



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma análise dialética do seu processo de construção no Brasil

Frednan Bezerra Dos Santos, Thayanny Lopes Do Vale Barros

[ARTIGO] GT 2 Análise de Políticas Públicas

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma análise dialética do seu processo de construção no Brasil

RESUMO

Neste artigo apresentamos reflexões sobre a avaliação de políticas e programas sociais inserida no ciclo das políticas públicas e destacamos os desafios atuais para esse ramo da pesquisa social aplicada. Nosso objetivo consiste em debater o percurso da pesquisa avaliativa no Brasil e seus desafios atuais. Para tanto, realizamos revisão da literatura recente sobre a temática. A avaliação, apesar de sua heterogeneidade, ganhou centralidade no processo das políticas públicas e assim, tornou-se elemento fundamental para o processo de tomada de decisão. A partir dos seus desdobramentos, trajetórias e perspectivas no percurso histórico, buscamos traçar a compreensão de estudiosos do tema, apontando para os desafios da pesquisa avaliativa na atualidade. Contudo, compreendemos que a avaliação de políticas e programas sociais obedece a um processo contraditório e não linear, pois não é um ato neutro e nem exterior às relações sociais.

Palavras-chaves: Políticas Públicas. Pesquisa Avaliativa. Brasil.

ABSTRACT

In this article, we present reflections on the evaluation of social policies and programs within the cycle of public policies and highlight the current challenges for this branch of applied social research. Our aim is to discuss the course of evaluative research in Brazil and its current challenges. Therefore, we performed a review of the recent literature on the subject. Evaluation, despite its heterogeneity, gained centrality in the public policy process and thus became a fundamental element in the decision-making process. From its developments, trajectories and perspectives in the historical course, we seek to trace the understanding of scholars on the subject, pointing to the challenges of evaluative research today. However, we understand that the evaluation of policies and social programs follows a contradictory and non-linear process, as it is not a neutral act nor external to social relations.

Keywords: Public Policy. Evaluative Research. Brazil.

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa avaliativa se estrutura a partir do refinamento das ações estatais em meio ao contexto de crise fiscal dos Estados num ambiente de hegemonia do pensamento neoliberal. No Brasil, destaca-se o processo de redemocratização enquanto ponto de partida da pesquisa avaliativa, mas é na década de 1990, com as exigências do ajuste neoliberal que esse campo se consolida.

A avaliação, apesar de sua heterogeneidade, ganhou centralidade no processo das políticas públicas e tornou-se elemento essencial para a tomada de decisão. Assim, destacamos de forma breve a avaliação no percurso histórico, contudo, sem a pretensão de aprofundar sobre o diverso elenco de técnicas ou manuais metodológicos.

No texto buscamos compreender a avaliação inserida no debate social, ou seja, no jogo de poder dos mais diversos agentes (classes sociais, partidos políticos, movimentos sociais) que interferem na decisão e na elaboração das políticas públicas. O que pretendemos de fato é pontuar a avaliação esmiuçando reflexões sobre os processos e fundamentos políticos voltados para apresentação de soluções para a sociedade. É por conta dessa necessidade que a avaliação das políticas públicas se expande e passa a subsidiar ações governamentais.

Na primeira parte do artigo destacamos a avaliação como centro do processo das políticas públicas, explicando seu percurso de expansão com a experiência norte-americana, passando pelo contexto latino americano e finalizando com as características da experiência brasileira. Em seguida, enfatizamos o processo de tomada de decisão.

Para o segundo conjunto de observações, tratamos dos desafios da avaliação das políticas públicas na atualidade. Para tanto, buscamos situar os diversos entendimentos e conceitos sobre avaliação para então apontar como está inserida em um processo político e contraditório, assim evidenciamos como desafio para a análise de políticas públicas a compreensão da totalidade dos processos sociais.

2 AVALIAÇÃO NO PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação possui um papel de destaque no processo de análise das políticas públicas, sendo um elemento essencial no gerenciamento da administração pública. Nesta seção, vamos abordar a avaliação como tema central no processo das políticas públicas. Portanto, entendemos que a avaliação está presente em todo o processo das políticas públicas e não se limita a um momento estanque.

2.1 A avaliação como cerne do processo das políticas públicas

No percurso histórico, a avaliação de políticas e programas sociais se expandiu a partir dos Estados Unidos nos anos 1960, com foco nos programas de combate à pobreza. Nesse período, se registrou uma grande ampliação de financiamento para avaliação de programas sociais, objetivando a criação de modelos que pudessem dimensionar o grau de sucesso/fracasso das instituições estatais na área social (SILVA, 2013).

Nesse contexto, Silva (2013) assinala que se estruturou uma “indústria da pesquisa avaliativa” com cursos e treinamento de graduação e pós-graduação em análise de políticas e pesquisas em diversas universidades norte-americanas. Entretanto, esse esforço

inicial foi marcado por um caráter “quantitativista e neutralista”, voltado apenas para a eficácia e eficiência das políticas, ignorando as variáveis contextuais.

Já nos anos 1990, a avaliação passou a ser utilizada como possibilidade de controle do Estado por meio das políticas na busca pela eficiência dos gastos públicos e da eficácia das políticas e programas sociais, sendo inclusive exigência de organismos financeiros internacionais, no contexto do neoliberalismo e da reforma do Estado.

Nesse período nas democracias ocidentais de modo geral, e na América Latina em particular, se testemunhou a busca do fortalecimento da função da avaliação na gestão governamental. Tal processo foi justificado pela necessidade de “modernização” da gestão pública, em um contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma dos Estados.

No Brasil, se verifica a partir dos anos 1980, a expansão da avaliação de políticas e programas sociais, quando os movimentos sociais elevam a pressão pela redemocratização e passam a demandar políticas sociais universalizadas, enquanto direito de cidadania.

Trevisan e Hans (2008), ao relatar o boom da análise das políticas públicas, impulsionada pela transição democrática, destacam os motivos de sua expansão: em primeiro o deslocamento da agenda pública ao “modelo brasileiro” de desenvolvimento, em segundo lugar, maior interesse sobre as condições de efetividade da ação pública e em terceiro a difusão da ideia de reforma do Estado como fator determinante na propagação de estudos no campo das políticas públicas.

Mas, foi, sobretudo, na década de 1990 com a adesão à agenda neoliberal que a avaliação adquire status de exigência, em especial por conta dos compromissos do governo brasileiro com agências multilaterais, que a pesquisa avaliativa ganha destaque no Brasil, mas com a primazia de uma perspectiva gerencial/técnica em detrimento à dimensão política.

Para Marques (2013), o desenvolvimento da literatura nacional tem avançado e se depara com pelo menos “três fronteiras” fundamentais: primeiro a conexão entre a produção de políticas públicas e os processos legislativos e a dinâmica da democracia no Brasil; Em segundo lugar, os estudos sobre os formatos institucionais; Por fim, sobre o funcionamento do Estado a partir da análise da burocracia.

Parece-me que o desenvolvimento articulado recente das três agendas citadas têm trazido um acúmulo substancial de conhecimento a essa área temática, quando comparado com o patamar em que nos encontrávamos em décadas passadas. Essa produção recente tem avançado de maneira informada pelos paradigmas e debates teóricos (nacionais e internacionais), reduzindo o risco de fragmentação analítica, mas ao mesmo tempo tem ancorado fortemente sua produção empiricamente, especificando efeitos e processos e fazendo avançar nosso conhecimento concreto. A combinação dessas duas dimensões me parece absolutamente essencial para que possamos melhor compreender nosso Estado e suas políticas. (MARQUES, 2013, p.46).

Embora Marques (2013), indique que ainda existe um longo caminho a ser percorrido, em termos comparativos com a literatura internacional, enfatiza que o debate teórico e a pesquisa empírica avançam no Brasil.

Já Souza (2007), ao discorrer sobre o que chamou de “estado da arte” nas políticas públicas, faz breve resgate histórico sobre a avaliação de políticas públicas no Brasil e destaca a austeridade fiscal, que entendemos enquanto uma faceta da hegemonia neoliberal, que se materializa nas metas da política fiscal, que afeta as políticas sociais que diante das restrições passam de universais a focalizadas.

Souza (2007) coloca em evidência o ciclo da política pública, que para ela é constituído pela definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Sendo que essa abordagem destaca a definição da agenda política. Dentre as várias vertentes teóricas elencadas pela autora enfatizamos a neo-institucionalista com enfoque na ação racional enquanto cerne da tomada de decisão:

A ação racional também depende das percepções subjetivas sobre alternativas, suas consequências e avaliações dos seus possíveis resultados. Sem negar a existência do cálculo racional e auto-interessado dos decisores, esses ramos do neoinstitucionalismo afirmam que o cálculo estratégico dos decisores ocorre dentro de uma concepção mais ampla das regras, papéis, identidades e ideias. (SOUZA, 2007, p.91)

Um traço marcante apontado por Souza (2007) sobre as vertentes neo-institucionalista na avaliação de políticas públicas está na simplicidade e elegância das análises, em especial, na vertente da escolha racional, o que nos remete imediatamente para a influência do pensamento econômico que através do instrumental analítico neoclássico que “dominou as ciências sociais”, em especial norte americana, com o viés quantitativista que necessariamente dialoga com o avanço do processamento e análise de dados advindos do desenvolvimento de novas tecnologias.

No entanto, vozes dissonantes não deixaram de existir e, dentre essas, destacamos Silva (2001, 2013 e 2020), que entende a pesquisa avaliativa como instrumento de mudança social ao construir conhecimento com compromisso social:

O desenvolvimento de uma consciência e de prática do controle social pelos técnicos, o interior das instituições, e pelos usuários dos programas sociais, no âmbito dos conselhos de gestão de políticas públicas e do movimento social organizado, pode fortalecer a luta por mudança social. (SILVA, 2013, p. 115).

Para Silva (2013), esse pressuposto orientador da formação se ergue a partir de um referencial metodológico que entende que a avaliação de políticas e programas sociais

exige a análise dialética das dimensões técnica e política. Assim, a dimensão política busca descortinar a realidade em suas múltiplas determinações buscando a compreensão dos processos contraditórios. De tal modo, a pesquisa avaliativa está focada em responder como as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas. Para a autora, o ponto de partida são as “situações problema” que, por pressão social, podem transformar-se em questões sociais merecedoras de intervenções.

De acordo com Silva (2013), a pesquisa avaliativa é uma aplicação sistemática de procedimentos que visam apreender a concepção, o desenho, o processo de implementação e objetivos de programas e políticas sociais através de metodologias científicas, com o objetivo de julgar e modificar/aperfeiçoar as várias etapas do processo de construção das ações.

A avaliação possui um papel fundamental no processo de análise das políticas públicas, sendo um elemento chave no gerenciamento da administração pública. Ela está presente em todo o processo das políticas públicas e não se limita a um momento no final do processo, ao contrário, se refere a todo ele, incorporando a elaboração de seu objeto, objetivos, bem como procedimentos do processo de intervenção e resultados.

2.2 A pesquisa avaliativa e a tomada de decisão

Conforme Silva (2020) o desenvolvimento da teoria e prática da pesquisa avaliativa remonta à década de 1950, mas é na década de 1970 que a literatura indica o desenvolvimento de um novo estágio centrado na utilização pragmática da avaliação para os processos decisórios. Assim, foi com a síntese dos estágios embrionários da pesquisa avaliativa que possibilitou a construção da dimensão política na concepção de avaliação, o que implica “*perceber a pesquisa avaliativa mais que mera aplicação de métodos e procedimentos técnicos*” (SILVA, 2020, p. 232).

Segundo Chaves (2014) a forma de inserção do instrumental avaliativo na gestão das políticas e programas produz efeitos que podem ser positivos ou negativos, pois se por um lado cria uma forma de prestação de contas das ações estatais, por outro pode criar uma cultura compulsória de valoração e quantificação de resultados através de indicadores que se encerra em si mesmos:

Nesse sentido, a inclusão da prática da avaliação produziu um efeito ilusório dos dados e indicadores sociais ao conferir credibilidade e certificação às informações e ações submetidas a processos avaliativos. Como estratégia governamental e de prestação de contas das ações governamentais é possível afirmar que a inclusão da avaliação como etapa obrigatória da ação governamental possibilita maior transparência das ações e um maior comprometimento do Estado com as políticas sociais. (CHAVES, 2014, p. 75).

A partir da análise apresentada por Chaves (2014) é possível compreender que a avaliação de políticas públicas pode produzir tanto efeitos positivos como negativos na medida em que pode trazer transparência para as ações governamentais, mas também possibilita o “risco” da cultura valorativa descontextualizada da realidade.

Para a compreensão da avaliação de políticas e programas sociais entendemos que se faz necessário ter a dimensão de todo o processo, pois segundo Silva (2013), ela está carregada de intencionalidades, possui dimensão política e se estrutura por um conjunto de procedimentos científicos que a qualifica como geradora de conhecimento.

Portanto, a avaliação das políticas públicas em sua totalidade exige situá-la enquanto parte de um ciclo que engloba diversos momentos, num processo não linear, sobretudo dialético, tendo em vista que o ciclo das políticas públicas envolve diferentes sujeitos, jogos de interesses, ações e omissões, decisões e não decisões, condicionados por processos econômicos, políticos e culturais de uma sociedade.

Segundo Silva (2013):

A avaliação é, por conseguinte, considerada parte dos processos das políticas públicas, e apontada a sua dimensão política, na medida em que a prática da avaliação depende de interesses dos diferentes sujeitos que entram e saem nos diferentes momentos do processo das políticas públicas, expresso por sua concepção, formulação e implementação em contextos geográficos locais, estaduais e federais, influenciados ainda por diferentes realidades políticas e administrativas. (SILVA, 2013, p. 34).

Para a autora, a política pública, desde a sua formulação, envolve mobilização e alocação de recursos, trabalho e poder, em um ambiente marcado por interações entre sujeitos com interesses diversos e incertezas sobre processos e resultados.

Arretche (2001) corrobora com a não linearidade apontada por Silva (2013) ao destacar que uma política ou programa social dificilmente será implementado inteiramente de acordo com o desenho proposto e planejado, o que não implica necessariamente em uma avaliação negativa da política/programa. Em seguida, explica porque a implementação transforma as políticas no processo de execução:

Assim, para superar uma concepção ingênua da avaliação de políticas públicas, que conduziria necessariamente o avaliador a concluir pelo fracasso do programa sob análise, é prudente, sábio e necessário admitir que a implementação modifica as políticas públicas. (ARRETCHÉ, 2001, p. 43).

Essa “concepção ingênua” da pesquisa avaliativa deve ser superada a partir de instrumentais flexíveis, assim destacamos o entendimento de Silva (2013) que indica a necessidade da avaliação de políticas e programas sociais seja construída de modo que se aproprie da dialética entre as dimensões técnica e política.

[...] a definição dos procedimentos mais adequados para a avaliação de determinada política ou programa social **não ocorre previamente**. Essa definição se situa no âmbito do planejamento de cada experiência avaliativa, tendo como critérios o referencial teórico selecionado; a natureza da política ou programa a ser avaliado; o objeto e os objetivos da avaliação e as **condições concretas** para sua realização (tempo e recursos de todas as ordens). (SILVA, 2013, p. 92, *grifos nossos*).

De acordo com Silva (2013), a questão central é a tomada de decisão sobre o que será considerado objeto da ação do poder público, sendo assim incluído na agenda pública, o que sempre ocorre dentro do processo decisório da gestão pública, sendo que: *“A não decisão sobre dada situação ocorre quando indivíduos ou grupos de influência política ou o próprio sistema político trabalham para deixar de fora das decisões e da própria agenda determinados problemas (issues) da arena política”*. (SILVA, 2013, p. 24).

Tomada a decisão de incluir um objeto no rol das ações da agenda governamental, cabe agora analisar o processo de implementação dos programas e ou políticas. Portanto, é fundamental definir, de forma clara, o que Silva (2013) entende por implementação: *“[...] a fase de execução de serviços para o cumprimento de objetivos e metas preestabelecidos, tendo em vista obter resultados pretendidos”*. (SILVA, 2013, p. 26).

Essa perspectiva evidencia a complexidade do processo das políticas públicas, exigindo uma concepção abrangente de avaliação que capture as dimensões presentes em qualquer programa, que para Arretche (2001) se resume em duas dimensões: *“[...] que podem ser analiticamente desagregadas, i) objetivos e ii) uma metodologia ou estratégia pela qual pretende-se que estes objetivos sejam atingidos”*. (ARRETCHE, 2001, p. 44).

A definição da estratégia para Arretche (2001) é uma escolha entre alternativas possíveis, logo cabe ao pesquisador tomar a decisão dos caminhos a seguir a partir dos seus objetivos, mas sem perder de vista *“[...] que um mesmo objetivo pode ser atingido através de diversas modalidades de ação.”* (ARRETCHE, 2001, p. 44).

Desse modo, a decisão estratégica reflete preferências do tomador de decisão e pode ser contrariada por aqueles que executam a política, ou seja, um programa é o resultado de uma combinação complexa de decisões de diversos sujeitos, que podem convergir ou divergir.

A despeito dos esforços de regulamentação da atividade dos implementadores, estes têm razoável margem de autonomia para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços a serem oferecidos. Neste sentido, eles têm a prerrogativa de, de fato, fazer a política. É esta autonomia que, por sua vez, lhes permite atuar segundo seus próprios referenciais. (ARRETCHE, 2001, p. 45).

Para Arretche (2001), mesmo que uma adequada estrutura de incentivos seja fundamental para a implementação de qualquer política, é somente no processo de avaliação que podemos mensurar os possíveis desvios do desenho original e propor ajustes.

Para Gertler *et al.* (2018):

As avaliações de impacto são necessárias para orientar os formuladores de políticas públicas a respeito de uma série de decisões, que vão dos cortes em programas ineficazes à ampliação das intervenções que funcionam, ao ajuste dos benefícios e à seleção entre várias alternativas de programas. (GERTLER *et al.*, 2018, p. 24).

Compreendemos que a avaliação de políticas e programas sociais representa uma ação para mudar o comportamento ou desempenho de uma política ou programa e, além disso, oferecer informações para decisores políticos, visando tornar a avaliação um instrumento de ajuste. Assim, se faz imperioso refletir sobre os desafios da pesquisa na atualidade.

3 DESAFIOS PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ATUALIDADE

Para falar dos desafios atuais para a avaliação de políticas públicas vamos começar com a contribuição de Souza (2007), o qual destaca que a formulação de políticas públicas constitui-se na expressão das plataformas políticas vencedoras no processo eleitoral. Assim, *“Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”*. (SOUZA, 2007, p.79).

O entendimento apresentado por Souza (2007) nos interessa por colocar em destaque as intencionalidades presentes no processo de avaliação, sendo que avaliar significa atribuir valor, determinar a valia de algo. Assim, constitui um esforço de aferir efeitos reais, determinar o que é bom, ruim, positivo, negativo. Para Silva (2013), trata-se de um julgamento valorativo, portanto, não representa um ato neutro e nem exterior às relações de poder, mas é um ato, sobretudo político, que requer exercícios de objetivação, independência e ações interdisciplinares.

Mas, para a pesquisa avaliativa o julgamento não pode ocorrer sem a devida explicação do processo da política pública e dos sujeitos da avaliação, assim *“fazer pesquisa constitui um processo de trabalho complexo que envolve teoria, método, operacionalização e criatividade.”* (MINAYO, 2014, p. 19).

Ainda que a bibliografia especializada indique múltiplas interpretações vamos destacar Minayo (2014) que destaca o *“indissociável imbricamento entre subjetivo e objetivo, entre atores sociais e investigadores, entre fatos e significados, entre estruturas e representações.”* (MINAYO, 2014, p. 60). E ainda ressalta a concordância que a subjetividade e o simbólico são partes integrantes da realidade social.

Trevisan e Hans (2008) advertem que não existe consenso quanto ao que seja avaliação de políticas públicas, pois se admite múltiplas definições e muitas delas inclusive contraditórias. Assim, a partir da compreensão da totalidade, o nosso ponto de partida para reflexão sobre os desafios da pesquisa avaliativa será dado pela definição de avaliação construída por Nemes (2001):

A avaliação é aqui definida como parte de um projeto que procura auxiliar os formuladores de políticas, gerentes, e agentes, a desenvolver objetivos e resultados esperados para um programa de forma mais clara. Nesse sentido, a avaliação pode contribuir para identificar objetivos que estejam “encobertos”, que não estejam claramente enunciados, assim como para desenvolver consensos sobre quais são os objetivos mais operacionalizados. (NEMES, 2001, p. 16).

Nemes (2001) é enfática em afirmar que não existem metodologias “prontas”: *“É preciso ressaltar de novo aqui que o método depende do objetivo e do objeto da avaliação. O objetivo depende muito do nível da intervenção que se quer avaliar.”* (NEMES, 2001, p.21).

Laisner e Mário (2012) advertem que:

[...] avaliar envolve uma discussão mais aprofundada do saber científico que não se restringe a uma visão supostamente técnica, pura e simplesmente. Ademais, em uma perspectiva mais avançada de pesquisa social, nem neutra, nem meramente quantitativa. Avaliar é, antes de tudo, identificar processos e resultados, comparar dados, julgar, informar e propor. Não é apenas medir, mas analisar a partir do referencial que se tem. (LAISNER; MÁRIO, 2012, p. 624).

Apesar da importância de se ter uma conceituação da avaliação para se compreender a que ela se propõe, é fundamental entender qual a capacidade e quais interesses estão atendendo. Primam somente pela eficácia e eficiência de suas ações? A capacidade de identificar as estratégias de realocação de recursos? Cumprem uma função social ao permitir o maior controle social pela população?

Sobre isso Laisner e Mário (2014), esclarecem que a incorporação da avaliação na definição e implementação das políticas públicas seja cada vez mais comum, assim é possível notar uma série de desafios que precisam ser superados no seu *modus operandi* para que, de fato, esse processo avance a contento, sobretudo do ponto de vista do aprofundamento da cidadania.

Um importante desafio colocado para a pesquisa avaliativa é a superação do reducionismo das análises ao quesito eficiência. Para Silva (2013), não se pode resumir o processo avaliativo, considerando que:

[...] a avaliação se propõe, sobretudo, a emitir um julgamento e que esse julgamento não pode ser arbitrário, a prática da avaliação de políticas e programas sociais supõe a adoção de critérios, sendo destacados os seguintes: **eficiência** ou rentabilidade econômica, entendida como a relação entre os custos despendidos e os resultados do programa; **eficácia**, que o grau em que os objetivos e metas foram alcançados em relação à população beneficiária, num determinado período de tempo; e **efetividade**, considerando os impactos diretos e indiretos dos serviços prestados na vida do público usuário e da comunidade, referindo-se a resultados, impactos e efeitos. (SILVA, 2013, p. 49).

Concordamos com Silva (2013), e destacamos que um dos desafios da pesquisa avaliativa são exatamente os múltiplos julgamentos possíveis a partir dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade com a compreensão que os resultados de uma política/programa, previstos nos objetivos e metas derivam do processo da política pública.

O debate sobre os resultados, conforme Gertler *et al.* (2018), “*é o selo distintivo das avaliações de impacto. Igualmente, seu desafio central é identificar a relação causal entre o programa ou a política e os resultados de interesse.*” (GERTLER *et al.*, 2018, p. 4).

Em um contexto no qual os formuladores de políticas e a sociedade civil exigem resultados e cobram prestação de contas dos programas públicos, a avaliação de impacto pode oferecer evidências críveis e robustas quanto ao desempenho e, fundamentalmente, quanto a saber se um programa específico atingiu ou está atingindo os resultados desejados. (GERTLER, 2018, p. 4).

Silva (2013), destaca que “*os impactos são, por sua vez, alterações ou mudanças na realidade objeto de atuação do programa e por ele provocadas, enquanto os efeitos se referem a outros impactos do programa, esperados ou não, que afetam o meio social e institucional onde se realizou*”. (SILVA, 2013, p. 49).

Arretche (1999) ao abordar o que chamou de “tendências na avaliação” destaca que a distinção da avaliação em termos dos seus resultados em relação aos objetivos de eficiência, eficácia e efetividade “*é basicamente um recurso analítico destinado a separar aspectos distintos dos objetivos e, por consequência, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação*”. (ARRETCHÉ, 1999, p. 31).

Assim, a análise dos resultados necessariamente nos coloca diante do debate sobre abordagens quantitativas e qualitativas, o que nos remete à compreensão de Figueiredo e Figueiredo (1986) que indicam a particularidade da pesquisa avaliativa na adoção de métodos e técnicas que permitam inferir relações de causalidade entre políticas e programas e os resultados mensurados. Sendo que a avaliação permitirá “[...] controlar com devida

antecipação o tamanho e a qualidade do efeito desejado” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 5).

Mas, será a complexidade do objeto, que pressupõe o seu conhecimento sistemático, que vai embasar as escolhas do pesquisador, por exemplo, sobre questões relacionadas à abordagem quantitativa ou qualitativa e as variáveis que devem ser mensuradas, sendo que Nemes (2001) indica a necessidade de análises “quanti-quali”, por ampliar a capacidade de compreensão da realidade:

Existem muitas metodologias qualitativas e quantitativas que podem auxiliar processos avaliativos. Em avaliações promovidas por programas na vida real muitas vezes será necessário recorrer a especialistas que possam assessorar o processo e auxiliar na escolha das metodologias mais adequadas a cada caso. Nenhuma metodologia, entretanto, é suficientemente esclarecedora se não estiver adequada a uma teoria consistente. Isto vale para os métodos quantitativos e qualitativos. (NEMES, 2001, p. 23).

As importantes indicações de Nemes (2001), são corroboradas, em essência, por Arretche (1999) e Silva (2013), mas chamamos atenção agora para a questão da confiabilidade dos resultados da pesquisa, como assevera Nemes (2001):

Ainda em relação ao polo metodológico é importante lembrar a necessidade – em qualquer abordagem – de garantir a máxima confiabilidade e validade das medidas que comporão os indicadores de avaliação, especialmente quando se trata de avaliações internas nas quais, muitas vezes, o pesquisador é o próprio agente do trabalho que se está avaliando. Neste ponto também o recurso a especialistas pode ajudar muito. (NEMES, 2001, p. 23).

Nemes (2001), ao chamar atenção para a “confiabilidade” da pesquisa avaliativa não se “rende” ao quantitativismo, mas assinala que qualquer metodologia deve ser pensada para uma situação concreta de forma criteriosa e responsiva.

A pesquisa avaliativa, para Silva (2013) vai além de um enfoque meramente descritivo e não privilegia métodos quantitativistas/cartesianos, mas se vale da análise quantitativa e indicadores de forma articulada. E acrescenta que a associação das abordagens qualitativas e quantitativas é essencial e não existe uma dicotomia entre elas:

[...] o que deve haver na pesquisa social e, em particular, na pesquisa avaliativa, é uma articulação da abordagem quantitativa com a abordagem qualitativa, na perspectiva de que a realidade social também se expressa por quantidades, devendo seus significados ser interpretados numa perspectiva quantitativa (SILVA, 2013, p. 72-73).

É importante ressaltar também, corroborando com Minayo (2016), que *“o foco nos estudos qualitativos traz uma diferença em relação aos trabalhos quantitativos que não são de hierarquias e sim de natureza.”* (MINAYO, 2016, p. 21).

Para Minayo (2014), a pesquisa qualitativa não possui o mesmo prestígio da quantitativa, mesmo dentro da área social, mas a autora destaca que as abordagens possuem seu valor e não devem ser hierarquizadas:

Na comparação com as abordagens quantitativas, entendo que cada um dos dois tipos de método tem seu papel, seu lugar e sua adequação. No entanto, ambos podem conduzir a resultados importantes sobre a realidade social, não havendo sentido de atribuir prioridade de um sobre o outro. (MINAYO, 2014, p. 57)

Nada obstante, toda a argumentação desenvolvida até aqui, compreender os desafios da pesquisa avaliativa perpassa todo o seu percurso de conformação até os resultados. Mas, se torna incondicional levantarmos para o debate que dentre tantos desafios compreender e aplicar os resultados no campo interdisciplinar é tarefa elementar.

No entanto, não pretendemos discutir aqui nesse breve ensaio os modelos de avaliação propostos na literatura e nem as diversas técnicas disponíveis e seus processos metodológicos, o que destacamos é a perspectiva crítico-dialética apontada por Silva (2020), em contraponto à objetividade da ciência positiva. Assim, consideramos que fazer ciência e construir conhecimento implica abordar criticamente a realidade social enquanto espaço de realização de pesquisa.

Alves (2011) por sua vez aponta a abordagem da avaliação como um processo político e contraditório, por envolver interesses de classes antagônicas. Por isso, nessa perspectiva nas avaliações das políticas sociais devem ser considerados os antagonismos, conflitos e a historicidade. Essa não é uma tendência nas avaliações na era neoliberal tendo em vista que essa mistifica e pulveriza a realidade, sendo os fatos deslocados da totalidade e naturalizados.

Considerar essa análise teórica significa negar a neutralidade, apoiando um projeto societal de mudança. Nesse sentido Silva (2020) nos alerta:

Só a partir de um referencial que situa o conhecimento no âmbito das relações sociais, no contexto da correlação de forças, o que implica em ação de fortalecimento das lutas sociais de segmentos populares organizados, é possível ser pensada e construída uma concepção de pesquisa avaliativa que articule uma dimensão técnica com uma dimensão política. Uma concepção de pesquisa avaliativa que se apoia num ato de compromisso de classe; num ato que também nega a dita objetividade da ciência positivista, mas que procura desenvolver um processo de objetivação que não permita cair-se na armadilha da subjetividade. (SILVA, 2020, p. 239).

Sublinhamos, que nisso reside mais um desafio para a avaliação de políticas públicas, que é apreensão do real cultivando uma visão de totalidade reconstruindo a complexidade social da sociedade capitalista contemporânea. Portanto, na perspectiva do materialismo histórico se faz necessária a ultrapassagem da imediatividade fragmentada dos

fenômenos sociais por meio de aproximações sucessivas, desvelando a objetividade por meio do movimento que vai do singular ao universal.

4. CONCLUSÃO

Buscamos neste texto fazer reflexões acerca da avaliação de políticas e programas sociais entendendo-a como um elemento com bastante diversidade dentro do processo das políticas públicas. Por isso é determinante destacar seu papel como instrumento de aprimoramento estatal que busca desenvolver ações eficientes e eficazes em meio às necessidades sociais e das correlações de forças presentes neste circuito.

Desta forma, não custa ratificar que a pesquisa avaliativa se constitui por um processo social e histórico e, sobretudo complexo que envolve sujeitos antagônicos e vontade política que se efetiva pela intervenção ou não do Estado. Por isso, se considera que a avaliação é uma modalidade de pesquisa que gera um novo conhecimento, pois é além de tudo um processo de investigação.

Os desafios da pesquisa avaliativa são diversos e ensejam a compreensão que o processo avaliativo não pode ser concebido por um modelo único, pois a realidade exige do processo de investigação flexibilidade, portanto, não permite uma metodologia “pronta”, mas indicações metodológicas que permitam a construção da avaliação a partir do conhecimento da realidade concreta.

Em síntese, compreendemos a avaliação como uma etapa que perpassa todo o processo das políticas públicas, da concepção à implementação. Além disso, é importante considerar o poder atribuído às avaliações, pois impactam em ações governamentais e, por conseguinte, na vida das pessoas, grupos e populações e requerem assim zelo nas escolhas das técnicas e metodologias adotadas. Por isso, destacamos a importância dos resultados das pesquisas avaliativas no fortalecimento do controle social sobre as políticas públicas.

A superação de análises reducionistas passa necessariamente pelos critérios adotados e resultados auferidos. Assim, cabe destacar o “falso” debate entre a hierarquia de pesquisas qualitativas e quantitativas, pois parte relevante da literatura, aqui resenhada, sobre o tema nega essa dualidade.

Destarte, por tudo que foi analisado aqui finalizamos com a convicção de que a avaliação de políticas e programas sociais obedece a um processo contraditório e não linear, pois não é um ato neutro e nem exterior às relações sociais.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Adriana Amaral Ferreira. **Avaliação de políticas sociais orientada pelo materialismo histórico de inspiração marxiana**. Argumentum, Vitória (ES), ano 3, n. 3, v.1, p. 125-137, jan/jun. 2011.
- ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no Estudo Sobre Avaliação. In: Elizabeth Melo Rico (org.). **Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate**. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 1999, p. 29-39.
- ARRETCHE, Marta T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre & CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001, p.43-56.
- CHAVES, Helena Lúcia Augusto. **Avaliação e políticas públicas: entre a estratégia governamental e a agenda do capitalismo contemporâneo**. In: Avaliação de políticas públicas em múltiplos olhares e diferentes práxis. Org: Ana Cristina Brito Arcoverde. Recife: ed. Universitária da UFPE, 2014.
- FARIA, Carlos Aurelio Pimenta de. A política de avaliação das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**. Vol. 20 nº. 59 outubro/2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dHQ6MVmWkGqbKQ6DrSP9shg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso: 01 de novembro de 2021.
- FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Angelina Maria Cheibub. **Avaliação política de políticas: um quadro de referências teóricas**. São Paulo: Idesp, 1986.
- GERTLER, Paul J. et al. **Avaliação de impacto na prática**. 2.ed. Washington: Grupo Banco Mundial: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018.
- LAISNER, Regina Claudia; MARIO, Camila Gonçalves de. **Os desafios da avaliação das políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e controle social**. Revista de Políticas Públicas, São Luís, v. 18, n. 2, p. 619-630, jul./dez. 2014.
- MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14 ed. São Paulo: Hucitec, 2014. (Saúde em Debate; 46)
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. In: O desafio da pesquisa social. MINAYO, Maria Cecília de Souza. (org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21ª ed. Petrópolis: Vozes, 2016. (Série Manuais Acadêmicos)
- NEMES, Maria Inês Baptistella. **Avaliação em Saúde: questões para os programas de DST/Aids no Brasil**. Série Fundamentos de Avaliação n.1. Rio de Janeiro: ABIA. 2001.
- SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In. HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. [livro eletrônico]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. 448 p.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos**. In: Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática Org: Maria Ozanira da Silva e Silva. São Paulo: Veras editora, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**, 2ª ed. São Paulo: Veras, 2013.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Por uma Teoria Crítica para Instrumentalidade Profissional do Serviço Social na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. In: AMARO, Sarita; CRAVEIRO, Adriéli Volpato. **Trabalho e Instrumentalidade do Serviço Social**, 24. Ed. Nova Práxis Editorial, 2020, p. 231-254.

TREVISAN, Andrei Pittol; HANS, Michael van Bellen. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, Maio/Junho, 2008.