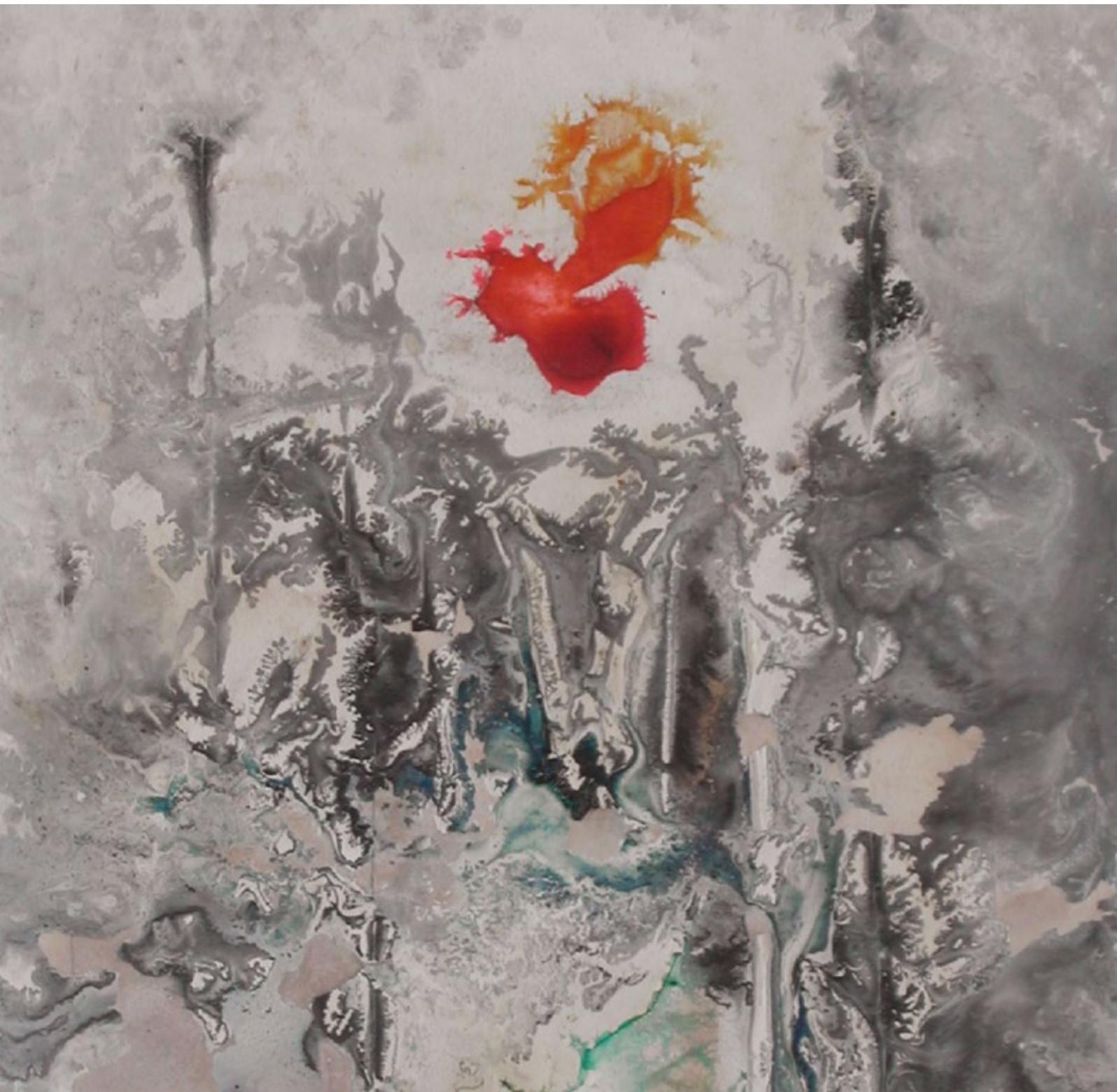


AVAL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

JANEIRO/JUNHO • VOL. 3 • Nº 17 • 2020



AVVAL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

Volume 3 | Número 17 |
Janeiro/Junho de 2020 | ISSN: 2176-9923

Universidade Federal do Ceará

Reitor

Prof. José Cândido Lustosa
Bittencourt de Albuquerque

Vice-Reitor

Prof. José Glauco Lobo Filho

Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação

Prof. Jorge Herbert Soares de Lira

Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis

Prof.ª Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire

Pró-Reitoria de Extensão

Prof.ª Elizabeth De Francesco Daher

Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

Prof. Marcus Vinicius Veras Machado

Pró-Reitoria de Graduação

Prof.ª Ana Paula de Medeiros Ribeiro

Pró-Reitoria de Planejamento e Administração

Prof. Almir Bittencourt da Silva

Pró-Reitoria de Relações Internacionais

Prof. Augusto Teixeira de Albuquerque

Centro de Ciências Agrárias

Diretora

Prof.ª Sônia Maria Pinheiro de Oliveira

Vice-Diretor

Prof. Alexandre Holanda Sampaio

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

Coordenador

Prof. Fernando José Pires de Sousa

Vice-Coordenador

Prof. Gil Célio de Castro Cardoso

Secretaria

Karla Maia Vieira

Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP)

Coordenadora

Prof.ª Alba Maria Pinho de Carvalho

Vice-Coordenador

Prof. Alcides Fernando Gussi

Secretaria

Vânia Maria Fraga Pereira

Revista Avaliação de Políticas Públicas – AVAL

Editores

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

Obra da Capa

"Madrugada", 1959
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 3

Número 17

Janeiro/Junho de 2020

ISSN: 2176-9923

Sumário

- 6 Editorial
- 8 Apresentação
Igor da Costa Borysow
- 12 Bases filosóficas e epistemológicas da avaliação:
caminhos a serem trilhados
Max Felipe Vianna Gasparini
- 32 Tecendo Redes e Conexões no Campo da Avaliação
em Saúde: a construção de uma trajetória
Marly Marques da Cruz
- 54 Trilhas na avaliação para gestão de programas:
o aprender ao fazer
Paulo Germano de Frias
Lygia Carmen de Moraes Vanderlei
- 74 Por que avalio? Como avalio? O que aprendi ao avaliar?
Juarez Pereira Furtado
- 112 Desafios e aprendizados na institucionalização
de um sistema de avaliação em uma universida-
de federal
Marcos Vinicius Pó
- 128 A emergência do novo coronavírus (SARS-CoV-2) e
as respostas governamentais ao redor do mundo
Anderson Cristopher dos Santos
Rodolfo Finatti
- 150 Estar em isolamento social: quando a desigualdade
atua como fator
Danyelle Nilin Gonçalves
Irapuan Peixoto Lima Filho
Harlon Romariz Rabelo Santos
Rafael de Mesquita Ferreira Freitas

EDITORIAL

O tempo histórico nos atropela: até o momento do fechamento da presente edição da AVAL, vivenciamos a pandemia mundial do COVID 19, a maior dos últimos cem anos. Muitos são os desafios em cena, dados os impactos não apenas na saúde, mas em outras dimensões das nossas vidas, como na economia, educação e cultura. Precisaremos de tempo amplo para dimensionar e elaborar, por meio de pesquisas e análises, os múltiplos efeitos do coronavírus nos modos de organização das sociedades, nos processos de subjetivação dos indivíduos e ainda no trato do poder público com a população, sobretudo os mais vulneráveis. No Brasil, quando, até o momento, se registram milhares de mortes, emerge como fundamental na cena do debate público uma reflexão sobre o alcance e limites das políticas públicas em responder a tantos impactos.

O contexto nos conduziu a pensar acerca da contribuição que este presente número da AVAL podia ter ao provocar reflexões e apontar possíveis horizontes para a agenda da avaliação das políticas públicas, que marca, desde sempre, o propósito editorial da revista. Como se verá, o leitor encontrará, nessa edição, um esforço de apresentar um número que, mesmo que em condições bastante adversas, permite um desafio reflexivo sobre o tempo presente.

Coincidências acontecem e, no nosso caso, para este volume, nos favoreceram. No ano passado, sempre na tentativa de ampliarmos redes interinstitucionais, havíamos aceitado a publicação do Dossiê Temático “Estudos Avançados de Avaliação de Políticas, Programas e Serviços”, proposto pelo Prof. Juarez Furtado e Igor da Costa Borysow, ambos do Laboratório de Avaliação em Saúde (UNIFESP), que compõem artigos sobre a avaliação e saúde pública. Os artigos apresentam experiências, trajetórias, pensamentos e práticas de autores, que, em seu conjunto, delineiam a diversidade do campo da avaliação, mostrando seus itinerários no país, bem como suas perspectivas futuras.

O supracitado Dossiê, detalhado ao leitor em seus pormenores na apresentação escrita por Igor da Costa Borysow para este volume, foi construído em tempos que antecedem à pandemia, mas (coincidentemente) se reveste em potência reflexiva para os estudiosos da avaliação que estão à procura de pensar, criticamente, uma avaliação para novos tempos.

Contudo, dada a potência e complexidade do novo cenário, para além do dossiê, decidimos investir mais nesse campo de reflexão acerca dos impactos do COVID-19. Chamamos pesquisadores, selecionados em uma prospecção prévia, que estivessem investigando

e refletindo, diretamente, sobre o tema, debruçados nas suas áreas de pesquisa. A ideia era que apresentassem conclusões, ainda que bastante provisórias, demonstrando suas primeiras impressões, como numa fotografia, do momento atual em que vivemos.

Como resultado dessa chamada, selecionamos dois ensaios, que tributamos como tendo um caráter memorialístico, como um registro intencionado desse momento que, cremos, poderão subsidiar futuras avaliações. Assim, o ensaio dos autores Anderson Christopher dos Santos (Departamento de Políticas Públicas – UFRN) e Rodolfo Finatti (Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais – UFRN) apresenta uma reflexão ampla acerca das políticas governamentais no enfrentamento à pandemia de Covid-19, tomando como base países de diferentes localidades. De caráter ainda exploratória, a pesquisa se centra em refletir sobre como a trajetória de um país parece ter peso explicativo no êxito das políticas governamentais e nos modos de operacionalização das capacidades estatais, indicando como países, a partir de seus contextos históricos, respondem à aguda crise mundial epidêmica ora em curso.

Com perspectiva mais local, no âmbito da cidade de Fortaleza, o ensaio de Danyelle Nilin Gonçalves (Departamento de Ciências Sociais- UFC), Irapuan Peixoto Lima Filho (Departamento de Ciências Sociais- UFC), Harlon Romariz Rabelo Santos (UGRS) e Rafael de Mesquita Ferreira Freitas (UFC) traz uma problematização que eclode como central na pandemia, qual a seja, a desigualdade social. Para tanto, baseiam-se em resultado de pesquisa realizada em 120 bairros da cidade de Fortaleza, no mês de abril de 2020, que apontam como as desigualdades sociais, que atravessam a cidade, vêm influenciando a maneira como os bairros vivenciam (ou não) o isolamento social.

Deixemos, por ora, para leitor se debruçar sobre os artigos e ensaios deste volume da AVAL, na esperança de continuarmos a estimular, em torno do debate acerca da avaliação, novos rumos para as políticas públicas na direção da afirmação da vida.

Alcides Gussi
Andrea Pinheiro
Danielle Maia Cruz
Gil Célio Cardoso
Editores

APRESENTAÇÃO

No momento atual, em que políticas, ações do setor privado e da sociedade civil parecem ser ameaçadas por forças diversas que não priorizam os efeitos substantivos das políticas públicas e programas de saúde sobre a melhoria da saúde das populações, notadamente no contexto da pandemia do COVID-19 e seus impactos – que se abateram sobre o mundo e, de forma bastante grave, no Brasil – parece relevante levantar uma discussão a respeito da avaliação de programas e serviços de saúde.

Com este intuito, apresento, neste volume da AVAL – Revista de Avaliação de Políticas Públicas, o Dossiê Temático “Estudos Avançados de Avaliação de políticas, programas e serviços”, que, em seu conjunto, compõem artigos que trazem reflexões, com diferentes perspectivas, sobre a avaliação em saúde.

Os artigos são oriundos dos seminários apresentados pelos autores no decorrer do “Curso Avançado de Avaliação de políticas, programas e serviços”. Esta iniciativa foi liderada pelo prof. Dr. Juarez Pereira Furtado, líder do Laboratório de Avaliação em Saúde da Unifesp¹, e executada em colaboração com os demais membros do laboratório, alunos de diferentes programas de pós-graduação cujos temas de teses e dissertações envolvem a temática da avaliação em saúde².

Para este curso, foram convidados professores e pesquisadores com larga experiência em avaliação de programas e serviços de saúde a fim de aprofundar o debate e provocar reflexões sobre o que tem sido produzido acerca de teorias e práticas avaliativas no setor público no Brasil, a saber: Marly Marques da Cruz, da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca; Alcides Gussi, do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas – MAPP da Universidade Federal do Ceará (UFC); Paulo de Martino Jannuzzi, da Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE/IBGE; Paulo Germano de Frias, do Instituto de Medicina Integral Fernando Figueira (IMIP); Juarez Pereira Furtado, da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp); Marcos Vinícius Pó, da Universidade Federal do ABC (UFABC); Rogério Renato Silva, da Pacto Organizações Regenerativas; Naércio Menezes Filho, do Centro de Gestão e Políticas Públicas (CGPP) do Insper; e Zulmira Araújo Hartz, da Universidade Nova de Lisboa.

Ao todo, foram realizados nove encontros, entre os dias 16 de agosto e 13 de dezembro de 2018, com a duração aproximada de duas horas e meia. Alunos de programas de pós-graduação de diversas regiões do país puderam participar do curso, o que foi

efetivado por meio de vídeo aulas síncronas, que possibilitaram a interação dos alunos com perguntas no momento das aulas, contribuindo com reflexões a partir de olhares diversos sobre a avaliação³.

O convite a estes pesquisadores para que proferissem seus seminários no Curso foi baseado na proposição de três questões centrais: *Por que avalio? Como avalio? O que aprendi ao avaliar?* Os pesquisadores tiveram a liberdade de discorrer sobre suas trajetórias, considerando suas atuações profissionais e produções científicas, realizando reflexões epistemológicas e metodológicas sobre a avaliação, especialmente em saúde. Contudo, as aulas não consistiram apenas na revisão de conceitos básicos sobre a avaliação, mas focaram no desenvolvimento de teorias e métodos, e sua aplicação em pesquisas acadêmicas e avaliações, considerando a trajetória de cada autor.

Os artigos, apresentados neste Dossiê Temático, são produtos das reflexões produzidas nesses seminários com acréscimos realizados posteriormente pelos próprios autores. Em seu conjunto, os artigos trazem construções teórico-metodológica dos autores, não apenas a partir de uma diversidade de perspectivas, mas também apresentam adensamento de ideias construídas ao longo das suas trajetórias, com os resgates e usos de referenciais do campo avaliativo em adaptações criativas, exigidas no confronto com a realidade brasileira.

Ao longo deste Dossiê, o leitor poderá constatar, de maneira concreta, uma fração do espaço social da avaliação em saúde no Brasil, formado por agentes oriundos de diferentes instituições acadêmicas, com inserções no campo burocrático, que se orientam na busca por reconhecimento e hegemonia nesses campos. Isso demonstra, como já apontava Furtado e Vieira da Silva (2014)⁴, que há um trânsito constante dos agentes formadores desse espaço social entre os campos burocrático e científico, ou seja, suas trajetórias flexibilizam, em muitos momentos, as fronteiras fixadas entre pesquisa, avaliação e gestão, ou entre pesquisa científica, pesquisa avaliativa e avaliação normativa.

Desse modo, os artigos articulam, como se poderá ver, experiências desses dois campos referidos para formular pensamentos e circunscrever produções sobre avaliação.

Contudo, apesar de tal diversidade, os autores congregam-se por meio do seu interesse pela avaliação e pelo aperfeiçoamento do SUS ao dedicarem, em suas pesquisas e produções, ao aprofundamento sobre programas e serviços de saúde, buscando estimular a apropriação de novos mecanismos de gestão pelos

¹ O Laboratório de Avaliação em Saúde, liderado pelo Prof. Juarez Pereira Furtado, foi criado em 2007 e desde então vem desenvolvendo estudos, formações e investigações em torno da temática da avaliação de maneira interdisciplinar e interinstitucional.

² A saber: eu, Igor da Costa Borysow, defendi tese sobre a avaliação do Consultório na Rua do SUS; Max Felipe Gasparini desenvolveu dissertação que avaliou o Programa Mais Médicos pela ótica da Longitudinalidade e Integralidade; Patrícia Caroline Iacabo Gomes concluiu a dissertação “Uma pesquisa avaliativa sobre os Núcleos de Apoio à Saúde da Família”; Wagner Yoshizaki Oda produziu dissertação sobre a qualificação de instrumento voltado às condições de moradia e inserção social de usuários de CAPS; Adriana Pinheiro Carvalho está concluindo dissertação sobre a análise de implantação de moradias assistidas para população em situação de rua; e Elis Alquezar, atuante na área de avaliação de programas e projetos.

³ As aulas encontram-se disponíveis nos seguintes links:

1. Profa. Marly Cruz

<http://conferencia.unifesp.br/p34d7u6rt0s/>

2. Prof. Alcides Gussi

<http://conferencia.unifesp.br/p3vnt5ey91a/>

3. Prof. Paulo Januzzi

<http://conferencia.unifesp.br/p5yt4ltm7d0/>

4. Prof. Paulo Frias

<http://conferencia.unifesp.br/p2qjjhj525h/>

5. Prof. Juarez Furtado

<https://www.youtube.com/watch?v=oirW3MvnPas>

6. Prof. Marcos Pó

<https://www.youtube.com/watch?v=ORFjUgHPTtQ>

7. Prof. Rogério Silva

<https://www.youtube.com/watch?v=1R-u50O5XdU>

8. Prof. Naércio Menezes Filho

<https://www.youtube.com/watch?v=YxeHi3TFBqE>

9. Profa. Zulmira Hartz

<http://conferencia.unifesp.br/p1t80hgkz3l/>

⁴ FURTADO, Juarez Pereira; VIEIRA-DASILVA, Ligia Maria. A avaliação de programas e serviços de saúde no Brasil enquanto espaço de saberes e práticas. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 30, n. 12, p. 2643–2655, 2014.

agentes neles envolvidos, sejam técnicos, gestores, trabalhadores e usuários.

O Dossiê apresenta quatro artigos oriundos das aulas do curso, que são prefaciados pelo ensaio teórico de Max Felipe Gasparini, membro do Laboratório de Avaliação em Saúde da Unifesp e consultor da Move Social, que desenvolve relevante discussão sobre as bases filosóficas e epistêmicas da avaliação, convidando o leitor a aprimorar seu olhar sobre suas diferentes abordagens e fundamentos, e a abrir o seu olhar para os quatro artigos que seguem.

O artigo de Marly Cruz, membro do Laboratório de Avaliação de Situações Endêmicas Regionais e Coordenadora do Programa de Pós Graduação de Saúde Pública ENSP/Fiocruz, apresenta a trajetória da autora, evidenciando seu investimento em estratégias de construção de capacidades e habilidades em Monitoramento e Avaliação para o SUS por meio da perspectiva teórico-metodológica construtivista.

Em seguida, o artigo de Paulo Frias, que atua no Programa de Pós-graduação de Avaliação em Saúde do IMIP, expõe, com a contribuição de Lygia Vanderlei, sua experiência em avaliações considerando questões institucionais e organizacionais, e mostra os caminhos trilhados pela avaliação na gestão de saúde.

No terceiro artigo, Juarez Furtado, líder do Laboratório de Avaliação em Saúde da Unifesp, apresenta sua trajetória articulada às bases teórico-metodológicas da avaliação e debate, ao longo de sua narrativa, questões pertinentes ao próprio avaliador no tocante à tomada de posição diante de suas concepções de mundo e consequentes formas de compreender e explicar a realidade, que refletem em sua produção científica, circunscrevendo as escolhas metodológicas e a definição de objeto de pesquisa pelo avaliador.

Finalizando o Dossiê, Marcos Pó, do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da UFABC, aborda a avaliação do ensino superior, apresentando o histórico de legislações voltadas ao tema e o processo de institucionalização de um sistema avaliação na universidade.

Espero que os artigos do Dossiê possibilitem ao leitor a identificação de contornos, convergências e divergências acerca do pensamento e práticas avaliativas no Brasil sobretudo, como salientei no início desta apresentação, no contexto da pandemia do COVID 19, que até o presente momento nos afeta em múltiplas dimensões, no momento em que publica este volume da AVAL.

Em suma, o leitor encontrará um rico material que favorece a formação e o aprimoramento de novos pesquisadores de avaliação políticas, programas e serviços, não apenas do setor saúde, mas dos demais setores da área social.

Reconheço, contudo, a ausência de outros pesquisadores, não menos importantes, que atuam no espaço social da avaliação, mas que, por limitações de tempo e conflitos de agendas, impossibilitaram suas presenças neste Dossiê.

Igor da Costa Borysow

(Laboratório de Avaliação em Saúde/UNIFESP-SP)