

Questões Correntes no Debate sobre Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas¹

Ivanete Boschetti²

A maioria dos livros e/ou artigos que tem como objeto de estudo metodologias de análise e avaliação de políticas sociais, dedica boa parte de suas páginas tentando definir o que é e em que consiste a avaliação de políticas sociais públicas (Aguilar e Ander-Egg, 1995; Cohen e Franco, 1993; Arretche, 1998; Silva, 2000). Feito isso, procura, em seguida, apresentar os tipos, formas e tendências da avaliação, com vistas a explicitar técnicas e procedimentos de avaliação e aferição da efetividade e eficácia de políticas e/ou programas sociais.

Neste texto, enunciaremos e situaremos brevemente estas perspectivas de avaliação, no intuito de problematizar suas possibilidades e potencialidades para a compreensão do surgimento, desenvolvimento e funções das políticas sociais no enfrentamento das desigualdades sociais e garantia dos direitos sociais nas sociedades capitalistas. A intenção é permitir que o leitor tenha um panorama destas produções teóricas, para, em seguida, apresentar uma perspectiva de análise que situa a avaliação das políticas sociais nas contraditórias relações entre Estado e sociedade no capitalismo.

No esforço de definir o que é avaliação, bem como apresentar métodos e procedimentos que permitam chegar a uma apreciação precisa e o mais próxima possível da realidade, os diversos autores reconhecem que avaliar pressupõe atribuir um valor e/ou realizar julgamentos que envolvem aprovação ou não de determinado programa e/ou política. Nesse sentido, as avaliações sempre se sustentam em determinada concepção teórica e política de compreensão do real, não sendo, portanto, neutras. Arretche (1998, p. 29) sinaliza que não “existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra”. Isso significa que, diferentemente de algumas posições que sustentam que a avaliação de políticas

¹ Texto preparado como material didático para a disciplina Análise de Política Social. Programa de Pós-graduação em Política Social. SER/UnB, 2006.

² Assistente Social, Mestre em Política Social pela UnB. Doutora em Sociologia pela EHESS/Paris. Coordenadora do Programa de Pós-graduação (mestrado e doutorado) em Política Social da UnB. Vice Presidente do Conselho Federal de Serviço Social – CFESS (2005-2008).

sociais é uma técnica racional e instrumental de aferição neutra, entendemos que os processos e métodos avaliativos são profundamente determinados pelas abordagens teóricas e sociopolíticas que estruturam as opções metodológicas de avaliação. Dito de outro modo, não é possível discutir metodologias de avaliação apenas do ponto de vista dos modelos, tipos, formas, técnicas e procedimentos avaliativos. Estes devem ser inseridos e compreendidos a partir das teorias e abordagens que explicitam a histórica e contraditória relação entre Estado e sociedade civil no capitalismo.

Avaliação e Análise de Políticas Sociais

Autores como Arretche (1998), tentam diferenciar avaliação de políticas públicas de outras modalidades de avaliação, que ela designa como avaliação política e análise de políticas públicas. A avaliação política, segundo a autora, se dedica a analisar o processo de tomada de decisão que resulta na adoção de determinado tipo de política pública. Nessa perspectiva a avaliação política não está voltada para análise da natureza, dimensão ou abrangência de uma política social, mas destina-se a compreender e explicar os motivos, razões ou argumentos que levam (ou levaram) os governos a adotarem determinados tipos de políticas públicas, em detrimento de outros. A avaliação política, assim, se preocupa menos em compreender o escopo ou funções, ou mesmo a composição de uma dada política social, e mais em explicar o processo decisório e os fundamentos políticos que explicam a existência de uma política social, constituindo um objeto de estudo próprio da ciência política.

Por outro lado, segundo esta autora, a análise e avaliação de políticas sociais se dedicam a compreender a configuração das políticas sociais, o que pressupõe conhecer e explicitar sua dimensão, significado, abrangência, funções, efeitos, enfim, todos os elementos que atribuem forma e significado às políticas sociais. Mas, para Arretche (1998), a avaliação se distingue da análise de políticas sociais, pois em sua compreensão, a análise objetiva reconstituir as diversas características de uma política, como a relação entre público e privado, as formas de financiamento, as modalidades de prestação de serviços e as possibilidades de desenho institucional que atribuem corpo a uma política social. Analisar uma política social, nesta perspectiva, pressupõe examinar o quadro institucional, os traços

constitutivos da política analisada, a fim de decompor o todo em suas partes componentes; observar e examinar com minúcia e submeter à crítica. Em tal definição, a análise de políticas sociais se contenta em apreender sua conformação e estrutura, sem se preocupar com seus efeitos e implicações na realidade. Para Arretche (1998, p. 31) “ainda que a análise de uma política pública possa atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis, somente a avaliação desta política poderá atribuir uma relação de causalidade entre um programa X um resultado”.

Estes parâmetro e distinção se baseiam na compreensão de que avaliar pressupõe determinar a valia ou o valor de algo; exige apreciar ou estimar o merecimento, a grandeza, a intensidade ou força de uma política social diante da situação a que se destina. Avaliar significa estabelecer uma relação de causalidade entre um programa e seu resultado e isso só poderá ser obtido mediante o estabelecimento de uma relação causal entre a modalidade da política social avaliada e seu sucesso e/ou fracasso, tendo como parâmetro a relação entre objetivos, intenção, desempenho e alcance dos objetivos. É consenso entre os autores citados acima que a avaliação tem como principal objetivo estabelecer um valor ou julgamento sobre o significado e efeitos das políticas sociais.

Para além de uma possível diferenciação entre análise e avaliação de política social, o que emerge deste debate é a necessária compreensão de que o fundamental é tratar estes diferentes momentos, sentidos e movimentos avaliativos como inter-relacionados e complementares. Assim, a avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade. Para além do domínio de diferentes tipos, métodos e técnicas de avaliação, é importante reconhecer que as políticas sociais têm um papel imprescindível na consolidação do Estado democrático de direito e que, para exercer esta função, como seu objetivo primeiro, devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de ações que deve universalizar direitos. Para tanto, toda e qualquer avaliação de políticas sociais deve se sobrepôr à mera composição de técnicas e instrumentos, e se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado.

A produção de um sofisticado arsenal de métodos e técnicas de avaliação emerge originalmente nos Estados Unidos na década de 1960, como uma tentativa

de produzir dispositivos operacionais de aferição das ações públicas, objetivando fornecer “receitas” para o estabelecimento de um “bom” e eficaz governo, no contexto de uma economia de mercado (Muller e Surel, 1998). No Brasil e América Latina, a expansão da utilização de modelos e métodos de avaliação se deu a partir dos anos 1970, com mais ênfase nos anos 1980 e 1990, sob a hegemonia de uma ótica gerencialista (Faria, 2005) que, ao classificar, fragmentar e tipificar os processos avaliativos os colocou a serviço das reformas do Estado, no intuito de sustentar sua redução e transformação sob a alegação de maior busca de eficiência e eficácia.

A ênfase na aplicação de um arsenal de métodos e técnicas avaliativas, desprovido de criticidade acerca do conteúdo e papel do Estado e das políticas sociais no enfrentamento das desigualdades sociais, levou a uma profusão de produções teóricas sobre avaliação, mais preocupadas com a medição e desempenho de uma suposta intervenção técnica e neutra do Estado, do que interessadas em revelar suas funções e papel na produção e reprodução das desigualdades sociais. Nesta direção, a avaliação, em geral, é apresentada como o instrumento capaz de determinar a relação custo-benefício (Aguilar e Ander-Egg, 1995) existente entre os “gastos” de determinado programa ou política social e seus efeitos em matéria de pessoas beneficiadas, sem considerar as especificidades e particularidades destas políticas na garantia dos direitos e o papel do Estado no cumprimento deste dever. Muitos destes estudos não consideram que a relação custo-benefício não pode se aplicar às políticas sociais públicas com o mesmo rigor e intencionalidade com que se aplica ao mercado, visto que seu objetivo não pode e não deve ser o de atender maior número de pessoas com o menor gasto. Ao contrário, a avaliação de políticas sociais públicas deve ser orientada pela intencionalidade de apontar em que medida as políticas e programas sociais são capazes de expandir direitos e instituir a equidade social.

Não raro, os estudos de natureza mais operacional e tecnicista se limitam a classificar a avaliação de políticas e programas sociais em diferentes tipos, de acordo com seu objetivo (efetividade, eficácia, e eficiência), em função do momento em que se realizam (avaliação ex-ante e ex-post, que se desdobra em avaliação de impacto ou de processo), da posição de quem realiza a pesquisa (interna ou externa), da escala de projetos (grandes e pequenos projetos) e dos seus

destinatários (Cohen e Franco, 1993, Arretche, 1998, Silva, 2000). Para cada tipo de avaliação é apresentado um leque infindável de métodos e técnicas.

Não é objetivo deste texto repetir e reproduzir estas tendências de avaliação. Contudo, para melhor compreensão de seus limites, apresentaremos a seguir breves comentários desta gama de tipologias.

Tipos de Avaliação

Uma primeira e bastante conhecida classificação, é aquela que distingue a avaliação em função de seus **objetivos**, como sendo de efetividade, eficácia e eficiência (Arretche, 1998, p. 31). A **avaliação de efetividade** seria aquela que busca estabelecer a relação entre a implementação das políticas e/ou programas sociais e seus impactos e resultados, ou seja, busca averiguar seu sucesso ou fracasso em relação a uma efetiva mudança nas condições de vida da população atendida pela política social avaliada. Este tipo de avaliação busca estabelecer uma relação de causalidade entre tipo e conteúdo da política e as mudanças provocadas na realidade. De acordo com a autora, este tipo de avaliação padece de uma grave dificuldade metodológica: o estabelecimento das relações causais entre a política social avaliada e as mudanças na realidade. Ou seja, não é fácil para o avaliador demonstrar que os resultados encontrados, sejam eles positivos ou negativos, são diretamente causados pela política social avaliada. Essa dificuldade ocorre por três ordens de motivos: 1) dificuldade operacional na obtenção de informações sobre programas e população que permitam mostrar a situação anterior e posterior à execução da política social avaliada; 2) dificuldade metodológica devido à impossibilidade de tratar a realidade social como associação de fenômenos dissociáveis, o que impede o avaliador de isolar a interferência das variáveis e estabelecer relação de causa e efeito; 3) dificuldade financeira e organizativa na realização de pesquisa avaliativa de campo, pois a realização de estudos de caso dificulta generalização e pesquisas com grandes amostras demandam longo tempo de observação, o que encarece e dificulta a realização da avaliação (Arretche, 1998, p. 32-33). Além destas dificuldades sinalizadas pela autora, nos parece que este tipo de avaliação possui outra dificuldade, de natureza mais teórico-política, de responder a uma questão de fundo: em que medida as políticas sociais são capazes

de mudar estruturalmente a realidade, eliminar desigualdades e injustiças sociais e instituir a equidade?

Outra modalidade, designada de **avaliação de eficácia**, busca estabelecer a relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de uma dada política social e seus resultados efetivos, tendo como parâmetro avaliativo as metas estabelecidas e as metas alcançadas. Muitos autores tratam esta modalidade como sinônimo de efetividade, mas outros vêem uma distinção entre as duas formas de avaliação, entendendo efetividade como avaliação de resultado e impacto na realidade e eficácia como avaliação do processo de implementação e cumprimento de metas previamente determinadas. Nessa ótica, a avaliação de eficácia está mais preocupada em verificar se a política e/ou programa social foi realizado conforme planejado, tanto do ponto de vista operacional, quanto de custos e metas. A avaliação de eficácia não teria, assim, intencionalidade de observar se a política social e/ou programa permitiu mudar a realidade (o que teria ver com a avaliação de efetividade) e sim verificar se a política produziu os efeitos desejados, mesmo que não tenha alterado a realidade. O sucesso ou fracasso da política social estaria relacionado ao que se propôs inicialmente e não, necessariamente, à sua capacidade de mudar as condições de vida da população beneficiada. Para Arretche (1998, p. 34) “a avaliação de eficácia é seguramente a mais usualmente aplicada nas avaliações correntes de políticas públicas. Isso porque ela é certamente aquela mais factível e menos custosa de ser realizada”. Neste caso, este tipo de avaliação atende mais ao objetivo gerencial de observar se a gestão está sendo realizada a contento, do que avaliar o conteúdo da política social e seus efeitos.

A terceira modalidade, conhecida como **avaliação de eficiência**, tem como propósito estabelecer a relação entre o esforço realizado na implementação da política e/ou programa social e os resultados alcançados e verificar se o uso de recursos, técnicas e instrumentos foram adequados e permitiram atingir o resultado com menor custos e desperdícios?. Tal avaliação é comumente vinculada à relação custo/benefício e à racionalização no uso dos recursos. Arretche (1998, p. 35) sinaliza que este tipo de avaliação tem sido muito utilizada nos anos recentes, sobretudo diante da escassez de recursos públicos que demanda maior racionalização dos gastos, com intenção de buscar eficiência sem ampliação dos

investimentos e gastos sociais. Diz a autora: “sob o impacto da crise fiscal do Estado, medidas e programas de racionalização da ação pública têm buscado aumentar o volume de arrecadação sem aumentar as rubricas de gastos” (1998, p. 35). Nestes termos, este tipo de avaliação se aplica perfeitamente ao que Faria (2005) chama de utilização da avaliação como instrumento para reforma do Estado, sob a justificativa da eficiência e eficácia. Para Arretche (1998), a avaliação de eficiência se torna cada vez mais necessária no Brasil, não só pela “escassez de recursos” que demanda maior racionalização em sua utilização, mas também porque o universo populacional que deve ser coberto pelas políticas sociais é de enorme proporção e, ainda, porque considera que avaliar na perspectiva da eficiência fortalece a democracia. Subjacente a tal perspectiva percebe-se uma visão de que as políticas sociais não devem ser universais e garantidoras de direitos a todos os cidadãos. A eficiência é tratada como importante mecanismo de controle de recursos com vistas à focalização das políticas sociais em populações de baixa renda. Nos termos defendidos por esta autora a avaliação não deve se voltar para identificar os limites das políticas sociais, com vistas à sua ampliação e universalização, mas ao contrário, deve servir como instrumento de controle de gastos e focalização de serviços públicos.

Ainda no rol dos diversos tipos de avaliação, outra classificação distingue as avaliações em função do **momento em que se realiza**, designado-as como avaliação ex-ante e ex-post. Conforme a conhecida obra de Cohen e Franco (1994) a **avaliação ex-ante** é aquela que antecede a realização da política e/ou do programa social, com intuito de antecipar fatores que possuem implicações em sua execução. Esta avaliação tem por objetivo, mais precisamente, apresentar elementos que permitam ao avaliador tomar a decisão sobre viabilidade e exeqüibilidade da avaliação em dadas condições. Também intenciona estabelecer a relação custo-benefício do processo avaliativo e de seus possíveis resultados (Cohen e Franco, 1994, p. 108). A **avaliação ex-post**, ao contrário, é realizada no decorrer da execução da política e/ou programa social ou após a sua conclusão, tendo como insumo os resultados alcançados. Sua preocupação primordial é subsidiar o avaliador quanto às condições de continuidade e realização da política avaliada, bem como de seus efeitos e consecução dos objetivos e metas previstos. A avaliação ex-post, quando realizada durante a implementação da política, é denominada de **avaliação de processo**, e tem como objetivo determinar em que

medida os componentes de uma política e/ou programa contribuem ou são compatíveis com os fins perseguidos (Cohen e Franco, 1994, p. 109). A avaliação de processo busca identificar as dificuldades que podem afetar o resultado da ação e que possuem relação com a programação, administração e controle das ações, consistindo em uma avaliação periódica e não final. A **avaliação de impacto**, por outro lado, busca demonstrar em que medida a política e/ou programa social alcança seus objetivos e quais são seus efeitos sobre a realidade. Segundo Cohen e Franco (1994, p. 109), “a avaliação de processos olha para frente (para as correções ou adequações); a avaliação de impacto olha para trás (se o projeto funcionou ou não).

Quanto à posição de **quem realiza a avaliação**, os autores a distinguem entre **avaliação externa, avaliação interna, avaliação mista e avaliação participativa**. A primeira é realizada por avaliadores externos à instituição que executa a política e/ou programa social e, em geral, possui um caráter mais independente, adquirindo, não raro, maior confiabilidade. Para os autores, este tipo de avaliação pode apresentar resultados mais isentos dos interesses institucionais. A avaliação interna é realizada pela própria instituição responsável pela política e/ou programa e teria mais possibilidade de acesso à informação e adesão da instituição (Cohen e Franco, 1994, p. 112). A avaliação mista procura combinar os dois tipos citados acima, enquanto a última envolve os beneficiários da política social e/ou do programa avaliado no processo de avaliação.

Além destes tipos, os autores ainda classificam as avaliações em função da **escala dos projetos**, diferenciando avaliação de grandes projetos das avaliações de pequenos projetos. O que as diferencia são, fundamentalmente, as estratégias, lógica, roteiro, técnicas de análise, resultados esperados e avaliadores. Quanto mais amplo o programa e/ou política avaliada, mais complexos tendem a ser estes elementos da avaliação, envolvendo mais recursos e tempo, maior número de pessoas, mais indicadores de análise (Cohen e Franco, 1994, p. 116). A última classificação apresentada se refere aos **destinatários** da avaliação. Para os autores, a formulação, conteúdo, metodologia e tipos de análise vão depender daqueles a quem se destina a avaliação. E estes podem ser os dirigentes superiores das instituições que definem as políticas, os administradores que gerenciam as políticas, ou os técnicos que executam as políticas (Cohen e Franco, 1994, p. 117).

Como pode ser constatado, estas modalidades e tipos de avaliação, aqui sucintamente apresentadas, mas fartamente presentes na bibliografia especializada sobre metodologias avaliativas, padecem de uma preocupação essencialmente tecnicista e gerencialista, pois enfatizam métodos e técnicas e carecem de análises qualitativas, dedicadas ao conteúdo e significado da política social e/ou programa avaliados. Do ponto de vista metodológico, adotam uma abordagem seqüencial, que trata as políticas sociais como um conjunto de ações que possuem início, meio e fim, e não como processo de formulação, execução e consolidação permanente de direitos e serviços sociais que devem ser permanentes e universais.

Esta abordagem seqüencial explica as políticas sociais como sucessão linear de ações que, invariavelmente, seguiriam as seguintes etapas: a) identificação do problema (construção da agenda com base nas demandas); b) formulação de objetivos adaptados ao problema identificado; c) tomada de decisão; d) implementação/execução; e) avaliação de processo e/ou impacto; f) extinção ou manutenção da política, em decorrência da avaliação. Esta perspectiva não considera as políticas sociais como resultado das históricas e contraditórias relações entre Estado e sociedade, em diferentes contextos históricos, conforme já sinalizado por Pereira (2006).

Ainda assim, alguns autores sinalizam que a abordagem seqüencial no planejamento e avaliação de políticas sociais teria a vantagem de propor um quadro de análise simples, que atribui ordem ao complexo processo de ações e decisões no campo da formulação, implementação e avaliação de políticas sociais.

Os limites da abordagem seqüencial, contudo, são muito mais expressivos: a) apresenta visão linear e etapista, não considerando a complexidade dos fenômenos sociais e do processo de construção de respostas às questões sociais; b) apresenta postura teórica simplista, que concebe as políticas sociais como instrumentos de resolução de problemas individuais; c) supervaloriza as funções das políticas sociais e desconsidera que o enfrentamento das desigualdades sociais é muito mais complexo e se situa no âmbito da estrutura econômica e social (Muller e Surel, 1998).

As políticas sociais não são apenas espaços de confrontação de tomadas de decisão, mas constituem elementos de um processo global de regulação política

e legitimação na sociedade. Nesse sentido, a análise e avaliação de políticas sociais ultrapassam a mera disposição e utilização primorosa de métodos e técnicas racionais e operativos de avaliação, preocupados com a relação custo-benefício, ou com a eficiência e eficácia. A avaliação de políticas sociais deve se situar na compreensão do significado do papel do Estado e da sociedade na construção da democracia e da equidade.

Elementos para Avaliação das Políticas Sociais no Contexto das Políticas Públicas

Situar a avaliação no contexto da relação estado-sociedade requer inserir as políticas sociais no conjunto das políticas públicas, conforme sinalizado por Pereira (2006). Retomamos aqui alguns elementos apontados por Muller e Surel (1998) que ressaltam que a especificidade da análise e avaliação de políticas públicas em geral, e de políticas sociais em particular, consiste em estabelecer um olhar sobre a ação pública em seu conjunto, ou seja, não é possível avaliar uma política social sem considerar o papel e ação do Estado em seu desenvolvimento. Para os autores, o desafio na análise e avaliação de políticas públicas, por outro lado, deve ir além da compreensão do papel do Estado, e deve se inserir na análise das possibilidades das políticas públicas contribuírem na construção da democracia, visto que estas são (ou deveriam ser) espaços de inserção dos cidadãos nos processos de tomada de decisão coletivos. Nesta perspectiva, as metodologias de avaliação de políticas públicas, para superarem as abordagens seqüenciais e tecnicistas, devem incorporar a análise da ação pública ou, dito de outro modo, devem ter como parâmetros avaliativos o papel e funções do Estado e da sociedade na condução das políticas sociais.

Esta perspectiva busca superar a compreensão restrita de aplicação de técnicas racionais e neutras, para se constituir em modalidade de compreensão teórico-política das lógicas de funcionamento do Estado, da sociedade e dos espaços públicos na garantia do acesso aos direitos por meio das políticas sociais. Desde a década de 1970, esta ótica de análise vem se constituindo como um campo científico que se situa na fronteira entre sociologia e ciência política, adotada por diversos autores, como Muller e Surel (1998) e Meny e Thoening (1989). Muller e Surel sinalizam que a complexidade deste tipo de avaliação requer, inicialmente,

definir e precisar o que é uma política pública. Embora esta questão possa parecer óbvia, em muitos casos as fronteiras e contornos das políticas sociais são difíceis de delimitar e não devem ser considerados como algo dado e imutável. Como resultado de uma construção social, as políticas sociais, muitas vezes, possuem características que diluem seu caráter de ação pública. Por outro lado, nem toda ação pública pode ser considerada como uma política pública. Algumas definições simplistas e normativas se restringem a definir uma política social a partir da existência de textos e normas legais ou a partir da existência de estruturas institucionais. Estes elementos, apesar de importantes, não são exaustivos, pois pode existir uma política pública sem existir um *locus* institucional específico, ou este *locus* nem sempre cobre a totalidade das áreas de atuação relativas a uma política pública.

A fim de estabelecer parâmetros de avaliação, estes autores apresentam alguns elementos que consideram fundamentais para definir quando uma ação pública adquire sentido de política pública, o que indica alguns elementos que devem ser avaliados. O primeiro elemento sinalizado é o entendimento de que uma política pública deve ser composta por um **quadro normativo de ação**, ou seja, deve constituir-se em um conjunto de medidas concretas que constituem a matéria ou substância visível da política. Estas substâncias podem ser constituídas de recursos financeiros (orçamento público), intelectuais (conhecimentos e competências que os sujeitos mobilizam e adotam), regulamentação (regras e normas que sustentam as decisões) e materiais (institucionais e físicos). Uma política social é também constituída de produtos ou resultados (outputs) regulamentares, financeiros e/ou físicos (conjunto de decisões, medidas e ações do Estado). Está claro para os autores que uma medida isolada não pode ser compreendida como uma política pública, e nem como uma coleção de decisões e ações. Em sua definição, “para que uma política pública exista, é necessário que as diferentes declarações ou decisões sejam reunidas em um quadro geral de ação que funcione como uma estrutura com sentido, ou seja, que mobilize elementos valorativos e de conhecimento, bem como instrumentos de ação particulares, com intuito de realizar objetivos num processo de troca entre atores públicos e privados” (Muller e Surel, 1998, p. 18-19).

Nessa perspectiva, uma política pública, para ser reconhecida enquanto tal deve combinar a existência de legislação própria, de orçamento específico, de administração institucional, de quadro de pessoal qualificado, com vistas a cumprir objetivos claros (programa de ação governamental). Por outro lado, a simples existência desse quadro geral não significa que a política pública exista concretamente e nem que atinja seus objetivos. Desse modo, no processo de análise e avaliação de uma política pública, algumas preocupações devem orientar a ação do avaliador. A primeira é conhecer o caráter normativo da política avaliada, bem como seus objetivos, que nem sempre estão explícitos nos textos legais. Muitas vezes os objetivos são inexistentes ou apresentados de forma ambígua. Neste caso, o avaliador precisa identificar os objetivos implícitos a partir de uma visão de conjunto da política avaliada e reconstruir os objetivos, utilizando outros recursos e documentos relativos à política avaliada, ou ainda realizando entrevistas. A segunda preocupação é de conhecer quem toma as decisões e define as normas, ou seja, identificar quais são os sujeitos responsáveis pela definição de um determinado tipo de política. Estes sujeitos podem ser a equipe social ou econômica do poder executivo, os dirigentes e/ou corpo técnico da instituição responsável, partidos políticos ou o conjunto do legislativo, ou ainda os integrantes de espaços de representação como os conselhos de gestão. O importante é que uma análise e/ou avaliação de política pública não se restrinja a estudar o Estado apenas como aparelho administrativo, mas busque revelar as forças políticas que influenciam e definem a conformação das políticas avaliadas. A terceira preocupação se refere ao reconhecimento do caráter contraditório das políticas públicas, o que significa que, além de demonstrar o significado de uma política social a partir de um pretenso conjunto coerente de normas, regras, processo decisório e funções, a avaliação deve revelar o caráter contraditório presente em toda forma de construção e relação social. Ao demonstrar o caráter contraditório presente em toda política social, o avaliador poderá revelar os diversos sentidos da ação pública e indicar quais as tendências ou inclinações determinantes em uma dada conjuntura, como por exemplo, promover a rentabilidade econômica ou investir no social; ampliar os gastos com políticas sociais ou economizar para gerar o superávit primário e pagar os juros da dívida pública. Para Muller e Surel (1998, p. 20), a análise e avaliação de uma política pública devem evitar incorrer em duas posições extremas que podem criar um impasse na compreensão do real e complexo significado de uma política

pública. A primeira posição é considerar como políticas públicas apenas o conjunto de ações e decisões coerentes e racionais; esta atitude implica no vício metodológico de negar os fenômenos sociais como contraditórios e, muitas vezes incoerentes. A segunda postura, ao contrário, é aquela que nega toda racionalidade e lógica nas políticas públicas em função das múltiplas contradições que a permeiam. Para não cair em nenhuma destas duas lógicas extremas, o trabalho de avaliação e análise de políticas públicas deve se esforçar para demonstrar tanto as lógicas que orientam a ação quanto as lógicas que atribuem sentido aos processos de elaboração e implementação das políticas públicas.

O segundo elemento importante a ser considerado na definição das políticas públicas é seu reconhecimento como **expressão do poder público**, o que implica estudar e identificar a especificidade e sentido da ação do Estado e da sociedade na condução das políticas sociais. Análises simplistas costumam identificar as políticas públicas como resultado coercitivo ou autoritário do poder estatal, com base na perspectiva weberiana que concebe o Estado como detentor legítimo do monopólio da violência. Os autores ressaltam que esta dimensão autoritária não está ausente dos Estados democráticos e pode se revelar, sobretudo, nas políticas de segurança e defesa, mas no caso das demais políticas públicas, ela deve ser matizada, pois a definição de princípios, objetivos, regras, normas e recursos, em geral resultam de processos conflituosos de discussão e decisão que envolvem diversos sujeitos sociais e políticos. Ao estabelecer e reconhecer direitos que se materializam pelas políticas públicas, a ação governamental estabelece relações assimétricas entre o Estado e a sociedade e estas modificam o status jurídico dos indivíduos e dos cidadãos. Estes passam a ter direito às políticas e o Estado passa a ter o dever de garanti-los. Nesse sentido, a realização de políticas pelo poder público não é uma expressão de coerção, mas da construção democrática da relação de direitos e deveres. Isto significa que a avaliação de políticas sociais, ao buscar estabelecer a especificidade e o determinante da ação pública, deve ter o cuidado de não reificar o poder público como homogêneo e autônomo; ao contrário, deve ser a ocasião para se interrogar sobre a natureza evolutiva do Estado e das relações entre público e privado (Muller e Surel, 1998, p. 20).

O terceiro elemento analisado pelos autores é a aceitação que as **políticas públicas constituem uma ordem local**. Nestes termos, não podem ser entendidas

apenas como conjunto de decisões governamentais e institucionais, porque se concretizam e se expressam a partir não apenas de normas regulamentadoras, mas a partir da ação coletiva de grupos, sujeitos, atores e indivíduos que atribuem forma e uma espécie de “ordem local” ao seu processo de formulação, execução, bem como aos efeitos que produz na realidade. Esta ordem local não é determinada apenas pelas normatizações, mas pelas posições e forças coletivas e individuais que interagem, se agregam e se confrontam no decorrer do processo de constituição e desenvolvimento de uma política pública. Desse modo, a avaliação das políticas públicas deve considerar e identificar o conjunto de forças sociais (grupos, indivíduos, partidos, movimentos e classes sociais) que influenciam, mas que também recebem/sofrem os efeitos das políticas sociais, pois estas operam frequentemente no âmbito da regulação dos conflitos de interesses entre grupos e classes sociais. Algumas dificuldades se colocam na análise e avaliação das posições dos sujeitos envolvidos, entre as quais o modo e intensidade de participação dos grupos que, na maioria das vezes, são instáveis e variáveis de um espaço a outro, ou em função da conjuntura. Mas, como o objetivo não é mensurar a participação, e sim localizar as tendências assumidas pelas políticas públicas em função das influências que recebem dos diversos campos de interesses envolvidos, esta dificuldade pode ser minimizada. Outra dificuldade se refere à identificação dos fatores que determinam a capacidade de influência de um grupo ou classe em detrimento de outro. Os fatores podem ser estruturais, quando dizem respeito ao confronto de interesses de classe, o que ocorre, por exemplo, na política de reforma agrária, que opõe explicitamente os proprietários aos trabalhadores sem terra. Mas podem também ser conjunturais e depender da capacidade dos sujeitos de se constituírem como coletivo e mobilizarem recursos e/ou força política capazes de modificar ou influenciar o processo de elaboração e implementação de uma política pública, o que acontece frequentemente na aprovação do orçamento público. O desafio nesta dimensão da análise e avaliação é identificar os interesses específicos de grupos mais difusos e menos organizados, até aqueles interesses mais estruturais e estáveis, ligados à própria constituição das classes sociais (Muller e Surel, 1998, p. 23).

Alguns Problemas Frequentes na Análise e Avaliação de Políticas Públicas

A avaliação de políticas públicas, em si, padece de forte complexidade, o que requer dos avaliadores não apenas domínio de técnicas e procedimentos, mas suficiente sagacidade para situar e utilizar as diversas possibilidades avaliativas no contexto das múltiplas dimensões da política pública avaliada, determinadas pelas complexas relações entre Estado e sociedade. Neste caminho, três ordens de problemas são frequentemente sinalizados na literatura especializada.

O primeiro problema se refere ao fato de que o sentido e intencionalidade de uma política pública pode ser explícito e/ou implícito. Muitas vezes os objetivos explícitos não são os objetivos efetivos de uma política, o que coloca para o avaliador o desafio de identificar seus objetivos reais ou implícitos, que não são expressos nos discursos e documentos oficiais. A avaliação qualitativa de conteúdo de uma política pública, assim, deve ir além da análise descritiva e deve distinguir os objetivos explícitos (quando existem) dos objetivos latentes ou subterrâneos. O trabalho de avaliação deve conjugar a análise tanto das intenções explícitas, mesmo quando se apresentam de forma confusa, quanto do sentido concreto que a política adquire no curso de sua implementação (Muller e Surel, 1998, p. 24).

O segundo problema se refere à relação entre decisão e não decisão governamental. É muito comum a expressão “a política é não ter política”. Mas é possível considerar como política pública a ausência de qualquer daqueles elementos apontados acima? A inexistência de medidas concretas destinadas a responder a determinadas situações ou necessidades sociais pode ser considerada como uma política pública? Mesmo que a “não ação” pública tenha efeitos políticos ou sociais diante de uma determinada questão, não se pode considerar que existe uma política pública que consiste em não tomar decisão e não concretizar bens e serviços públicos. Por outro lado, a não decisão e não ação governamental diante de uma determinada situação que exigiria sua intervenção pode ser um importante elemento de avaliação da especificidade e papel do Estado. Em geral, a não decisão pode ser caracterizada de três maneiras. A não decisão intencional corresponde à situação em que é possível demonstrar que não houve vontade política por parte dos sujeitos político-administrativos para tomar decisões e implementar uma política pública para resolver uma determinada questão. Um exemplo deste tipo de não decisão é a não implementação, no Brasil, de uma política para coibir o mercado informal de trabalho. A não decisão controversa

corresponde à situação em que aquele que seria o alvo da política pública se insere em uma polêmica ou produz fortes disputas de posição pública, o que inibe a implementação da política. Exemplo claro é a não implementação da política de aborto legal no Sistema Único de saúde (SUS), em gestações decorrentes de violência sexual. Apesar de reconhecido legalmente como direito da mulher desde a década de 1940, as polêmicas em torno da realização do aborto fazem com que o poder público não tome a decisão de garantir sua materialização no âmbito do SUS. Por fim, a decisão de não implementação da política pública corresponde à situação na qual a decisão legal é tomada em um certo nível de governo, mas sua execução depende de outra esfera, que não a coloca em prática. É um problema bastante comum nos Estados federados, onde a decisão do governo federal deve ser implementada pelos poderes locais (estaduais e municipais) (Muller e Surel, 1998, p. 26). Exemplos desta situação são os auxílios natalidade e funeral reconhecidos pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) aprovada em 1993 e não implementados até o momento pelos Estados e municípios.

O terceiro problema se refere ao estabelecimento de relação automática entre os efeitos de uma política pública e seu orçamento. Embora o financiamento e gasto de uma política social sejam importantes indicadores de sua importância no conjunto das políticas públicas e determinem sua possibilidade de responder às situações a que se destinam, não podem ser responsabilizados exclusivamente pelo seu fracasso e/ou sucesso. E isso porque o impacto de uma política não é, necessariamente, proporcional ao seu investimento financeiro. Desse modo, a análise e avaliação do orçamento de uma política pública devem ser relacionadas aos seus objetivos, abrangências e situações a que se destina.

Colocadas estas questões introdutórias que permeiam as produções sobre análise e avaliação de políticas públicas, os textos seguintes se destinam a situar e aprofundar a avaliação na perspectiva da relação entre Estado e sociedade, enfocando as principais abordagens e seus focos de análise, bem como apontar algumas dimensões de avaliação.

Referências Bibliográficas

AGUILAR, Maria José & ANDER-EGG, Ezequiel. *Avaliação de Serviços e Programas Sociais*. Petrópolis, Ed. Vozes, 2ª ed., 1995.

ARRETCHE, Marta. "Tendências no estudo sobre avaliação". In RICO, Elizabeth, *Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate*. São Paulo, Cortez Editora & IEE/PUC/SP, 1998, (p. 29-39);

COHEN, Ernesto & FRANCO, Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis, Vozes, 1994.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. São Paulo, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 20, n. 59, outubro 2005. Disponível em www.scielo.org.br

MENY, Yves & THOENING, Jean-Claude. *Politiques Publiques*. Paris, Presses Universitaires de France, 1989.

MULLER, Pierre & SUREL, Yves. *L'Analyse des Politiques Publiques*. Paris, Editions Montchrestien, 1998.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. Execução e Avaliação de Políticas e programas Sociais. In CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB. *Capacitação Continuada em Serviço Social e Política Social*, Módulo 4. Brasília, UnB, 2000.