto, um Estado capaz, que pretenda pôr em marcha projetos de desenvolvimento não pode preterir de instrumentos de gestão, tais como o M&A, que permitem, entre outras coisas, conduzir seu futuro de forma deliberada. Por essa razão o M&A, cada vez mais, deve ser repensado em suas concepções e práticas para que se possa avançar em relação às abordagens da primeira geração – responsáveis por nele forjar a lógica de prestação de contas, de apego conteúdo tecnicista e gerencialista. Autores como Sabatier (1988), Pressman e Windavsky (1984), já demonstraram que os maiores benefícios da avaliação não são os resultados diretos do que ela venha produzir em termos de apurações do sucesso ou insucesso de certas políticas, mas a dinâmica educacional que ela pode promover entre os *policymakers* e outros atores envolvidos no desenvolvimento dessa prática de gestão. Nessa lógica o processo de M&A constitui-se como um processo técnico, mas igualmente político em que inúmeros atores se voltam para compreender a realidade e traçar estratégias de atendimento às necessidades peculiares de um território ou população. Assim, entendemos que, cada vez mais, monitorar e avaliar políticas públicas deve caminhar no sentido da aprendizagem política, possibilitando aos atores en-

volvidos conhecer a realidade de forma crítica, a partir de instrumentos adequados à conjuntura em questão. A inversão da lógica de prestação de contas na gestão de políticas públicas, para outra, pautada na lógica da autonomia, depende, contudo, da construção de processos aprendizagem em que múltiplos atores possam ser mobilizados e envolvidos.

No Brasil, o desenvolvimento do M&A começou tardiamente (apenas nos anos 1980/1990), encontrando até hoje um conjunto de constrangimentos para estabelecer-se como um instrumento produtor de autonomia administrativa nos três níveis de governo. Interpretamos essa situação a partir de duas dimensões fundantes: 1) o atrelamento do desenvolvimento do M&A brasileiro ao processo reformista da nova gestão pública, que o reduziu a um exercício neutro e técnico com vistas a determinar, unicamente, o sucesso e o insucesso dos governos; e 2) a lógica federativa brasileira e seus legados institucionais (Pierson, 2004) que, ao produzir capacidades estatais ligadas ao centro, legou à periferia (municípios) toda ordem de fragilidades institucionais. Quanto ao primeiro aspecto, cabe salientar que a chegada da prática de M&A no Brasil se deu por volta dos anos 1990, impulsionada por uma agenda internacional reformista atrelada ao *New Public Management*, sobretudo através das instituições multilaterais como Banco Mundial, Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) e Fundo Monetário Internacional (FMI), que indicaram e financiaram programas de combate à pobreza à América Latina e com isso impuseram a necessidade de monitorar e avaliar os resultados que estavam sendo obtidos a partir de suas metodologias (Stephanou, 2005). Esse processo, orientado por uma abordagem *top down*, moldou a construção do M&A no país e, ao atrelá-lo à lógica de prestação de contas, reduziu o significado da prática de monitorar e avaliar a um exercício neutro e técnico, destinado apenas a aferir o sucesso e o insucesso dos governos na resolução de problemas públicos, atribuindo ao êxito e à falha *status* de variáveis objetivas desprovidas de juízo de valor. Seja pelo caráter positivista que impõe pensar o M&A como um exercício neutro (Bresser, 1995, p.15; Gussi, 2015), seja pela lógica de prestação de contas em nós inculcada – que ensina o raciocínio de dispensabilidade de reflexão sobre a própria realidade para planejá-la e transformá-la (Stephanou, 2005), ainda hoje o desenvolvimento de uma concepção de M&A pautada na aprendizagem política e na absorção desse instrumento por parte das gestões locais como estratégia para autonomia, é fortemente impactada por esse ideário fundante (Moreira, 2007; Fiori, 2007; Diniz, 2007, 2011; Bresser-Pereira, 2007).

Quanto ao segundo aspecto, cabe pontuar que os legados da construção do Estado brasileiro, vinculados a raízes que remontam

a processos como a colonização portuguesa e a formação do Brasil como Estado-nação (Carvalho, 2007), nos levou a uma importante centralização de recursos na União, que se fortaleceu como polo decisório, burocrático e de produção de políticas públicas (Arretche, 2012; Papi, 2014). No lado oposto, os governos locais, marcados por uma história de desigualdade regional e pelo desenvolvimento de práticas oligárquicas (Leal, 1997), acumularam um conjunto de restrições que vão desde a precariedade econômica à política e administrativa, cujo impacto se evidencia, principalmente, em sua autonomia governamental para formular, implementar e gerir políticas públicas próprias. Esses legados de trajetória, em muitos casos, os levam a viver das políticas públicas federais, de seu financiamento e normatização, tornando-os dependentes de tais iniciativas e, por consequência, das decisões dos governantes federais.

Com efeito, esse legado institucional buscou ser revertido com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que elevou o município à condição de ente autônomo na Federação, impondo-lhe, entre outras coisas, responsabilidades pela prestação de serviços voltados ao atendimento das políticas sociais constitucionalmente previstas. Com isso, em tese, os municípios deveriam voltar-se à produção de *expertise* técnica e ao desenvolvimento de capacidades burocráticas para implementar tais políticas. Entretanto, sabe-se que muitos deles, constrangidos pela falta de história na gestão de políticas públicas e pela forte restrição orçamentária em um contexto de ajuste fiscal nacional, não conseguiram investir na produção dessas capacidades, sobretudo aquelas voltadas à gestão, tais como o M&A, por exemplo. Na virada dos anos 2000, com a eleição dos governos de centro-esquerda no Brasil e América Latina, novos aportes teóricos foram buscados para pensar a atuação do Estado (Diniz, 2007; 2011; Fiori, 2007). Assim, o reforço das capacidades estatais¹ nos três entes federativos colocava-se como um aspecto fundamental para pôr em marcha o projeto de desenvolvimento (Souza, 2017), agora sustentado no crescimento econômico com inclusão social (Pereira, 2011). Tendo as políticas sociais, sobretudo de combate à pobreza como grande prioridade de governo, nas gestões Lula (2003-2011) e Dilma (2011-2016) ressurgiu o debate sobre a necessidade de restabelecer o pacto federativo conferindo maiores subsídios aos municípios para desenvolverem políticas públicas sociais (Papi, 2014).

O M&A, nesse contexto é apresentado como aparato central da gestão de tais políticas, uma vez que, para implementar o conjunto amplo de políticas de proteção social que iam desde as transferências diretas de renda (a partir do Programa Bolsa Família [PBF]) até às políticas assistenciais mais amplas (como o Sistema Único de

Assistência Social [SUAS]), requeria-se a construção de informações sobre o território; sobre as demandas sociais existentes; e os aparatos de gestão já desenvolvidos em cada um dos níveis de governo brasileiro (Ferrarezi et al., 2016). Para dar conta dessa empresa, iniciou-se a construção de outra lógica de M&A tanto em nível federal a partir da SAGI (Secretaria de Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social [MDS]) quanto locais (a partir do SUAS), voltada à observar a própria realidade e fornecer informações úteis para gestão autônoma das políticas de desenvolvimento social que se constituíam à época.

A partir desse panorama este trabalho busca investigar como estão sendo desenvolvidas práticas de M&A no nível local brasileiro, que amparadas sob a lógica da autonomia e da aprendizagem política, não se limitem à prestação de contas, como observamos no passado recente. Para tanto, trazemos resultados de uma pesquisa ainda em curso que investiga, especificamente no caso da assistência social (AS) na Região Metropolitana de Porto Alegre/Brasil (RMPA/BR), como as gestões locais estão produzindo e implementando seus sistemas de M&A na atualidade. Nessa pesquisa buscamos mapear os usos e sentidos que estão sendo dados a esse instrumento de gestão pública e verificar, especificamente, se o M&A está se transformando em uma ferramenta estratégica para as gestões no sentido técnico-político ou se, ao contrário, permanece desempenhando um papel puramente burocrático *pró-forma*. De modo que, do ponto de vista metodológico, ancoramo-nos sobre uma pesquisa descritiva a partir da qual conduzimos um estudo qualitativo de caso múltiplo em quatro municípios da RMPA/BR, considerando o período entre os anos de 2012-2018. Selecionamos os municípios em função de distintos níveis socioeconômicos e de desenvolvimento da política local de AS e realizamos entrevistas em profundidade, a partir de roteiros semiestruturados, com os(as) gestores(as) locais e trabalhadores(as) da área que atuam nos setores de M&A em âmbito municipal. Destarte, buscamos coletar junto aos(as) entrevistados(as) o histórico desse setor, assim como as continuidades e descontinuidades por ele vivida com as trocas de governos locais e nacionais; seu funcionamento organizacional; os sentidos e significados a ele atribuídos (como, por exemplo, seu lugar na gestão), bem como, observar as técnicas e métodos de trabalho por desenvolvidos por esses(as) profissionais. Assim, para alcançarmos nossos objetivos, nas páginas que seguem partiremos do debate teórico para contextualizar a construção do Monitoramento e Avaliação de políticas públicas no Brasil, aproximando-o da discussão sobre capacidades estatais locais para, então, analisar o papel desse instrumento na federação brasileira. Na sequência apresentaremos os achados do

¹ Tais capacidades, não obstante a ausência de consenso na literatura (Cingolani, 2013), podem ser compreendidas como “o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-los” (Souza, 2017).

campo, a partir dos quais investigamos a relação do que está sendo produzido em termos de M&A local com as lógicas de prestação de contas (*pró-forma*) e aprendizagem política e autonomia.

2. M&A como instrumentos de fortalecimento das capacidades do Estado: os desafios municipais

2.1 Do caminho reformista à ressignificação do papel do Estado

Seja como prática sistemática no âmbito governamental ou como objeto de pesquisa acadêmica, o M&A de políticas públicas é algo recente no Brasil. Com efeito, sabe-se que o debate teórico e prática de M&A chegam ao país na década de 1990 impulsionados por uma agenda internacional reformista que propunha, entre outras questões, aproximar a gestão do Estado dos modelos do mercado, diminuindo o “ativismo” estatal que caracterizou os modelos implementados na América Latina entre os anos 1930 e 1970. Sustentadas nas teses do *mainstream liberal* internacional, de que o modelo de gestão pública, planejado e burocrático, dos estados keynesianos do pós-guerra, havia fracassado e levado à crise fiscal do Estado (Chang, 2004; 2008), novas formas de organizá-lo e geri-lo deveriam ser postas em marcha. Assim, mudanças no nível estratégico, tais como, privatizações, descentralização, reforma da administração pública, seriam fundamentais para modernizar o Estado e torná-lo mais eficiente (Bresser Pereira, 1995; Filgueira y Filgueira, 2002 apud CEPAL, 2014; Peters, 2005).

No Brasil, esse ideário sustentou propostas como a de Bresser-Pereira (1995), segundo a qual se fazia necessário conduzir a “reforma do Estado como um processo amplo de substituição de um modelo que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (Bresser, 1995, p.15). Essa proposição apontava para um modelo de reforma do aparelho do Estado, como um processo mais restrito à forma de administrá-lo, e que, orientado pelas premissas do mercado levaria predominantemente ao desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. Na esteira desse debate, o M&A aponta como uma estratégia de gerenciamento de políticas públicas com a finalidade de observar objetivos e medir os resultados alcançados, demonstrando os “desvios” de rotas e, apontando eventualmente

saídas e correções para tais desvios. Essa forma inicial de significar o M&A ligou-se a uma lógica técnico-formal, que segundo Gussi (2015), reduziu esse instrumento de gestão de políticas públicas ao sentido estrito de aferição de resultados (econômicos), desconsiderando os contextos sociopolíticos envolvidos nas políticas públicas. Se, por um lado, o conceito gerencialista de monitoramento e avaliação se liga a esse caminho da reforma do Estado no Brasil, por outro, há um aspecto mais específico que lhe dá forma: a necessidade de monitorar e avaliar políticas focalizadas de redução da pobreza financiadas pelas Instituições Financeiras Multilaterais (IFMs) nos anos 1990.

Frente à agudização da pobreza derivada dos programas de ajustes econômicos fracassados dos anos 1980, as orientações internacionais por adoção de pacotes de políticas sociais focalizadas começavam a se aproximar do panorama brasileiro. Com isso as Instituições Multilaterais formulavam políticas, as financiavam e às atrelavam a um padrão específico de monitoramento e avaliação voltados, sobretudo, à prestação de contas. Conforme assinalou Stephanou (2005), por se tratar de agências financeiras multilaterais, que apresentavam um papel central no financiamento de políticas sociais focalizadas no país, tanto em termos de valores quanto em termos de volume de empréstimos, as avaliações dos projetos exigidas por esses organismos tinham a preocupação em destacar a eficiência, a eficácia e o impacto junto ao público beneficiário dos programas por eles financiados. Dessa forma, modelos de avaliação como o Marco Lógico – uma metodologia de M&A mais voltada aos resultados, efeitos e impactos da política pública – foram trazidos pelo BID como referências teóricas e metodológicas no campo da avaliação à gestão pública. Apesar de se constituir como uma ferramenta didática, por estar mais direcionada aos resultados e impactos, a metodologia do Marco Lógico pode deixar de compreender o porquê das mudanças ocorridas, haja vista que simplifica a realidade social (Stephanou, 2005).

A partir dos anos 2000, sobretudo, com a eleição dos governos de centro-esquerda na América-Latina, que se notabilizaram pela “redefinição de prioridades para a agenda pública” (Diniz, 2011, p. 502), o panorama da atuação do Estado passou a acenar a novas propostas que iam desde a revisão da concepção de desenvolvimento ao papel das políticas sociais e, nessa lógica ao próprio modelo de gestão pública. Nesse sentido, ao contrário do que ocorrera nas décadas pretéritas, em que se postulava a necessidade de redução do Estado e de sua atuação, conferindo-lhe e reduzindo-lhe ao papel de “regulador”, com os novos governos passou-se a revalorizar o protagonismo estatal bem como de suas capacidades quanto à concepção, ao planejamento, à implementação e avaliação de políticas

² A título de exemplo, mencionamos as experiências voltadas à revalorização do M&A que, conduzidas em âmbito federal, foram iniciadas entre 2007 e 2010, tais como: a criação do Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (SisPAC). Articulado à Casa Civil da Presidência da República para monitorar a execução física e financeira das ações previstas no PAC, o SisPAC criou estratégias de M&A para o controle de problemas e restrições críticas. Ademais, no mesmo período, reforçou-se o sistema de M&A do Ministério da Saúde, com a criação da Sala de Situações que têm por objetivos a disponibilização de informações para subsidiar a tomada de decisão, a gestão, a prática profissional e a geração de conhecimento (Helmman, 2016).

públicas². No campo da assistência social, a iniciativa que talvez seja a que mais evidenciou o M&A como estratégia de produção de capacidades administrativas do Estado, foi a criação da Secretaria de Gestão da Informação (SAGI), em 2004, no âmbito do MDS como ponto central para implementar as políticas públicas de combate à pobreza eleitas pelos novos governos de centro-esquerda como prioritárias. Assim, como o primeiro ciclo de construção do M&A foi impulsionado pela necessidade de prestar contas às instituições multilaterais em torno das políticas de transferência condicionada de renda, em sua segunda fase, são as políticas sociais nacionais (sob a lógica de direitos) que se colocam como propulsoras de um novo processo de pensar e operacionalizar a prática de monitorar e avaliar. Nesse cenário destaca-se a construção da SAGI que acarretou em alterações nos moldes de monitorar e avaliar de até então.

2.2 Políticas de combate à pobreza e a criação da SAGI como novos marcos nas formas de monitorar e avaliar no Brasil

Com o intuito de concretizar políticas mais inclusivas, já que o desenvolvimento passaria a ser guiado pela prioridade da equidade e inclusão social, principalmente via políticas de enfrentamento à extrema pobreza e redução de desigualdades, demandava-se um conjunto de ações articuladas e investimentos institucionais, entre os quais se destacavam: 1) resolver os problemas de fragmentação e isolamento entre os campos da transferência direta de renda e a assistência social; 2) dar densidade ao campo de assistência social, resolvendo problemas históricos de superposição de ações, ineficiência dos serviços, clientelismo e voluntarismo; e, 3) produzir “um mapa” sobre a situação da proteção social no país para viabilizar seu planejamento, uma vez que não existiam dados sistematizados sobre os programas e serviços prestados em cada nível de governo.

Para atender essas demandas no campo assistencial, algumas iniciativas – chave foram postas em curso: no que tange ao primeiro objetivo, foi criado em 2003 o maior programa de transferência direta de renda já existente no país, o Programa Bolsa Família (PBF) que inicialmente unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência condicionada de renda implantadas ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) – o Bolsa Escola, o Auxílio-Gás, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação (IPEA, 2013). Dada a alta prioridade conferida pelo governo ao recém-criado PBF, exigiam-se esforços para que sua implementação nos três níveis de governo se realizasse de forma efetiva. Nesse sentido, a implemen-

tação do programa teve que contar com alguns empreendimentos para se estruturar central e localmente³.

Do ponto de vista da segunda demanda institucional – dar densidade ao campo da assistência social –, insere-se a constituição do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) como um importante marco na construção de uma perspectiva integrada de combate à pobreza, que combinava a articulação entre as políticas focalizadas e assistenciais sob um enfoque integral de direitos. Depois de aprovado o SUAS, com o Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e as Normas Operacionais Básicas (NOBs) de 2005, 2010 e 2012, houve uma importante transformação nacional nas formas de operar da política pública. Configurou-se uma concepção de sistema orgânico da política de assistência social, em que a articulação entre as três esferas de governo constituiu-se elemento fundamental, a exemplo do Sistema Único de Saúde⁴. Frente a esse movimento de construção de uma política pública nacional, com ambições de superar um passado pouco efetivo no combate à pobreza e proteção social, impôs-se a necessidade de construir novas bases e sistemas de gestão. Aí se inclui o papel central da idealização da SAGI para levar adiante esse projeto.

Tendo como objetivo central subsidiar e retroalimentar o processo de planejamento e avaliação da política nacional de assistência social, pensou-se na SAGI como uma unidade de inteligência dentro do Ministério que auxiliaria no enfrentamento de um conjunto de problemas tais como: produzir informações sistematizadas, com base em evidências, sobre os programas; sobre a rede de serviços existentes; o público-alvo das políticas, auxiliando no processo de planejamento das ações e na tomada de decisão nacional (Vaitsman et al., 2006; Ferrarezi, 2016). Apesar de algumas dificuldades iniciais, em 2016 a SAGI já havia incorporado numerosa equipe técnica para o desenvolvimento do trabalho – passando de 15 trabalhadores em 2004 para 58 em 2015 (Ferrarezi, 2016). Ademais, ampliou seu escopo de trabalho desenvolvendo numerosos instrumentos de M&A e fomentando o desenvolvimento de sistemas de M&A locais, na lógica de construção de uma nova cultura avaliativa em território nacional⁵. Com o adensamento das práticas nacionais de M&A voltados à retroalimentação das políticas de desenvolvimento social, um conjunto de instrumentos foi ofertado, sobretudo via *web*, para a produção de M&A locais, pois se tratando de uma política implementada pelas três esferas de governo, tornava-se necessário enraizar essas práticas em todos os níveis.

Ainda que na NOB-SUAS 2005 já se demonstrasse o interesse em fomentar a criação de estruturas de M&A e sistemas de informação nos três níveis de governo a partir da formação da REDE SUAS. Foi

³ No que diz respeito às iniciativas centrais, cabe destacar: 1) a construção institucional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004, criado para articular e centralizar as políticas de transferências direta de renda, assim como, as de assistência social, antes dispersas em dois outros distintos ministérios (o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar [MESA], e o Ministério de Assistência Social [MAS]); e, 2) a criação do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que consiste em uma base de dados sobre a localização e as características das famílias, com o objetivo de subsidiar a seleção das que seriam passíveis de receber os benefícios assistenciais pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC/MDS).

⁴ Se estabeleceu a regulação e a organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais, em que todos os entes federados têm responsabilidades na implementação dessa política, com atribuições específicas estipuladas nas NOBs. Nesse caminho, determinou-se que cada esfera federativa possuiria a tarefa de coordenar, formular e co-financiar as ações, além de monitorar, avaliar e sistematizar informações pertinentes ao seu âmbito de atuação.

⁵ Como bem sublinhou Jannuzzi (2012), são de especial relevância as inovações implantadas no campo da produção de informações estatísticas, cadastros públicos e registros de programas por meio da SAGI, o que permitiu a ampliação da capacidade institucional do setor público na elaboração de diagnósticos para formular ações que atendam públicos-alvo e demandas específicas. Dentre as inovações mais importantes desenvolvidas pela SAGI até 2015 incluíam-se, entre outros: Censo SUAS; Mapa de oportunidades e serviços públicos (MOPS); Relatórios de informações sociais (RI Social); Identificação de Domicílios Vulneráveis (IDV); Matriz de Informações Sociais (MISocial); Prontuário eletrônico simplificado do SUAS; Registro mensal de atendimentos e serviços da assistência social (RMA); Registro de oportunidades, notícias e inovações (RONI).

⁶ As NOBs estipulam que, a “gestão da informação é um dos instrumentos imprescindíveis para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social e tem como objetivo produzir condições estruturais para as operações de gestão, monitoramento e avaliação do SUAS” (BRASIL, 2010, p. 67).

⁷ Atenta a essa demanda municipal, a SAGI passou a fornecer formação específica a partir de cursos de formação presenciais e a distância, como o programa Capacita SUAS, que ofertou 25 mil vagas em 20 estados em seus três cursos; as oficinas de ferramentas SAGI (mais de dez cursos ofertados em EAD); o programa Capacita- SAGI, em parceria com o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com nove mil pessoas capacitadas em cursos EAD. Tal iniciativa, em que pese ainda carecer de maior institucionalização, mostrou resultados quantitativos importantes nos anos que lhe seguiram. Segundo Censo SUAS de 2011, à época, registrava-se que 73% dos municípios contavam com atividades de M&A; 42,3% dos municípios apresentavam uma área de M&A formalizada, enquanto 31,1% realizavam atividades de monitoramento e avaliação, porém, de maneira informal; seguidos de 26,6% dos municípios que não possuíam estruturas de M&A.

com a NOB-SUAS 2010, seguida pelas NOBs-2012 e 2015 que se reforçou o aspecto da gestão da informação local como central para o aprimoramento da gestão e qualificação de serviços e benefícios⁶. A partir de então houve uma crescente demanda para que as gerências locais da assistência social produzissem dados e informações sociais territorializadas e classificadas através de atividades de diagnóstico, monitoramento e avaliação (Vaitsman, 2006). Na elaboração dos diagnósticos para formulação de programas, a coleta de dados e informação e a formulação de indicadores são fundamentais para qualificar os públicos-alvo, localizá-los e retratá-los, de modo tão amplo e detalhado quanto possível, no intuito de adequar as intervenções às características e necessidades dos demandantes dos programas. No entanto sabe-se que, em um país de dimensões continentais e estrutura federativa de profundas desigualdades regionais, os desafios locais colocam-se para além do “despertar para a necessidade de gestão”, mas em produzir capacidades estatais para que seja possível a efetivação das políticas públicas⁷. Diante desse conjunto de iniciativas que derivam da nova política de desenvolvimento social, é possível observar que o modelo de M&A fomentado pelo governo federal voltou-se a constituir uma abordagem normativa para a prática de M&A distinta da lógica de prestação de contas sob o qual foi pautado nos anos 1990. Orientado à compreensão da própria realidade, a partir de processos e instrumentos próprios (Ferrarezi, 2016), esse novo modelo parece ter substituído o discurso gerencialista por uma lógica pautada na aprendizagem política em que o M&A se coloca como um recurso através do qual se mobiliza o “conhecimento sistemático da própria realidade, voltado para traçar estratégias de atendimento às necessidades peculiares de um território ou população”. Entretanto, apesar dos esforços de constituição dessa lógica a partir do governo federal para os municípios, sabe-se a prática de M&A no nível local de governo ainda é incipiente, apresentando um conjunto de vicissitudes e desafios para sua institucionalização. Seja em função de sua recente adoção pelos governos locais, seja pelos legados institucionais do Estado brasileiro (de estrutura federativa e capacidades estatais desiguais e concentradas no centro), torna-se um desafio implementar M&A na lógica da aprendizagem política e como suporte para autonomia. À luz do exposto até o momento e, com o intuito de analisar os usos e sentidos que estão permeando a utilização desse instrumento na gestão pública municipal, detemo-nos sobre a produção de capacidades estatais locais no Brasil e seus condicionantes institucionais para, então, compor a análise a partir dos dados empíricos por nós produzidos.

3. Monitoramento e Avaliação da Assistência social em nível local: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre

De forma geral, os municípios analisados na pesquisa refletem a situação geral dos municípios metropolitanos brasileiros. Viamão e Alvorada configuram-se como municípios de grande porte pela PNAS (número de habitantes) e ‘cidade dormitório’ dos trabalhadores de baixa renda que não possuem condições de morar na própria capital (METROPLAN, 1980). Historicamente apartados do eixo de desenvolvimento industrial do RGS que se estruturou ao longo da BR-116, entre os municípios de Porto Alegre e Novo Hamburgo, ambos municípios caracterizam-se pelo baixo desempenho econômico, figurando entre os piores PIB *per capita* do estado e os piores PIB *per capita* dos três municípios analisados e pelo baixo IDH. Por essa razão os dois municípios acumularam problemas sociais que figuram até hoje no seu cenário urbano, e conseqüentemente, demandam fortemente por políticas de proteção social, tal como a AS.

Quadro 1 – Caracterização socioeconômica dos municípios

Município	PIB Per capita	IDHM	População
Alvorada	R\$ 7.853,42	0.699	195.673
São Leopoldo	R\$ 19.442,30	0.739	214.087
Viamão	R\$ 9.217,69	0.717	239.384

Fonte: a autora, a partir de dados do IBGE cidades

Já, São Leopoldo é um município bastante antigo, autônomo de Porto Alegre desde 1846 (Lei Complementar nº 14/73). Com forte presença da colonização alemã desde 1824, deu início à formação de novos núcleos de produção colonial no Vale do Sinos e representou um momento fundamental no processo de constituição do eixo de desenvolvimento industrial que se instituiu ao longo da rodovia BR-116 (Mammarella; Barcellos, 2009). Com uma população de 214.087 habitantes é considerado um município de grande porte na categorização da PNAS. Trata-se de um município urbano, com um importante PIB e um dos melhores Índices de Desenvolvimento Humanos (IDHs), porém os problemas sociais são representativos caracterizando-se pela situação de rua e possuindo 3,1% de sua população em condição de extrema pobreza (IBGE, 2010).

Dado os problemas sociais existentes nos municípios, os primeiros esforços de instituição de políticas de AS datam de 1999 (Viamão e São Leopoldo) e 2000, (Alvorada), quando o governo federal incentiva a implementação da Lei Orgânica de AS – LOAS. Entretanto, dada a incipiência do processo de gestão de políticas sociais advindas da descentralização, somadas às baixas estruturas dos municípios para tal tarefa, o *modus operandi* da AS assemelhava-se muito ao modelo assistencialista e voluntarista pré-LOAS. Com estrutura institucional precarizada (em geral, a assistência situava-se como departamento da saúde), número reduzido de técnicos e funcionários, e com a forte presença de entidades filantrópicas e igrejas na prestação de serviços (sobretudo nos municípios do Vale dos Sinos), a assistência social na RMPA, no início de adesão a LOAS, parecia contrariar os preceitos da “descentralização como panaceia” (Mattos, 1989), na medida em que a eficiência na prestação dos serviços e na garantia de direitos não pode ser facilmente concluída através da análise dos casos (Papi, 2014, p. 74).

Frente a esse cenário, a instituição do SUAS em 2004 em âmbito nacional, apresenta-se para os três municípios analisados como uma oportunidade de fazer a assistência social avançar do ponto de vista da ideia de política pública. Houve forte pressão das equipes técnicas que se constituíram previamente para a adesão nos municípios, e a atenção por parte dos gestores municipais que entendiam a vinda de recursos federais e apoio para a gestão com bons olhos (Papi, 2014). A partir de 2005 data de adesão ao SUAS pelos três municípios houve forte iniciativa de implementar a política pública. Nos três municípios implantaram-se, cada um, 5 CRAS, 1 CREAS, para a realização dos serviços. Incrementaram-se as equipes técnicas e institucionalizaram secretarias próprias para atender o tema.

Quadro 2 – Implementação do SUAS

Municípios RMPA	Adesão SUAS	CRAS em 2013		CREAS em 2013		Órgão em 2013
		Nº	Funcionários	Nº	Funcionários	
Viamão	ago/05	5	169	1	33	Secretaria conjunta
Alvorada	ago/05	5	196	1	48	Secretaria conjunta
São Leopoldo	ago/05	5	196	1	59	Secretaria exclusiva

Fonte: a autora, a partir de dados da SAGI/MDS

Entretanto, dada a necessidade de adequação dos antigos serviços e estruturas às novas postuladas pela NOB-SUAS, os esforços de implementação nos casos de Viamão e Alvorada deu-se no sentido de investir na estruturação e execução dos serviços da “ponta”, não criando imediatamente setores destinados à gestão da política pública. Apenas o caso de São Leopoldo destoa dos demais nesse quesito, uma vez que desde 2008 buscou constituir um sistema de planejamento da política pública através do Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica (Entrevista 1). Entretanto, como o setor não contava com funcionários estáveis, e não possuía institucionalização na estrutura organizacional da secretaria, em 2012 na troca de governo municipal o setor desestruturou-se e passou a não existir mais. Com efeito, a partir da pesquisa, foi possível perceber que os municípios passaram a investir na construção de Sistemas de gestão, e em especial de Monitoramento e Avaliação a partir das orientações nacionais de 2010, especificamente a partir da NOB-SUAS 2010 que transformou as antigas demandas em exigências. Apondo, por exemplo, para a necessidade de descentralizar o M&A, atribuindo a responsabilidade de capturar, verificar e mensurar as informações ao âmbito local (Brasil, 2010). A partir desse impulso, mas sem recursos específicos destinados pelo governo federal para a execução de tal tarefa, os municípios analisados começam sua trajetória de constituição de setores, atividades e ações de M&A.

No caso de Alvorada, o setor inicia a trajetória de constituição em 2010 com a destinação de uma funcionária formada em sociologia, que atuava anteriormente na política de educação e uma assistente administrativa de ensino médio. As atividades de imediato contavam com uma sala própria e exclusiva para tal tarefa. Os funcionários trabalhavam 8h diárias. A partir da leitura das orientações nacionais (NOB-SUAS 2010), a funcionária busca implementar o setor para prestar contas às demandas nacionais, tais como o preenchimento do Censo SUAS e cadastrar as entidades socioassistenciais. Entretanto, a partir de 2011 quando agrega-se ao setor outro profissional com formação em sociologia, ambas passam a criar instrumentos próprios para realizar diagnósticos da situação dos serviços e atender as demandas socioterritoriais. Em 2012 o setor foi formalizado passando a constar na estrutura organizacional da secretaria. Já em relação a Viamão a trajetória de implementação de M&A é mais antigo. Desde 2006 quando se cria a secretaria de AS, é destinado uma funcionária de carreira formada em serviço social para a tarefa de pensar a política, preencher os dados do Censo SUAS e montar o plano de AS. Em 2010, pela via de uma empresa terceirizada, são contratados dois funcionários exclusivos para o setor: um sociólogo e uma estatística para atender as demandas nacionais⁸ por vigilân-

⁸ A vigilância socioassistencial do SUAS diz atua na a produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas: das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios; do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela Rede Socioassistencial (Brasil, 2010).

cia socioassistencial. A partir de então, os funcionários passaram a adaptar os instrumentos nacionais tais como o Relatório Mensal de Atividades (RMA) para atender as demandas por produção de dados próprios. Contavam com um espaço exclusivo para as atividades, porém não conseguiram formalizar o setor na estrutura organizacional da secretaria (Entrevista 2). São Leopoldo, por sua vez, montou, no ano de 2009, um setor exclusivo voltado para a gestão, no qual concentrava as ações de M&A, planejamento estratégico e vigilância social. Tal setor produzia instrumentos específicos e relatórios de gestão que retroalimentavam a tomada de decisão dos gestores municipais. Contudo, como tal setor não estava formalizado na estrutura organizacional da secretaria, o mesmo foi desarticulado em fins de 2012 quando da mudança do governo municipal que passa do PT ao PSDB. A partir de então em 2014 inicia-se outro processo de construção do M&A, descolado da trajetória anterior. Com a chegada de um sociólogo concursado, atribui-se a ele a tarefa de construir juntamente com o setor do Cadastro Único, as tarefas de vigilância socioassistencial e M&A. O setor não formalizado na estrutura da secretaria, contava ainda com um técnico administrativo admitido por contrato de tipo temporário. A sala de alocação das atividades inicialmente situava-se aos fundos da secretaria e era exclusiva para as atividades de M&A. Do ponto de vista dos instrumentos constituídos, inicialmente as ações voltavam-se para atender aos dados pedidos pelo governo federal, sobretudo o preenchimento do Censo SUAS, dos relatórios mensais de atividade e preenchimento do CadÚnico.

Conforme os casos trazidos, é possível perceber que no período que vai de 2010 a 2014 há um esforço de constituição dos setores, tanto em termos estruturais (salas e funcionários exclusivos), quanto metodológicos, ou seja, conformar como iria funcionar o setor e quais instrumentos poderiam ser produzidos e utilizados. Nessa etapa inicial de construção, destaca-se que tanto as motivações para a implantação dos setores de M&A locais quanto os instrumentos utilizados são externos à realidade local. Ou seja, fica clara a indução do MDS, através de normas como a NOB 2010/2012, e da crescente institucionalização da SAGI que passa a oferecer um conjunto de ferramentas para a produção de diagnósticos e planejamentos locais, além de cursos EAD, conforme demonstrado anteriormente. Nesses primeiros anos não há diferença significativa entre os municípios analisados quanto ao processo de constituição do M&A local. Nota-se que o sentido de prestação de contas estava muito presente nas gestões locais que destinavam tempo e funcionários para preencher relatórios e planilhas para o MDS, em detrimento de construção de metodologias próprias. No entanto, esse processo é compreensível dado o contexto de implantação dos setores e atividades de M&A lo-

cais, visto que os trabalhadores se voltavam a compreender as normas, adequar os instrumentos de pesquisa e buscar dar alguma institucionalização de atividades ao trabalho do setor, estabelecendo horário de funcionamento, rotinas e produtos. Houve a necessidade de convencer os colegas e a própria gestão das secretarias de que se tratava de um trabalho relevante para a retroalimentação da política pública, pois muitas vezes foi visto com desconfiança, conforme o relato de alguns interlocutores:

Quem trabalha com dados e informações, diante dos colegas parece que não trabalha (entrevistada 1).

*A gente está falando com eles: tem que ser informação que faça sentido para o trabalho, tu vai devolver para o trabalho, o que vai fazer para pensar o trabalho? Mas isso é muito... porque não está a nossa cultura, em especial do serviço social trabalhar com coleta de informações, isso não faz parte do processo de trabalho. Então eles consideram isso, mais um trabalho, **não é o trabalho, não está no seu cotidiano** (entrevista 2).*

Em um primeiro momento foi uma coisa mais impositiva... É! 'Ai mais uma demanda da gestão, mais um trabalho', lá vem a chata da planilha (Risos) (Entrevista 3).

Entretanto se no primeiro momento de constituição dos setores de M&A percebeu-se certo conjunto de limitações que vão desde as estruturas de trabalho, número de funcionários restritos, falta de metodologias próprias, e certa resistência dos colegas às novas práticas de gestão da AS, no evoluir dos anos esse processo modifica-se de certa forma em um sentido de aprimoramento e autonomização. A partir de 2015, dado o cenário de impeachment e aprovação de leis como a Emenda Constitucional 95 que congela os investimentos em políticas sociais por vinte anos, assim como, os cortes orçamentários para o SUAS, o pressuposto da pesquisa se assentava em encontrar os setores de M&A e vigilância socioassistenciais, esvaziadas e em processo de descontinuidade. Entretanto, a realidade local está respondendo de forma distinta ao pressuposto prévio. Com relação à continuidade dos setores e suas atividades, foi possível perceber que em nenhum caso houve descontinuidade dos setores durante os anos de 2010 até 2018. Não houve perda de funcionários e tampouco recursos estruturais (sala, computadores).

Em Alvorada, por exemplo, houve depois de 2013, momento em que o setor passou por um processo de transição de funcionários,

crescimento de atividades e relevância para a política de AS. Foi realizado concurso para área específica de M&A em 2014 e chamado uma assistente social em 2015. Atualmente o setor é composto por uma socióloga, uma psicóloga e uma assistente social concursada, ou seja, com estabilidade empregatícia. Nesse processo o setor incorporou atividades da vigilância socioassistencial, e passou a produzir instrumentos próprios voltados para análise da realidade local e retroalimentação da política pública. Nesse caso específico foram produzidos diagnósticos socioterritoriais para a construção do plano municipal de AS; adaptado o RMA para os CRAS e CREAS servindo para visualização dos dados de atendimentos, encaminhamentos e desligamento das famílias; são feitas as devolutivas dos dados e informações coletadas para os CRAS e CREAS de forma a envolver todos os funcionários na cultura avaliativa.

Tem as informações que o MDS solicita, mas que tem umas que elas construíram a fim de levantar informações. Tem o da Alta Complexidade, que não tem no MDS, mas que foi construída exclusivamente pelo setor para levantar as informações... O diagnóstico sócio territorial, as gurias fizeram acho que em 2017, para a construção do Plano Municipal que a gente faz ali no setor né. Na verdade, foi construído coletivamente com as proteções, mas o setor que deu conta assim (Entrevista 3).

Sobre as devoluções dos dados de M&A para pensar e retroalimentar a política pública a entrevistada refere:

Essa devolutiva que a gente está fazendo no CRAS, ela está fazendo no CREAS. Eu pensei para esse ano, que eu também conversei com a coordenadora do CREAS, pra fazer um Censo da população em situação de rua né. Ela achou bem interessante (Entrevista 3).

No caso de Viamão, o setor manteve-se em seu espaço originário, não avançou na formalização da estrutura organizacional, porém incorporou novos funcionários e atividades. Atualmente o setor, que se chama vigilância socioassistencial, conta com dois trabalhadores concursados (assistentes sociais), um contratado (sociólogo) e mais duas estagiárias (estágios curriculares). As tarefas ampliaram seu escopo e não se avançou sobremaneira em metodologias próprias e devolutivas para os CRAS e CREAs que podem fazer uso das informações para aprimorar seus serviços. Conforme entrevistado,

Nós temos a Vigilância Socioassistencial e uma das funções é do MeA. Nós fazemos assessoria ao planejamento, junto ao protocolo, assessoria ao fundo municipal e ao Conselho de Assistência Social que a fulana faz. E a outra pessoa, em outro setor também, que é a sicrana, faz trabalho com os direitos humanos (entrevista 2).

A gente acaba fazendo muitas coisas que não são nossas. Assim, nossa rotina é interrompida. E muito por isso a gente não dá conta do que tem que fazer. Assim, específico da vigilância a gente não têm conseguido bancar, assim, 100%, porque a gente tem tentado se manter, mas aparecem demandas extras... Por exemplo, pro fulano [sic] daqui um pouco chega um emenda parlamentar e ele tem que parar tudo pra fazer, e entrar no SICONV e fazer a emenda parlamentar... (Entrevista 2).

Dessa maneira no caso de Viamão não se avançou muito em metodologias próprias para M&A local, os entrevistados referem fazer uso do RMA adaptado para a realidade local, ainda estão em processo de construção de devolutivas para os CRAS e CREAS. Apesar de considerarem de grande relevância a produção de informações locais para retroalimentar a política pública, esses profissionais não possuem muito tempo para realização das tarefas dado que o trabalho é muitas vezes atravessado por outras demandas.

Eu acredito que as informações que vão para o governo Federal ajudam muito pouco para a gente enxergar a nossa realidade, contribui muito pouco. Por isso que a gente tem os instrumentos todos modificados no intuito de melhorar essa possibilidade de leitura assim...

A dificuldade está mesmo nesse processo de reformulação desses instrumentos, de retorno pra ponta e de fazer essa análise. A gente tem muita dificuldade de parar para analisar as informações (Entrevista 2).

No caso de São Leopoldo, a política local, ou seja, os partidos e coalizões vencedoras das eleições influenciaram a continuidade das atividades de M&A e seu adensamento. Em 2014 o setor que se constituía de dois funcionários (sociólogo e um contratado) fica apenas com o um funcionário, o sociólogo, passando a operar ao lado da coordenação da proteção básica. Após um episódio em que o funcionário participou de uma greve, houve troca de sala, destituição de funções

até então exercidas para o M&A. nesse momento as atividades voltaram-se mais para o Cadastro Único e se moderou as atividades de M&A. Portanto não houve formalização do setor nesse período.

[...] mudança de sala... parece pequeno, mas tem um grande peso, tem impacto simbólico. Afinal para quem tu trabalha? O que que tu faz? Depois de uma greve, por exemplo, eu fui parar na sala da Proteção Social Básica, do lado da diretora, foi isso... depois de uma greve do funcionalismo que eu participei, por acaso, eu fui parar dentro da sala dessa diretora, que indiretamente era responsável pelo meu cargo no cadastro único, eu sou lotado no cadastro único, isso gera uma série de problemas, tu tá do lado da diretora que é o braço direito da secretária, e daí dá um problema ela te pergunta: que que tu acha? Eu tendo a buscar mais informação sobre o caso que se pergunta, daí tu fica trabalhando como um assessor, não da vigilância, como um assessor técnico da proteção básica. (Entrevista 1)

Entretanto, atualmente com a nova troca de gestão municipal, o técnico assumiu novamente as atividades de M&A passando a contar com mais um estagiário de ciências sociais, uma sala específica e com isso passou a contar com apoio para a realização do trabalho. Nesse contexto, deu-se o adensamento de construção de instrumentos próprios para M&A, tais como a produção de um diagnóstico socioterritorial do município; gerou-se um mapa interativo a partir disso; são realizados relatórios trimestrais para servir à gestão e às equipes da “ponta”. Estão sendo fomentadas estratégias para que o CRAS e CREAS produzam dados próprios sobre seus serviços e atuem em parceria com a vigilância socioassistencial no sentido de retroalimentar a política pública. Ademais o M&A passou a subsidiar a construção do plano municipal de AS que foi feito de forma participativa.

A gente tem construído instrumentos hoje no município, próprios, que por um esforço meu e da Vigilância e ultimamente meu e da fulana, que é estagiária em ciências sociais, construído junto um instrumento de registro de informações, a gente tenta pegar as experiências já produzidas pelas equipes, porque isso é bem interessante, digno de estudo, de como as equipes acabam criando seus próprios instrumentos pra dar conta do seu trabalho cotidiano, como você conecta isso com trabalho mais amplo de vigilância e não tão específico de equipe. (Entrevista1)

Por fim, ao analisar os casos em perspectiva, percebe-se que apesar das restrições organizacionais para o adensamento do trabalho em M&A, há significativos esforços das equipes técnicas e trabalhadores ligados à área – sobretudo das ciências sociais – para tornar o trabalho institucionalizado e válido para a retroalimentação do ciclo de políticas públicas.

REFLEXÕES FINAIS

A partir dos achados do campo é possível depreender que os municípios analisados nessa pesquisa estão caminhando para um processo de produção de dados apropriáveis pelas gestões locais na gestão de suas políticas e não apenas para prestar contas, como no passado recente. Percebe-se em todos os casos, uma tentativa de aprimoramento dos instrumentos de coleta e análise de dados e um esforço em tornar tais dados utilizáveis para os serviços e níveis de proteção. Nesse sentido pode-se sustentar que os M&A locais caminham, atualmente para um sentido de aprendizagem política onde os distintos atores envolvidos na prática despertam para a necessidade de conhecer o território, os níveis de vulnerabilidade, as limitações e possibilidades dos serviços, para além dos dados exigidos pelo MDS.

Ademais há que se destacar o papel de técnicos específicos ligados à área da pesquisa social, tais como cientistas sociais, analistas de políticas públicas e técnicos de planejamento que impõem uma espécie de militância pelo desenvolvimento dos setores e ações de M&A tornando os mesmos perenes no tempo apesar das trocas políticas partidárias que existem em âmbito local e nacional.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. 2012. **“Democracia, federalismo e centralização no Brasil”**. Rio de Janeiro: Editora FGV
- ALMEIDA, Maria.Hermínia.Tavares de. CARNEIRO, Leandro. Piquet. 2003. **“Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil.”** Opinião Pública, v. 9, n. 1, p. 124-147.
- BRASIL. 1995. **Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado: A Reforma Bresser-Pereira.**
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. 2011. “Do Antigo ao Novo desenvolvimento na América Latina.” In: In: OCAMPO, J. Antônio e Ross, Jaime (orgs). **Handbook of Latin America Economics**, Oxford University Press.
- CARVALHO, José Murilo de. 2007. **A construção da ordem: a elite**

política imperial. Teatro das sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CARDOSO, José Celso; SANTOS, José Carlos; PIRES, Roberto Rocha. 2015. **“PPA 2012-2015 – A Experiência Subnacional de Planejamento no Brasil”**. Brasília, IPEA.

CINGOLANI, Luciana. 2013. **“The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures.”** Maastricht: UNU-MERIT, Working Paper, n. 53.

CHANG, Ha-Joon. 2004. **“Chutando a escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva Histórica.”** São Paulo: UNESP.

CHANG, Ha-Joon. 2008. **“Maus Samaritanos: O Mito do Livre Comércio e a história secreta do Capitalismo”**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier.

DINIZ, Eli. 2007. **“Globalização, Estado e Desenvolvimento. Dilemas do Brasil no Novo Milênio”**. Rio de Janeiro, FGV.

DINIZ, Eli. 2011. **“O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010)”**. *Dados*, vol.54, n.4, pp. 493-532.

DRAIBE, Sônia Miriam; RIESCO, Manuel. 2011. **“Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: Um novo desenvolvimentismo em gestação?”** *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 220-254.

FAORO, Raimundo. 2012. **“A formação do patronato político brasileiro.”** São Paulo: Globo.

FERRAREZI, Elisabete. (Org.). 2016. **“SAGI: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social. Brasília”**, DF: SAGI-MDS.

FIORI, José Luiz. 2007. “Olhando para esquerda Latino-americana.” In DINIZ, Eli (org). **Globalização, Estado e Desenvolvimento. Dilemas do Brasil no Novo Milênio**. Rio de Janeiro, FGV. p. 97-125.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha. C. 2014. **“Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.”** Brasília, DF: Ipea.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI Renato Raul (ORG). 2016. **“Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada.”** Rio de Janeiro: IPEA.

GOMIDE Alexandre de Ávila; PEREIRA Ana Karine; MACHADO Raphael. 2017. **“O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica.”** *Sociedade e Cultura*, v. 20, p. 3-12.

GUSSI, F. A. OLIVEIRA, R.B. 2015. **“Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas.”** ANAIS ENEP-CP II.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. 2006. **“Raízes do Brasil.”** São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

KINGDON, John W. 2012. **“Agendas, alternatives, and public policies”**. New York, Harper Collins.

LEAL, Victor Nunes. 1997. **“Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil”**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.

MAMMARELLA, Rosetta.; BARCELLOS, Tanya M. de. 2009. “Estrutura social e segmentação urbana na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA).” **Documentos FEE**, Porto Alegre, n. 67.

METROPLAN, Fundação Metropolitana de Planejamento. 1980. **Plano Diretor** – Prefeitura Municipal de Alvorada. Porto Alegre: Metroplan,

MOREIRA, Constanza. 2007. “Los Dilemas de La Nueva Izquierda Governante em America Latina.” **Nueva Época**, Año 20, n.54. Mexico: UAM,

SECCHI, Leonardo. 2013. **“Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.”** 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning,

FERREIRA, G. 1999. **“Centralização e descentralização no Império”**. São Paulo: Editora 34.

HELLMANN, A.G. 2016. **Monitoramento e avaliação de políticas de desenvolvimento social: uma interpretação institucional com referência ao caso do programa bolsa família**. Tese de Doutorado no PPG de Economia da UFRGS/POA – RS.

HOWLETT, Michael; RAMESSH, M.; PERL, Anthony. 2013. **“Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral”**. Rio de Janeiro: Elsevier,

MATUS, Carlos. 1997. **“Adeus, senhor Presidente. Governantes governados.”** São Paulo: Ed Fundap.

PAPI, Luciana Pazini .2014. “Repactuação das relações intergovernamentais na implementação da política de assistência social: uma análise na região metropolitana de porto alegre.” Dissertação de mestrado, Porto alegre, UFRGS.

PIERSON. Paul. **Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis**. Princeton, Princeton University Press, 2004.

PETERS, B. Guy. 2005. **“The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?”** unpublished paper. Department of Political Science, University of Pittsburgh.

PETERS, B. Guy. **“Governing from the Center: The Search for Coordination and Coherence. X RedGob”**. Annual Meeting. University of Brasília. Brasília, 2012.

SABATIER, Paul. 1988. **“An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein.”** *Policy Sciences*, Dordrecht, v. 21, n. , p.129-168.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. 1984. **“Implementation”**. 3. ed.

Berkeley: University of California Press.

REZENDE, Fernando. 2011. “Planejamento no Brasil: Auge, Declínio e caminhos para a reconstrução”. In: CARDOSO, José Carlos. **Diálogos para o Desenvolvimento: A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília, IPEA.

SOUZA, Celina. 2017. “Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas.” **REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA** | Rio de Janeiro 51(1): 27-45.

STEPHANOU, Maria C. 2005. Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil. **Civitas** – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W.S.; PAES-SOUSA, Rômulo. 2006 “**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: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

✓ A avaliação orientada pela teoria da mudança: implicações, possibilidades e limitações

Julia Espinosa Fajardo¹

Óscar Franco Alonso²

¹ Doutora em Ciência Política. Docente da Universidad de Cádiz, Faculdade de Ciências do Trabalho, Departamento de Economía Geral.

¹ *Doctora en Ciencia Política. Profesora ayudante doctora, Universidad de Cádiz, Facultad de Ciencias del Trabajo, Departamento de Economía General.*

¹ *Phd in Political Science. Lecturer, University of Cádiz, Faculty of Labour Sciences, Department of General Economy.*

¹ *Docteur en Sciences Politiques. Professeur assistant à l'Université de Cádiz, Faculté des Sciences du Travail, Département d'Économie Générale.*

¹ E-mail: julia.espinosa@uca.es

² Avaliador e investigador de consultora Means Evaluación S.L.

² *Evaluador e investigador de la consultora Means Evaluación S.L.*

² *Evaluator and researcher of Means Evaluación Consultancy*

² *Évaluateur et chercheur. Cabinet de conseil en Évaluation Means Evaluation S.L.*

² E-mail: oscarfrancoalonso@gmail.com

Resumo: A avaliação de programas e políticas públicas vem se desenvolvendo fortemente desde meados do século XX e, atualmente, coexistem várias abordagens teóricas e metodológicas. Este artigo reflete sobre a avaliação orientada pela teoria da mudança como uma abordagem avaliativa versus o modelo clássico baseado em critérios ou juízos somativos. Com base no desenho da teoria da mudança do Programa Cidades Amigas da Criança do Comitê UNICEF-Espanhol, as implicações, potencialidades e limitações do uso desta abordagem na avaliação são exploradas. Especificamente, em contraste com o modelo clássico de critérios, refletimos sobre como avaliar a partir da teoria da mudança; para que é útil usar essa abordagem avaliativa; e para quem parece mais apropriada.

Palavras-chave: Avaliação de programas, teoria da mudança, critérios.

Artigo apresentado no GIGAPP

EN Theory of Change Evaluation: implications, possibilities and limitations

Abstract: The evaluation of programmes and public policies has been developed since the middle of the 20th Century and, nowadays, diverse theoretical and methodological approaches coexist. This article presents the theory of change evaluation as an evaluative approach versus the classical model oriented by criteria or summative judgments. Based on the design of the theory of change of the Child Friendly Cities Program of UNICEF-Spanish Committee, the implications, potential and limitations of this evaluative approach are explored. Specifically, comparing to the criteria evaluation model, we reflect on how to evaluate based on the theory of change; why it is useful to use this evaluative approach; and for whom it seems more appropriate.

Key-words: Evaluation of programmes, theory of change, criteria.

ES La evaluación orientada por la teoría del cambio: implicaciones, posibilidades y limitaciones

Resumen: La evaluación de programas y políticas públicas se ha ido desarrollando con fuerza desde mitad del siglo XX y, en la actualidad, coexisten diversas aproximaciones teóricas y metodológicas. El presente artículo reflexiona sobre la evaluación orientada por la teoría del cambio como aproximación evaluativa versus al modelo clásico basado en criterios o juicios sumativos. A partir del diseño de la teoría del cambio del Programa Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF-Comité Español, se exploran las implicaciones, potencialidades y limitaciones del uso de esta aproximación en evaluación. En concreto, frente al modelo clásico de criterios, se reflexiona sobre cómo evaluar a partir de la teoría del cambio; para qué resulta útil utilizar esta aproximación evaluativa; y para quiénes parece más adecuado.

Palabras-clave: Evaluación de programas, teoría del cambio, criterios.

FR L'évaluation orientée par la théorie du changement: implications, possibilités et limites

Résumé: L'évaluation des programmes et des politiques publiques s'est fortement développée depuis la moitié du 20e siècle et, actuellement, diverses approches théoriques et méthodologiques coexistent. Cet article approfondit sur l'évaluation orientée par la théorie du changement comme approche évaluative par rapport au modèle classique d'évaluation basé sur des critères ou évaluation sommative. Sur la base de la conception de la théorie du changement du Programme « Villes amies des enfants » du Comité Espagnol-UNICEF, les implications, les potentialités et les limites de l'utilisation de cette approche en évaluation sont explorées. En particulier, nous réfléchissons sur la façon d'évaluer à partir de la théorie du changement par rapport au modèle classique basé sur des critères, à quoi cette approche évaluative est spécialement utile, et pour qui peut-il être plus approprié.

Mots-clés: Evaluation des programmes, théorie du changement, critères.

INTRODUCCIÓN

La evaluación de programas y políticas públicas se encuentra en un momento de expansión como actividad profesional y de florecimiento en sus desarrollos teórico-metodológicos. A escala profesional, la evaluación ha tomado un fuerte impulso internacional con la aprobación de la “Agenda Global de Evaluación (2016-2020)”, en el marco de la Agenda 2030, y su apuesta por la evaluación como una herramienta para contribuir a mejorar la vida de las personas e impulsar la equidad social (EvalPartners, 2016). Asimismo, cada vez son más las demandas de evaluación por parte de las instituciones públicas y las organizaciones sociales y va en aumento la creación de redes y asociaciones profesionales de evaluación a lo largo de todo el planeta (Patton, 2010).

En relación a sus desarrollos teórico-metodológicos, en la actualidad convive una diversidad de aproximaciones evaluativas relativas a cómo diseñar y organizar el proceso de indagación en evaluación (Ligero, 2015). Cada una de ellas tiene diferentes implicaciones respecto a cómo evaluar, para qué y para quiénes. El presente artículo explora las características, posibilidades y limitaciones de la evaluación basada en la teoría del cambio, como aproximación con amplia demanda en los últimos años, frente a la evaluación orientada por criterios o juicios finales sumativos, como aproximación más clásica.

Para ello, se recoge el debate teórico-metodológico existente sobre ambas aproximaciones y se presenta la teoría del cambio del Programa Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF Comité Español, diseñada de modo dialogado entre enero y abril de 2018. Tomando como referencia este trabajo con UNICEF, se explora de modo práctico las implicaciones de utilizar la teoría del cambio o los criterios para el diseño de las evaluaciones. Asimismo, se reflexiona sobre sus posibles usos y para qué agentes implicados o *stakeholders* puede resultar más útil.

1. EVALUACIÓN BASADA EN LA TEORÍA DEL CAMBIO *VERSUS* EVALUACIÓN ORIENTADA POR CRITERIOS

La evaluación basada en la teoría y la evaluación orientada por criterios o juicios sumativos finales conforman, en la actualidad, dos aproximaciones evaluativas con amplia demanda. Mientras que la primera cuenta con amplio recorrido y ha ido ganando peso en los últimos años, la segunda constituye la aproximación evaluativa más tradicional y extendida. Ambas implican diferentes modos de organizar el pro-

ceso de diseño, indagación y análisis y resultan más adecuadas para determinados usos y diferentes *stakeholders*.

En cuanto a la organización del proceso, la evaluación basada en la teoría del cambio¹ lo estructura a partir de la reconstrucción de la teoría del cambio o modelo lógico del programa a evaluar. En este sentido, estructura la investigación en función de cómo se asume que las actividades –de un programa concreto– producen un conjunto de resultados que coadyuvan en los impactos finales y comprueba dicha lógica de intervención (Rogers, 2014). Por lo tanto, el proceso de indagación se estructura de acuerdo con cuestiones que se consideran críticas dentro de cada modelo de intervención, que pueden ligarse, por ejemplo, a los resultados, los procesos y los elementos estructurales (Ligero, 2015).

Más concretamente, en el proceso de definición de la teoría del cambio –siguiendo la terminología de Weiss– se diferencia entre la teoría del programa y la teoría de la implementación (1998). Por una parte, se identifica la teoría del programa, referida a los mecanismos o procesos que median entre la recepción del programa y el surgimiento de los cambios esperados en personas, grupos o comunidades. Por otra, se explicita la teoría de la implementación, relativa a la entrega y reparto de los servicios del programa, al desarrollo de las actividades para activar la teoría del cambio.

A la par, en todo este proceso de delimitación de la teoría del cambio –incluyendo la teoría del programa y la teoría de la implementación–, se considera crucial potenciar que los participantes sean parte de todo el proceso de construcción y revisión crítica de los componentes del programa y de los mecanismos causales. A este respecto, el equipo evaluador ha de facilitar su implicación activa, la verbalización de diferentes perspectivas, el consenso sobre una teoría de cambio compartida y la definición de indicadores para medir el alcance de los logros (CDI, 2013 y Blasco, 2009). Contar con la participación de los *stakeholders* contribuye a una mayor confiabilidad del proceso y el modelo lógico elaborado, al contar con más y diversas visiones del programa.

En tanto que fruto de un momento y un contexto, la teoría del cambio resultante debe ser ajustada conforme avanza la ejecución del programa y los procesos internos de aprendizaje. Esto implica pasar de modelos tecnocráticos a modelos realistas y viables, que responden a las dinámicas contextuales (CDI, 2013). En el marco de la evaluación, esto supone la revisión de la misma en los diferentes procesos evaluativos –inicial, intermedio y/o final– y reconocer que no existe un modelo predefinido y único para evaluar. Por el contrario, cada evaluación ha de definirse de acuerdo con la teoría del cambio consensuada y tomar en consideración cuál es la naturaleza de la intervención y la situación en la que se implementa (Funnel y Rogers, 2011).

¹ Los primeros desarrollos de evaluaciones apoyadas en la teoría provienen de la década de los setenta del siglo pasado. El modelo CIPP, que dirige la mirada al contexto, los insumos, los procesos y los productos fue propuesto por Daniel Stufflebeam en 1967. Por su parte, en esas mismas fechas, el desarrollo del Enfoque del Marco Lógico implicó dirigir la mirada a los objetivos, los resultados esperados, las actividades, los recursos y las hipótesis y condiciones previas. Desde entonces, diferentes autores de la evaluación, como Chen, Weiss y Wholey, han subrayado la relevancia de analizar los diversos componentes del programa como punto de partida de la evaluación (Funnel y Rogers, 2011).

Por su parte, la evaluación orientada por criterios o juicios finales sumativos organiza el proceso de diseño, indagación y análisis a partir de un conjunto de criterios de valor y estándares ligados a los mismos. Como hemos visto, también la evaluación basada en la teoría del cambio –así como otras aproximaciones evaluativas– analiza los programas conforme criterios evaluativos o de valor. Empero, esta aproximación sitúa a los criterios y sus estándares en el centro de todo el proceso evaluativo (Ligero, 2015).

Grosso modo, los criterios de valor indican “a qué características hemos de prestar atención” en cada evaluación (Stake, 2006: 116). Delimitan, por ende, el foco de la evaluación o qué es importante valorar en cada caso. Tradicionalmente, desde las agencias financiadoras se promovían evaluaciones orientadas por criterios pre-definidos y comunes para todos los programas. Así, en las últimas décadas, los criterios más utilizados han sido los definidos en la década de los noventa por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE): eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y sostenibilidad² (OCDE, 2002). En nuestros días, sin embargo, existe un creciente reconocimiento de que es necesario definir los criterios de evaluación de acuerdo con el programa a evaluar y el tipo de evaluación a desarrollar (Peersman, 2014). Asimismo, han comenzado a definirse los criterios de forma negociada entre los diferentes *stakeholders* y han ido ampliándose los criterios posibles incluyendo la cobertura, la participación o la equidad de género, entre otros (Ligero et al., 2014 y Peersman, 2014).

Por su parte, los estándares hacen referencia a “la cantidad, nivel o manifestación de un criterio determinado que indica la diferencia entre dos niveles de mérito distintos”, al punto crítico que permite valorar un programa (Stake, 2006: 111). Constituyen indicadores pero con un valor que define el mérito. La definición del estándar puede estar basada en la literatura existente sobre el área de actuación o en el acuerdo entre los *stakeholders* sobre el punto a alcanzar. Su objetivo es servir como referencia sobre los resultados a alcanzar y permitir la valoración de los mismos (Peersman, 2014). Este foco en criterios y estándares, por otro lado, no asegura que exista una mirada específica a los diferentes componentes del programa y a su interacción (Ligero, 2015).

• **Tabla 1. El cómo, para qué y para quiénes de la evaluación basada en la teoría del cambio y la evaluación orientada por criterios.**

Criterio	Pregunta	Indicador con estándar	Técnicas de recogida
Impacto	¿Niños, niñas y adolescentes conocen sus derechos?	El 100% de los niños, niñas y adolescentes participantes en el Programa conocen la Convención de Derechos del Niño.	Cuestionario a niños, niñas y adolescentes participantes.

Fuente: Elaboración propia.

Pertinencia	¿El Programa incorpora las necesidades de los actores sociales locales?	100% de los planes de infancia parten de las necesidades de los actores sociales locales.	Análisis documental y cuestionario a actores sociales de los municipios.
Sostenibilidad	¿Los ayuntamientos mantienen los planes de infancia en el tiempo?	75% de los planes impulsados se renuevan una vez terminado el Programa.	Análisis documental y entrevista a personal técnico de los ayuntamientos.

De acuerdo con cómo se estructura el proceso de diseño, indagación y análisis, cada una de estas aproximaciones evaluativas resulta más útil para unos propósitos o fines y para unos agentes implicados u otros. Por un lado, la evaluación basada en la teoría –al poner el foco en los diferentes componentes del programa y su interacción– permite ahondar en la comprensión de por qué funciona o no un programa, hasta qué punto funciona y para quién, así como en los posibles mecanismos causales (Funnel y Rogers, 2011). Asimismo, una evaluación que se basa en la teoría del cambio facilita diferenciar entre qué falla en la teoría –qué se ha hecho bien pero no ha funcionado como se esperaba– y qué falla en la implementación –qué es lo que no se hace bien–. De igual manera, posibilita identificar qué hace que los programas funcionen con éxito y qué podría reforzarse, adaptarse o reproducirse (Funnel y Rogers, 2011). Por ende, proporciona una visión de si se alcanzan o no y en qué medida los resultados al tiempo que hace posible “identificar los mecanismos causales que han conducido a ellos” (Ligero, 2015: 47).

Por consiguiente, la evaluación orientada por la teoría del cambio posibilita generar información de utilidad para el aprendizaje sobre cómo funciona el programa y se produce el cambio y, con ello, para la mejora y la transformación social. En este sentido, esta aproximación evaluativa resulta especialmente de interés para el personal ligado a la intervención, su gestión y la ciudadanía destinataria. Por otra parte, aunque también favorece rendir cuentas sobre la misma, en menor medida resulta de utilidad para agencias financiadoras y personas en puestos de toma de decisión dado que no emite valoraciones globales o de cierre.

En la evaluación orientada por juicios sumativos, la organización a partir de un conjunto de criterios y estándares facilita medir el rendimiento del programa y llevar a cabo una valoración final del mismo en línea con la información recopilada (Ligero, 2015). Igualmente, si existe una buena definición de estándares, este tipo de evaluaciones pueden usarse para “comparar y aprender sobre el rendimiento de otros programas, en otras situaciones y/o áreas geográficas específicas” (Peersman, 2014: 8). Por estos motivos, este tipo de evaluación sirven en mayor medida para la rendición

de cuentas que para otras finalidades como la mejora o el aprendizaje. En este sentido, son de utilidad fundamentalmente para agencias financiadoras y personas en puestos de toma de decisión (Gaitán y Martínez, 2006 y Gawler, 2005).

A continuación, se presenta la teoría del cambio del Programa Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF Comité Español y se exploran sus implicaciones, potencialidades y limitaciones para la evaluación en relación a la aproximación evaluativa orientada por criterios o juicios finales sumativos.

³ El diseño de la teoría del cambio se llevó a cabo en dos etapas diferenciadas. En una primera etapa, se procede al análisis documental y se desarrollan un total de ocho entrevistas a personal directivo, asesor y gestor del Programa, un taller participativo con personal de la sede central y de los 17 comités autonómicos y un pequeño cuestionario vía on-line a personas aliadas del Programa. A partir de ahí, se elabora una primera teoría del cambio que, en una segunda fase, se trabaja de forma coordinada con el equipo técnico de referencia y se contrasta con los diferentes comités autonómicos.

2. LA TEORÍA DEL CAMBIO DEL PROGRAMA CIUDADES AMIGAS DE LA INFANCIA

El Programa Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF Comité Español se enmarca dentro de la iniciativa internacional Ciudades Amigas de la Infancia, liderada por UNICEF desde 2001. Con una implementación en la actualidad en más de 50 países y en más de 170 municipios españoles, dicha iniciativa persigue mejorar el bienestar de la infancia impulsando políticas municipales que garanticen el desarrollo integral de los niños y niñas con un enfoque de derechos (Losoviz, 2015).

El diseño concreto de la teoría del cambio de dicho Programa constituyó un trabajo de consultoría, asignado a las autoras de este artículo y desarrollado de forma dialogada entre enero y abril de 2018³. Tras más de una década de implantación del Programa en el territorio español, la delimitación de su teoría del cambio perseguía alimentar la reflexión sobre su planificación estratégica y el desarrollo de herramientas de sistematización de la información, seguimiento y evaluación de resultados a medio y largo plazo (UNICEF Comité Español, 2017).

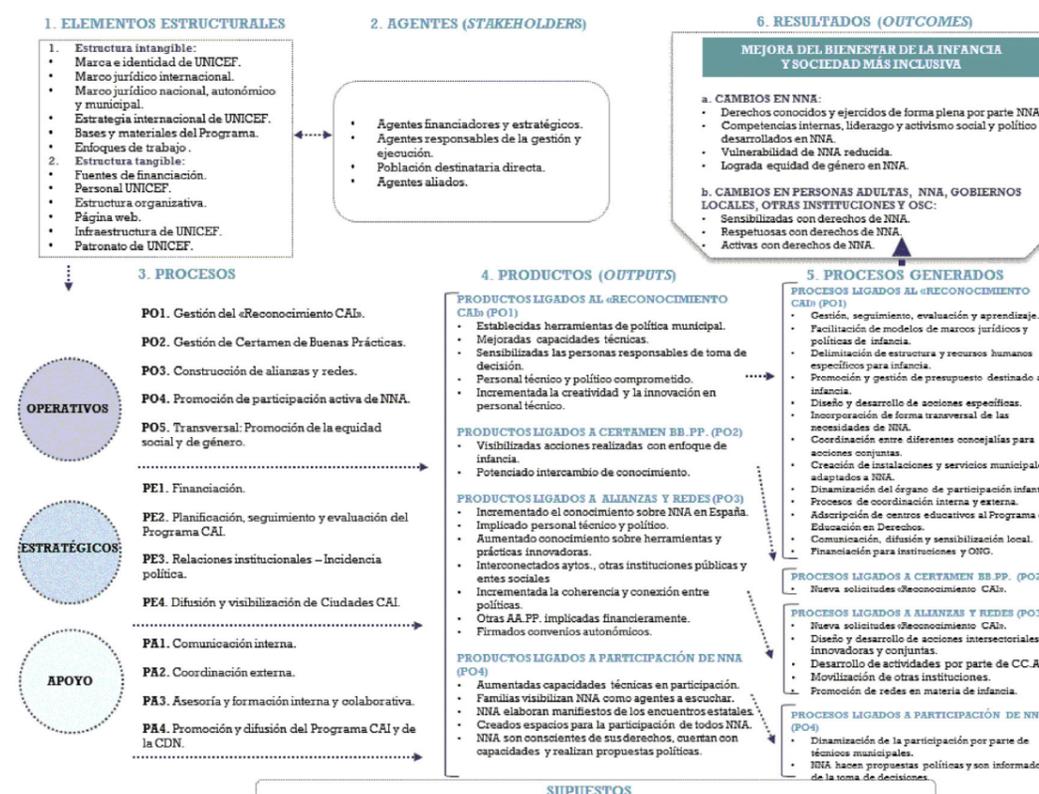
La teoría del cambio elaborada, fruto del trabajo consensuado con UNICEF Comité Español, manifiesta un modelo de intervención en seis tiempos orientado a lograr el objetivo final de mejorar el bienestar de la infancia y avanzar hacia una sociedad más inclusiva. En concreto, seis son las dimensiones básicas ligadas a estos seis tiempos (ver gráfico 1): 1. elementos estructurales; 2. agentes o *stakeholders*; 3. procesos (estratégicos, operativos y de apoyo); 4. productos u *outputs*; 5. procesos generados por estos productos; 6. resultados u *outcomes* en las poblaciones destinatarias.

Es decir, a partir de una estructura – equipos, principios, visiones, ideas, etc. – y en colaboración con un conjunto de agentes, el Programa en sí implementa un conjunto de acciones tales como el “Reconocimiento Ciudades Amigas de la Infancia”, entre otras. Los productos de estas acciones permitirán a los actores destinatarios – a partir de las herramientas y competencias adquiridas – implemen-

tar en sus ámbitos locales otras acciones o procesos que permitirán a su vez impactar en la ciudadanía destinataria final del Programa (población infantil y juvenil, población adulta, gobiernos locales, otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil). En definitiva, el Programa ofrece una serie de productos a la ciudadanía con la que trabaja directamente para que ésta se apropie de ellos y logren implementar nuevas acciones de cambio en sus ámbitos locales o más cercanos.

Siguiendo a Weiss (1998), dentro de la teoría del cambio, esta secuencia lógica de seis tiempos se corresponde con la teoría de la implementación en tanto que se refiere al desarrollo de las actividades para activar el cambio. Por otra parte, la teoría del programa –relativa a los mecanismos y procesos que median entre la ejecución del mismo y la generación de los impactos esperados– se vincula con los supuestos clave en la puesta en marcha y funcionamiento del programa. Entre estos supuestos clave o condiciones necesarias que sustentan la lógica de cambio en el Programa se encuentran supuestos contextuales –tales como la existencia de entornos municipales con un interés explícito en trabajar en materia de infancia– y supuestos operativos –como la implicación activa de los agentes aliados del Programa o la participación equivalente de niños, niñas y adolescentes en los espacios abiertos por el mismo–.

Gráfico 1. Teoría del cambio del Programa Ciudades Amigas de la Infancia



LA TEORÍA DEL CAMBIO: UNA HERRAMIENTA PARA REPENSAR LA EVALUACIÓN.

La evaluación de programas y políticas públicas tradicionalmente ha estado orientada por modelos basados en criterios o juicios finales sumativos. Sin embargo, como se ha mencionado, cada vez existe una mayor demanda de utilizar la teoría del cambio en las evaluaciones. En el caso del Programa Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF Comité Español, una primera identificación de la teoría del cambio ya conformó el punto de partida de la primera y, por el momento, única evaluación externa (UNICEF Comité Español, 2015). Asimismo, el encargo del diseño de la actual teoría del cambio del Programa también recoge el interés de poner en marcha evaluaciones que se apoyen en esta herramienta. Ahora bien, ¿qué es lo que aporta la teoría del cambio en relación a las prácticas evaluativas más tradicionales orientadas por criterios? A continuación, exploramos sus implicaciones en la organización del proceso evaluativo así como sus potencialidades y limitaciones en relación con el uso y la orientación a determinados *stakeholders*.

En cuanto a la organización del proceso evaluativo, la utilización de la teoría del cambio supone partir de un modelo de intervención que ha sido elaborado, de forma crítica y colaborativa, con las diferentes personas implicadas. En efecto, el proceso llevado a cabo con UNICEF Comité Español parte de esa creación de espacios horizontales donde poder definir la lógica de intervención y sus elementos clave. Este primer paso, así como la participación activa en todo el proceso evaluativo, contribuye a incluir cuestiones centrales para los y las *stakeholders* y, en este sentido, propicia la apropiación y utilidad de los resultados evaluativos. Ahora bien, en el propio proceso de definición de la teoría del cambio hay que evitar caer en modelos sintéticos excesivamente simplificados, donde no se recojan todas las voces –incluyendo consensos y disensos– y donde la mirada del equipo facilitador se imponga sobre la del conjunto de *stakeholders*.

Por otro lado, el uso de la teoría del cambio en evaluación implica diseñar, indagar y analizar atendiendo a los diferentes componentes que configuran el modelo lógico del Programa definido por las personas implicadas (ver gráfico 1). A partir de ahí y como se observa en la siguiente matriz de evaluación a modo de ejemplo práctico, se organizan las preguntas de evaluación y se delimita el conjunto de indicadores sobre los que hay que recopilar información y con qué técnicas hacerlo.

Tabla 2. Matriz de evaluación para el Programa Ciudades Amigas de la Infancia a partir de la teoría del cambio.

Dimensión	Pregunta de evaluación	Indicador	Técnicas de recogida
Resultados	¿Hay una mayor sensibilización de la ciudadanía hacia los derechos de la infancia?	Verbalización de los derechos de la infancia como una de las principales problemáticas municipales.	Cuestionario a ciudadanía participante.
Procesos generados ligados al Reconocimiento Ciudad Amiga de la Infancia	¿Ha mejorado la coordinación entre las concejalías de los ayuntamientos para trabajar los temas de infancia?	Creación de herramientas y canales específicos dentro de los ayuntamientos para coordinar el trabajo de infancia.	Cuestionario a personal del ayuntamiento.
Productos ligados al Reconocimiento Ciudad Amiga de la Infancia	¿Mejoran las capacidades técnicas sobre infancia del personal de los ayuntamientos?	El personal de los ayuntamientos con Reconocimiento Ciudad Amiga de la Infancia cuenta con mejores capacidades sobre infancia que el personal de otros ayuntamientos que no han recibido el Reconocimiento Ciudad Amiga de la Infancia	Cuestionario a personal del ayuntamiento.
Procesos operativos	¿Los criterios de concesión del Reconocimiento Ciudad Amiga de la Infancia son claros y comprensibles?	Valoración positiva sobre la comprensibilidad y claridad de los criterios.	Entrevistas al personal del ayuntamiento.
Procesos estratégicos	¿Hay un plan de difusión y comunicación definido?	Existencia de un plan estratégico y operativo de difusión y comunicación.	Análisis documental.
Procesos de apoyo	¿La coordinación entre los diferentes equipos territoriales facilita la generación de sinergias dentro del programa?	Valoración positiva sobre la coordinación de los equipos territoriales.	Cuestionario a técnicos del programa.
Agentes (stakeholders)	¿Existe una visión común del Programa entre los y las stakeholders?	Existencia de una visión compartida de los objetivos del programa entre los actores clave (personal de ayuntamientos, del programa y aliados).	Cuestionario a stakeholders.
Elementos estructurales	¿El equipo del programa es suficiente para el buen desarrollo de las acciones del programa?	Verbalización sobre la estructura del equipo y su influencia en una adecuada implementación de las acciones.	Entrevistas a técnicos del programa

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con las preguntas planteadas en la matriz, este tipo de ejercicio facilita el análisis relativo al alcance de resultados, al funcionamiento de los procesos y a la adecuación de los elementos estructurales. De este modo, la evaluación orientada por la teoría del cambio contribuye a identificar cómo funciona el programa en su conjunto, cuáles son los elementos que contribuyen al logro de los objetivos y cuáles lo dificultan. Desde una visión holística del programa, posibilita entender cómo se conecta el alcance o no de los resultados con los procesos puestos en marcha y los elementos estructurales, de tipo material e inmaterial, disponibles para la intervención. En este sentido, resulta altamente pertinente para el personal técnico a cargo la implementación y gestión del Programa y para la ciudadanía destinataria.

Por lo contrario, la evaluación orientada por la teoría del cambio resulta menos adecuada cuando lo que se persigue es proporcionar información para tomar decisiones sobre continuar financiando o apoyando al programa. Si bien puede ofrecer información al respecto, el foco de esta forma de evaluar se pone en entender el funcionamiento y modelo de la intervención e identificar aquellos aspectos clave que se han de modificar o reforzar (en el caso que fuera necesario).

En cuanto a una evaluación del Programa Ciudades Amigas de la Infancia orientada por juicios sumativos, todo el proceso de diseño, indagación y análisis se estructura de acuerdo con criterios y estándares. Así, siguiendo los criterios clásicos del CAD, podría proponerse que se evaluaran su eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad y pertinencia. La acotación de los criterios podría ser consensuada entre más o menos *stakeholders*. En todo caso, el proceso estaría organizado a partir de una matriz de evaluación con criterios predefinidos, que serían operacionalizados en preguntas de evaluación y estándares con sus correspondientes técnicas de recogida de información. A continuación, se presenta un ejemplo de tres de estos criterios CAD –impacto, pertinencia y sostenibilidad– y su operacionalización en el caso del Programa estudiado.

Tabla 3. Matriz de evaluación para el Programa Ciudades Amigas de la Infancia a partir de criterios y estándares.

Criterio	Pregunta	Indicador con estándar	Técnicas de recogida
Impacto	¿Niños, niñas y adolescentes conocen sus derechos?	El 100% de los niños, niñas y adolescentes participantes en el Programa conocen la Convención de Derechos del Niño.	Cuestionario a niños, niñas y adolescentes participantes.

Pertinencia	¿El Programa incorpora las necesidades de los actores sociales locales?	100% de los planes de infancia parten de las necesidades de los actores sociales locales.	Análisis documental y cuestionario a actores sociales de los municipios.
Sostenibilidad	¿Los ayuntamientos mantienen los planes de infancia en el tiempo?	75% de los planes impulsados se renuevan una vez terminado el Programa.	Análisis documental y entrevista a personal técnico de los ayuntamientos.

Fuente: Elaboración propia.

Independientemente de las técnicas utilizadas, la información generada a través de un proceso evaluativo de este tipo es de gran utilidad para tener una visión global sobre el Programa. De acuerdo con los tres criterios indicados en el ejemplo, este tipo de evaluación permite generar conclusiones sobre si el Programa ha logrado cambios en los niños, niñas y adolescentes (impacto); ha respondido a las necesidades sociales (pertinencia); y ha generado efectos que se han mantenido en el tiempo, una vez finalizada la financiación del Programa (sostenibilidad). Todo ello facilita emitir juicios finales a este respecto. La información generada, por ende, resulta de utilidad para la rendición de cuentas y la toma de decisiones sobre el Programa por parte de las agencias financiadoras y responsables de la intervención.

No obstante, no posibilitaría un análisis de la interconexión entre los diferentes componentes del programa. Se puede concluir si el Programa ha tenido impacto y si ha sido pertinente y sostenible. En menor medida, en cambio, es posible analizar qué factores han llevado a la intervención a ello. Por lo tanto, este tipo de evaluación resulta de menor utilidad para entender el funcionamiento del Programa y de su modelo teórico y, con ello, para contribuir a la mejora del mismo.

Esta característica es central cuando el encargo incluye la evaluación del impacto de la intervención. Si bien las dos aproximaciones expuestas pueden medir el impacto del programa, la evaluación orientada por la teoría, al incorporar información sobre los procesos y los elementos estructurales, ofrece una información más completa y rica sobre el porqué de los resultados y el impacto alcanzado. Es decir, permite establecer relaciones causales e hipótesis del porqué de los resultados, algo que no puede ofrecer la evaluación por criterios al no incorporar esta mirada hacia la comprensión del programa.

En paralelo y justo por trabajar con criterios y estándares, dicha evaluación también puede resultar muy adecuada para comparar la ejecución y desarrollo del Programa en diferentes zonas del planeta. Por ejemplo, puede compararse el impacto del Programa Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF Comité Español con el de UNICEF

Brasil. Esta cualidad también puede ser clave para tomar decisiones y rendir cuentas. Ahora bien, el trabajar con estándares comunes en varios países o regiones puede generar que no siempre se realice el mejor análisis de un mismo resultado al carecer de una mirada al contexto. Por ejemplo, el alcance de un estándar relativo a la renovación de planes de infancia en un contexto puede resultar mucho más fácil que en otro debido a los diferentes puntos de partida o culturas existentes. En este sentido, un mismo resultado del Programa en dos lugares puede estar mostrando un mayor éxito en aquel contexto donde el alcance era más complicado.

CONCLUSIONES

La evaluación de programas y políticas públicas se ha venido desarrollando de manera progresiva en las últimas décadas. En la actualidad, se encuentra en un momento de florecimiento y consolidación como disciplina científica a escala global a la par que los organismos internacionales, instituciones públicas y organizaciones sociales demandan, cada vez más, evaluar sus programas. En este contexto, diversas son las aproximaciones evaluativas que conviven hoy por hoy. Cada una de ellas propone un modo de acotar el diseño y el proceso evaluativo, responde mejor a unos determinados propósitos y, por ende, es adecuada para unos u otros *stakeholders*. Entre estas aproximaciones destacan la evaluación basada en criterios o juicios sumativos finales, en tanto que la más clásica de ellas, y la evaluación orientada por la teoría del cambio, que ha ido tomando fuerza en los últimos tiempos.

La literatura sobre ambas aproximaciones es amplia y delimita cuáles son sus características específicas así como sus posibles utilidades. Así, mientras que la evaluación basada en criterios organiza todo el proceso de diseño, indagación y análisis a partir de un conjunto de criterios y estándares; la evaluación orientada por la teoría lo estructura conforme a los elementos clave del modelo lógico de la intervención. La primera facilita la rendición de cuentas, la comparación y la toma de decisiones. La segunda potencia, en mayor medida, la comprensión, el aprendizaje, la mejora y la transformación social.

Por otro lado, la experiencia en el diseño de la teoría del Programa Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF Comité Español y la reflexión sobre su uso en la evaluación refleja, de forma práctica, los pros y contras frente al uso de criterios y estándares. A grandes rasgos, la delimitación de la teoría del cambio, desarrollada de forma dialogada entre enero y abril de 2018, pone de manifiesto cómo se

entiende que el Programa va a generar el cambio esperado y cuáles son los componentes centrales y los supuestos para ello. Asimismo, refleja la relevancia de la incorporación de las diferentes voces de cara a tener una visión lo más completa posible, que incluya la diversidad de realidades de un programa en ejecución en más de 170 municipios españoles.

En términos de evaluación, la utilización de la teoría del cambio –delimitada de forma colaborativa con las personas implicadas– se revela como un instrumento clave para generar que las evaluaciones sean hechas propias y resulten de utilidad para los y las *stakeholders*. Mientras que la participación conforma un elemento clave en las evaluaciones orientadas por la teoría del cambio, en las evaluaciones basadas en criterios la facilitación de espacios participativos –aunque en aumento– no siempre constituyen un elemento central.

Por otra parte, como indicamos anteriormente, la evaluación orientada por la teoría se muestra como una herramienta con gran potencialidad para propiciar el aprendizaje, la mejora y la transformación social en tanto que facilita generar información sobre cómo funciona el Programa y cómo se produce el cambio. Esto puede resultar especialmente útil, por ejemplo, para evaluaciones de impacto. Su aproximación holística al programa posibilita la indagación en sus diferentes componentes así como un análisis de la interacción entre los mismos. En este sentido, la información producida por este tipo de evaluaciones abre cauces para identificar cuáles son los mecanismos que facilitan o dificultan el logro de resultados. En menor medida, sin embargo, es de utilidad para la toma de decisiones relativa a la financiación o continuidad del Programa. En este sentido, la evaluación del Programa Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF Comité Español puede resultar de mayor relevancia para el personal a cargo de la gestión e implementación y la ciudadanía destinataria y, en menor modo, para las entidades financiadoras y personal responsable de toma de decisiones.

Entre sus limitaciones, además, se encuentra el riesgo de generar un proceso de delimitación de la teoría del cambio que no sea inclusivo y que se base en un consenso de mínimos sin incluir las visiones críticas. En este sentido, se puede caer en modelos excesivamente sintéticos del Programa que no se hagan eco de las diferentes realidades del mismo o que privilegien algunas voces –como la del equipo facilitador– frente a otras con menos poder. Asimismo, en tanto que toda teoría del cambio responde a un momento concreto del Programa, la misma ha de ser revisada en los diferentes procesos evaluativos.

Más allá de sus particularidades, sus potencialidades y limitaciones, en la práctica evaluativa, la evaluación basada en la teoría del

cambio puede usarse de forma combinada con otras aproximaciones como la orientada por juicios finales sumativos. Esto puede resultar clave para generar ejercicios evaluativos que contengan tanto una orientación a la comprensión y a la mejora como a la emisión de juicios finales globales. No obstante, esto exige romper con la idea de criterios y estándares predefinidos e ir adaptando y negociando los mismos en cada evaluación a partir del diseño de la teoría del cambio en cada momento de la vida de la intervención a evaluar. Implica, en este sentido, una apuesta epistemológica por reconocer el carácter cambiante de los programas y su conexión con contextos específicos, complejos y marcados por relaciones de poder. Igualmente, implica reconocer la evaluación como una actividad no meramente técnica sino eminentemente política y orientada a la transformación social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLASCO, Jaume. *Evaluación del diseño*. Guía práctica 3. Colección guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas. Barcelona: Ivàlua, 2009.

CDI – Center for Development Innovation. ¿Cómo facilitar un proceso de TdC y ayudar a desarrollar capacidades de TdC? CDI, 2013. Disponible en <http://www.theoryofchange.nl/sites/default/files/resource/nota_de_reflexion_2_como_facilitar_un_proceso_de_tdc_y_ayudar_a_desarrollar_capacidades_de_tdc.pdf>. Acceso el 8 de octubre de 2018.

EVALPARTNERS. *EvalAgenda 2020. Global Evaluation Agenda (2016-2020)*. Evalpartners, 2016. Disponible en <<https://www.evalpartners.org/global-evaluation-agenda>>. Acceso el 8 de octubre de 2018.

FUNNEL, Sue C.; ROGERS, Patricia J. *Purposeful Program Theory. Effective Use of Theories of Change*. San Francisco: Jossey-Bass, 2011.

GAITÁN, Lourdes; MARTÍNEZ, Marta. *El Enfoque de Derechos de la Infancia en Programación. Guía para el diseño, desarrollo y evaluación de proyectos*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2006.

GAWLER, Meg. *Useful tools for engaging young people in participatory evaluation*. UNICEF CEE/CIS Regional Office, 2005. Disponible en <https://www.betterevaluation.org/en/resources/overview/tools_engaging_young_people_particip_eval>. Acceso el 8 de octubre de 2018.

LIGERO LASA, Juan Andrés. *Tres métodos de evaluación de programas y servicios. Juicios finales sumativos, teoría del cambio y evaluación orientada a los actores implicados*. Madrid: Afán Cultural, 2015.

LIGERO LASA, Juan Andrés. *Dos métodos de evaluación: Criterios y teoría del programa*. Madrid: CEU Ediciones, 2011.

LIGERO LASA, Juan Andrés; et al. *Aproximaciones para hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos para el desarrollo*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2014.

LOSOVIZ ADANI, Lucía. Módulo 4: Programa Ciudades Amigas de la Infancia (I). Asignaturas 2 y 3: La construcción de Ciudades Amigas de la Infancia en el mundo. Diploma de Especialización en Prácticas e Implementación de Derechos y Políticas de Infancia en el ámbito local. Formación on-line Ciudades Amigas de la Infancia. UNICEF y Universidad Pablo de Olavide, 2015.

OCDE. *Glosario sobre los principales términos sobre gestión y evaluación basada en resultados*. OCDE, 2002. Disponible en <<http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>>. Acceso el 8 de octubre de 2018.

PATTON, Michael Q. “Future trends in evaluation”, en Marco Se-gone, ed., *From policies to results. Developing capacities for country monitoring and evaluation systems*. UNICEF, 2010.

ROGERS, Patricia. *Teoría del cambio*. UNICEF, RMIT University, International Initiative por Impact Evaluation, Better Evaluation, 2014.

STAKE, Robert E. *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*. Barcelona: Editorial Graó, 2006.

UNICEF Comité Español. “Acompañamiento en el diseño de la teoría del cambio del Programa Ciudades Amigas de la Infancia”. 2017.

UNICEF Comité Español. *Informe de evaluación externa Programa Ciudades Amigas de la Infancia. Informe ejecutivo*. 2015.

WEISS, Carol H. *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*. Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall, 1998.

✓ Um caminho para a avaliação institucional

Dayane Gomes da Silva Rodrigues¹
Lincoln Moraes de Souza²

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba – IFPB

¹ Dayane Gomes da Silva Rodrigues é professora de Sociologia do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba- IFPB.

² Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

² É professor associado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte- UFRN. É um dos coordenadores do Grupo Interdisciplinar de Estudos e Avaliação de Políticas Públicas (GIAPP).

Resumo: Esse artigo visa lançar uma proposta, de caráter preliminar, para avaliação institucional. A ideia é que a partir da análise de materiais referenciais sobre a área da avaliação de políticas e instituições, possam ser apontadas, em tom sugestivo, algumas dimensões avaliativas, a fim de que o pesquisador consiga estabelecer um caminho inicial para aferição da eficácia de uma dada instituição.

Palavras-chave: Avaliação; instituições; dimensões avaliativas.

Artigo apresentado no GIGAPP

EN Guidelines for the Evaluation of Institutions

Abstract: This article aims to launch a preliminary proposal for institutional evaluation. The idea is that, based on the analysis of reference materials on the area of evaluation of policies and institutions, some suggestive dimensions can be pointed out in order to allow the researcher to establish an initial way to assess the effectiveness of a given institution.

Key-words: Evaluation; institutions; evaluative dimensions.

ES Un camino hacia la evaluación institucional

Resumen: Este artículo pretende lanzar una propuesta, de carácter preliminar, para evaluación institucional. La idea es que a partir del análisis de materiales referenciales sobre el área de la evaluación de políticas e instituciones, puedan ser apuntadas, en tono sugestivo, algunas dimensiones evaluativas, a fin de que el investigador consiga establecer un camino inicial para medir la eficacia de una eficacia dada la institución.

Palabras-clave: Evaluación; instituciones; dimensiones de evaluación.

FR Un chemin vers l'évaluation institutionnelle

Résumé: Cet article vise à lancer une proposition préliminaire d'évaluation institutionnelle. L'idée est que, sur la base de l'analyse de documents de référence sur le domaine de l'évaluation des politiques et des institutions, certaines dimensions suggestives peuvent être mises en évidence afin de permettre au chercheur d'établir un premier moyen d'évaluer l'efficacité d'un projet. institution donnée.

Mots-clés: Evaluation; les institutions; dimensions.

1. INTRODUÇÃO

Em sentido geral, avaliar implica em valorar algo (WEISS, 1978), em atribuir conceitos que podem ser positivos ou negativos, em relação ao que avalia. As pesquisas avaliativas desenvolvidas no campo das ciências sociais, têm frequentemente se debruçado sobre a avaliação de programas e projetos públicos. A avaliação institucional, no entanto, ainda permanece como uma não-questão nessa área. A avaliação das instituições públicas, sob conotações específicas, apenas tem encontrado algum espaço em parte da literatura educacional e dos estudos organizacionais. A primeira perspectiva, pela sua própria natureza, tem como foco as universidades, enquanto modelo específico de instituições. Já a segunda, abrange uma gama maior de tipos institucionais, mas comumente têm assumido uma postura essencialmente “gerencialista”.

O desafio a qual se colocou esse artigo, fruto de uma pesquisa maior sobre a temática, é a partir do que se tem escrito nas ciências sociais, sobretudo em relação à avaliação de eficácia, na literatura educacional e na administração organizacional, traçar um caminho possível para o desenvolvimento de uma avaliação institucional que tenha como ponto de partida as questões já colocadas, mas que ao mesmo tempo fuja da aplicação habitual de um ou outro modelo investigativo. Para tanto, foi construído uma proposta de estabelecimento de “dimensões” institucionais a serem avaliadas, a saber: organizacional, administrativa, material, humana e “da finalidade central da instituição”.

Vale salientar, que o “modelo” sugerido aqui, para guiar o avaliador institucional, não tem pretensões normativas, nem se pretende constituir-se como único caminho, mas apenas enquanto um caminho possível para os que pretendem avaliar a eficácia institucional.

Medir a eficácia não implica em aferir o desempenho institucional, não no sentido meramente quantitativista que a denominada nova gestão pública imprimiu a esse conceito. A ideia de eficácia vai além da ideia de desempenho gerencial. Trata-se de avaliar a capacidade da instituição em formular seus objetivos e responder com eficácia a eles, identificando-se e apreendendo-se os aspectos internos que contribuem e dificultam esse processo.

Acredita-se que a eficácia de uma instituição está atrelada ao bom desempenho de suas dimensões como um todo, ainda que se tenha que considerar a preponderância da dimensão-fim, isto é, das atividades oficialmente declaradas como objetivos institucionais. Propõe-se que para cada dimensão sejam relacionados aspectos centrais a serem examinados. A estes, em consequência, devem ser atreladas perguntas norteadoras e indicadores.

2. AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NA EDUCAÇÃO

Tem sido comum a confusão entre avaliação institucional e avaliação educacional. Isso porque, a ação avaliativa das instituições desenvolve-se ao mesmo tempo que a avaliação das instituições de ensino. Ao passo que a literatura sobre a avaliação institucional, por muito, praticamente se reduziu aos escritos sobre avaliações do ensino, especialmente, o superior.

Uma importante gama de trabalhos a serem considerados por oferecer bons caminhos metodológicos para o desenvolvimento de uma avaliação institucional são, principalmente, os escritos de José Dias Sobrinho, autor que se tornou uma das principais referências para área. Embora o autor escreva voltado à avaliação de instituições educacionais, especialmente os centros de ensino superior, ele aponta para questões essenciais para a avaliação de qualquer aparato institucional.

Dias Sobrinho (2003) discute alguns caminhos metodológicos para avaliação institucional sugeridos por organismos internacionais. O Conselho de Universidades Europeias, por exemplo, aponta como passos a serem seguidos: fazer descrição da instituição e do contexto no qual se insere; relatar quais os objetivos e as metas; expor quais os recursos com os quais conta, estrutura e práticas; demonstrar os resultados alcançados; apresentar a percepção da comunidade da instituição e, por fim, tecer ponderações a respeito dos pontos fortes e fracos encontrados relacionando assim as metas propostas e os resultados efetivamente alcançados. Nota-se que seria, então, igualmente uma atividade mais ligada à avaliação de resultados alcançados e metas traçadas, incorporando uma forma de aferição de satisfação de envolvidos.

No texto “Avaliação Institucional: marcos teóricos e políticos”, de 1996, Dias Sobrinho enfatiza que as maiores dificuldades à realização de uma avaliação institucional são de caráter político, pois estão situadas no campo das vontades, das ideias, das sensibilidades. Argumenta que se tenta difundir a possibilidade e necessidade de uma avaliação despolitizada, neutra, quando na realidade as avaliações sempre acontecem em meio a valores, pois desde o momento em que o pesquisador ou um órgão destina-se a investigar algo, já existe aí valoração em relação ao objeto da avaliação, seja numa perspectiva de afirmação ou de negação.

As avaliações se produzem em determinadas situações concretas a partir de condições objetivas, num quadro de valores relativamente estruturados que lhe dão justificativas e os esquemas conceituais de coerência. Reciprocamente,

as avaliações operam como instrumentos quase científicos quase técnicos, sempre sociais e éticos de consolidação e de denegação de valores. (DIAS SOBRINHO, 1996, p. 16)

Toda avaliação produz efeitos que de pouco ou muita intensidade são importantes para sociedade. Assim, nenhuma avaliação jamais poderia ser neutra, ainda que baseada em instrumentos considerados, erroneamente, apenas técnicos e objetivos. No mesmo sentido, nenhuma avaliação pode produzir certezas, pois nenhuma pesquisa científica é capaz de fazer isso. (DIAS SOBRINHO, 2003).

Dias Sobrinho (1996; 2003), alerta que devem ser observadas cuidadosamente pelo avaliador as múltiplas dimensões de uma instituição, os interesses geralmente conflitantes de seus grupos internos, sua história, suas condições estruturais e circunstanciais, algo que tende a escapar às avaliações meramente quantitativistas, que se apresentam de caráter exclusivamente técnico, neutro e despolitizado, mas que atuam politicamente como criadores de escalas hierarquizantes entre as organizações, não as ajudando a melhorar e sendo, portanto, insuficientes.

Como procedimento metodológico, o primeiro e fundamental passo é fazer uma descrição objetiva minuciosa da instituição. Essa fase detalhista é extremamente importante, embora não deva ser considerada como passo único, mesmo porque até as informações que consideramos objetivas são um processo de escolha, seleção e interpretação.

Dias Sobrinho (1996; 1998) enumera alguns postulados conceituais e metodológicos para realização de uma avaliação institucional:

- a) é preciso considerar a instituição como um todo, avaliando-a em toda sua complexidade, e não toma-la a partir de seus componentes isoladamente. Uma instituição se realiza institucionalmente pela prática concreta de seus agentes enquanto organização;

- b) é necessário avaliar a globalidade, embora se deva olhar os aspectos parciais, eles só servem enquanto significação do todo, captando a multidimensionalidade da realidade. A avaliação deve procurar compreender toda a instituição “[...] em sua multidimensionalidade, evitando sempre que possível as visões pontuais e fragmentadas.” (DIAS SOBRINHO, 1998, p. 2)

- c) embora a avaliação institucional seja feita em etapas, sua força maior está no conjunto articulado dessas etapas. De modo que, mesmo que seja cabível começar a avaliação por um levantamento de dados objetivos detalhados, a avaliação quantitativa deve ser revertida em qualitativa ao longo da pesquisa, o que é mais adequado às instituições sociais.

- d) a avaliação é um processo pedagógico permanente que não pode acabar quando se findam os relatórios avaliativos. É um processo formativo que deve visar conhecer a instituição para melhorá-la.

O autor aponta ainda para alguns riscos a serem evitados numa avaliação institucional. O *primeiro* deles é o fato das instituições estudadas deixarem escapar a titularidade da avaliação, ou seja, não se apropriarem do modelo de avaliação que lhe foi posta, pois é comum agências externas imporem seu modelo seguindo critérios completamente estranhos à instituição. O *segundo* risco consiste na possibilidade de cair numa “avaliação laudatória”, onde se faz muitos elogios à instituição e se omite suas características negativas. O *terceiro*, faz menção ao fato da pesquisa desmerecer aspectos importantes, mas supervalorizar os secundários, atribuindo valores diferentes a uma mesma realidade. O *quarto* risco vislumbrado é o de o pesquisador comparar realidades institucionais diferentes, pois para o autor cada instituição é única e só pode ser comparada consigo mesma. A dica é que se utilize de uma comparação temporal, que repense a história da organização observada. Por fim, o *quinto* e último risco é o conselho de que a avaliação não deve servir apenas à administração.

A partir de síntese de parte da literatura, feita por Bielschowski (1996), que realizou uma avaliação educacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, também é possível extrair alguns direcionamentos metodológicos para uma avaliação institucional, que possa ajudar metodologicamente na avaliação de outras instituições. Ele afirma que ao mesmo tempo em que é preciso que se avaliem valores, é igualmente imprescindível que seja feita uma coleta sistemática de informações, inclusive estatísticas, se for necessário para formulação do julgamento da instituição pelo avaliador.

Para o autor, são vários os enfoques que podem ser assumidos numa avaliação e, buscando responder às indagações feitas por três grupos de interessados (os que internamente têm poder de decisão sobre a instituição; os que estão fora, mas influem diretamente ou não na formulação de políticas relacionadas a ela; e os que fazem parte do cotidiano da instituição), cada pesquisa avaliativa priorizará aquela abordagem capaz de oferecer as melhores respostas às preocupações dos interessados. Cada grupo de interessados formula perguntas específicas para as quais é necessária uma metodologia adequada para gerar as formações almejadas. O maior objetivo da avaliação seria responder a todos esses interesses. Como chama a atenção Bielschowski (1996) “Conhecida como abordagem *responsiva* ela leva em consideração toda e qualquer indagação que se

apresente ao longo do processo avaliativo, detectando ou criando, para cada uma, os procedimentos metodológicos mais pertinentes.” (BIELSCHOWSKI, 1996, p. 31).

E o mesmo autor defende a realização de uma meta-avaliação institucional, que possua uma visão permanentemente crítica do próprio processo avaliativo. Isso porque, segundo ele, temos instituições cada vez mais dinâmicas, mas métodos de avaliação que não acompanham esse ritmo, o que se deve não a produção de conhecimento na área, mas devido à prática avaliativa não caminhar junto das proposições teórico-metodológicas sobre a temática. Sendo assim, muitas avaliações terminam sendo pseudo-avaliações, dada a fragilidade e superficialidade, ou são quase-avaliações, pesquisas nem sempre úteis aos propósitos avaliativos. A existência de uma verdadeira avaliação estaria condicionada a um julgamento adequado de questões de diversos tipos, unindo as dimensões políticas, filosóficas, sociais, técnico-científicas, dentre outras, e considerando suas variadas implicações.

Mas quais os critérios que devem nortear uma verdadeira avaliação? De acordo com a visão de uma comissão interdisciplinar, de 1981 (a *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*), Bielschowski (1996) agrupou quatro grandes categorias: a utilidade, a viabilidade, a exatidão e a ética. Uma avaliação deve ser útil a todos os envolvidos; sua execução deve ser viável em relação ao tempo, espaço condições políticas, administrativas, acadêmicas, dentre outros; deve possuir exatidão em relação aos instrumentos metodológicos utilizados, as informações obtidas; e, por fim, uma avaliação deve ser ética, justa e justificada com transparência e respeito para os que dela participam.

Ao analisar a Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Bielschowski (1996) seguiu alguns passos metodológicos. Inicialmente, ele afirma que é preciso selecionar os temas que preocupam os avaliadores. Depois, a partir desses temas, devem ser levantadas as questões a serem respondidas. Num terceiro momento, é preciso que sejam selecionados os indicadores capazes de responder aos questionamentos levantados. A quarta etapa seria a de coleta de informações, buscando encontrar as evidências apontadas pelos indicadores. A próxima fase consistiria na sistematização das informações obtidas. Na sexta etapa, seriam interpretados os resultados encontrados, formulando-se os juízos de valor sobre a instituição e sugerindo os pontos que merecem correção. Por último, é necessário que sejam divulgados os resultados da avaliação, ou seja, as respostas aos questionamentos feitos no início do processo.

A partir das perspectivas de avaliação institucional discutidas ao longo do texto, pode-se ressaltar que a descrição minuciosa da

instituição avaliada é um passo essencial. Essa descrição pode e deve ser exercida de maneira “qualitativa” e “quantitativa”. As ferramentas estatísticas tendem a ser extremamente úteis no processo avaliativo. Todavia, é preciso que o avaliador dê um passo na frente, que não fique restrito apenas a essa fase, e que mesmo em relação aos dados numéricos obtidos, desenvolva todo um exame qualitativo da situação, percebendo características subjetivas que permeiam toda e qualquer instituição. É preciso, por exemplo, que se esteja atento aos valores institucionais, ao corpo de funcionários e as relações entre eles. A coleta de informações sobre a instituição avaliada deve receber atenção especial para que haja um casamento perfeito entre os questionamentos suscitados pela avaliação, a seleção das informações e a construção dos indicadores que servirão como respostas as questões da avaliação.

Também se pode concluir que para que a avaliação institucional ligue-se a um processo de mudança política, social e, especialmente, institucional é imprescindível que os resultados da pesquisa avaliativa sejam discutidos e expostos, apontando sempre os aspectos de entrave ao desenvolvimento organizacional e, ainda, propondo mudanças. Uma verdadeira avaliação institucional é marcada por uma análise consistente e por uma perspectiva totalizante da organização, percebendo seus mais variados aspectos como faces de um mesmo corpo. O estudo das partes deve servir como elemento de compreensão da instituição como um todo.

Fica evidente a necessidade do avaliador ter em mente que uma avaliação institucional jamais será algo meramente técnico, ainda que no discurso se propusesse a tal. Toda avaliação é inerentemente política. Avaliar implica em atribuir um juízo de valor, mas a questão é como esse julgamento vai ser tecido e quais os critérios que vão norteá-lo. É isso que delineará a diferença entre uma pesquisa avaliativa e uma opinião sem fundamentos teórico-metodológicos. O avaliador deve ter muito cuidado com o direcionamento que ele dá a avaliação, de forma que não minimize ações importantes que a instituição trace e supervalorize ações menores, guiando-se pelos juízos que formulou sobre a mesma. O avaliador deve ter integridade ética e competência técnica suficiente para conseguir ponderar todos os fatos que encontra.

Entende-se que avaliar uma instituição implica em observá-la como um todo e não através de um ou mais de seus aspectos integrantes. Essa avaliação precisa contar com uma descrição detalhada dos aspectos centrais da instituição em foco, partindo-se daquilo que lhe é basilar, seus objetivos e metas, analisando também suas condições administrativas, materiais e seus recursos humanos.

3. AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL

Na área dos estudos organizacionais desenvolveu-se uma literatura que aponta para a avaliação das organizações através da mensuração do que é chamado de “capacidade institucional”. Essa seria a forma de avaliação feita pelos chamados organismos de desenvolvimento mundial, a exemplo do Banco Mundial, O Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF e do *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* – PNUD, conforme destaca Sagi (2009).

A capacidade de uma instituição é mensurada pela habilidade da mesma em definir objetivos e alcançá-los, desempenhar funções, resolver problemas. Capacidade de escolher fins para perseguir. Refere-se ao funcionamento das regras do jogo adequadas para alcance dos objetivos traçados, realizar tarefas e ajustar-se a novos desafios. Sendo assim, ao aferir a capacidade institucional se estaria avaliando as habilidades de uma instituição. (SAGI, 2009)

De acordo com Rodrigues (2014), a capacidade institucional significa a competência de um determinado órgão em gerir os recursos humanos e materiais para executar de forma adequada e exitosa um dado programa ou projeto. Supõe a avaliação de três níveis: programação e organização; execução das atividades programadas e; capacidade de controle interno e externo (se há procedimentos para o controle interno e se respondem aos controles externos corretamente).

Para Souto et al. (2012) avaliar a capacidade institucional é mais do que verificar se ações foram ou não implementadas. Trata-se de verificar os recursos disponíveis para instituição e sua capacidade em mobilizá-los para concretização de seus objetivos, gerando uma consciência institucional sobre as fragilidades e suas possíveis formas de superação. “Capacidade institucional é a habilidade de identificar, criar e utilizar, eficientemente, recursos para estabelecer e atingir os objetivos institucionais.” (SOUTO, et. al, 2012, p. 5)

Para Apable Partners Program (cap) & Usaid (2015), a capacidade institucional se relaciona com a capacidade de uma instituição de manter-se forte e sustentável ao longo do tempo (o que pode ser visto através de sua estrutura organizacional e a implementação de estratégias de longo prazo); com o estabelecimento de sistemas administrativos e de gestão de programas eficaz; e com competências técnicas (boas práticas, pessoal adequado). Avaliar capacidade implicaria, necessariamente, em medir forças e fraquezas da instituição.

Sagi (2009) detalha que para entender a situação em que as instituições se encontram seria necessário averiguar: como estão organizadas, como está capacitada, as ligações e redes dentro da instituição e dela para com as outras, os processos decisórios, sua estrutura administrativa e a relação estabelecida com a sociedade, seus recursos humanos e financeiros.

Sagi (2009) e Forss e Venson (2002), afirmam que a capacidade institucional se materializa em três níveis: o individual, o organizacional e o sistêmico. Em relação ao aspecto individual deveriam ser analisados fatores como a motivação (que envolve acima de tudo aspectos pessoais), habilidades e desempenho, incentivos financeiros e não-financeiros e sua correspondência com a responsabilidade que possuem os indivíduos frente à organização.

Em relação à organização, seria preciso analisar o que a motiva e quais as estruturas de incentivo, perguntando-se: os objetivos são claros e compatíveis? A organização tem recursos financeiros e humanos e práticas administrativas suficientes para colocar em prática tais objetivos? Tem capacidade administrativa para desempenhar as novas funções? Dessa forma, seriam avaliados os princípios e cultura organizacional, a estrutura administrativa, a estrutura física, os recursos humanos e as práticas e processos administrativos.

A dimensão sistêmica corresponde ao contexto no qual está inserida a organização. Nesse caso, seria importante avaliar se a instituição possui e em que nível uma rede de cooperação (arranjos institucionais), qual seu papel no conjunto das ações governamentais e como ela se relaciona com o governo. Seria importante entender a situação política geral na qual a instituição está inserida, apontando sua função para o desenvolvimento do setor maior no qual está inserida a organização avaliada e seu relacionamento com a gesto pública.

Como procedimento metodológico para mensurar a capacidade institucional, Souto et al. (2012) afirmam que o avaliador deve concentrar-se nos recursos que possui a instituição e na sua capacidade de mobilizá-lo para alcançar os objetivos traçados. Tais recursos podem ser humanos e materiais (são os tangíveis, e englobam desde pessoas, a equipamentos e recursos financeiros); técnicos (conhecimentos e habilidades para utilização dos recursos humanos/materiais); organizacionais (normas, regras e procedimentos que orientam a utilização dos recursos humanos, materiais e técnicos); e simbólicos (não tangíveis, são as crenças e os valores que permeiam os agentes dentro da organização).

O marco para fazer uma avaliação da capacidade institucional, para os autores, deveria ser o próprio plano da instituição, porque se mede a capacidade de concretizar aquilo ao que se propôs, a partir da utilização dos quatro tipos de recursos (materiais e pessoais, técnicos, organizacionais, simbólicos).

Souto et al. (2012) sugerem o uso combinado da autoavaliação (a própria instituição avaliando sua capacidade. A partir de evidências empíricas os integrantes da instituição vão expor as suas opiniões em relação ao desempenho da instituição, em relação a forma como tem utilizado de seus recursos, dentre outros aspectos), com a coa-

avaliação, quando uma instituição avalia as outras instituições com as quais se relaciona, ao mesmo tempo em que é avaliada por elas, se apropriando das avaliações feitas sobre ela.

Sobre a autoavaliação na capacidade institucional, Apable Partners Program (cap) & Usaid (2015), afirmam que é importante que o avaliador provoque os integrantes da instituição a refletir sobre quais serviços a instituição poderia fazer? Qual o motivo de não fazer? Como avalia o desempenho da instituição? Em que poderia melhorar? É central que os agentes da instituição reflitam e respondam sobre “Onde está a instituição no momento? Onde pretende-se ir? Deve-se oferecer novos serviços? Adentrar em novas áreas?”

Souto et al. (2012), sugerem mecanismos de categorização das respostas. Como exemplo, eles citam a concatenação dos seguintes dados: total de planos concluídos planos em andamento dentro do prazo planos em andamento com dificuldades planos iniciados e parados planos não iniciados.

4. AVALIAÇÃO GERENCIALISTA

A perspectiva gerencialista não é necessariamente uma tipologia avaliativa, mas uma forma específica de pensar e direcionar a avaliação para fins específicos. Uma de suas aplicações pode ser encontrada tanto dentro das avaliações das instituições de caráter educativo, quanto no que se convencionou chamar de avaliação da capacidade institucional.

Na avaliação de políticas públicas é comum pensar a avaliação enquanto uma pesquisa. Na perspectiva gerencialista a avaliação aproxima-se muito mais de uma auditoria que pensa o Estado como uma empresa que deve dar lucro. Algo muito típico dos preceitos da “Nova Gestão Pública”, orientadores da chamada reforma do Estado brasileiro. É nesse contexto que surge preocupação em avaliar constantemente o desempenho administrativo e a eficiência (leia-se especialmente funcionário e finanças).

Souza (2014) enumera diversas características presentes no discurso da Nova Gestão Pública que estão profundamente em sintonia com os da avaliação gerencialista: aumento da performance estatal; instituição de um governo lucrativo, descentralização institucional, constrangimentos legais do orçamento, defesa do planejamento estratégico e mudança de estilo de gestão, auditorias do desempenho, prestação de contas/responsabilização/*accountability*, defesa da competição no setor público, dentre outras.

Derlien (2001) percebe três funções básicas para a avaliação: a formação, a realocação e a legitimação. A primeira função é típica das

avaliações anteriores aos anos 1990, quando se passou de um modelo de avaliação cujo objetivo central era a informação para um em que se busca primordialmente a realocação, o que se deve a institucionalização da avaliação enquanto ferramenta gerencial de governo.

Nesse mesmo sentido, Stein (2003) assevera que

A avaliação, ora centrada nas pessoas, ora nos processos institucionais, tornou-se um recurso adotado pelos administradores, principalmente, na segunda metade da década de 90, momento histórico marcado pela globalização da economia e por um projeto de governo ancorado nas bases do neoliberalismo a partir do governo Collor [...]. (STEIN, 2003, p. 32)

Quando a ideologia neoliberal começou a ganhar terreno, difundindo-se, as teorias de avaliação, que entre os anos 1960 e 1970³ vinha iniciando o desenvolvimento de uma postura antipositivista, começaram a centrar-se mais na mensuração dos resultados quantificáveis, tornando-se de interesse dos governos. Com a avaliação seria tanto possível medir performance quanto, ao passo que isso acontece, estimular a competitividade interna e a lógica de mercado. A avaliação vira instrumento essencial para o controle. (Souza, 2014)

Nos anos 1990, há na América Latina uma propagação das avaliações da gestão pública. Farias (2005) lembra que o argumento era o de que as gestões precisavam se modernizar a fim de que fosse feita uma “reforma” do Estado. Por muitas vezes a necessidade da avaliação de políticas públicas foi justificada utilizando-se do argumento de que ela era a última das etapas do ciclo das políticas e que, assim, seria uma forma de mensurar os resultados de todo o ciclo das políticas, de gerar elementos capazes de propiciar um aprimoramento das políticas implementadas e também como meio para prestação de contas e geração de *accountability*. Essa forma de pensar a avaliação, que em alguma medida toca em seu sentido político enquanto forma de justificativa, prioriza seu papel como “instrumento gerencial”.

Os avaliadores confundiram-se com os auditores, que são os diretamente responsáveis por aferir resultados. Isso porque as avaliações nesse contexto têm sempre questões de ordem quantitativa a responder, ou seja, que programas podem ser reduzidos ou extintos? Quais as consequências da privatização de determinadas atividades públicas? Como certo programa pode se reorganizar para gastar menos? (Farias, 2005)

Assim, os mecanismos avaliativos nessa época foram utilizados sobretudo como instrumento da chamada reforma do Estado. Quando a avaliação foi institucionalizada, ela tornou-se, de acordo com o discurso reformista, ferramenta essencial para que o gasto público

³ Farias (2005) afirma que nos anos 1960 nos EUA a avaliação era tida como instrumento para formuladores das políticas fazerem melhores planejamentos.

fosse melhor direcionado e controlado. Divulgava-se que a partir de então as decisões sobre as políticas iriam tornar-se mais racionais ao mesmo tempo em que seriam legitimadas

As avaliações imbuíram-se da essência reformista, atuando, formalmente, como meio para gerar redução dos gastos públicos (o que implicaria em melhoria da eficiência, da flexibilização dos governos, da capacidade da gestão pública em dar respostas à sociedade, aumento da transparência e da responsabilização dos gestores. Tudo isso teria como interesse central o aperfeiçoamento da prestação de serviços e bens aos cidadãos-consumidores); e ajudaria a decidir quais instituições e políticas públicas eram estritamente “necessárias” e quais poderiam ser entregues à empresa privada. Desse jeito, as avaliações seriam peças fundamentais para implantação das mudanças previstas pelas reformas, além de atuar na legitimação dessas ações, pois dava credibilidade aos processos de redução do tamanho dos governos. (Farias, 2005)

A avaliação tem sido tratada pela ciência política convencional, como se fosse um mero instrumento administrativo, mas ela não é. A atividade avaliativa é sobretudo uma ação política, que tem intenções políticas prévias. É ingênuo pensá-la apenas como instrumento que auxilia os gestores públicos a tomar melhores decisões, a formular melhores políticas. Ela tem outros “usos” e as decisões nem sempre são tomadas com base em seus resultados. Na interpretação de Farias (2005), além de possuir esse uso instrumental, que serve como base de apoio de decisões e meio para resolução de problemas, a avaliação também possuiria um uso conceitual, sua função “educativa”, e um uso simbólico, dada pela sua perspectiva “política”. E a avaliação também, diríamos, tem um papel importante enquanto pesquisa social ao contribuir para a ampliação do conhecimento nas ciências sociais.

Farias (2005) sintetiza quatro tipos de usos para avaliação: a) instrumental; b) conceitual; c) como instrumento de persuasão; e, d) para o esclarecimento. O uso instrumental depende da qualidade da avaliação e da divulgação adequada de seus resultados e da factibilidade das suas recomendações. Ele acontece quando as implicações que podem ser geradas pelas descobertas feitas pela avaliação não são muito “perigosas”, quando as sugestões não são muito volumosas, podendo ser postas em prática tranquilamente pelos implementadores, quando a gestão do programa goza de certa estabilidade ou mesmo quando o programa está em crise e não se tem definido exatamente o que será feito.

O uso conceitual acontece quando as descobertas da avaliação podem mudar a forma como os técnicos do programa percebem a natureza e o impacto do mesmo. Já o uso da avaliação como instrumento de persuasão, ocorre quando os envolvidos com a

implementação do programa já tem em mente quais mudanças querem fazer, mas precisam mobilizar apoio para tal. O uso da avaliação para o esclarecimento acontece quando o conhecimento produzido pelas avaliações gera impactos sobre os profissionais, os formadores de opinião, sobre crenças, interferindo na agenda governamental. Nesse caso o uso das avaliações ultrapassa a esfera do programa avaliado.

A avaliação institucional mais voltada à medição quantitativa de centros educativos e a avaliação da capacidade das instituições, em vários aspectos, não estão muito longe da perspectiva gerencialista de avaliação. Vimos anteriormente, alguns autores que tentam alargar a avaliação educacional, introduzindo critérios mais “subjetivos”. Todavia, a perspectiva originária da avaliação institucional surge igualmente atrelada as ideias de controle da Nova Gestão Pública. Souza (2014) a partir de leitura de Lima, mostra que a:

[...] educação contábil, envolve a obsessão pela eficácia e eficiência via discurso produtivista, tem a atenção concentrada no cálculo e mensuração dos resultados e padronização e também inclui a avaliação. E a avaliação, ressalta, é apresentada agora como uma técnica inovadora de gestão e de controle de qualidade e abarca o pessoal, os alunos, as instituições, os cursos etc. Mas esta avaliação, dirá posteriormente Lima (2011), está diretamente vinculada à “teoria da escolha pública” (aspas do original) com a defesa da competitividade entre as Escolas. E os processos de avaliação são instrumentos privilegiados de regulação e também de meta-regulação de tipo mercantil. A meta-regulação, afirma, seria garantida pela avaliação da educação no espaço europeu e ligada à legitimação de financiamentos diferenciados e competitivos e situada na lógica dos mercados. Assim, diríamos, a avaliação passa ter, igualmente, a função ou papel de controle. (SOUZA, 2014, p. 26)

A perspectiva gerencialista, diferentemente da avaliação como uma pesquisa social, está fortemente presente na cultura avaliativa contemporânea, percebendo a avaliação como um mecanismo para aferir eficiência das instituições e políticas públicas, mostrando quais são no entendimento gerencialista, verdadeiramente indispensáveis.

5. UMA PROPOSTA METODOLÓGICA PARA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

Acredita-se que os frutos produzidos pela avaliação podem servir para aperfeiçoar a instituição, desde que sejam reconhecidos como racionalmente válidos pela sua gestão e que exista vontade política para tal. Por isso, a relevância de um trabalho avaliativo que conte com procedimentos claros e válidos.

O grande desafio de uma avaliação institucional é o desenvolvimento de uma metodologia que permita a avaliação de uma instituição pública enquanto um todo, isto é, sem percebê-la apenas por uma de suas ações, programas ou projetos, mas que ao mesmo tempo seja exequível, frente à tamanha complexidade de uma organização que se dedica a múltiplas tarefas e possui tempo de funcionamento considerável.

É importante apontar que para averiguar a existência da eficácia institucional, é preciso analisar seus objetivos e verificar se a instituição possui os recursos de várias ordens necessários para tal, e se consegue mobilizá-los para alcance de suas finalidades centrais explicitadas. Para tanto, devem ser delimitados os fatores entendidos como benéficos e os prejudiciais a tal processo.

Acredita-se, assim como Figueiredo & Figueiredo (1986), Arretche (1998), e Dias Sobrinho (1996;2003), que a atividade de avaliação não é neutra, já que a própria ação de escolha do objeto perpassa convicções valorativas. Todavia, o uso de técnicas e procedimentos adequados garantirá a viabilidade científica do estudo feito. A avaliação de uma instituição deve seguir os mesmos preceitos que regem a pesquisa científica, orientada à produção de informações relevantes, baseando-se para isso em técnicas de investigação e extração de dados e análise e interpretação compatíveis com as normas científicas, a exemplo de entrevistas, dos questionários, da análise documental, dentre outras técnicas e instrumentos.

Pode-se resumir que os principais critérios norteadores de uma avaliação, utilizados em maior escala, são a eficácia, a eficiência e a efetividade, desde que todas elas extrapolam a visão restritiva de como esses conceitos têm sido usados. Essas sugestões metodológicas dizem respeito à eficácia, especialmente quando o objetivo é aferir, em termos amplos, o desempenho institucional em relação aos seus objetivos, isso é, a relação entre o que ela formalmente se propõe a fazer e o que tem feito, além de elencar os elementos que geram percalços e os que facilitam nesse processo.

A avaliação da eficácia deve se realizar a partir do uso de diversos indicadores, que por sua vez precisam estar atrelados à dimensões avaliativas. Uma sugestão de pesquisa, é categorizá-las em organizacional, administrativa, de recursos humanos e materiais, aspectos

típicos nas instituições de maneira geral. Somada a essas categorias, deve-se adicionar uma outra, relativa à finalidade específica da instituição avaliada. Assim, por exemplo, ao avaliar uma instituição como a Escola Nacional de Administração Pública, voltada à formação da alta gestão pública no Brasil, além das quatro dimensões gerais, estudou-se a dimensão educacional, algo diretamente ligado à finalidade da Escola. (Silva, 2017)

Em relação à posição do pesquisador, é necessário esclarecer que embora se trate de uma pesquisa de caráter externo, a existência de autoavaliações produzidas pela instituição em questão, seu perfil, se tem pretensões de controle institucional ou de auto-superação, conforme destaca Gaspareto (1999), bem como seus resultados, devem ser um dos instrumentos de análise. Isso porque se entende que a avaliação interna, produzida pelos membros da instituição, tem relevante papel diagnóstico, quando a isto se prestam, podendo também indicar a presença de esforço institucional para superação de possíveis problemas de desempenho ainda que, a partir das observações de Bertelli & Eynng (2004), se reconheça as limitações que a proximidade com o objeto avaliado pode gerar na identificação dos limites institucionais. Na realidade, ainda que o pesquisador constate que a autoavaliação realizada é frágil, inconsistente, isso já é um indicador relevante para pensar a instituição.

Ao mesmo tempo, é importante destacar que a avaliação externa realizada não deve se colocar como uma avaliação tecnocrática, no sentido apontado por Sobrinho (2003). Entende-se, que o papel desta avaliação não é o de promover uma hierarquização via quantificação, nem mesmo o de repreensão pelas possíveis falhas apresentadas pela instituição. Antes disso, pretende-se que a instituição possa se apropriar da avaliação feita e de seus resultados, conforme julgue necessário.

No mesmo sentido, é preciso manter cuidado constante para que não se aja durante a pesquisa de forma reducionista, comparando de forma exagerada a instituição com um modelo idealizado do que ela deveria ser. Quando se coloca um alvo referencial imaginário e se tenta verificar se o objeto avaliado está próximo ou não desse alvo, acaba-se por cair numa abordagem reducionista, que tende a diminuir os possíveis êxitos da instituição pois dificilmente eles corresponderão ao perfil ideal imaginado.

Ao mesmo tempo o estudo deve estar atento para não cair num perfil apenas “laudatório”, quando se omite as críticas, nem tão pouco supervalorizar aspectos secundários que desmereçam a instituição, esquecendo-se do que é primordial.

A partir do que já foi sintetizado a respeito da análise institucional realizada por Neves (2010), acredita-se que é fundamental para avaliação de qualquer instituição realizar um resgate histó-

rico cuidadoso, capaz de destacar como e porque surgiu, além de mostrar sua atuação.

É nesse sentido que a primeira etapa assumida na pesquisa deve ser a descrição precisa e minuciosa da instituição, levando em consideração toda sua complexidade e não apenas seus componentes isolados, conforme destaca Dias Sobrinho (1996;1998). Assim, um passo importante, e presente nos argumentos de Dias Sobrinho (2003) e Sechi (2003), deve ser a preocupação em entender a instituição avaliada como multidimensional, formada por partes que a dão sentido.

5.1 A AVALIAÇÃO DAS DIMENSÕES

A divisão da avaliação de uma instituição a partir de dimensões, tem como finalidade facilitar sua apreensão como um todo, de modo que ela não seja reduzida a apenas um de seus aspectos, o que certamente levaria o pesquisador para fora do eixo da avaliação institucional.

A escolha pelo que se chama de cinco dimensões institucionais, ou mesmo das cinco gamas de recursos institucionais, tem fins didáticos e metodológicos, atuando como facilitadora para que a avaliação consiga perceber a instituição a partir de seus objetivos formais, mais precisamente em como está organizada para cumprimento deles. Essas dimensões são distintas e interdependentes, e apesar de não esgotarem toda a complexidade institucional, tendem a constituir-se como um recorte das condições apresentadas para alcance do que a mesma propõe-se explicitamente.

Ao final, a investigação dessas dimensões deve oferecer subsídios para responder a uma questão fundamental para os estudos da eficácia institucional: a instituição que estou analisando, é eficaz? Como desdobramentos dessa interrogação mais ampla, deve-se perguntar: seus objetivos formais estão sendo alcançados? Se sim, em que medida isso tem ocorrido? Quais os principais fatores que levam ao seu sucesso e/ou insucesso?

Embora cada instituição seja única e, como tal, possua aspectos próprios, há características que lhe são comuns. Eles se organizam de uma dada maneira, possuem determinada estrutura administrativa, recursos materiais e humanos sem os quais não poderia, minimamente, manter um funcionamento. Além disso, toda instituição existe por uma “função fim” específica.

A partir dessa constatação, propõe-se como dimensões avaliativas:

a) dimensão *organizacional*, que diz respeito ao desenvolvimento da instituição de modo geral, mais precisamente o modo como se organiza para desenvolver suas funções; b) *administrativa*, que refe-

re-se à estrutura e a gestão administrativa da instituição; c) *material*, que fala das condições materiais da instituição, os recursos físicos que possui para desenvolver suas atividades; e, d) os *recursos humanos*, que são os servidores que compõe a instituição, suas funções, forma de admissão, perspectivas sobre a instituição da qual fazem parte, dentro outros aspectos. Além dessas, é preciso incluir no estudo, uma e) “*dimensão fim*”, que diga respeito à finalidade declarada da instituição.

Para cada dimensão analisada (organizacional, administrativa, material, humana e a “específica”, devem ser selecionados aspectos centrais a serem investigados. Em relação a estes aspectos precisam ser tecidos questionamentos norteadores. Foi elaborado um quadro (exposto a seguir), não com intuito normativo, mas como sugestão de aspectos e questões básicas que podem ser feitas durante a avaliação. A instituição pode ser observada a partir da existência e da forma como mobiliza essa gama de recursos (dimensões) compreendidos como fundamentais ao seu bom desempenho, conforme sugerido por Souto et al. (2012).

QUADRO 01. Dimensões, aspectos e questões da avaliação institucional

DIMENSÃO/ RECURSOS ANALISADOS	ASPECTOS	QUESTÕES
Características organizacionais	1. Missão/objetivos 2. Monitoramento/avaliação	Os objetivos estão claros? Há ambiguidade nos objetivos? Há contradição? Os objetivos são amplos? Os objetivos são factíveis? Há objetivos conflitantes? Há objetivos implícitos?
		A relação entre missão- objetivos-metas dá-se de forma satisfatória? Os objetivos são operacionalizáveis? O problema ao qual se quer intervir está bem descrito? Os objetivos mudaram ao longo do tempo? As ações realizadas contribuem para o alcance dos objetivos? A instituição possui controle sobre a relação ações implementadas/metras traçadas? DRAIBE, 2001; AGUILLAR & ANDER EGG, 1994; COSTA & CASTANHAR, 2003; HENRICH, 2010; WEISS, 1978). Existem avaliações ou monitoramentos internos? Se sim, há quais conclusões chegou?

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Gestão administrativa	1. Forma de "escolha" da Gestão 2. Tempo de duração no cargo 3. Perfil dos gestores 4. Mecanismos para tomada de decisão 5. Conselho de Gestão 6. Planejamento 7. Distribuição de informações 8. Relações externas da instituição 9. Organograma	Qual o mecanismo para escolha do gestor? Quanto tempo o gestor passa no cargo? Qual o perfil acadêmico/atuação dos gestores? As decisões são tomadas de forma democrática? Existe um conselho que participe da tomada de decisões sobre a instituição? Como é formado? Como é feito o Planejamento da instituição? Todos (internamente e externamente) têm conhecimento das metas e demais notícias institucionais? A Instituição mantém contato com as demais instituições/órgãos que são receptoras de seus serviços? Como está organizada administrativamente a instituição?
Condições materiais	1. Espaço físico 2. Equipamentos 3. Recursos financeiros	Os recursos materiais são suficientes? Em que medida eles favorecem/desfavorecem o desempenho da instituição? Os recursos são advindos de onde? São suficientes?
Recursos humanos	1. Quantidade de funcionários 2. Distribuição dos funcionários 3. Forma de admissão 4. Nível de formação/aptidões para o cargo ocupado 5. Perspectiva sobre a instituição 8. Incentivo à qualificação	Há funcionários suficientes? Como estão distribuídos os funcionários dentro dos setores da Escola? Qual o mecanismo utilizado para admissão dos funcionários)? Os funcionários estão qualificados de forma adequada para a função que exercem? Como os funcionários analisam a instituição (em relação ao ambiente de trabalho, remuneração, seu desempenho)? A instituição tem alguma política para incentivo de qualificação?
Dimensão fim	_____	_____

Cada dimensão analisada deve implicar num conjunto de indicadores. Assim, por exemplo, a dimensão material pode ser verificada a partir do que se chamou de indicadores materiais e a dimensão organizacional, a partir dos indicadores organizacionais.

O conjunto de indicadores selecionados devem contribuir para fornecer respostas às questões traçadas. Desse modo, as interrogações tecidas sobre o aspecto missão/objetivo da instituição pode ter como um dos indicadores a qualidade do plano institucional. A forma de coleta de cada indicador precisa estar clara e ser factível. O quadro a seguir, sintetiza uma forma de realizar tal conexão.

QUADRO 02. Exemplo de conexão entre dimensão, indicador e forma de coleta.

ÁREA TEMÁTICA	INDICADOR	FORMA DE COLETA
Indicadores organizacionais	Qualidade do plano institucional	Documentos internos (Plano de Desenvolvimento Institucional, e Relatório de Comissão Interna) Site oficial Entrevista com servidores gestores

Fonte: elaboração própria, 2018.

Por fim, cada dimensão deve ser avaliada individualmente com todas as conexões investigativas previamente apontadas, de forma que possam ser elencadas em quais das dimensões há sucesso e em quais não há, e quais os fatores específicos responsáveis.

Com os dados em mãos e conexões investigativas realizadas, é necessário frisar que o pesquisador deve, em meio as suas ponderações, que lhe permitirão concluir sobre a eficácia da instituição avaliada, manter-se atento ao peso da "dimensão fim" em relação às demais.

Por exemplo, numa instituição de caráter educativo, em que esta dimensão apresenta alta eficácia, contra baixa eficácia dos "aspectos materiais", é preciso analisar cuidadosamente até que ponto a eficácia institucional está abalada, pois ainda que a instituição não possa ser entendida por apenas uma de suas partes, o seu todo está voltado ao desempenho de uma finalidade, e isso precisa ser levado em consideração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os avaliadores institucionais encontram-se numa encruzilhada em meio a várias questões: como desenvolver na prática uma avaliação desse porte? Como proceder? Por onde começar? A literatura é relativamente escassa e mais ainda são as descrições sobre tal prática avaliativa.

Por isso, esse artigo teve como objetivo preliminar traçar um caminho metodológico para avaliação institucional, que de forma prática, possa ser utilizado por quem deseja ingressar nesse universo. Essa proposta serviu de base para avaliação de uma instituição em específico, a ENAP (Silva, 2017), mas acredita-se que pelo menos em sua essência, possa contribuir enquanto forma de dinamização da prática avaliativa.

Não se pretendeu, com isso esgotar a temática e as possibilidades de avaliação instituição, pois já se sabe que tal empreitada seria impossível, mas unicamente oferecer uma contribuição ao fazer

avaliativo, elencando aspectos que precisam ser considerados à aferição da eficácia institucional.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

APABLE PARTNERS PROGRAM (CAP) & USAID. Avaliação e Desenvolvimento da Capacidade Institucional da Organização. In: **Guia Essencial das ONGs para a Gestão de Adjudicações USAID**. Disponível em: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnaea103.pdf. Acesso em: 11/12/2015.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth. **Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate**. São Paulo: Cortez, p.29-39, 1998.

BERTELLI, Eliseu Miguel; EYNG, Ana Maria. Avaliação institucional: a relação dialógica dos dados da avaliação interna e externa na melhoria educacional. In: **IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul, 2004, Florianópolis**. Gestão Universitária na América do Sul “Alianças Estratégicas, Integração e gestão Universitária. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, v. 01. p. 01-15, 2004.

BIELSCHOWSKI, Carlos Eduardo. Avaliação na Universidade Federal do Rio de Janeiro: a metodologia. **Avaliação: revista de avaliação da educação superior**, Campinas, v.1, n. 1, 1996.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Uma Comparación Internacional em la Evaluación de las Políticas Públicas. Brasília, **Revista do Serviço Público**, ano 52, n.1, jan./mar., 2001.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação institucional da educação superior: fontes externas e fontes internas. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v.3, nº 34., 1998.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação institucional: marcos teóricos e políticos. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**. Campinas, v. 1, n. 1, jul., pp. 15-24, 1996.

DIAS SOBRINHO. **Avaliação: políticas educacionais e reforma da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2003.

FARIAS, Carlos A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 50, p. 97-169, out, 2005.

FIGUEIREDO, Marcus F.; FIGUEIREDO, Argelina M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, 1986.

FORSS, Kim & VENSON Pelonomi. **An Evaluation of the Capacity Building Efforts of United Nations Operational Activities in Zimbabwe: 1980-1995**. Disponível em: http://www.un.org/esa/coordination/Capacity_Building_supported_by_the_UN.pdf Acesso em 12 de junho de 2016, 2002.

SAGI, Luciana Carla. Capacidade institucional para a gestão do turismo: definição de indicadores e análise com base no estudo de caso de Santa Catarina. **Revista Hospitalidade**. São Paulo, Ano VI, n. 1, jun, 2009.

SILVA, Dayane Gomes da. **A ENAP é eficaz? Uma avaliação institucional da Escola Nacional de Administração Pública**. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

SOUTO, Simão. Et. al. 2012. **Avaliação da capacidade institucional para a melhoria da qualidade educativa: materiais de apoio à formação em competências de inspetores da educação em Angola**. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-Unesco: Buenos Aires, 2012.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **Três ensaios sobre avaliação de políticas públicas**. Natal: EDUFNR, 2014.

STEIN, Maria das Graças Dias Ferreira. O referencial teórico e histórico da avaliação institucional no Brasil pós-constituição de 1988. Avaliação – **Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**. Campinas, v. 8, n. 4, dez., pp. 31-51, 2003.

WEISS, Carol H. **Investigación evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción**. México: Trilhas, 1978.

✓ Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas.

Danielle Maia Cruz¹

¹Pós-doutoranda em Avaliação de Políticas Públicas na Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora efetiva da Universidade de Fortaleza e colaboradora do Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas da UFC.

Artigo apresentado no JOCAPP

Resumo: No século XXI, ampliam-se os debates em torno da interdisciplinaridade, chamando a atenção para os usos de metodologias qualitativas em campos do conhecimento focados na mensuração de dados. Este artigo discute o lugar da pesquisa qualitativa em avaliações com enfoques contra-hegemônicos. Toma como eixo de discussão a avaliação em profundidade, problematizando alcances, limites e dilemas impostos quando se confere importância a contextos amplos e aos sentidos e significados atribuídos à política pelos sujeitos por ela contemplados. Argumenta-se que para além de compreensões de ordem epistemológica e metodológica, operacionalizar a avaliação em profundidade implica compromissos ético-políticos que dialogam com a efetivação de direitos no bojo da democracia, sendo este um desafio no campo da avaliação, dadas as disputas de paradigmas distintos que perpassam a ciência.

Palavras-chave: Políticas públicas. Pesquisa qualitativa. Enfoques contra-hegemônicos. Avaliação em profundidade.

EN Counter-hegemonic approaches and qualitative research: the challenges of in-depth evaluation in Public Policies.

Abstract: In the XXI century, warm debates have been gaining ground around interdisciplinarity, which draws the attention to the uses of qualitative methods in the fields of knowledge with focus on data measurement. This paper aims to discuss the place of qualitative research in evaluations with counter-hegemonic approaches. Its axis of discussion focuses on in-depth evaluation, by problematizing scopes, limits and dilemmas, when it confers importance to broad contexts and to the meanings and senses given to the politics by those whose are contemplated by it. It is discussed that for beyond the epistemological and methodological understandings, to operationalize the in-depth evaluation implies ethical-political commitments that discuss the effectiveness of rights in democracy and that is a challenge that must be taken in the field of evaluation, which is seen as a dispute of distinct paradigms.

Key-words: Public policies. Qualitative research. Counter-hegemonic approaches. in-depth evaluation.

ES Enfoques contra hegemónicos y la investigación cualitativa: los desafíos de la Evaluación en Profundidad.

Resumen: En el siglo XXI, debates calurosos están ganando espacio alrededor de la interdisciplinariedad, llamando la atención para los usos de metodologías cualitativas en los campos del conocimiento, marcados por los enfoques centrados en la mediación de datos. El artículo discute acerca del lugar de la investigación cualitativa en evaluaciones con enfoques contra hegemónicos. Toma como un eje de discusión la Evaluación en Profundidad, problematizando alcances, límites y dilemas impuestos cuando se confiere importancia a contextos amplios y a los sentidos y significados asignados a la política, por los sujetos por ella contemplados. Se argumenta que para además de comprensiones de orden epistemológico y metodológico, operacionalizar la Evaluación en Profundidad implica en compromisos ético políticos que dialogan con la efectivización de derechos en el seno de la democracia, siendo este un desafío sediento de enfrentamiento en el campo de la evaluación, marcada por la disputa de paradigmas diferentes.

Palabras-clave: investigación cualitativa; enfoques contra hegemónicos; evaluación en profundidad.

FR Approches contre-hégémoniques et recherche qualitative : les défis de l'évaluation en profondeur de politiques publiques.

Résumé: Au XXIe siècle, de vifs débats gagnent de l'espace autour de l'interdisciplinarité, attirant l'attention sur les usages de méthodologies qualitatives dans des domaines de savoirs marqués par des approches basées sur la mesure de données quantitatives. Cet article traite de la place de la recherche qualitative dans des évaluations de politiques publiques ayant une orientation contre-hégémonique. Nous prenons comme axe de discussion l'évaluation en profondeur de politiques publiques, en problématisant la portée, les limites et les dilemmes qui s'imposent lorsque l'on accorde de l'importance à des contextes larges et aux sens et signifiés attribués à la politique par des sujets qui en sont les bénéficiaires. Nous soutenons qu'au-delà de compréhensions d'ordre épistémologique et méthodologique, rendre opérationnelle l'évaluation en profondeur implique des compromis éthiques et politiques qui dialoguent avec la mise en pratique de droits au sein de la démocratie, constituant un défi qui demande une confrontation dans le champ de l'évaluation des politiques publiques, marqué par la dispute de paradigmes distincts.

Mots-clés: Politiques publiques. Recherche qualitative. Approches contre-hégémoniques. Évaluation en profondeur.

Introdução

Na avaliação de políticas públicas, área em estruturação desde as primeiras décadas do século XX, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, usos frequentes de um cabedal instrumental qualitativo, consolidado nas Ciências Sociais, convidam a reflexões sobre limites, alcances e desafios apresentados ao pesquisador/avaliador quando a subjetividade ganha centralidade na produção do conhecimento.

A perspectiva positivista ainda é hegemônica na avaliação das políticas públicas, o que pode ser atestado a partir dos pressupostos teórico-metodológicos que orientam parte significativa da produção técnica e acadêmica sobre o tema no Brasil e no mundo. Em linhas gerais, o desenho de avaliações tecnicistas centra-se no teste de hipóteses, previamente estabelecidas a partir de apanhados teóricos. O foco é a aferição de resultados com base em eficiência, eficácia e efetividade – indicadores ligados aos interesses de uma agenda política e econômica neoliberal.

Ainda que pese historicamente a hegemonia do paradigma positivista no campo da avaliação, sendas têm sido abertas nas últimas décadas, por onde adentra a interdisciplinaridade. Emergem, assim, avaliações com outros desenhos, voltadas para perspectivas epistemológicas e metodológicas com enfoques contra-hegemônicos, em emergência nesse campo (GUSSI; OLIVEIRA, 2016).

Dado esse cenário, o objetivo deste artigo é discutir a pesquisa qualitativa na avaliação de políticas públicas, aqui entendida como um campo que se debruça para problematizações sobre políticas públicas e, para tanto, além de indicadores estatísticos, fontes bibliográficas e documentais, lança mão de dados empíricos, coletados na pesquisa de campo. Isso requer do pesquisador um esforço artesanal, pois não significa somente manejar técnicas (qualitativas, quantitativas ou mistas), mas, sobretudo, coletar e analisar dados que revelem o *modus operandi* do Estado e da própria noção de avaliação.

Em termos gerais, o artigo apresenta inicialmente os alicerces da pesquisa qualitativa, apontando questões ainda persistentes, travadas no processo de consolidação dos paradigmas positivista e construtivista no século XIX. A discussão prossegue, trazendo a partir da perspectiva da avaliação em profundidade, cunhada por Rodrigues (2008) e amplamente desenvolvida no Mestrado (profissional e acadêmico) em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, aspectos enfrentados pelo pesquisador/avaliador quando este opta por uma abordagem que rompe com a noção de neutralidade e avalia a política focalizando tanto o contexto (social, econômico e político) no qual a política se situa como os sentidos e significados conferidos pelos sujeitos a partir de suas lógicas culturais próprias.

1 Positivismo, construtivismo e pesquisa qualitativa

A passagem do século XVIII para o século XIX assinala o surgimento de grandes paradigmas científicos: o positivismo, o historicismo e o materialismo histórico, que começaram a se erigir precisamente quando a historiografia manifestou pretensões científicas no século XIX e, dessa forma, constituiu-se como disciplina universitária (BARROS, 2017).

Mas o que é um paradigma? Qual seu lugar na produção do conhecimento científico? É desejável sempre se valer de paradigmas na avaliação de uma política pública? Em breves linhas, pode-se dizer que “paradigmas são as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência” (KUHN, 1991, p. 13).

Perguntas como essas não são respondidas apenas com a definição do conceito de paradigma, pois solicitam um olhar para as dimensões e os processos históricos que atravessaram a revolução científica moderna, quando desde então perspectivas teóricas passaram a ser desenhadas, consolidadas, desafiadas e tensionadas. Refiro-me “ao movimento de ataque a uma imagem de natureza e de ciência da natureza oriunda da filosofia de Aristóteles (384-322 a.C.), aqui designada ‘ciência antiga’” (BRAGA, 2014, p. 27), uma ciência eminentemente contemplativa, qualitativa e de caráter teleológico, ou seja, com visão de mundo e de natureza baseada na noção de finalidade, de fim.

A ciência da natureza teria então como propósito captar o sentido da existência e da mudança das coisas da natureza, já que a noção central que alicerça tal pensamento é a de que cada coisa na natureza existe para realizar sua plena função, alcançando assim seu fim. Há, por conseguinte, uma essência que se sobrepõe à existência, e o significado do “fim” seria:

lugar natural buscado por cada elemento; fim como função ou atividade própria de cada substância na totalidade da ordem cósmica; e fim como realização plena do potencial para esta atividade própria. O fim de todas as coisas seria a ordem, a harmonia, a beleza do Cosmo como um todo (BRAGA, 2014, p. 28).

Logo, as coisas existem para realizar seu fim, e o homem, ao desenvolver suas capacidades, existe para reconhecer e apreender a ordem e os significados das coisas. Some-se ao caráter teleológico,

o qualitativo e o contemplativo. Trata-se de uma ciência apoiada em noções qualitativas, ou seja, nas impressões que provocam sensações. De uma perspectiva aristotélica, os sentidos do homem seriam meios confiáveis de apreensão dos processos da natureza. Para a ciência antiga, o conhecimento era a realização do melhor potencial humano, da sua racionalidade. Desvinculado de uma lógica técnica, pois o conhecimento era o fim em si mesmo, ele é contemplação da ordem, da harmonia. Tomando como base uma visão platônica e aristotélica, o conhecimento teórico “representava um caminho por meio do qual a alma se liberta (e se purifica) dos impulsos insaciáveis que levam à inquietação, à ansiedade, à frustração e à infelicidade”; liberta-se daqueles impulsos que buscam os prazeres da sensibilidade” (BRAGA, 2014, p. 30). Despontam aqui os primeiros contornos do empiricismo, concepção de mundo que emana da ciência aristotélica.

O salto da ciência antiga para a moderna ocorreu ao longo de mais ou menos vinte séculos, marcado por importantes momentos como, por exemplo, a retomada do pensamento filosófico no século XIII na Europa Ocidental, quando a vida urbana, com destaque para a criação das universidades vinculadas à Igreja Católica, foi latente – momento importante para São Tomás de Aquino e a Escolástica. *Vide* ainda o século XVI e as descobertas revolucionárias de Nicolau Copérnico, Giordano Bruno, Kepler, Galileu, Isaac Newton, entre outros que colaboraram de forma emblemática para a consolidação da Revolução Científica Moderna, tendo aqui como pano de fundo um cenário marcado pela crise religiosa que questionava veementemente o conhecimento aristotélico/escolástica, cujos desdobramentos foi o surgimento de duas concepções distintas que balizavam a ciência: o empiricismo e o racionalismo.

Diante de todo esse cenário, é importante ter clareza sobre aspectos de fundo que saltam das discussões travadas entre empiricistas e racionalistas, sobretudo no tocante às noções de homem, de realidade e de ciência, configurando dicotomias amplamente problematizadas na trajetória da ciência, especialmente em torno da objetividade e subjetividade do conhecimento. Ora, se para empiricistas como Francis Bacon e John Locke a experiência sensível era meio seguro para erigir o conhecimento, para os racionalistas cartesianos, por sua vez, isso era posto como dúvida metódica, ou seja, um rigoroso e exigente questionamento. Afinal, que garantias de fidedignidade teriam dados colhidos pelos sentidos? Seria efetivamente a mente do homem uma folha em branco, uma tábula rasa dotada de sentidos capturados pela realidade?

Para René Descartes, ícone do racionalismo cartesiano, a “intuição intelectual” seria uma possibilidade confiável para a produção

do conhecimento científico. Aqui, diferentemente do empiricismo, a intuição é processada por uma operação mental (razão) do sujeito, por operações intelectuais que desembocam na descoberta de noções verdadeiras e princípios inatos, como os da lógica matemática, independentes da experiência sensível.

Tudo isso promove uma virada de chave sobre a visão de mundo, de forma que a ciência moderna, em contraposição à antiga, passa a ter o caráter mecanicista, quantitativo e utilitário. O mundo passa a ser percebido a partir de leis gerais que determinam regularidades, uma vez que todo movimento está submetido a leis mecânicas da natureza, tida como imutável. Some-se aqui a noção quantitativa e matemática que baliza o olhar para os objetos e movimentos da realidade, passíveis de mensuração por meio de fórmulas e modelos matemáticos. Assim, a ciência passa a ter caráter utilitário, cabendo ao homem controlar e prever a natureza a partir dos dados obtidos.

Um aspecto importante, pois persistente na história da filosofia, é que para os empiricistas do século XVII, a realidade era dada e exterior ao sujeito; independente de suas elaborações cognitivas, de forma que o conhecimento se produz no movimento da realidade, ou seja, o objeto chega à mente do indivíduo por meio de sentidos. Assim, a confiabilidade dos resultados se dava pela neutralidade do sujeito. Já para o racionalismo cartesiano, a realidade (externa) se torna objeto do conhecimento científico a partir de operações intelectuais do sujeito, processos elaborados por sua mente por meio de uma estrutura lógico-conceitual. A realidade, portanto, não é dada, mas construída pelo sujeito dotado de capacidades inatas para realizar tal operação.

No século XVIII, novas questões se colocam. David Hume, principal expoente do empiricismo daquele século, não rechaça o método indutivo, mas apresenta discussões importantes debatidas no bojo do século XIX: teorias e hipóteses são frágeis, questionando assim a universalidade das descobertas. Do mesmo modo que o idealismo, desdobramento do racionalismo, trouxe problematizações importantes. Para Immanuel Kant, a mente confere objetividade à realidade, impõe uma lógica formal com base em noções de tempo e espaço. Logo, não se percebe a realidade a partir de uma fruição caótica e desordenada dos sentidos, mas com base em processos inatos da mente que possibilitam ao sujeito estabelecer relações, regras de organização espacial e social, noções de causalidade e noções de tempo, entre outras. “A realidade para nós são os fenômenos, organizados por regras próprias, e inatas, da nossa mente” (BRAGA, 2014, p. 65).

Fendas abertas pelo empiricismo e pelo racionalismo vão acompanhar e tensionar a trajetória da ciência moderna, dando espaço para novas correntes de pensamento, a exemplo do Positivismo,

fundado pelo francês Auguste Comte, no século XIX. Para ele, o conhecimento seria o meio capaz de orientar o desenvolvimento pleno da humanidade. Respalado pela lógica das ciências físicas e naturais, o paradigma positivista compreende a realidade como única, objetiva e exterior, regida por leis gerais e passível de manipulação a partir de procedimentos lógicos.

Da perspectiva metodológica, arraigado no método experimental das ciências naturais, o positivismo toma o método científico como garantia da validação do conhecimento, utilizando como critérios a confiabilidade e a replicabilidade. Portanto, assevera a objetividade do conhecimento, preconizando a não interação entre pesquisador e realidade. Orienta que a coleta de dados deve ocorrer independente da forma como os sujeitos os interpretam, pois crenças e valores são carregados de subjetividades. Em suma, busca critérios absolutos de verdade e enfatiza uma abordagem linear de apreensão da realidade, quer dizer, o investigador parte de um conjunto de hipóteses e termina com o teste dessas mesmas hipóteses, construídas *a priori*, isto é, isoladamente da situação empírica, o que resulta num conhecimento confinado a dados geralmente estatísticos. Sob essa perspectiva, preocupa-se com a descrição dos dados exteriores de uma realidade, buscando estabelecer relações de causa-efeito para explicar dada situação que surge no processo investigativo.

Contudo, no curso da história, novas possibilidades surgiram, emergindo críticas ao paradigma positivista, criando assim terreno fértil para o desenvolvimento do paradigma da compreensão, vinculado sobretudo ao interpretativismo de Wilhelm Dilthey, sendo operacionalizado com base em perspectivas distintas entre os historicistas, bem como pela fenomenologia sociológica de Wittgenstein (teórico da linguagem), pela hermenêutica filosófica de Gadamer e pelo construtivismo social².

É, portanto, nesse chão histórico que a pesquisa qualitativa ganha força, sendo uma abordagem que se coloca como possibilidade de dar conta do ponto de vista dos sujeitos por meio de narrativas, cartas, diários, etc. Abre-se espaço para uma compreensão subjetiva dos fenômenos, de forma que a realidade passa a ser concebida não mais como um dado objetivo, mas como um conjunto de práticas materiais e simbólicas. Conferir importância à subjetividade no delineamento de uma pesquisa implica mudanças quanto à construção do problema, à relação pesquisador/pesquisado, à noção de realidade e sujeito, além da escolha dos métodos e das técnicas manejados na construção de um objeto científico.

Diante do exposto, surgem as seguintes indagações: como escolher e manejar metodologias qualitativas na avaliação de políticas públicas? Como construir o desenho avaliativo? Como hipóteses são

construídas? Como categorias de análise são eleitas? Com organizar o conhecimento? Que sentidos ético-políticos perpassam a avaliação com enfoques contra-hegemônicos? Como a abordagem qualitativa oferece ao pesquisador/avaliador alcance para capturar a pluralidade de valores que perpassam uma política? Pensemos então um pouco sobre essas questões a partir da avaliação em profundidade.

2 Perspectivas e dilemas da avaliação em profundidade

A potência do paradigma positivista na área da avaliação não é algo isolado e aleatório. Um olhar panorâmico mostra sua notável influência nas pesquisas científicas de diversas áreas, sendo isso enfático em abordagens quantitativas, cuja preponderância sobre as pesquisas qualitativas se deu até meados dos anos 1970. Assim como o positivismo, outros grandes paradigmas teóricos, alicerçados na passagem do século XVIII para o século XIX, balizam concepções de ciência na atualidade, como o historicismo e o materialismo histórico. Ancorados neles, modelos e perspectivas de avaliação de políticas públicas vêm sendo elaborados, colocando ao pesquisador/avaliador exigências de fundo epistemológico, teórico e metodológico, como também possibilidades criativas para enxergar novos caminhos metodológicos e perspectivas epistemológicas a partir do diálogo entre saberes.

A produção do conhecimento científico se organiza a partir de um chão histórico, de demandas que emanam do social. Assim, se os cânones do paradigma positivista têm tido, em nível mundial, notória influência na avaliação de políticas públicas, a conformação desse campo se relaciona intimamente com o cenário de crises econômicas mundiais presenciadas nas primeiras décadas do século XX, como bem mostra a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929, sinalizando as tensões no modelo econômico marcado pelo capitalismo de cunho liberal, ou, ainda, a Segunda Guerra Mundial, conformada, entre outros fatores, pelas tensões da intensificação dos processos industriais e os problemas gerados a partir destes. No pós-guerra, Grã-Bretanha, alguns países da Europa Ocidental e os Estados Unidos, valeram-se do modelo do Estado de bem-estar social, com suas distintas nuances, operacionalizando um conjunto de políticas públicas e programas sociais voltados à garantia de direitos sociais básicos (moradia, trabalho, saúde, educação, seguridade social e segurança alimentar).

Guardadas as particularidades locais, no pós-guerra surgiram na Europa e nos Estados Unidos iniciativas de intervenção do Estado na

² Ver Alexander (1987)

economia que o impelia ao mesmo tempo a monitorar as políticas implementadas, aferindo, portanto, se os objetivos tracejados haviam sido alcançados. Assim, se desde tempos remotos ocorreram iniciativas em torno de processos avaliativos, foi especialmente; entre os anos 1950 e 1970, que foram planejados, inicialmente na Europa e, posteriormente, nos Estados Unidos, iniciativas acadêmicas e quadros na administração pública com foco na avaliação das políticas públicas a partir da mensuração de dados que, ao se orientarem pelo positivismo, vigente à época, não conferiam importância às subjetividades na coleta e análise dos dados.

Os ventos sopraram da Europa e dos Estados Unidos, e abordagens quantitativas, ancoradas no paradigma positivista, influenciaram fortemente as avaliações das políticas públicas no Brasil, especialmente a partir dos anos 1990, quando se tem no país, nos marcos da Constituição de 1988, um Estado democrático de direito. Certamente, isso possibilitou a adoção de iniciativas governamentais como forma de garantir direitos sociais básicos. Mas é preciso ter clareza que a avaliação das políticas ganhou tórus no cerne de reformas de cunho neoliberal que exigiam do Estado a fiscalização de ações governamentais que movimentavam recursos de agências financiadoras internacionais, como o Banco Mundial (RODRIGUES, 2011).

A questão central que se coloca é que as avaliações técnicas, ancoradas na lógica positivista, circunscrevem-se à busca de efeitos previstos, desconsiderando os não previstos, encarados como obstáculos a superar. Logo, tem-se pouco ou nenhum espaço para a crítica da própria política, uma vez que se consideram principalmente os elementos de sua formulação e os princípios norteadores. Outro ponto importante é o pressuposto de neutralidade que orienta o avaliador, resvalando em avaliações não comprometidas com noções de justiça social, emancipação e efetividade da democracia.

Desses questionamentos, portanto, surgem, no limiar do século XX, perspectivas de avaliação fundamentadas em paradigmas críticos aos pressupostos do paradigma positivista. Emergem modelos fundamentados no paradigma construtivista hermenêutico com foco na participação, conforme mostram Guba e Lincoln (2011), com a avaliação construtivista responsiva (de Quarta Geração), bastante utilizada na área da Saúde. Ou ainda a avaliação técnica e política da política, centrada na visão crítica da história, na atuação dinâmica, social, transformadora e emancipatória do homem, compreendendo os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinados por causas múltiplas e inseridos na perspectiva da totalidade (SILVA, 2008). Ou ainda a abordagem experiencial, pensada por Raul Lejano (2011), respaldada no paradigma interpretativo pós-construtivista. Com uma proposta ex-

periencial, a avaliação volta o olhar para a política em sua inteireza, ou seja, como ela realmente é experienciada por uma multiplicidade de atores, tomando, portanto, como desafio superar as limitações do paradigma positivista e compreender a política a partir de suas múltiplas dimensões, atentando para a complexidade do fenômeno, ou seja, seu caráter processual, contextual, flexível e dinâmico.

Em suma, guardadas as particularidades de cada abordagem avaliativa, os enfoques críticos ao paradigma positivista se tocam num ponto comum: a importância da subjetividade. Nessas avaliações, vozes e contextos encarnados pela política são escrutinados. As hipóteses surgem da articulação entre pesquisa empírica e reflexão teórica, de forma que os dados provêm de fontes diversificadas de informações: bibliografias, documentos, *surveys*, observações diretas e/ou participantes, grupos focais, entrevistas, registros fotográficos e fílmicos.

O avaliador chega perto da realidade observada e dos sujeitos contemplados pela política. No campo, ele pergunta, indaga, anota, registra, sente odores, escuta opiniões, percebe posicionamentos e, ao mesmo tempo, reflete sobre seu lugar. Fatos e valores estão intimamente relacionados, cabendo o controle da subjetividade. Tudo isso requer compreensões sobre os pressupostos filosóficos que alicerçam os paradigmas científicos e também treinamentos teórico-metodológicos para clareza na escolha dos quadros teóricos importantes na mediação dos dados, bem como dos métodos e das técnicas adequados para coletar dados empíricos que respondam questões.

É, portanto, nessa seara que se situa a avaliação em profundidade. Trata-se de matriz teórico-metodológica em permanente construção, perpassada por desafios e dilemas. Se se pensa seus primeiros contornos, quando Rodrigues (2008, 2011) tracejou seus alcances e contribuições no campo da avaliação, alguns aspectos foram primordiais, como a importância da pesquisa qualitativa e o foco hermenêutico e interpretativista. Isto é, uma perspectiva que se volta para compreender os sentidos da política a partir das lógicas dos sujeitos e dos contextos nos quais eles e a própria política estão inseridos.

Com inspiração etnográfica, e não obrigatoriamente de caráter etnográfico, as condições centrais para a realização da avaliação em profundidade é que ela seja ao mesmo tempo extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional e interdisciplinar (RODRIGUES, 2008, 2011, 2017). Isto põe como exigência que não pode somente analisar resultados frente a verificação de metas ou em itens priorizados pelo programa. Como também não se limita a aportes qualitativos, uma vez que sua extensão e detalhamento podem requerer

mobilizar pesquisa quantitativa ou métodos mistos, como a triangulação de dados.

Para tornar mais didática a compreensão do desenho avaliativo, Rodrigues (2008, 2011) elenca quatro dimensões analíticas para a captura dos significados dados à política pelos sujeitos e documentos oficiais: a) análise de conteúdo; b) análise de contexto; c) trajetória institucional de um programa³ e d) espectro temporal e territorial. Decerto, essas dimensões são bastante importantes para a avaliação em profundidade, pois permitem dar conta da historicidade da política. Mas não se trata de seguir fases predefinidas que devem ser atendidas rigorosamente. Tampouco se trata simplesmente de fazer pesquisa de campo, entrevistas, aplicar questionários, ler gráficos e esquemas estatísticos.

A avaliação em profundidade articula análise e avaliação. Diferente de um modelo fechado, é uma matriz que enfoca o contexto, avançando assim em relação a outras avaliações. O contexto se desenha no texto a partir de tessituras históricas, articuladas por meio de três dimensões: local, nacional e global. Isso requer do pesquisador esforço de compreensão de como questões macroeconômicas e políticas dialogam com eventos locais. Torna-se então fundamental mobilizar quadros teóricos de matrizes interdisciplinares, como a Ciência Política, a Sociologia, a Economia, entre outros.

Trata-se, portanto, de uma perspectiva que não se centra na análise do *aqui e agora*, mas do contexto – político, econômico, social e cultural – no qual a política foi pensada e implementada, observando criticamente seus deslocamentos por diferentes esferas e instâncias de poder, pressupondo entender agendas de governo, marcos econômicos e políticos, estruturas simbólicas (culturais) que orientam os indivíduos, trâmites institucionais e jogos políticos, chegando perto de uma da dimensão nomeada de trajetória, pensada por Gussi (2014). Para que tal empreendimento tome densidade, é importante fazer observações (diretas e/ou participantes) das instituições e também entrevistas com atores-chave situados em diferentes instâncias de poder. Compreender tudo isso demanda atenta e refinada leitura dos documentos oficiais e marcos legais, apreendendo deles conceitos basilares da política.

Da leitura desses documentos, somada às entrevistas dos sujeitos, surgem aos olhos do pesquisador categorias de análise centrais para a interpretação dos dados. Ainda que seja possível eleger previamente algumas discussões teóricas imprescindíveis ao tema, sendo a construção do contexto espaço propício para tanto. Mediados por uma problemática central, dados coletados e teorias vão sendo artesanalmente costurados, dando forma a um texto, acadêmico ou técnico. Números, falas e teorias se organizam e conferem ao leitor

uma compreensão sobre o contexto no qual a política foi implementada e executada, seus deslocamentos por vias institucionais, suas bases conceituais, bem como suas promessas e feitos. Ou seja, lacunas, contradições e alcances vão sendo revelados, permitindo uma avaliação que não se coloca como julgamento da política, mas como meio de compreender seus efeitos a partir dos próprios sujeitos contemplados. Portanto, se a questão central é compreender os sentidos e significados que cercam a política a partir dos próprios sujeitos, não se pode esquecer que a política se encarna em espacialidades e temporalidades específicas.

Mas como dar conta de tudo isso? Em quanto tempo? Que paradigmas e marcos conceituais seguir? Como organizar tantas informações? A avaliação em profundidade alia, dependendo da especificidade da política, dados qualitativos e quantitativos. Outro aspecto importante, é que a escolha dos métodos, das técnicas e perspectivas epistemológicas se articula com a formação do pesquisador/avaliador, as problematizações levantadas e seus compromissos ético-políticos. A construção da avaliação que desemboca em um texto acadêmico ou em um relatório técnico é no fundo um trabalho balizado por concepções de ciência importantes para o pesquisador, mas também um ofício artesanal e criativo, feito em acordo com os prazos institucionais, as possibilidades de inserção no campo, a maturidade teórica e metodológica do pesquisador, além de sua paciência, criatividade e rigor para organizar no corpo do texto dados devidamente analisados.

Portanto, não há tempo determinado para que se tenha garantia da realização de uma avaliação em profundidade. Prazos institucionais de mestrados, por exemplo, pedem agilidade e disciplina. Logo, fazer leituras sistematizadas e iniciar o trabalho de campo com brevidade é fundamental. Ou, ainda, dar excelentes encaminhamentos para construção de indicadores com base em dados qualitativos⁴. Nessa seara, um desafio apresentado à avaliação em profundidade é trazer noções como eficiência, eficácia e efetividade a partir de outros parâmetros, com uma lógica contrária à positivista.

Dando prosseguimento aos encaminhamentos finais, um aspecto central no bojo da contemporaneidade quando se pensa em política pública é a efetivação de direitos democráticos, apoiados em valores progressistas e republicanos. Assim, cabe ao pesquisador/avaliador perceber que ao escolher a avaliação em profundidade ele rechaça a neutralidade científica e entende a política pública como instrumento de promoção de cidadania, justiça social, equidade e emancipação.

O desafio colocado aqui ao avaliador/pesquisador é escolher cuidadosamente o paradigma que orientará sua concepção de ciência. Importa lembrar que paradigmas se constroem com perspectivas

³Sobre a noção de trajetória na avaliação em profundidade, ver Gussi (2014).

⁴Ver Gonçalves (2008).

epistemológicas particulares. Logo, é isso o que vai orientar a natureza das questões que movem o pesquisador/avaliador na coleta dos dados, escolha da metodologia, das categorias de análise e análise do material coletado. Paradigmas se situam em terrenos marcados por disputas epistemológicas. Desse modo, operacionalizar a avaliação em profundidade articulando o paradigma interpretativo hermenêutico com o crítico (orientado pela perspectiva do materialismo histórico) ainda é um desafio, mas que começa a ser enfrentado nas dissertações realizadas por pesquisadores do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará.

3 Considerações finais

Independente do enfoque, avaliar uma política pública não se trata somente de instrumentalizar métodos e técnicas de pesquisa, mas implica no esforço de entender a lógica epistemológica e metodológica da qual o pesquisador/avaliador se vale e, dessa forma, as posturas que lhes são exigidas no desenho da política, bem como na coleta e análise dos dados para a avaliação em si. Implica também perceber, no bojo do enfoque contra-hegemônico, as nuances e tensões que emergem quando se busca problematizar a própria noção de avaliação, indo para uma seara mais próxima da análise, da compreensão e da construção de indicadores com base em dados qualitativos. Logo, o que se coloca como ponto central dos enfoques contra-hegemônicos é a apreensão de subjetividades.

Da perspectiva da avaliação em profundidade, a avaliação se traduz como um campo que se volta, a partir de problematizações, para avaliar a política focalizando os princípios que regem o Estado, os contextos nos quais a política se desenha e se desloca por vias institucionais, bem como o ponto de vista dos sujeitos. Trata-se de verificar marcos conceituais, agendas políticas de governo, contextos macroeconômicos, lógicas culturais próprias dos sujeitos e ainda a própria noção de avaliação feita. Nisto, o pesquisador/avaliador, comprometido com questões ético-políticas emancipatórias, reflète permanentemente sobre seu papel, realizando o exercício da reflexividade, como mostra Bourdieu (2003). Em suma, trata-se de perceber como as políticas se desenvolvem, para quem se destinam, qual sua extensão e multidimensionalidade, quais os efeitos alcançados, a que custo ocorreram e, ainda, que dados apontam para a construção de novos indicadores que permitam avaliar a política de forma ampla, densa e profunda.

Referências

- ALEXANDER, J. O novo movimento teórico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 2, n. 4, p. 5-28, jun. 1987.
- BARROS, J. A. **Teoria e formação do historiador**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.
- BOURDIEU, P. Introdução a uma sociologia reflexiva. In: _____. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- BRAGA, R. S. **Positivismo e construtivismo nas teorias do conhecimento da sociedade e das organizações**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014.
- GONÇALVES, A. F. Políticas públicas, etnografia e a construção dos indicadores socioculturais. **Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, ano 1, n. 1, p. 17-28, jan./jun. 2008.
- GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. **Avaliação de quarta geração**. Campinas, SP: Unicamp, 2011.
- GUSSI, A. F. Avaliação de políticas públicas sob uma perspectiva antropológica. In: VALENTE, H. A.; PRADOS, R. M. N.; SCHIMIDT, C. (Org.). **A música como negócio**. São Paulo: Letra e Voz, 2014.
- _____.; OLIVEIRA, B. R. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.
- KUHN, T. S. A prioridade dos paradigmas. In: _____. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1991. p. 115-126.
- LEJANO, R. P. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto**. Campinas, SP: Arte Escrita, 2011. p. 31-46.
- RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, ano 1, v. 1, n. 1, p. 7-16, jan./jun. 2008.
- _____. Avaliação de políticas públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. In: PRADO, E. C.; DIÓGENES, E. M. N. (Org.). **Avaliação de políticas públicas: entre educação & gestão escolar**. Maceió, AL: Edefal, 2011.
- _____. Etnografia e métodos etnográficos: limites e possibilidades de sua inserção no campo da avaliação de políticas públicas. **Revista de Ciências Sociais**, n. 47, p. 229-245, jun./dez. 2017.
- SILVA, M. O. da S. e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico-metodológico da pesquisa avaliativa. In: _____. (Org.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras; São Luís: GAEPP, 2008. p. 89-177.

✓ Controle social e políticas públicas: interface com o Movimento das Pessoas com Deficiência¹

Thaynah Barros de Araújo
Carlos Américo Leite Moreira
Bárbara Braz Moreira

¹Esse artigo foi apresentado na I Jornada Cearense de Avaliação de Políticas Públicas (JOCAPP). Ele foi construído a partir da realização da disciplina de Controle Social e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC), e contou com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Artigo apresentado no JOCAPP

Resumo: Esse estudo abordou o controle social brasileiro e as políticas públicas inclusivas, com enfoque no Estado Democrático de Direito. O presente artigo objetiva discorrer sobre a relação entre o controle social e as políticas públicas inclusivas para pessoas com deficiência (PcD), em sua interface com o Movimento das Pessoas com Deficiência (MPCD). A partir disso, elencamos o resgate histórico do processo de luta com ênfase neste movimento, evidenciando seus impactos na sociedade e as conquistas alcançadas para a consolidação dos direitos sociais destinados ao referido segmento. Quanto aos aspectos metodológicos, trata-se de uma pesquisa de natureza bibliográfica, documental e de campo que se valida da literatura crítica sobre a problemática proposta. Como resultados, evidenciamos os desafios e as perspectivas para a inclusão das PcD nas políticas públicas e as barreiras presentes nos espaços políticos decisórios que obstam o controle social desses atores na busca pela efetivação de direitos.

Palavras-chave: Controle social; Políticas públicas Inclusivas; Pessoas com deficiência; Movimento social.

EN Social control and public policies: interface with the Movement of People with Disabilities.

Abstract: This study addressed Brazilian social control and inclusive public policies, focusing on the Democratic State of Law. This article aims to discuss the relationship between social control and inclusive public policies for people with disabilities, in its interface with the Movement of People with Disabilities (MPCD). From this, we highlight the historical recovery of the struggle process with an emphasis on this movement, evidencing its impacts on society and the achievements reached for the consolidation of social rights for the said segment. As for the methodological aspects, this is a bibliographical, documentary and field research that validates the critical literature on the proposed problem. As results, we highlight the challenges and perspectives for the inclusion of people with disabilities in public policies and the barriers present in the political decision-making spaces that obstruct the social control of these actors in the search for effective rights.

Key-words: Social control; Inclusive public policies; Disabled people; Social movement.

ES Control social y políticas públicas: interfaz con el Movimiento de las personas con discapacidad

Resumen: Este estudio abordó el control social brasileño y las políticas públicas inclusivas, con enfoque en el Estado Democrático de Derecho. El presente artículo tiene por objeto discorrir sobre la relación entre el control social y las políticas públicas inclusivas para las personas con discapacidad, en su interfaz con el Movimiento de las personas con discapacidad (MPCD). A partir de eso, elencamos el rescate histórico del proceso de lucha con énfasis en este movimiento, evidenciando sus impactos en la sociedad y las conquistas alcanzadas para la consolidación de los derechos sociales destinados a dicho segmento. En cuanto a los aspectos metodológicos, se trata de una investigación de naturaleza bibliográfica, documental y de campo que se valida de la literatura crítica sobre la problemática propuesta. Como resultados, evidenciamos los desafíos y las perspectivas para la inclusión de las personas con discapacidad en las políticas públicas y las barreras presentes en los espacios políticos decisórios que obstaculizan el control social de esos actores en la búsqueda de la efectividad de derechos.

Palabras-clave: Control social; Políticas públicas Inclusivas; Personas con discapacidad; Movimiento social.

FR Contrôle social et politiques publiques: interface avec le Mouvement des personnes handicapées

Résumé: Cette étude portait sur le contrôle social brésilien et les politiques publiques inclusives, en mettant l'accent sur l'état de droit démocratique. Cet article vise à discuter de la relation entre le contrôle social et les politiques publiques inclusives pour les personnes handicapées, dans son interface avec le Mouvement des personnes handicapées (MPCD). À partir de là, nous soulignons la reprise historique du processus de lutte en mettant l'accent sur ce mouvement, en mettant en évidence ses impacts sur la société et les résultats obtenus en matière de consolidation des droits sociaux pour ledit segment. En ce qui concerne les aspects méthodologiques, il s'agit d'une recherche bibliographique, documentaire et sur le terrain qui valide la littérature critique sur le problème proposé. En conséquence, nous soulignons les défis et les perspectives pour l'inclusion des personnes handicapées dans les politiques publiques et les obstacles présents dans les espaces de décision politiques qui entravent le contrôle social de ces acteurs dans la recherche de droits effectifs.

Mots-clés: Contrôle social; Politiques publiques inclusives; Personnes handicapées; Mouvement social.

Introdução

O presente estudo abordou o controle social brasileiro e as políticas públicas inclusivas, com enfoque no Estado Democrático de Direito, em sua relação com o Movimento das Pessoas com Deficiência (MPCD). A partir da sua construção, apreendeu-se que o controle social pode ser compreendido por uma dupla perspectiva, e que após o período ditatorial, houve uma significativa mudança na concepção desta categoria de análise, que se transfigura do controle sobre a sociedade; pautado por um viés disciplinador, normativo, repressivo, um meio de “coesão e manutenção da ordem social”; para se tornar o controle da sociedade sobre o Estado, especialmente pela via das políticas públicas, pela esfera das Conferências, dos Conselhos de gestão e dos Orçamentos Participativos.

É importante destacar que essa nova dimensão do controle social, compreendido pela via gramsciana da Grande Política surge em volta por movimentos sociais contestatórios da velha prática política autoritária e conservadora, que caracterizava a Ditadura Militar. Reivindicava-se que a sociedade civil; na sua multiplicidade de atores, movimentos sociais, sindicatos, entre outros, tivesse mais vez e voz, que interferisse nas decisões estatais, nos orçamentos públicos, que suas pautas coletivas fossem contempladas nos planos, projetos, programas e ações dos governos, ou seja, que a sociedade tivesse um maior controle sobre o Estado, o que pôde ser conquistado do ponto de vista legal no período de Redemocratização Brasileira.

Grande parte das forças políticas e sociais que impulsionaram o processo de redemocratização do país na década de 1980, estava imbuída de uma concepção democrática ampliada, que não se restringia apenas ao restabelecimento do sistema representativo eleitoral. O desejo popular era maior. Tratava-se de mudar a estrutura do Estado, não-democrático, excludente e autoritário, transformando-o radicalmente. Não por meio de uma ruptura institucional ou de uma revolução, mas sim por uma transformação gradual das estruturas de poder. Pretendia-se alargar a participação de homens e de mulheres nas decisões políticas que afetavam suas vidas (CICONELLO, 2008, p. 01).

Ressalta-se que a luta pela universalização de direitos remonta ao fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945; acontecimento vivido sob a égide de governos totalitários como o Nazismo e o Fascismo; ocasião em que se viveu a promessa da ampliação dos direitos sociais com o Estado de bem-estar social, que é um modelo de organização político-econômico no qual o Estado norteia a direção da

economia e da promoção social. Nesse momento, muitos soldados que sobreviveram às guerras, tiveram membros amputados e/ ou desenvolveram problemas de ordem mental, ocasião que exigiu que a pauta das PcD entrasse nas agendas governamentais.

Postas essas premissas, salienta-se que, nos dias atuais, emprega-se o termo “pessoas com deficiência”, mas nem sempre foi esta a denominação utilizada, já tendo sido adotados os termos “pessoa portadora de deficiência”, “pessoa deficiente”, “anormais”, “inválidos”, “incapazes”, “defeituosos”, “excepcionais”, “portador de necessidades especiais”, entre outros. As terminologias adotadas podem avultar ou atenuar o modo pejorativo pelo qual estes indivíduos são socialmente identificados.

Lobo (2008, p. 239) faz uma crítica a estas nomenclaturas, admoestando que “não importa para onde aponta esta deficiência (cérebro, movimentos, olhos e ouvidos) – é sempre o corpo ou uma parte dele que não funciona, segundo a ótica utilitarista dos corpos”. A autora afirma ainda que

Qualquer que seja a substituição do termo deficiência (e já houve muitas), até a supressão ou a diminuição do prefixo que indica a negação (a forma em voga: “de-Eficiência”), e mesmo que se possa esperar que essa supressão provoque a saída de algumas categorias desse universo, alguém, seguramente, será sempre candidato a ocupar o lugar vago (LOBO, 2008, p. 391).

Prosseguindo na trajetória elucidada em linhas atrás, destaca-se que, no âmbito internacional, durante a década de 1970 despontou um movimento que ficou conhecido como Revolução asilar, em que pessoas com deficiência (PcD) passaram a contestar e denunciar a exclusão vivenciada por elas. Surge, então, o Movimento internacional das Pessoas com Deficiência, que mais tarde culminou com a aprovação de diversas garantias legais, dentre as quais citamos a Convenção Internacional da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência que foi fruto de uma construção coletiva com ampla participação popular.

Esta rompeu com o modelo médico de deficiência (Medical Model), que reforçava a ideia de isolamento e de cura das PcD. Tal modelo foi criticado pelo movimento inglês Union of the Physically Impaired Against Segregation (União dos deficientes físicos contra a segregação), o qual requeria que houvesse uma nova maneira de se pensar a deficiência na sociedade britânica.

Instaura-se, nas décadas seguintes, o modelo social de deficiência, o qual defende que não é a PcD que precisa se adequar à sociedade, mas esta que deve se organizar para atender as necessidades

desses sujeitos. Tal compreensão está hoje ancorada em um modelo holístico, denominado biopsicossocial, as políticas públicas vêm se ancorando neste paradigma em vistas de ampliar os direitos das PcD a nível global.

Em conformidade com o modelo social, a deficiência se constituiria na relação entre o meio ambiente e a limitação funcional, na medida que interagem com as barreiras perpassadas pelo meio social e suas condicionalidades. Desse modo, para essa perspectiva, se não houvessem as barreiras, a deficiência seria apenas uma condição específica, uma singularidade do ser humano que expressaria a sua diversidade, não constituindo, por si só, uma condição de deficiência ou um fator condicionante da deficiência, por assim dizer.

Na ótica do modelo social da deficiência, as barreiras que a perpassam seriam causa e efeito da exclusão social e econômica associada às limitações deste segmento, desencadeando os entraves de acesso ao igualitário exercício de direitos. Sua importância consiste em ser “um instrumento essencialmente político para a interpretação da realidade com fins de transformação social” (UPIAS, 1976).

Pode-se estabelecer uma relação entre a deficiência e a sociedade que exclui, desencadeando preconceito, isolamento, pobreza, desemprego, entre outras problemáticas. Esta interpretação do modelo social é um importante instrumento de análise crítica desta teia que segrega as PcD, pois rompe com a visão equivocada de culpabilização das PcD e de suas famílias como responsáveis pelos problemas que vivenciam, e evidencia a sociedade em seus múltiplos atores que desencadeiam a exclusão daquelas.

O modelo biopsicossocial possui uma visão holística da deficiência, considera os fatores psicológicos, biológicos e sociais da deficiência, articulando-os. Sua compreensão é, portanto, multifatorial, contemplando múltiplos condicionantes. O que caracteriza este modelo é a busca pela afirmação de direitos das PcD. Esta interpretação nos ajuda a ter uma visão ampliada e potencializadora, em vista das garantias civilizatórias deste grupo social.

Isso posto, evidencia-se que, no âmbito nacional, ao tratar de direitos de PcD, é importante reiterar que a luta por garantias deste grupo remonta à década de 1970, momento permeado por reivindicações coletivas, em que a sociedade civil, na sua multiplicidade de atores, requeria mais vez e voz, maior interferência nas decisões estatais, bem como maior controle sobre o Estado, o que pôde ser conquistado, na perspectiva legal, durante a redemocratização brasileira.

Nesse cenário, destacou-se, entre outros, o MPCD. A partir daí, as PcD passam a ser reconhecidas como pessoas, como sujeitos de direitos, e não reduzidas a seres portadores de uma deficiência. Seu

primeiro lema foi: “Nada sobre Nós sem Nós”, demonstrando o anseio por parte desse grupo de se constituírem sujeitos ativos neste processo. Assim, era fundamental o fomento de legislações protetivas e emancipadoras que lhes assistissem.

Percebe-se que o Brasil é um país extremamente avançado no tocante às legislações para o segmento supramencionado; de modo que tem um total de 40 leis, três normas constitucionais, uma lei complementar e 29 decretos, somados a quatro portarias que regulamentam procedimentos e regras; entretanto, os entraves para materializá-las são diversos.

Para fins de conclusão deste tópico, destaca-se que o objetivo desse estudo consiste em discorrer sobre a relação entre o controle social e as políticas públicas inclusivas para PcD, em sua interface com o MPCD. Quanto aos aspectos metodológicos, trata-se de uma pesquisa de natureza bibliográfica, documental e de campo que se valida da literatura crítica sobre a temática proposta.

O Movimento das Pessoas com Deficiência na luta por inclusão

Neste tópico abordaremos a luta do MPCD por inclusão, todavia, é importante, inicialmente, compreendermos o que significa incluir. Utilizamos largamente esses termos, e, inúmeras vezes, empregamo-los erroneamente. Assim, explicitamos que, de acordo com o dicionário Aurélio da Língua Portuguesa (2010), incluir significa abranger, conter, envolver, pôr ou estar dentro, inserir em ou fazer parte de um grupo.

Ao abordar a inclusão no modo de produção capitalista, Bertini afirma se tratar de uma inclusão perversa, envolta por mecanismos de alienação de um sistema que, paradoxalmente, inclui para excluir.

A maneira de o sistema capitalista incluir faz parte dos mesmos mecanismos de reproduzir e sustentar a servidão, a passividade, a miséria e, principalmente, a alienação do trabalhador. Essa máscara da inclusão (...) provém da produção de ideias imaginativas, feitas pelo próprio sistema nos indivíduos. Eles passam a perceber que as apropriações materiais ou simbólicas os levam a “fazer parte” do todo, finalmente correspondendo adequadamente ao que a sociedade cria a cada instante. Esse sistema inclui para excluir, ou seja, para manter os homens na dependência de um estado de coisas que não diz respeito à sua própria liberdade e potência (...). (BERTINI, 2014, p. 61).

Após uma breve conceituação do termo inclusão, prosseguiremos nesta análise em vistas de apreender a trajetória do MPCD. Para isso, faz-se necessário sinalizar, inicialmente, que a sociedade civil que; durante a década de 1970, atuava “de costas para o Estado”, por não encontrar na rígida estrutura do aparelho estatal repressor espaço para suas pautas e demandas; passa, nas décadas seguintes, a adentrar, a se incorporar nas “novas” estruturas estatais, agora democráticas (ao menos do ponto de vista formal) por meio das políticas públicas.

Não obstante os avanços das experiências participativas e democráticas, posteriormente, com o advento do neoliberalismo, diversos movimentos sociais se institucionalizam dentro da esfera política, o que representou um avanço de conquistas e garantias sociais, mas que, paradoxalmente, diluiu o caráter combativo, contestatório e de resistência de tais movimentos.

Considera-se oportuno pontuar alguns marcos legais, fruto da luta por direitos, que direcionam as políticas públicas inclusivas que assistem estes sujeitos, as quais estão preconizadas na Constituição Federal Brasileira de 1988, na Convenção da ONU, na Lei Brasileira de Inclusão (Estatuto da Pessoa com Deficiência), entre outras legislações.

Tendo em vista a importância dos movimentos sociais na busca pela efetivação e ampliação de garantias, e, considerando a amplitude da organização da sociedade civil a nível nacional e internacional, optou-se por estudar o MPCD por sua relevância histórica, já que logo no início da década de 1980, o movimento despontou como um dos mais articulados a nível nacional, tornando seus integrantes protagonistas da luta pela materialização de direitos, como a cidadania, a autonomia e a inclusão social.

Para fundamentar teoricamente o estudo em alusão, apropriou-se de conceitos importantes para a construção desta análise, o campo empírico também propiciou uma maior compreensão sobre a temática, a partir de visitas institucionais ao Laboratório de Inclusão, vinculado à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), considerado um dos resquícios de expressão do movimento no século XXI. Também houve a participação dos pesquisadores em reuniões do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Ceará (CEDEF), espaço atuante na direção das políticas públicas para PcD.

Para esta análise, fundamentou-se em autores como Castells, 1997; Ciconello, 2008; Gohn, 1997; Gomes, 2003 e Gramsci, 2004. A partir desse embasamento, almeja-se resgatar o processo de luta com ênfase no movimento supramencionado, evidenciando seus impactos na sociedade e as conquistas alcançadas para a consolidação dos direitos sociais destinados ao segmento em tela.

Nesse estudo, é importante conceituar os movimentos sociais, os quais na contemporaneidade estão voltados para questões de identidade, ampliando seu foco que anteriormente enfatizava as classes sociais, especialmente o proletariado. Para além dos conflitos que outrora eram gerados a partir da esfera da produção, temos um cenário em que os conflitos sociais passaram a ser também de ordem cultural gerando movimentos que põem em questão a raça, o sexo, entre outras categorias.

Não existem teorias que abordem os movimentos sociais na sua totalidade, apesar de diversos autores produzirem contribuições para o estudo de tais movimentos. Entre eles, merece destaque o autor Manuel Castells que afirma que os movimentos sociais são “ações coletivas propositivas as quais resultam, na vitória ou no fracasso, em transformações nos valores e instituições da sociedade” (1997, p.3). Um movimento social se constitui a partir da formação de um coletivo social por meio de uma identidade comum e objetivos comuns para a ação. Trata-se de uma construção histórica na qual os indivíduos compartilham experiências envoltas por interesses comuns de reivindicação (GOHN, 1997).

Nessa direção, o movimento social é uma práxis social, é necessário que, através de ações coletivas, as demandas postas pelos indivíduos se transformem em reivindicações. Podem objetivar a mudança, a transição ou mesmo a revolução de uma realidade hostil a certo grupo ou classe social. Seja a luta por algum ideal, seja pelo questionamento de uma determinada realidade que se caracterize como algo impeditivo da realização dos anseios deste movimento, ele constrói uma identidade para a luta e defesa de seus interesses. Torna-se porta-voz de um grupo de pessoas que se encontram em uma mesma situação, seja social, econômica, política, cultural. Em síntese,

Movimentos sociais são ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de: conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. Esta identidade decorre da força do princípio da solidariedade e é construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo (GOHN, 1997, p.44).

Não obstante à expansão dos movimentos sociais, na década de 1990, o cenário se modifica, o neoliberalismo adentrou nos movimentos sociais, com raríssimas exceções, modificando não apenas suas formas de luta, mas, principalmente, sua disposição para a luta, desencadeando o amortecimento de grande parte dos sujeitos sociais que são tomados pela indiferença, diluindo seu reconhecimento como sujeitos coletivos, cedendo, portanto, aos ditames do capital, fragmentando-os e enfraquecendo-os.

As expectativas de transformações sociais se transformaram em ajustamento à dinâmica institucional através das parcerias. A aderência ao ideário neoliberal significou abrir mão da concepção das políticas públicas como direito, do caráter universal e gratuito dos serviços. Em grande medida, a luta pela garantia dos direitos sociais e políticos foi substituída pela participação nos projetos do governo com pouca crítica às estruturas de dominação da sociedade capitalista.

A era neoliberal retirou de cena os movimentos sociais e assumiu a centralidade da cena política as ONGs. Estas foram alçadas à condição de agentes privilegiados de mediação entre o Estado e a população, principalmente a mais empobrecida. Tornaram-se defensora da “participação da sociedade civil” no Estado trazendo para si a função de executoras de políticas públicas, apoiando as várias formas de privatização dos serviços públicos (GOMES, 2003, p. 54).

Este período é marcado pela institucionalização dos movimentos sociais. Boa parte destes aderiu à proposta neoliberal e se tornou parceiro do Estado. Nesse cenário, deu-se vazão às diversas formas de campanhas, incorporadas pela sociedade civil, cujos principais protagonistas são as Organizações Não Governamentais (ONGs), por meio das Organizações Sociais (OS) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Voltam-se, sobretudo, para questões de caráter ético-moral e de solidariedade individual em que se convoca a “sociedade civil” para buscar alternativas para a pobreza, a violência e a corrupção.

No século XXI, identifica-se que importantes iniciativas, como a prestação de serviços de assistência social, de saúde, de educação, entre outros, passaram a ser transferidas para ONGs, as quais não raramente estão subordinadas aos interesses do capital, por vezes, internacional. Estabelece-se, por oportuno, uma crítica à expansão do terceiro setor e das ONGs, denunciando a transferência de responsabilidades estatais para estes setores, por meio das parcerias público – privado, entre Estado e sociedade.

Estas parcerias são ainda mais evidentes quando se trata da temática das PcD, pois grande parte dos institutos e das associações que prestam algum serviço para este público são ONGs, dentre as quais citamos a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) e a Associação de Assistência à Criança Deficiente (AACD). Progressivamente, o governo apoia e estimula o avanço de ONGs ao longo do território nacional, e, em contrapartida, obsta e não incentiva o fortalecimento de iniciativas, programas e ações públicas envolvendo PcD. Assim, reitera-se que

A relação entre Estado e ONG parece constituir um campo exemplar da confluência perversa [...]. Dotados de competência técnica e inserção social, interlocutores “confiáveis” entre vários possíveis interlocutores na sociedade civil, elas são frequentemente vistas como os parceiros ideais pelos setores do Estado empenhados na transferência de suas responsabilidades para o âmbito da sociedade civil (DAGNINO, 2004, p.101).

A partir do que foi pontuado nesta análise, corrobora-se que se vive uma contrarreforma, em que há retrocessos e aviltamento dos direitos sociais, duramente conquistados. Impõe-se, pois, a necessidade de novas formas de resistências e lutas em defesa das garantias civilizatórias (BEHRING, 2003).

Enfrentam-se tempos de fragilidade, de insegurança e de retrocesso do ponto de vista social, econômico e político, sendo urgente a construção de formas de organização e resistência dos movimentos sociais, dos trabalhadores, das instituições, dos estudantes, dos sindicatos e dos diversos coletivos, em defesa da cidadania, das políticas públicas, do Estado democrático de direito. Essa percepção é essencial para se construir bases contra hegemônicas em um cenário desafiante de ajuste, no qual o Estado ajusta e se ajusta aos ditames do capital e aos padrões de acumulação (CARVALHO, 2016).

Considerações finais

A partir desta proposta investigativa, apreendeu-se que o controle social não é algo estático e imutável, mas essencialmente dinâmico, elástico, que se (re)faz no cotidiano, no movimento do real, sendo imprescindível; não obstante os desafios que se impõem pelos ditames do Neoliberalismo; que a sociedade se aproprie deste mecanismo para construir novos horizontes, conquistas e garantias civilizató-

rias, seja por meio de conselhos, conferências, fóruns, movimentos sociais, entre outros espaços.

Faz-se necessário romper, pois, com a instituída democracia minimalista, com o controle social ‘neoliberalizado’, sendo urgente a subsunção do projeto neoliberal pelo projeto democrático-popular, fortalecendo as diversas formas de participação dos cidadãos nas políticas públicas, extirpando a democracia domesticada pelos interesses do capital, enfim, construindo bases contra hegemônicas.

No desenvolvimento dessa análise, identificou-se que, após o período ditatorial, a partir da promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988, houve uma ampliação de direitos sociais, com vistas a efetivar os ideais de cidadania, de dignidade da pessoa humana, de direito ao trabalho, dentre outros. Outro reflexo da promulgação da Carta Magna foi a abertura para a emergência de conferências, fóruns, conselhos, movimentos sociais, oriundos da luta pela redemocratização do país. Dentre os movimentos sociais que ganham visibilidade a partir deste momento, tem-se o Movimento Feminista, o Movimento Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transsexuais e Transgêneros (LGBTTT) e o Movimento das Pessoas com Deficiência (MPCD).

Compreendeu-se ainda que, na contemporaneidade, há inúmeros avanços legais, e em especial no que diz respeito às legislações que promovem a inclusão das PcD. Entretanto, tem-se presenciado inúmeros desafios para a materialização dessas garantias legais. Tal situação segue agravada pela desarticulação dos movimentos sociais, que, no século XXI estão institucionalizados e amortecidos.

Na elaboração desse estudo, apreendeu-se que o MPCD; que, nas suas origens se articulou à luta contra o preconceito e a discriminação, com vistas ao alcance da inclusão social; hoje, segue fragmentado e arrefecido. Vários líderes do movimento estão imersos nos limites institucionais. Agravando sua fragilidade, há a crescente expansão das ONGs, instituídas como parceiras, acentuando a “onguização” dos movimentos sociais.

Compreendeu-se que o Movimento das Pessoas com Deficiência foi imprescindível para a garantia de direitos do público em questão, alterando o curso da história de isolamento e segregação das PcD. Entretanto, o conjunto dos movimentos sociais vem amortecendo o seu caráter combativo, sendo necessário fortalece-los em vista de se reavivar as lutas coletivas.

Nesta investigação, refletiu-se criticamente acerca dos modos como as lutas sociais vêm sendo respondidas e a quem os movimentos sociais estão servindo. Estes não devem perder de vista a promoção da inclusão social de modo a fomentar o real enfrentamento do preconceito que estigmatiza as PcD, ampliando programas, ações e

iniciativas que viabilizem os direitos preconizados nas normas legais brasileiras. Deve-se ainda atentar para a exclusão da participação da sociedade civil nos espaços políticos decisórios, a fim de se pensar estratégias de resistência para ampliação destes espaços na busca por inclusão dos setores populares.

Assim, é necessário romper com a institucionalização e a amortização dos movimentos sociais, em especial o MPCD, aqui problematizado, e avançar no fomento e expansão de políticas públicas que assistam às PcD. Cientes de que o problema em questão não se esgota nesta análise, pretende-se subsidiar novas discussões e debates sobre a temática em tela.

Na presente análise compreendeu-se, ainda, que os direitos sociais são bases para uma sociedade democrática, e que a luta pela ampliação de garantias civilizatórias para o público em tela deve ganhar força, na atual conjuntura de retrocessos e de ameaça de direitos, atrelada a crises das esferas econômica, social, política e cultural.

Desse modo, conclui-se que é fundamental haver uma mudança, sobretudo, cultural para se avançar na inclusão social de PcD. Em vistas ao direito ao controle social, à participação deste segmento, é imprescindível lutar pela garantia de legislações mais justas e equitativas. Para isso, requer-se mobilização e organização coletiva, em busca da construção de outro sistema socioeconômico que não reifique pessoas, e não reforce a exclusão e o preconceito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez. 2003.

BERTINI, F. M. A. Sofrimento ético-político: uma análise do estado da arte. **Psicologia & Sociedade**, 26(n. spe. 2), 60-69. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil. 2014.

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

_____. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. 2007. Disponível em: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/publicacoes/convencaoopessoascomdeficiencia.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. **Direitos da Pessoa com Deficiência**: conhecer para exigir. Brasília – DF. 2010.

_____. **História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil**. Brasília, Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência,

2010.

_____. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. **Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)**. 2015.

CARVALHO, A. M. P. **Análise de conjuntura: o que está acontecendo na sociedade brasileira?** Fortaleza. Texto apresentado à Federação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal do Estado Do Ceará. Fortaleza. 2016.

CASTELLS, M. **The Power of Identity**. Oxford: Blackwell, 1997.

CICONELLO, A. **A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil**. 2008. Disponível em: < www.fp2p.org >. Acesso em: 13 ago. 2018.

DAGNINO, E. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. 2004.

FERREIRA, A. B. H. **Miniaurélio: o dicionário da língua portuguesa**. 8. ed. Curitiba: Positivo, 2010. 895 p. ISBN 978-85-385-4240-7.

GOHN, M. G. **Teoria dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1997.

GOMES, I. **Democracia e participação na reforma do Estado**. São Paulo: Cortez. 2003.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; co-edição Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira, VOL.I, 2004.

LOBO, L.F. **Os infames da história: pobres, escravos e deficientes no Brasil**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008.

UPIAS: **The Union of the Physically Impaired Against Segregation**. 1976. Fundamental principles of disability. London: UPIAS. VASEY, Sian.

✓ Os Desafios da Implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos do Ceará

Paulo Torres Junior

Maione Rocha de Castro Cardoso

Artigo apresentado no JOCAPP

Resumo: A lei que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil estabeleceu diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos produzidos por empresas. Em 2016, o estado do Ceará regulamentou sua Política de Resíduos Sólidos, objetivando uma ação conjunta entre as esferas público e privada, voltando-se à preservação do Meio Ambiente direcionando condutas empresariais quanto ao manejo de resíduos. O presente busca averiguar a implementação do Planejamento Estadual, ante sua relevância socioambiental para a sociedade. Primou-se pela utilização do método qualitativo, por meio de revisão bibliográfica e análise de conteúdo, com vistas à obtenção de dados capazes de indicar o andamento da política e seus resultados, justificando-se, pois, perante a coletividade que exige e espera da gestão pública um manejo sustentável dos resíduos sólidos. Como resultados identificamos que as autoridades, governamental e municipais, tem buscado atender aos regulamentos da PNRS, ajustando-se em consórcios, projetos de ação social (como educação ambiental, e-carroceiros, ecopontos de coleta, construção de aterros sanitários e incentivos aos produtores de lixo especiais (como hospitalar, eletrônicos, contaminantes). As ações empresariais e governamentais adotadas, tem gerado pequenos ganhos socioambientais e econômicos, que favorecem e promovem uma sociedade mais consciente ecologicamente, quiçá equilibrada e sustentável.

Palavras-chave: resíduos sólidos, política pública, planejamento estadual, sustentabilidade.

EN THE CHALLENGES OF THE IMPLEMENTATION OF THE STATE SOLID WASTE POLICY OF CEARÁ.

Abstract: The law that instituted the National Policy on Solid Waste in Brazil established guidelines for the integrated management and management of waste produced by companies. In 2016, the state of Ceará regulated its Solid Waste Policy, aiming at a joint action between the public and private spheres, returning to the preservation of the Environment directing business conduct regarding waste management. The present study seeks to ascertain the implementation of said State Planning, given its social and environmental relevance to society. It was based on the use of quantitative, qualitative and bibliographic review methods, with a view to obtaining data capable of indicating the progress of the policy and its results, justifying itself before the community that demands and expects from the public management a sustainable management of solid waste. The results identify corporate and governmental actions adopted, socio-environmental and economic gains that favor and promote an ecologically balanced and sustainable society.

Key-words: solid waste, public policy, state planning, Sustainability.

ES LOS DESAFÍOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA ESTADUAL DE RESIDUOS SÓLIDOS DEL CEARÁ.

Resumen: La ley que instituyó la Política Nacional de Resíduos Sólidos en Brasil estableció directrices relativas a la gestión integrada y al manejo de residuos producidos por empresas. En 2016, el estado de Ceará reguló su Política de Resíduos Sólidos, objetivando una acción conjunta entre las esferas pública y privada, volviéndose a la preservación del Medio Ambiente dirigiendo conductas empresariales en cuanto al manejo de residuos. El presente estudio busca averiguar la implementación de dicha Planificación Estatal, ante su relevancia socioambiental para la sociedad. Se basó en la utilización de los métodos cuantitativo, cualitativo y revisión bibliográfica, con miras a la obtención de datos capaces de indicar el progreso de la política y sus resultados, justificándose, pues, ante la colectividad que exige y espera de la gestión pública un manejo sostenible de los residuos sólidos. Como resultados se busca identificar acciones empresariales y gubernamentales adoptadas, ganancias socioambientales y económicas que favorecen y promueven una sociedad ecológicamente equilibrada y sostenible.

Palabras-clave: residuos sólidos, política pública, planificación estadual, sostenibilidad.

FR LES DÉFIS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE SUR LES DÉCHETS SOLIDES PAR L'ÉTAT DE CEARÁ.

Résumé: La loi instituant la politique nationale sur les déchets solides au Brésil a établi des directives pour la gestion intégrée et la gestion des déchets produits par les entreprises. En 2016, l'État de Ceará a réglementé sa politique en matière de déchets solides, qui vise à une action commune des sphères publique et privée, dans le but de revenir à la préservation de l'environnement et de diriger la conduite des affaires en matière de gestion des déchets. La présente étude cherche à vérifier la mise en œuvre de ladite planification, compte tenu de son importance sociale et environnementale pour la société. Elle reposait sur l'utilisation de méthodes d'analyse quantitative, qualitative et bibliographique, en vue de l'obtention de données capables d'indiquer les progrès de la politique et de ses résultats, en se justifiant devant la communauté qui demande et attend de la gestion publique une gestion durable des déchets solides. Les résultats cherchent à identifier les actions entreprises et gouvernementales adoptées, ainsi que les gains socio-environnementaux et économiques qui favorisent et promeuvent une société durable et écologiquement équilibrée.

Mots-clés: déchets solides, politique publique, planification étatique, La durabilité.

Introdução

Vislumbrando minimizar os efeitos nocivos de determinadas práticas empresariais, instituídas por meio de políticas empresariais de produtividade voltada para o consumo imediato, e em consonância com a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida pela lei nº 9.605/98, o Brasil instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estatuída por meio da lei nº 12.305, de 3 de agosto de 2010, após 20 (vinte) anos de discussão no Congresso Nacional.

Dentre outros preceitos, além de orientar os Estados, Distrito Federal e os Municípios para ao desenvolvimento de um equilíbrio ambiental e para uma qualidade de vida, referida lei procurou estabelecer as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos produzidos por empresas nacionais, e transnacionais instaladas em seu território, através de ações governamentais e responsabilidades compartilhadas entre a sociedade, a iniciativa privada e os demais entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

O estado do Ceará, por sua vez, voltando-se para o atendimento dessa política ambiental, instituiu a lei estadual nº 16.032, disciplinando a Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) no Estado, trazendo, em seus propósitos o tratamento desses resíduos através da ação conjunta entre Poder Público e esfera privada, visando uma ambientalmente adequada disposição final dos mesmos; bem como a adoção de um sistema de controle e monitoramento de gestão e gerenciamento integrado de tais resíduos, primando pelo que estabelece a Constituição Federal de 1988, notadamente em seu artigo 225.

Aliado a isso, a elaboração do PERS é condição para que o Estado tenha acesso aos recursos da União, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou, ainda, para que sejam beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para empresas que exercem referidas atividades.

Assim, a justificativa da pesquisa se apresenta na medida em que a coletividade, principal interessada na *res pública*, detém necessidade concreta de acompanhar a evolução da implementação do aludido planejamento, eis que sua implantação – e, por conseguinte, continuidade – viabilizará à gestão pública dos recursos sólidos que degradam o Meio Ambiente em consonância com os preceitos da sustentabilidade, a fim de, minimizar os prejuízos às gerações humanas, futura e presente, tendo como objetivo a realização de um estudo com vistas a averiguar a implementação do Planejamento Estadual dos Resíduos Sólidos no Ceará, conforme preconizado na lei estadual nº 16.032/2016.

Metodologia

O presente estudo fundamenta-se na revisão teoria sobre economia ambiental, políticas públicas e os impactos do desenvolvimento industrial na sociedade e no meio ambiente, através de uma investigação dedutiva comparativa de dados bibliográficos, documental e da realidade, coletados e organizados ao longo da pesquisa.

Em que se pese a dificuldade de se obter dados concretos acerca da coleta, disposição, manejo e aproveitamento de Resíduos Sólidos, inclusive, em nível mundial (World Bank, 2013), o traçado do panorama acerca da atual situação, *in locu*, da problemática enfrentada deu-se, sobretudo, através de uma análise quantitativa, qualitativa e de revisão bibliográfica, sendo, ainda, dividida em fases: 1ª) levantamento dos dados, 2ª) análise, 3ª) tabulação e 4ª) resultados finais.

É de se ressaltar que a escolha por referido procedimento se ateve à justificativa de que as ações sociais têm uma dimensão externa e visível, que pode ser adequada por meio de variáveis numéricas, mas que também produzem um significado, uma importância para o sujeito que a realiza (Minayo, 1992), sendo perfeitamente cabível a utilização de ambos procedimentos, se assim o objeto o exigir (Metodologia da Triangulação) (D'ANCONA, 1996, *apud* GONDIM, LIMA, 2010).

Assim, como material empírico, buscou-se, fazer um levantamento de informações oficiais, bem como de dados divulgados pelas empresas e pelo governo na condução e atendimento a PERS, além de outros recursos capazes de indicar o andamento e os resultados da implementação do referido Planejamento de Resíduos Sólidos no estado do Ceará, tais como a análise de gráficos, índices e tabelas que ajudam a estabelecer um cenário preliminar acerca da questão norteadora da pesquisa em apreço.

No que concerne ao aspecto qualitativo, o estudo baseia-se, principalmente, por meio da coleta de material doutrinário e informativo sobre o assunto, através de revisão bibliográfica, documental e de informativos, difundidos pelas autoridades estadual e municipais do Ceará.

Discussão e Resultados

Nas últimas décadas, a Sociedade mundial tem se mobilizado na busca de alternativas eficazes em prol do desenvolvimento econômico (e o conseqüente avanço da tecnologia e da indústria de transformação, que levaram ao desenvolvimento industrial), aliado a uma

harmônica interação com Meio Ambiente. Isso por que a aceleração do processo de produção mundial, embora tenha trazido ganhos em termos econômicos para as nações (sobretudo, as mais desenvolvidas), trouxe também um problema causado pelo consumo desenfreado de recursos naturais, bem como consequências irreversíveis para o meio ambiente, tais como a poluição e degradação ambiental, fatores estes que afetam não apenas a população, mas toda uma conjuntura econômica, já que se tratam, a sua grande maioria, de recursos limitados (CARDOSO, 2014).

A partir daí, a necessidade de se refletir acerca dos impactos sofridos pelo ecossistema, em decorrência das práticas abusivas dos setores produtivos, propiciou o surgimento de diversas formas de se pensar acerca da proteção da Natureza, seja por meio de políticas públicas, seja por meio de movimentos sociais ou, ainda, por meio de novas estratégias de desenvolvimento econômico.

Assim, dentre os diversos problemas causados ao meio ambiente, por conta da utilização maciça dos recursos naturais – e a ausência de regulamentação e fiscalização pelas autoridades competentes e da sociedade, as atividades produtoras têm trazido graves consequências sociais e ao meio ambiente em forma de resíduos, causando severos e irreversíveis danos à sociedade.

Tal situação é percebida de forma lógica, já que o aumento na quantidade de resíduos (e de produtos) reflete a velocidade com que tiramos da natureza em repor, consumindo parte deles e transformando a outra parte em sobras com características prejudiciais, superando a capacidade de absorção e reposição da natureza, provocando poluição, doenças e diversas mazelas sociais (STRAUCH, 2008).

Segundo dados do Banco Mundial, em trabalho organizado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2014), a quantidade de resíduos sólidos gerados por pessoas no planeta aumentou de 0,64kg por dia, para mais de 1,2kg diários, entre 2003 e 2013, segundo números disponíveis nos documentos levantados pela publicação *What a Waste* (WB, 2013).

No Nordeste do Brasil, os 1.794 municípios que compõem referida área geográfica, geraram, em 2016, a quantidade de 55.056 toneladas /dia de RSU (Resíduo Sólido Urbano). Deste montante, 64,4% ou 27.906 toneladas diárias ainda são destinadas a lixões e aterros controlados, segundo dados obtidos pela ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais, em relatório publicado pela instituição no ano de 2017.

Tais resíduos urbanos se constituem por diversos materiais não aproveitados, que vão desde matéria orgânica e de fácil decomposição à materiais poluentes tóxicos (resíduos químicos, compostos eletrônicos, embalagens de agrotóxicos, resto de construção civil,

fármacos, etc.), tipificados como Classe I, segundo Anexo II da Resolução CONAMA 313/2002.

Como consequência, tem-se a transformação de toneladas de produtos inutilizados em lixo, muitas vezes tóxico que, por não terem um tratamento adequado, acabam sendo despejados de maneira inadequada, gerando inúmeros problemas socioambientais, como, por exemplo, a poluição de rios utilizados para pesca e consumo de populações ribeirinhas, através do escoamento de resíduos poluentes (peças de aparelhos eletrônicos, produtos químicos, etc.).

Tamanho a preocupação com a produção desenfreada de lixo, notadamente o tóxico, que a ONU, por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNDU), atuando por meio do Centro Internacional de Tecnologia Ambiental, lançou, em 2010, a Parceria Global para Gestão de Resíduos Sólidos. Esta iniciativa envolve organizações internacionais, governos, empresas, instituições de ensino e pesquisa, autoridades locais e organizações não governamentais. O objetivo é a busca de cooperação global entre as partes interessadas, para compartilhar informações, levantar dados e capacitar organizações para conservação e uso eficiente de recursos. O PNDU gerencia, ainda, um portfólio de projetos de gestão de resíduos perigosos, oferecendo apoio para países em desenvolvimento, como o Brasil, na gestão de resíduos sólidos de maneira ambientalmente correta.

No contexto brasileiro, ante a realidade apresentada, a simples construção de instalações de manejo de resíduos sólidos não tem garantido que o serviço seja prestado de maneira satisfatória, principalmente ao se levar em consideração o percentual de 81,3% de população efetivamente urbana no Brasil (IBGE, 2010); mostrando-se, imprescindível, portanto, a instituição de uma política pública voltada a atuar não apenas na manipulação desses resíduos, mas, também, a frear as práticas comerciais-consumeristas nocivas também ao meio ambiente.

É neste contexto que se insere a Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil, estatuída por meio da lei nº 12.305, de 3 de agosto de 2010, após 20 (vinte) anos de discussão no Congresso Nacional.

Dentre outros preceitos, referida lei estabeleceu diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos produzidos por empresas nacionais, através de ações governamentais e responsabilidades compartilhadas entre a sociedade, agentes privados e os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios)

Nos termos da PNRS, tal responsabilidade agora é compartilhada, sendo o conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores distribuidores e comerciantes, dos consu-

midores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde.

Neste contexto, cada agente relevante deve considerar seu papel e posição na cadeia de valores. A legislação exige um diagnóstico da situação e levantamento de ações preventivas e corretivas, além da criação de metas e procedimentos para minimizar a quantidade de resíduos, reutilizar e reciclar o que for possível, incluindo-se as ações de logística reversa e de saneamento de passivos ambientais, de maneira integrada aos demais planos no contexto e ao sistema de licenciamento ambiental, por exemplo.

Daí o que se tem é que referida norma procura estabelecer critérios específicos para a atuação da sociedade, junto com o Poder Público, no que se refere aos produtos derivados dessa política de consumo desmedido – evitando-se, dessa maneira, externalidades negativas advindas dessas posturas empresariais – como, por exemplo, a implementação obrigatória da Logística Reversa que, segundo a lei, é um instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada.

Sob o viés econômico e financeiro, o que se tem é que, considerando as externalidades positivas da gestão adequada de resíduos sólidos, a legislação coloca também o incentivo econômico e financeiro na forma de desoneração do setor produtivo para as empresas que apliquem adequadamente os princípios da PNRS. Paralelamente, estabelece incentivos para prefeituras e estados que integrem iniciativas de coleta seletiva com o movimento de catadores local, que devem estar organizados em forma de cooperativa ou associação, o que reforça o caráter de resgate social da legislação.

A partir desse entendimento, o governo do Ceará, em junho de 2016, sancionou a lei estadual nº 16.032, disciplinando a Política Estadual de Resíduos Sólidos no Estado, propondo o tratamento desses resíduos através da ação conjunta entre Poder Público e esfera privada, visando uma adequada disposição final dos mesmos; bem como a adoção de um sistema de controle e monitoramento de gestão e gerenciamento integrado de tais resíduos.

Tal postura governamental visa promover, de maneira eficaz e eficiente, a preservação do Meio Ambiente, direito fundamental consagrado pelo artigo 225 da Constituição Federal de 1988, bem como promover a fiscalização dos planos de manejos de resíduos sólidos das empresas.

No contexto nacional, com base nos resultados preliminares, o panorama de planos adequados de manejo e tratamento de resí-

duos perigosos, por exemplo, inclusive por meio da sua reutilização, se mostra tímido, merecendo destaque, todavia, a atuação da iniciativa privada quanto aos resíduos relacionados à agrotóxicos, cimento e pilhas.

Segundo Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB (IBGE, 2010), dos 5.564 municípios brasileiros, apenas 2.937 (52,79%) exercem controle sobre o manejo de resíduos especiais realizados por terceiros. Na pesquisa, foram disponibilizadas as informações sobre os pneumáticos, pilhas, baterias e lâmpadas fluorescentes. Assim, foi destacada a porcentagem de municípios que exercem controle sobre estes resíduos, como apresentado na tabela a seguir:

Tipos de Resíduos	Municípios que exercem o controle de resíduos especiais
Pneumáticos	25,81%
Pilhas e Baterias	10,99%
Lâmpadas Fluorescentes	9,46%

Tabela1: Fonte: PNSB (IBGE, 2010).

No que concerne ao Estado do Ceará, o cenário se mostra embrionário, embora já exista um trabalho, de iniciativa particular, voltado para a coleta desse tipo de material, notadamente, no que se refere a produtos eletrônicos.

Atualmente, existem em Fortaleza, Capital do Ceará, 49 (quarenta e nove) pontos de coletas (Ecopontos) divididos entre as 6 regionais executivas da prefeitura, onde os consumidores podem descartar lixo reciclável, em troca de descontos na conta de luz ou créditos no transporte coletivo (programa recicla fortaleza)

Há, também, programas sociais que se voltam para a coleta e triagem de material reciclável, através de equipamentos específicos para operar com Resíduos Sólidos Reutilizáveis e recicláveis, conforme dados obtidos por meio do PMGIRSF – Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Fortaleza (2012).

Em suma, as principais ações encontradas e difundidas pelas autoridades estadual e municipais no Ceará, são: ampliação do sistema de monitoramento para controlar todos os tipos de resíduos gerados pela iniciativa privada; revisão da legislação sobre os deveres dos grandes geradores quanto à destinação desses materiais; ampliação do programa Recicla Fortaleza¹, utilizando sistema de coleta seletiva ponto a ponto e porta a porta, além da implantação de mais 80 Ecopontos; mais 06 Ecopolos² em regiões com perfis distintos; o novo marco regulatório permitiu mais e melhor fiscalização em relação aos grandes geradores de lixo e esses resíduos devem coletados pelo privado, e não pelo público; também reduziu-se em 20% o número de pontos de lixo na Cidade, contribuindo com o aumento percen-

¹ Incentiva o comportamento sustentável na Cidade por meio da troca de resíduos recicláveis por desconto na conta de energia e crédito no Bilhete Único

² O projeto-piloto do Ecopolo Leste-Oeste, que oferece o programa E-Carroceiro, bonificando aqueles que descartam entulhos. A meta é implantar Ecopolos nos bairros Messejana e Varjota e no entorno das avenidas Bernardo Manuel, Fernandes Távora, Jovita Feitosa e Dom Manuel, que têm áreas com perfis distintos de geração e descarte de resíduos sólidos. A expectativa inicial é que, até 2020, Fortaleza conte com um total de sete Ecopolos, oferecendo 24 lixeiras subterrâneas e 12 km de requalificação urbana, potencializada pelo programa E-Carroceiro e pela fiscalização e ciclomonиторamento.

tual de reciclagem; foi implantado um sistema eletrônico monitora a coleta e destinação final dos resíduos da construção civil de grandes geradores; E-carroceiros; programas de Educação ambiental nas escolas municipais (FORTALEZA, 2018).

Ainda são ações desenvolvidas via PNRS e seu ajustamento pelo estado do Ceará, os Consórcios Públicos, que é a regionalização dos aterros a serem implantados, permitem preservar a autonomia dos entes federados e são disciplinados pela Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, e seu Decreto Regulamentar nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Trata-se de consórcios públicos horizontais nos quais o Estado não participa diretamente da sua composição, restringindo-se às ações de apoio e fomento da atividade, (CEARÁ, 2012).

E quanto as ações voltadas para a coleta de lixo eletrônico, Estado e empresas privadas promovem parcerias de coleta específica para esse tipo de resíduo. No Ceará, a título de exemplo, a empresa ECOLETAS faz o Gerenciamento e a destinação final de Resíduos Eletrônicos para empresas e instituições que buscam soluções legais e ambientalmente corretas. A empresa foi a primeira no Estado do Ceará com licenciamento ambiental para descarte de lixo eletrônico, recolhendo, mensalmente, mais de 20 toneladas de material eletrônico de todo o Nordeste, conforme informações obtidas pelo site da empresa (2017).

Assim, ante a prematuridade de seu PERS, o estado do Ceará vem encontrando alternativas para implementação dessa sistemática protetora do Meio Ambiente, com base no que estabelece a lei federal e estadual, bem como a receptividade do empresariado cearense.

Conclusão

Diante da atual conjuntura mundial, bem como o cenário econômico ambiental que se encontram as nações, a busca por formas alternativas de se unir, de maneira harmônica, o Desenvolvimento (seja econômico, social, político, etc.), com a utilização eficaz e responsável do Meio Ambiente, a promoção de políticas públicas voltadas e garantir a proteção dos recursos naturais se mostra imprescindível para a sociedade moderna, principalmente diante do inevitável fenômeno da globalização e os efeitos de suas consequências.

Neste sentido, o manejo adequado de resíduos sólidos, notadamente os perigosos ao meio ambiente e ao Homem, que são produzidos e rapidamente descartados pela sociedade (gerando externalidades negativas), se mostra como fator preponderante para a preservação da Natureza como um todo, incluindo todos os seus ecossistemas.

Assim, ao se buscar uma solução por meio da Gestão Pública, junto à iniciativa privada, acerca do descarte de seus produtos, se conjectura o desenvolvimento de uma sociedade ecologicamente equilibrada, sustentável e atenta aos interesses das gerações futuras, em pleno respeito ao que predispõe a Constituição Federal de 1988. Ou seja, espera-se impactar e mudar posturas do empresariado nacional, com vistas a minimizar o problema ambiental decorrente do efeito causado por políticas consumeristas agressivas, adotando uma economia circular de desenvolvimento verde.

No Estado do Ceará, em que se pese, já existem modelos e projetos atinentes a essa nova realidade – e de obrigatoriedade legal – o cenário se mostra rudimentar e inicial, embora já se tenha apontado na direção de sua efetivação, mostrando que a sociedade está atenta às políticas públicas de preservação do meio ambiente e se aparelhando na busca desses objetivos.

Referências

- ABRELPEb, Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, 2016.
- BRASIL. Instituto de pesquisa econômica aplicada. Relatório Resíduos sólidos urbanos. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_residuos_solidos_urbanos.pdf. Acesso em 06 de setembro de 2017.
- BRASIL. Lei nº 12.305, de 29 de outubro de 2002. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF. Set, 2017.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Resolução nº 313, de 2 de agosto de 2010. Dispõe sobre o inventário Nacional de Resíduos Sólidos industriais. Brasília, DF. Set, 2017.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Resolução do Conama no 401, de 04 de novembro de 2008. Estabelece os limites máximos de chumbo, cádmio e mercúrio para pilhas e baterias comercializadas no território nacional e os critérios e padrões para o seu gerenciamento ambientalmente adequado, e dá outras providências. Diário Oficial de União, Brasília, 5 nov. 2008.
- CARDOSO, Maione Rocha de Castro. Empregos verdes, desenvolvimento regional e sustentabilidade no nordeste do Brasil. Fortaleza: EdUECE, 2014.
- CEARÁ. Lei nº 16.032, de 20 de junho de 2016. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos no âmbito do Estado do Ceará. Fortaleza, Ce, Set, 2017.
- CEARÁ. Secretaria do meio ambiente. Plano estadual de Resíduos Sólidos. Cenários. Disponível em: <http://www.sema.ce.gov.br/attachments/article/44259/CENARIOS-min.pdf>. Acesso em 05 de setembro de 2017.

CEARÁ. (2012) Consórcios Públicos de Resíduos. Secretaria das cidades – ver em < <http://www.cidades.ce.gov.br/consorcios-publicos-de-residuos> >. Acesso em 25/10/2018.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Coleção Saraiva de legislação. 53ª edição. Edição atualizada, 2016. Editora Saraiva.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Visão da indústria brasileira sobre os resíduos sólidos. Brasília. 2014. Disponível em: <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00006221.pdf>. Acesso em 14 de setembro de 2017.

ECOLETAS. Sítio: <http://ecoletas.blogspot.com.br/2012/01/onde-entregar-lixo-eletronico-em.html>. Acesso em 15 de setembro de 2017.

FORTALEZA. CEARÁ. Secretaria do Meio Ambiente. Plano municipal de gestão integrada de Resíduos Sólidos de Fortaleza. Disponível em: <http://www.progere.ufc.br/wp-content/uploads/2015/08/Plano-Municipal-de-Gest%C3%A3o-Integrada-de-Res%C3%AAduos-S%C3%B3lidos-de-Fortaleza.pdf>. Acesso em 14 de setembro de 2017.

FORTALEZA, CEARÁ. 2018. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-apresenta-ampliacao-de-plano-de-gestao-integrada-de-residuos-solidos>>, acessado em: 25/10/2018.

GIDDENS, Anthony. Sociologia. Tradução Sandra Regina. 4ª Edição. Porto Alegre: Artmed, 2005.

IBGE. Indicadores de desenvolvimento sustentável. Brasil 2010. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursos-naturais/ids/default_2010.shtm. Acesso em: 08 de Setembro de 2017.

IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros, 2013.

IBGE. Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

GONDIM, LINDA, M. P. A pesquisa como artesanato intelectual. Considerações sobre método e bom senso. 1ª Reimpressão. São Carlos: EdUFSCer, 2010.

JR, Arlindo Philipi *et al.* Curso de gestão ambiental. 1ª Edição. Barueri, SP: Manole, 2014.

LOURENÇATTO, Érika Braga. 2006. Uma nova abordagem para avaliação de políticas de gestão de resíduos perigosos: análise da eficiência dinâmica estendida. SILVA, Maria Beatriz Beatriz Oliveira da. Obsolescência Programada E Teoria Do Decrescimento Versus Direito Ao Desenvolvimento E Ao Consumo (Sustentáveis). Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/252>. Acesso em: 07 de setembro de 2017.

MINAYO, Maria Cecília. O desafio do conhecimento. São Paulo: Hucitec, 1992.

NAWKIN, N. Gregory. Principios de microeconomia. Tradução Allan Vidigal Hastings e outros. Ex2 Translate. São Paulo: Cengage

learning, 2013.

STRAUCH, Manuel; ALBUQUERQUE, Paulo Peixoto. Resíduos: como lidar com recursos naturais. Organizadores. São Leopoldo: Oikos, 2008.

SANTAELLA, Sandra Tédde *et al.* Resíduos sólidos e a atual política ambiental brasileira. Fortaleza: UFC/Labomar/NAVE, 2014.

SILVA, Maria Beatriz Beatriz Oliveira da. Obsolescência Programada E Teoria Do Decrescimento Versus Direito Ao Desenvolvimento E Ao Consumo (Sustentáveis). Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/252>. Acesso em: 07 de setembro de 2017.

STANZIOLA, Ricardo. Rio + 20 – Conferência Das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente E Desenvolvimento: Contexto, Principais Temas E Expectativas Em Relação Ao Novo “Direito Da Sustentabilidade. Disponível em: <http://www6.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3638>. Acesso em: 05 de setembro de 2017.

WORLD BANK. What a waste: A Global Review of Solid Waste Management, 2013.

AVAL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

