

EIXO TEMÁTICO 5 | AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE COMO PROPOSTA METODOLÓGICA PARA O CAMPO DE PÚBLICAS

IN-DEPTH EVALUATION AS A METHODOLOGICAL PROPOSAL FOR THE FIELD OF PUBLIC POLICY

Luiz André Barroso Moreira¹
Milena Marcintha Alves Braz²

RESUMO

A avaliação de políticas públicas é um campo em desenvolvimento e que vem ganhando nas últimas décadas mais atenção por parte da academia e da administração pública, possuindo, desde seu princípio, perspectivas metodológicas de avaliação de caráter positivistas e ainda hegemônicas. Dessa forma, este ensaio tem como objetivo refletir acerca da perspectiva pluralista e emergente - Avaliação em Profundidade - como uma proposta contra-hegemônica de avaliação de políticas públicas. Para isso, realizamos uma pesquisa de natureza qualitativa, mediada por pesquisa bibliográfica. Como resultados, tem-se uma proposta de aprimoramento da avaliação, proporcionando resultados mais completos, onde observamos a ampliação do campo avaliativo, bem como de suas dimensões. Conclui-se que a perspectiva de avaliação em profundidade pode ser utilizada em conjunto com os paradigmas tradicionais de avaliação para promover, assim, uma avaliação mais ampla e plural.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas; Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas; Avaliação em Profundidade.

¹ Discente do Mestrado Acadêmico em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC); Bacharel em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: andrebmoreira@outlook.com.br.

² Professora do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas e do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, ambos da Universidade Federal do Ceará (UFC); Doutora em Sociologia pela UFC. E-mail: milena@virtual.ufc.br.

ABSTRACT

The evaluation of public policies is a field in development that has been gaining more attention in recent decades from academia and public administration, having, since its inception, methodological perspectives of evaluation of a positivist and still hegemonic nature. Thus, this essay aims to reflect on the pluralistic and emerging perspective - In-depth Evaluation - as a counter-hegemonic proposal for the evaluation of public policies. To this end, we conducted a qualitative research, mediated by literature review. The results propose an improvement in evaluation, providing more complete results, where we observe an expansion of the evaluative field, as well as its dimensions. It is concluded that the perspective of in-depth evaluation can be used in conjunction with traditional evaluation paradigms to promote a broader and more pluralistic evaluation.

Keywords: CEvaluation of Public Policy; Methodologies of Evaluation of Public Policy; In-depth Evaluation.

1 INTRODUÇÃO

O Estado contemporâneo incorporou práticas de gestão com função orçamentária; no pós-guerra investiu no planejamento e a partir dos anos de 1980 incrementou com a avaliação de políticas públicas (Seibel; Gelinski, 2012). A mudança desencadeou processos com diversas contradições, pois internalizou racionalidades de mercado em conflito com racionalidades de caráter social. Neste sentido, as metodologias para avaliação de políticas públicas devem dar conta desse caráter contraditório, buscando compreender as dinâmicas da política, relacionando-as à agenda do Estado e circunscrevendo relações de poder consubstanciadas, dialeticamente, nas disputas políticas dos diferentes atores, entre perspectivas políticas regulatórias e/ou emancipatórias presentes no cotidiano (Santos; Avritzer, 2003 *apud* Gussi; Oliveira, 2016).

As metodologias tradicionalmente utilizadas para avaliar políticas públicas possuem, em sua gênese, forte ligação com o paradigma positivista, o que Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 113) definem como o “paradigma que afirma que o conhecimento se baseia nos fenômenos naturais e em suas propriedades e relações tal como verificados pelas ciências empíricas”, tendo a realidade como algo existente, independente da percepção humana desta existência. Essas abordagens de natureza mais tecnicistas estão alicerçadas na testagem de hipóteses anteriormente definidas, partindo de base teórica e tendo como intuito a produção de indicadores baseados em eficiência, eficácia e efetividade, ancoradas em matrizes economicistas e neoliberais (Cruz, 2019). Mesmo com o desenvolvimento de metodologias

pluralistas e contra-hegemônicas na busca pela superação de práticas tecnicistas (Lima; Gussi; Pontes, 2021), que focam mais em números do que em pessoas, ainda nos deparamos constantemente com avaliações cuja metodologia está historicamente ligada com esta construção de base positivista.

Diante do exposto, o objetivo deste ensaio é refletir, com base em pesquisa bibliográfica, acerca da emergência de perspectivas avaliativas mais pluralistas que dão conta dos diversos agentes envolvidos na política, seus territórios, suas trajetórias e relações de poder. Em especial, o enfoque será dado na Avaliação em Profundidade. A Avaliação em Profundidade é uma perspectiva metodológica gestada no seio do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC), pela professora Léa Rodrigues (2008) e que vem sendo aprimorada por outros docentes e pesquisadores do curso no decorrer dos últimos anos. A Avaliação em Profundidade:

[...] aproxima-se, de forma experiencial, aos contextos, social, econômico, político, ambiental e institucional em que se inserem os sujeitos. Entre os sujeitos e o contexto, o avaliador faz a coleta de dados acerca da política avaliada na busca de especificidades territoriais da política implementada e seus resultados sob o ponto de vista de múltiplos atores (Torres Júnior *et al.*, 2020).

A avaliação em profundidade propõe analisar marcos conceituais, agenda de governo, aspectos culturais dos sujeitos e a própria visão da avaliação realizada. O avaliador tem de estar comprometido com os aspectos éticos-políticos de emancipação, bem como refletir permanentemente sobre sua incumbência.

Este ensaio está dividido em quatro etapas: a primeira consiste nesta introdução, onde apresenta-se a proposta e os aspectos abordados no decorrer do texto; na segunda etapa apresenta-se o campo de avaliação de políticas públicas e a proposta metodológica da avaliação em profundidade como perspectiva pluralista e contra-hegemônica para avaliação de políticas públicas, possibilitando o aprimoramento das metodologias hegemonicamente postas; a terceira parte destina-se as considerações finais, mas com o intuito de semear diversos debates futuros; na última etapa constam as referências.

2 DA AVALIAÇÃO GERENCIALISTA A AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE

O campo de avaliação de políticas públicas é uma área que vem sendo desenvolvida desde o início do século passado, inicialmente em países da Europa e nos Estados Unidos (Cruz,

2019), se intensificando fortemente na América Latina no final da década de 1980 e início dos anos de 1990. Tais avaliações têm sido financiadas por instituições neoliberais de fomento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial (Rodrigues, 2008; 2011), com abordagens de cunho mais gerencialistas.

Essas avaliações gerencialistas têm como finalidades pré-estabelecidas, construir indicadores referentes “[...] aos objetivos previamente formulados pela política (eficácia), a relação custo-benefício (eficiência) e a avaliação de impactos (efetividade em relação ao proposto e previsto)” (Torres Júnior *et al.*, 2020). É sempre bom considerar o que está em jogo, Trevisan e Bellen (2008, p. 536) são taxativos ao afirmar que:

As avaliações podem ser um “problema” para os governantes, executores e gerentes de projetos porque os resultados podem causar constrangimentos públicos. As informações e resultados das avaliações podem ser usados pelo público e pela imprensa para criticar os governos, da mesma forma que, em caso de “boas notícias”, os governos podem usá-las para legitimar as próprias políticas, como ganho político etc.

Há um embate no que se refere ao campo de avaliação de políticas públicas, de um lado temos as perspectivas gerencialistas, com foco mais economicistas, de outro, temos as perspectivas não-gerencialistas, focadas no processo político e nos atores (Seibel; Gelinski, 2012). De acordo com Cruz (2019, p. 168):

A questão central que se coloca é que as avaliações técnicas, ancoradas na lógica positivista, circunscrevem-se à busca de efeitos previstos, desconsiderando os não previstos, encarados como obstáculos a superar. Logo, tem-se pouco ou nenhum espaço para a crítica da própria política, uma vez que se consideram principalmente os elementos de sua formulação e os princípios norteadores. Outro ponto importante é o pressuposto de neutralidade que orienta o avaliador, resvalando em avaliações não comprometidas com noções de justiça social, emancipação e efetividade da democracia.

No Brasil, o campo de avaliação de políticas públicas é uma área de produção de conhecimento ainda em desenvolvimento, tanto na criação de um pensamento próprio, como na elaboração de instrumentais para avaliação (Rodrigues, 2011), fazendo com que o país tenha usufruído da influência norte-americana e europeia no bojo do desenvolvimento do neoliberalismo, conseqüentemente, apropriando-se da matriz positivista. Contudo, parafraseando a escultora francesa Camille Claudel (1864-1943) em uma de suas últimas cartas a Rodin: “Há algo de ausente que me atormenta”.

As avaliações gerencialistas embasadas no positivismo deixavam importantes lacunas no que diz respeito a subjetividade dos atores e do contexto, bem como não ter no território um

aspecto relevante na construção da avaliação e da possibilidade de encarar a realidade de forma ampla e crítica.

Há que se dizer que “[...] a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública” (Frey, 2000, p. 299). Dessa forma, Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) reconhecem que o avaliador precisa adaptar a avaliação para que tenha sucesso para diferentes públicos, satisfazendo-os. A partir disso, apresentaremos aqui uma proposta contra-hegemônica no que tange a abordagem metodológica da avaliação: a Avaliação em Profundidade.

A proposta de avaliação em profundidade formulada por Rodrigues (2008) foi motivada pela escassez de perspectivas avaliativas que trouxessem à tona a conjuntura social, política, econômica, cultural e institucional na formulação e implementação de políticas. A autora considera nessa perspectiva que a antropologia como área das ciências sociais tem um relevante papel no que se refere ao estudo de políticas públicas.

A avaliação em profundidade parte do pressuposto que avaliar políticas públicas é um procedimento de caráter sócio-político e cultural, tendo a avaliação como algo multidimensional, possuindo interfaces analíticas e metodológicas de diferentes campos disciplinares (Gussi, 2019). Vale ressaltar que a avaliação em profundidade não é um modelo linear, ela tem a intenção de conceber a trajetória da política em sua integralidade, considerando todas as fases presentes no ciclo de políticas públicas, sendo elas a agenda, formulação, implementação, monitoramento (Torres Júnior *et al.*, 2020) e avaliação.

Em seus aspectos operacionais, Rodrigues (2008) detalha a avaliação em profundidade em tópicos essenciais para avaliação de políticas públicas, sendo eles: Análise de Conteúdo, Análise de Contexto, Trajetória Institucional e o Espectro Temporal e Territorial. Para compreensão destas etapas, utilizaremos as definições resumidas por Torres Júnior *et al.* (2020) a partir da obra pioneira de Rodrigues (2008).

Para o Torres Júnior *et al.* (2020, p. 153), a Análise de Conteúdo deverá abordar a formulação, os conceitos base e a coerência interna da política; a Análise de Contexto se dedica a obtenção de dados referente ao momento político, social, econômico e cultural que resultou na implementação da política; a Trajetória Institucional dirá sobre a coerência do programa em suas vias institucionais e, por último; o Espectro Territorial e Temporal dimensionará a implementação e a aplicabilidade da política no Território em que está inserida, bem como as mudanças promovidas ao longo do tempo.

Para Cruz (2019, p 170-171):

Números, falas e teorias se organizam e conferem ao leitor uma compreensão sobre o contexto no qual a política foi implementada e executada, seus deslocamentos por vias institucionais, suas bases conceituais, bem como suas promessas e feitos. Ou seja, lacunas, contradições e alcances não sendo revelados, permitindo uma avaliação que não se coloca como julgamento da política, mas como meio de compreender seus efeitos a partir dos próprios sujeitos contemplados. Portanto, se a questão central é compreender os sentidos e significados que cercam a política a partir dos próprios sujeitos, não se pode esquecer que a política se encarna em espacialidades e temporalidades específicas.

É de extrema importância para o avaliador compreender a política pública como um processo que, como todo processo, tem etapas que podem ser (e normalmente são) alteradas no decorrer da construção. Há que se observar o que está dado: políticas públicas são elaboradas, implementadas e usufruídas por pessoas. Isto, por si só, já é motivo suficiente para compreendermos as distintas possibilidades existentes na subjetividade humana e levarmos esta pluralidade para o ato de avaliar.

É mais do que necessário reconhecer que não há neutralidade avaliativa, tanto por parte do avaliador, como também por parte das metodologias carregadas de embasamento teórico-político. Escolher a avaliação em profundidade para Cruz (2019) é mais do que nunca rechaçar a neutralidade na busca pela efetivação dos direitos democráticos, quem sabe assim façamos como Rubem Alves (2005), consigamos voar sem temer as alturas e sair das gaiolas onde as certezas moram.

3 CONCLUSÃO

Há de se compreender a relevância que o campo de avaliação de políticas públicas vem ganhando ao longo da história, mais precisamente nas últimas décadas e a necessidade de se refletir sobre a forma com qual ele vem se desenvolvendo nos dias atuais. A adoção de modelos contra-hegemônicos e pluralistas pode ser um passo importantíssimo no que se refere a ampliação do campo avaliativo e o protagonismo de novas perspectivas de análise que antes eram desconsideradas.

Após uma vasta conceituação e interlocução da perspectiva de avaliação em profundidade com a área de avaliação de políticas públicas, propõe-se uma alternativa: os modelos hegemônicos estão dados e fazem parte da construção histórico-política da avaliação

de políticas públicas, mas hoje não são suficientes para abarcar a densidade existente nas expressões da questão social contemporânea. Assim, não se busca uma desconstrução ou superação, mas sim um aprimoramento deste campo tão promissor no Brasil de hoje e o de amanhã.

A avaliação em profundidade vai para além da elaboração de dados quantitativos e estatísticos obedecendo critérios pré-definidos pela política, busca adentrar no campo da compreensão interpretativa da política pública, através da busca por sentidos e significados produzidos pelos próprios sujeitos que vivenciam a política (Torres Júnior *et al.*, 2020), permitindo avaliá-la de maneira ampla, densa e profunda (Cruz, 2019). Tal perspectiva permite aperfeiçoar as bases que por décadas prevaleceram no âmbito da avaliação de políticas públicas no Brasil.

Conclui-se que o campo de avaliação de políticas públicas possui uma vasta importância para o ciclo no qual está inserido e que, avaliar uma política de forma ampliada e qualificada, pode fazer com que esta política tenha o resultado desejado para o território e para as pessoas as quais esteja direcionada, proporcionando uma intervenção abrangente, que possibilite cada vez mais o desenvolvimento da ação pública.

REFERÊNCIAS

ALVES, Rubem. Religião e repressão. Edições Loyola, 2005.

CRUZ, Danielle Maia. Enfoques contra hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. *AVAL - Revista Avaliação de Políticas Públicas*, ano I, vol.1, n.1, jan-jun, 2019.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, v. 21, 1997.

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

GUSSI, Alcides Fernando. Outras epistemologias e metodologias: A experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas. *AVAL - Revista Avaliação de Políticas Públicas*, jul/dez. 2 N° 16, 2019.

LIMA, F. A. C.; GUSSI, A. F.; Pontes, R. J. S. Pode o subalterno avaliar? Possibilidades de um giro contra-hegemônico como opção descolonial no campo da avaliação de políticas públicas. IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas, 2021

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

RODRIGUES, Lea Carvalho. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. In: PRADO, E. C.; DIÓGENES, E. M. N. (org.) **Avaliação de Políticas Públicas: entre Educação & Gestão Escolar**. Maceió/AL, EDFAL, 2011.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Porto: Edições Afrontamento, 2003, p.39 a 69.

SEIBEL, E. J.; GELINSKI, C. R. O. Conceção do estado e escolha da metodologia de avaliação de políticas públicas. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, v. 13, n. 102, p. 119-134, 2012.

TORRES JÚNIOR, P.; GUSSI, A. F.; SILVA, P. J. B. da; NOGUEIRA, T. A. Avaliar em Profundidade: dimensões epistemológicas, metodológicas e experiências práticas de uma nova perspectiva de avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI*, [S.L.], v. 5, n. 2, p. 147-170, 31 jul. 2020.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 529-550, 2008.

WORTHEN, B; SANDERS, J.R.; JODY, L. F. Avaliação de programas: concepções e práticas. São Paulo: EDUSP, 2004.