

✓ 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* (LASCOURMES, 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, Edgilson 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.