

Artigos

Análise e avaliação de políticas sociais: algumas perspectivas do debate atual

Ariane Rego de Paiva¹

Resumo

O trabalho atenta para a necessidade de avanços nos estudos da avaliação de políticas sociais para além das práticas gerencialistas ou de análises que vislumbrem somente os aspectos políticos que envolvem os processos de formulação e implementação das políticas públicas. Argumenta que os estudos adotem critérios que demonstrem as possibilidades das políticas sociais ampliarem direitos e contribuam no desenvolvimento do padrão civilizatório da proteção social brasileira. A partir da discussão de tendências no campo de conhecimento da análise de políticas, busca-se definir alguns desafios para a construção de desenhos de avaliação de políticas sociais no Brasil.

Palavras-chave

Análise; Avaliação; Políticas sociais; Direitos sociais.

Analysis and evaluation of social policies: some perspectives of the current debate

Abstract

The work attentive to the need for advances in evaluation studies of social policies beyond the managerial practices or analyzes that aim only the political aspects involved in the formulation and implementation of public policies. It argues that the studies adopt criteria that demonstrate the possibilities of social policies extend rights and contribute in the development of civilization pattern of the Brazilian social protection. From the discussion of trends in policy analysis of the field of knowledge, we seek to set some challenges for the construction of social policy evaluation designs in Brazil.

Keywords

Analysis; Evaluation; Social policy; Social rights.

Introdução

O presente artigo se destina a apresentar alguns apontamentos que consideramos relevantes sobre análise e avaliação das políticas sociais. Este tem sido um tema em expansão no Brasil desde os anos de 1980, quando a sociedade passou a reivindicar políticas públicas como um dos principais instrumentos de garantia e ampliação dos direitos sociais, de efetiva participação democrática e de processos de controle social, uns dos eixos centrais para o exercício da cidadania. Além disso, a avaliação, aqui considerada como uma das perspectivas para análise das políticas, passou a ser exigência para o financiamento governamental e não-governamental de programas e projetos, devido, entre outros aspectos, à descentralização e à parceria entre público e privado no desenvolvimento social.

O interesse em abordar este tema, dá-se pelo fato de que no Brasil, muito se tem produzido sobre a avaliação de programas e projetos sociais, precisamente nas áreas de saúde e educação, e mais recentemente na área de assistência social, com o foco em objetivos, metas e resultados, ou seja, ocupando-se os avaliadores da eficácia, eficiência e efetividade das ações, sob a ótica gerencialista da administração pública, de forma a garantir ou não a continuidade das ações e como mecanismo de fiscalização e prestação de contas, com uso instrumental e normativo. Esta tem sido uma tendência da “nova gestão pública” nas esferas federal, estaduais e municipais, após exigências da reforma gerencial do Estado iniciada em meados de 1990, que evoca a eficiência e a modernização da gestão pública. A avaliação tornou-se um dos elementos centrais da *accountability* (FARIA, 2005).

Por outro lado, no campo das ciências políticas, a ênfase tem sido em analisar os processos de decisão política que envolvem a formulação e a implementação de uma política pública, ou seja, a relação entre Executivo e Legislativo, os atores e interesses envolvidos, ou seja, busca-se compreender o processo de tomada de decisões e os fatores que o influenciam (SILVA, 1996).

Nesta perspectiva, Figueiredo e Figueiredo (1986), em um importante estudo de referência para a área de avaliação de políticas, explicitaram a necessidade de atenção ao processo de “avaliação política” da política social, ou melhor, quando se estuda o conteúdo substantiva política, seus princípios orientadores e os critérios que levaram os formuladores e governantes a escolherem uma determinada política e não outra (SILVA, 1996; LOBATO, 2004; CHRISPINO, 2016). Porém, parece-nos importante que os analistas de políticas invistam também em análises que contemplem os processos de pós-decisão (FARIA, 2005).

As duas perspectivas já salientadas de análise de políticas são importantes, não há dúvidas. O argumento principal deste trabalho é o de que há uma necessidade de aprofundamento no estudo sobre análise e avaliação de políticas sociais, estas compreendidas como constitutivas das complexas e contraditórias relações entre Estado e Sociedade (BOSCHETTI, 2009). Tem-se dado atenção para as relações de poder que envolvem as políticas sociais, ou por outro lado, preocupa-se com a aferição de objetivos e resultados de programas sociais. Para Lobato (2004), a avaliação é “um poderoso instrumento de melhoria das condições de exercício da coisa pública” e, portanto, há um compromisso ético com o desenvolvimento civilizatório da sociedade quando se pretende analisar e/ou avaliar uma política pública, principalmente em se tratando de políticas sociais e o que elas representam (ou podem vir a representar) para a sociedade brasileira e suas profundas desigualdades (econômicas, étnico/raciais, de gênero, regionais, etc).

Complementando com a argumentação de Faria (2005, p.106), diante das possibilidades que a avaliação e avaliadores possuem de produzir o espaço público, é “lastimável a negligência ou a omissão de nossos analistas de políticas públicas”.

As políticas sociais possuem como uma de suas principais funções a intervenção sobre as expressões da “questão social”, compreendidas como consequência do modo de produção e reprodução da sociedade de classes no capitalismo. Partindo de uma perspectiva que tenta romper com uma análise unilateral da política social, ou seja, ou reducionista (economicista) ou politicista (OSORIO, 2014), entende-se que as políticas sociais devam ser analisadas, integradas na totalidade social.

A política social, como fenômeno complexo do capitalismo, pode interferir e eventualmente transformar as relações sociais, tanto para o bem, quanto para o mal, nos termos de Lobato (2004). Para Pereira (2011) há uma dificuldade em conceituar política social por haver diferentes concepções, porém uma das perspectivas imprescindíveis para a autora é a que considera para sua definição não só parâmetros científicos, mas também éticos e cívicos, já que é a partir dela que se concretizam direitos sociais e as necessidades humanas podem ser atendidas sob o viés da cidadania.

Propostas de avaliação ou análise das políticas sociais podem considerar como critérios sua capacidade de alterar as relações de poder e transformar as estruturas burocráticas do Estado e de organizações da sociedade civil (FLEURY, 2002) e suas reais possibilidades de concretização dos direitos sociais. Nos termos de Boschetti, “a avaliação de políticas sociais públicas deve ser orientada pela intencionalidade de

apontar em que medida (...) são capazes e estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade” (BOSCHETTI, 2009, p. 578).

A política social nasce e se desenvolve através de relações de poder, como um processo complexo que inclui diferentes atores na relação entre Estado e sociedade, entre o público e o privado, envolve as correlações de forças entre capital e trabalho, e os princípios que regem os direitos de cidadania e suas condições reais de serem efetivados em uma sociabilidade burguesa. É fruto dos movimentos societários, das expressões culturais e da relação com os sistemas econômicos. Sendo assim, os processos de formulação e implementação da política social envolvem tomadas de decisão que influenciam resultados, que incluem um plano racional e administrativo, mas também político e ético, e que não exclui sua articulação com o plano econômico.

No Brasil, desde a década de 1980 que se acirraram as críticas aos modelos clientelistas e assistencialistas das práticas governistas, com a presença de movimentos populares no espaço público que clamavam por um reordenamento das políticas sociais que respondessem aos anseios por maior igualdade e justiça social. A Constituição Federal aprovada em 1988 trouxe novos arranjos legais para a formulação e implementação de políticas sociais, constituindo-se em um marco histórico para os brasileiros, no que tange os mecanismos de garantia da participação popular e do controle social nas ações do Estado para o exercício da cidadania, pelo menos em suas definições. Pesam-se, para a efetivação da ampliação de espaços democráticos, as pressões de forças políticas de cunho conservador, mecanismos clientelistas ainda vigentes e fortes privilégios corporativos no sistema de políticas (DRAIBE, 1998).

A partir da década de 1990, as reformas institucionais sob a égide neoliberal trouxeram novas perspectivas para as políticas públicas e em especial as de cunho social. A reforma do Estado incluiu mudanças nas organizações e suas estruturas, mas também no conteúdo e no direcionamento da execução das ações, com a focalização em segmentos sociais mais pobres, mais vulneráveis pela condição do ciclo de vida e contingências, além das restrições significativas aos direitos conquistados na Carta Constitucional e nas leis infraconstitucionais nas décadas posteriores, afetando diretamente a classe trabalhadora. Diante de um quadro de enormes desigualdades econômicas e sociais que estruturam a sociedade brasileira, estudar e analisar as políticas sociais em seus processos de formulação e execução, bem como seus resultados relativos ao bem-estar são formas de demonstrar os avanços e limites nas formas de proteção social do país, e o papel assumido pelo

Estado brasileiro em diferentes conjunturas frente às disputas das classes sociais.

O artigo situa a análise de políticas como um campo de conhecimento relevante e problematiza o modelo sequencial de formulação, implementação e avaliação de políticas, usualmente abordado neste campo.

Posteriormente, apresentam-se três perspectivas na análise de políticas sociais que têm se apresentado como principais referências nesta área, que buscam compreender os atores políticos, suas influências nas políticas públicas, além do papel do Estado. Escolhemos a abordagem cognitiva e normativa, por se tratar de uma perspectiva de baixo alcance, que abrange os atores e seus comportamentos; o neoinstitucionalismo (com ênfase no neoinstitucionalismo histórico), por se propor uma abordagem de médio alcance, que se preocupa na análise das variáveis institucionais entre a política e a economia; e o marxismo, de maior abrangência, que busca compreender as políticas sociais na relação entre história, política e economia. Não se busca fazer uma resenha de todas essas correntes, mas sim, apresentá-las brevemente de forma a problematizar suas principais características e demonstrar suas diferenças, limites e possibilidades. Por fim, o estudo apresenta considerações sobre alguns desafios para a análise e avaliação de políticas com uma perspectiva ampliada e crítica na atualidade.

A análise de políticas públicas como referência de estudo

Conhecido como “análise de políticas públicas”, ou “*policy analysis*”, este campo de conhecimento, muito ligado aos estudos dos cientistas políticos, mas não exclusivo, possui como foco o estudo das ações públicas. Preocupa-se com os processos que envolvem negociações, conflitos e disputas na constituição das políticas públicas e por isso, apesar de o estudo ser direcionado às políticas, a *politic* e a *polity*, não são descartadas em suas interações nos processos decisórios.

A análise de políticas públicas consolidou-se como campo de conhecimento a partir das experiências, nos EUA, dos estudos acadêmicos sobre as ações dos governos e em países da Europa que se dedicaram ao estudo do papel do Estado e suas instituições. A sua institucionalização contou com a contribuição das diferentes disciplinas (economia, sociologia, ciência política, etc.), e com a constituição de técnicos especializados e intelectuais interessados em estudar e produzir conhecimento sobre o Estado e suas ações.

De acordo com estudos sobre a análise de políticas e como vem se institucionalizando como campo teórico, Vaitsman, Ribeiro e Lobato (2013) demonstram que a partir do final do século XX, houve mudanças significativas no

direcionamento dos estudos de políticas, devido às demandas das novas configurações dos sistemas políticos democráticos, complexificados por processos de descentralização e participação. Dependendo da abordagem escolhida, o Estado não é o único objeto das análises.

Em relação ao movimento de produção teórica recente sobre a análise de políticas públicas, Marques (2013) se refere a um deslocamento das abordagens tradicionais, com enfoques racionais e do processo decisório para outros interesses como a formulação da agenda e a implementação das políticas. Assim, a complexidade das relações entre Estado e sociedade vem produzindo novas formas de governança, de múltiplas arenas democráticas e participativas, novos atores no cenário político que reconfiguram o quadro analítico das políticas públicas. Viana e Baptista (2012) dizem que uma ação governamental envolve recursos, atores, arenas, ideias e negociação. Chamamos a atenção para o fato de que o resultado das políticas e seus impactos não têm tido o mesmo destaque para os analistas.

No Brasil, a análise de políticas se desenvolveu com as condições estabelecidas nos pós – 1930 (VAITSMAN, RIBEIRO e LOBATO, 2013), quando o Estado brasileiro inicia seu processo desenvolvimentista, com intervenção na economia e na área social, com a necessidade de organização das instituições e a constituição de seu insulamento.

Com a leitura do referencial nacional e internacional sobre análises de políticas, parte-se do pressuposto de que a análise da política pública não deve se ater somente a partir de documentos formais (que são importantes marcos regulatórios para se compreender o conteúdo das políticas), mas em práticas, disputas e conflitos de interesses, que aparecem nos discursos e nas ações dos atores (em suas ideias, crenças e valores), nas coalizões que surgem em torno de um objetivo e no papel que as instituições desempenham na conformação das políticas. É preciso identificar os interessados e suas estratégias: gestores, partidos políticos, movimentos sociais, profissionais da área, pesquisadores produtores de conhecimento sobre a temática, parlamentares, dentre tantos outros.

Os processos decisórios que envolvem a formulação e implementação de uma política pública são permeados por disputas de interesses e correlações de forças, e também são baseados em diferentes visões de mundo e percepções sobre a realidade.

Esta argumentação implica no estudo das políticas para além dos documentos e normativas legais que sistematizam uma política. É garantir a análise da linguagem dos discursos que cercam o campo de atuação de determinada política e as práticas

de seus atores e sujeitos, imbricados direta ou indiretamente com a política pública e sua dinâmica política (que envolve poderes, barganhas, consensos e negociações).

Na produção das análises de políticas, muitas são as possibilidades de abordagem, modelos analíticos e explicativos. Convencionou-se delimitar fases para o estudo das políticas públicas de forma a identificar um ciclo em sua existência. Esse método foi originado nos estudos pioneiros de Harold Lasswell, de 1951, quando analisava as ações circunscritas ao âmbito governamental (VIANA e BAPTISTA, 2012).

Apesar de algumas variações, basicamente o ciclo das políticas é assim definido: 1) o estabelecimento de uma agenda, que inclui determinado tema na lista de prioridades das autoridades públicas; 2) a elaboração das possíveis alternativas e o estabelecimento de prioridades levadas a cabo pelos estudos de custos e efeitos; 3) a formulação, que inclui as alternativas mais convenientes, o aparato legal, administrativo e financeiro; 4) a implementação, que se refere à preparação dos recursos e a organização administrativa para executar a política; 5) a execução, que é pôr em prática a política; 6) o acompanhamento (ou monitoramento) das ações; 7) a avaliação, que analisa os efeitos produzidos pela política (SARAVIA, 2006).

Esta abordagem, conhecida por “sequencial” ou “por etapas” ou ainda “etapista”, tem recebido muitas críticas. Parsons (1996) adere ao modelo sequencial e em sua defesa utiliza a necessidade de uma organização racional, de forma que a análise fique gerenciável diante da complexidade de estruturas e modelos, o que não diminui o entendimento de que a realidade é muito mais complexa. Para o autor, cada fase fornece um contexto e permite a adoção de estruturas e modelos para os estudos.

Aproximando-se das ideias de Parsons, Muller e Surel (2010) também incluem como um trunfo desta abordagem a possibilidade de colocar um pouco de ordem em processos tão complexos que incluem uma política pública. Porém, os mesmos autores esclarecem o fato de que esta abordagem padece de limitações que precisam ser levadas em consideração em sua adoção.

Vejamos os apontamentos dos autores sobre as limitações do modelo sequencial (MULLER e SUREL, 2010): 1) Visão linear da ação pública – a abordagem sequencial demonstra certa linearidade em sua explicação, que foge à compreensão de que estas fases estão, na verdade, em constante mutação e influenciam umas às outras. Os autores chamam atenção para o caráter muitas vezes caótico de uma política pública, inclusive contando com a inversão das etapas ou inexistência de algumas delas; 2) O processo de “produção” do

problema e a “escolha” das soluções não se extingue com a implementação – o processo de implementação das políticas inclui processos decisórios que provocam mudanças na forma de ver os problemas; 3) A ideia de conclusão de uma política se apoia em um postulado racionalista, que vê a política como solução de problemas (orientação “*problem solving*”).

Pensar em uma fase de avaliação a posteriori da implementação significa o entendimento de que a política tenha sido finalizada a partir da resolução de um problema. Os autores contribuem com a apresentação de duas consequências principais nesse campo: a primeira é que o processo de resolução de problemas é muito mais complexo do que supõe esta abordagem e nem sempre uma política é decidida para resolver problemas. A segunda, é que as políticas não são somente espaços de confrontação dos decisores para mobilização de recursos e consolidação de uma estratégia de ação, mas um espaço de “fazer política”.

Lindblom (1981) critica este modelo por não ser possível uma racionalidade do processo de decisão política, que permeia todas as etapas da política pública. Também chama atenção para o fato de que a implementação modifica as políticas e cria novos temas para inclusão na agenda. Para Boschetti (2009) os limites dessa abordagem superam sua proposta organizativa e racional das políticas sociais. Para ela, a abordagem sequencial “trata as políticas sociais como um conjunto de ações que possuem início, meio e fim, e não como processo de formulação, execução e consolidação de direitos e serviços sociais que devem ser permanentes e universais” (BOSCHETTI, 2009, p. 579).

Isto posto, reconhecemos que o modelo sequencial pode ser usado para facilitar o desenho metodológico da pesquisa a responder as questões investigadas, desde que suas limitações sejam percebidas pelos avaliadores. São as perguntas e as hipóteses norteadoras do estudo que podem designar a abordagem de pesquisa e a adoção de uma das etapas como contexto, mesmo em sua interação com as demais. A nosso ver, a abordagem que inclui uma ou mais fases do modelo sequencial não exclui a possibilidade de estudos aprofundados e que demonstrem as complexas relações e interações entre os atores nos processos de construção de uma política pública.

Apesar das limitações da abordagem, é possível que os modelos metodológicos e as análises adotadas apresentem as políticas sociais como resultado das relações complexas e contraditórias entre Estado e sociedade em diferentes contextos históricos, levando em consideração suas especificidades, o que, neste ponto, contraria as argumentações de Boschetti (2009). Cabe a criatividade e os recursos

teóricos e metodológicos do pesquisador! Mas fazemos uma ressalva em relação ao objetivo deste artigo, que é sobre a avaliação no modelo sequencial.

No ciclo das políticas, há uma divisão entre análise (a análise da decisão política e das relações de poder que envolvem a formulação e implementação) e avaliação (valorar ou julgar o mérito). A avaliação está subordinada ao uso gerencial e ao interesse dos tomadores de decisão, perdendo seu caráter político que é o de possibilitar informação à população em geral e a consequente possibilidade de mobilização e transformações sociais.

De acordo com Viana e Baptista (2012) os estudos da “fase de avaliação” no ciclo das políticas compreendem a pesquisa avaliativa e a avaliação propriamente dita. A definição de pesquisa avaliativa é mais ampla, com utilização de métodos científicos: “Trata-se de analisar a pertinência, os fundamentos teóricos, a produtividade, os efeitos e o rendimento de uma intervenção, assim como as relações existentes entre a intervenção e o contexto no qual ela se situa” (VIANA e BAPTISTA, 2012, p.71). A pesquisa avaliativa é proposta após uma intervenção (ex post) principalmente para ajudar nas tomadas de decisão. A segunda utilização para avaliação a localiza como atividade gerencial, que pode ocorrer em várias fases da política (*ex ante*, avaliação de processo, de estrutura, *ex post*, avaliação de resultado e impacto) com uma relação causal que propõe aferição entre um programa x e um resultado y (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986; ARRETICHE, 2001; VIANA e BAPTISTA, 2012; CHRISPINO, 2016).

Aqui, concordamos com Boschetti quando afirma que diferenciar análise e avaliação não é o fundamental para os estudos das políticas sociais, mas tratar esses “diferentes momentos, sentidos e movimentos avaliativos como inter-relacionados e complementares (...)” e que as avaliações devem “se sobrepor 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” (BOSCHETTI, 2009, p. 577).

A contribuição de diferentes correntes de análises das políticas sociais

Existem diferentes matrizes teóricas que estudam as políticas públicas e sociais, porém, destacam-se dois eixos: um que centra as análises na sociedade e no caráter societal do Estado e o outro, no papel exercido pelo Estado. No primeiro eixo estaria a escola pluralista e suas variações teóricas: a visão elitista e a corporativista; e no segundo, o marxismo. Como crítica a essas abordagens, por serem acusadas de não responderem à complexidade e dinâmica do processo po-

lítico, surgiu o neoinstitucionalismo, que busca mesclar esses modelos (VIANA e BAPTISTA, 2012), além de outras propostas como a análise setorial e State-in-society approach, conforme aponta Marques (1997).

O neoinstitucionalismo se firmou como importante campo teórico na análise de políticas públicas, e suas propostas analíticas são de médio alcance, podendo haver interface com a micro e/ou macro análise. Diferentemente de seu antecessor, o institucionalismo, que se preocupava mais com os estudos dos órgãos político-administrativos, o neoinstitucionalismo foi iniciado por um artigo de March e Olsen, de 1984 (MULLER e SUREL, 2010), tendo as instituições um lugar específico nas análises das políticas públicas, sendo consideradas como importante elemento na análise dos processos sociais e políticos, porém, não há uma única definição para o conceito de instituições nesta corrente. Mais precisamente, as instituições podem ser as regras formais e informais dos jogos políticos, os canais de comunicação, os códigos de linguagem ou a lógica de situações estratégicas (IMMERGUT, 2006), as legislações, decisões judiciais, relações tradicionais de determinada cultura, entre outros (MARQUES, 1997).

Hall e Taylor (2003) esclarecem que o neoinstitucionalismo não é uma corrente unificada, o que explica as diferentes conceituações sobre as instituições. Os autores definem pelo menos três escolas de pensamento: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. O neoinstitucionalismo histórico tem sido uma das correntes mais profícuas para a análise das políticas públicas e por isso, daremos ênfase a esta.

O Institucionalismo Histórico desenvolve hipóteses indutivas a partir do estudo empírico. Nele, as instituições não são os únicos objetos de pesquisa, são considerados também os atores, seus interesses e suas estratégias, dentro de um contexto histórico determinado em situações políticas estudadas (LABRA, 1999). As pesquisas nessa área se apresentam com comparações transnacionais ou estudos comparados de políticas públicas, em geral dando ênfase ao impacto das instituições políticas nacionais, incluindo aquelas que estruturam as relações entre os legisladores, os interesses organizados, o eleitorado e o poder judiciário (HALL e TAYLOR, 2003).

Para que se entenda seu núcleo teórico, como definem as instituições, é preciso compreendê-lo como uma corrente que se propõe à interpretação dos processos, levando em consideração a análise da história, não só como método, mas como teoria, o que implica considerar as singularidades e o contexto. Isto implica em refutar o determinismo e as explicações unicasais (MARQUES, 1997).

Adeptos dessa corrente creditam ao desenvolvimento histórico de cada contexto local um papel crucial nas trajetórias das políticas públicas. Um dos principais conceitos trazidos por esta abordagem é o de “path dependence” (ou “dependência de caminho”) (MULLER e SUREL, 2010; HALL e TAYLOR, 2003). Este conceito sinaliza que muitas políticas herdadas do passado, ou algumas de suas propriedades, estruturam as decisões das ações públicas ulteriores.

Desta forma, as ações políticas ou os processos de decisão política, serão influenciados pelas instituições, que fazem a mediação entre Estado e sociedade. Elas representam interesses de atores políticos e suas estratégias (e sofrem influências dos mesmos) e/ou mobilizam interesses, levando-se em consideração o contexto histórico (e lembrando que as próprias instituições também fazem parte do contexto e possuem poder de influenciá-lo). Na melhor definição de Immergut (2006, p.184), “as decisões políticas surgem de combinações altamente complexas de fatores que incluem tanto características sistemáticas de regimes políticos como “acidentes da luta pelo poder””. O institucionalismo histórico captou a importância do poder nos estudos das instituições e como estas distribuem de maneira desigual o poder entre os grupos sociais (HALL e TAYLOR, 2003).

Marques (1997) demonstra as diversas maneiras em que as instituições podem influenciar as decisões políticas e as formas de execução das políticas públicas. Primeiro, na formulação da política e das demandas sociais, há que se considerar a história da formação do Estado e de suas agências como mediação para sua efetiva implementação e sucesso; depois, os diversos atores sociais se mobilizam e formulam suas demandas, estratégias e interesses, em diálogo com agências estatais e organizações. O autor chama atenção, então, para a criação de organizações que se dispõem a tratar de determinado tema que geram novas demandas e novas mobilizações e influenciam a agenda pública. Em terceiro, como as instituições mediam as demandas dos atores e a implementação das políticas, a existência e o desenho das instituições influenciam a política, pois estabelecem as regras do jogo (IMMERGUT, 2006) e moldam situações que trazem diferentes resultados em cada contexto.

Apesar do claro lugar privilegiado das instituições, de modo geral, os autores desta abordagem abrem espaços para que outros fatores influenciem as políticas, como o desenvolvimento socioeconômico e a difusão de ideias e crenças entre os atores (HALL e TAYLOR, 2003).

Com um nível diferenciado de abrangência, a abordagem cognitiva e normativa compreende outra corrente teórica que apreende as políticas públicas como

matrizes cognitivas e normativas, constituídas a partir das ideias, valores e interpretações da realidade de seus atores, públicos e privados. Muller e Surel (2010) separam esta corrente em três abordagens, em função de lógicas de posicionamentos diferentes: uma que se apoia sobre a noção de paradigma, outra na noção de “*advocacy coalition*”, e outra ainda na de referencial. As três têm em comum a busca de entendimento sobre o papel das matrizes cognitivas e normativas sobre os comportamentos sociais e sobre as políticas públicas.

De modo muito simplificado, os diferentes modelos propostos repousam, antes de tudo, sobre a convicção de que existem valores e princípios gerais que definem isso que se poderia chamar, na falta de melhor, “uma visão de mundo” particular (MULLER e SUREL, 2010, p.48)

Utilizando-se dos estudos de Jobert e Muller de 1987, Muller e Surel esclarecem que as matrizes cognitivas e normativas comportam paradigmas e apresentam princípios gerais que declinam para princípios específicos, operadores de valores gerais num subsistema de políticas (MULLER e SUREL, 2010) ou em um referencial setorial próprio (é o caso, por exemplo, a construção do paradigma dos direitos universais sendo valorado na política de saúde em um contexto histórico específico no Brasil, e para isso precisou mobilizar atores cujas estratégias levassem aos objetivos desejados dentro deste paradigma, com a referência da imagem dessa política).

Essas matrizes também implicam nas escolhas dos objetivos a serem definidos, os métodos e técnicas para executá-los. Quando certo número de atores compartilha da matriz cognitiva e normativa num subsistema de política, este grupo cria identidade, com sentimento de pertença, o que não anula as disputas dentro do grupo. Estévez e Esper (2008) indicam que os subsistemas de políticas são definidos por um assunto em torno do qual se agrupam sujeitos interessados, públicos e privados. Fica, portanto, implícito que na construção de um paradigma ou de um referencial estão localizados os conflitos, as relações de poder, e as disputas hegemônicas entre os atores que buscam priorizar e fazer valer suas ideias, ideologias, crenças e valores. Quando há uma agregação entre os diferentes atores com interesses e critérios similares há uma “*advocacy coalition*”.

Essas interações entre os atores de diversas origens nos subsistemas de políticas possuem vários conceitos, que, de acordo com Adam e Kriesi (2007), variam conforme a tradição de pesquisa: “*policy communities*”, “*iron triangles*” (triângulos de

ferro”), “*issue network*” ou “*policy network*”.

De qualquer forma, a abordagem cognitiva possui várias ramificações de modelos, mas objetivamente, como Muller e Surel (2010) defendem, essa corrente tenta tomar a ação pública pelo prisma da interpretação do mundo pelos sujeitos, o que implica uma posição importante quando a tomamos com outras variáveis.

A tradição marxista tem sido uma das correntes que analisam políticas sociais com grande destaque na literatura especializada. Desde o final da década de 1950, a pesquisa marxista tem buscado o Estado como tema central, em um contexto de crescente envolvimento deste nos assuntos políticos e econômicos dos EUA e Europa, e crescimento da participação democrática dos partidos políticos de esquerda (CARNOY, 2005). Os estudos recentes das teorias marxistas têm suas raízes nos trabalhos de Marx e Engels, apesar de muitas divergências entre os analistas marxistas contemporâneos.

A principal crítica dos analistas neoinstitucionalistas a essa corrente vem do fato de que acreditam que nas análises marxistas há uma sobredeterminação da burguesia nas relações de poder e a consequente definição a priori dos resultados das lutas sociais (MARQUES, 1997; VIANA e BAPTISTA, 2012). Para os críticos do marxismo, os marxistas deixam de ressaltar a relevância de outros atores na formulação e implementação de políticas públicas e na gestão do Estado, o que interfere nos produtos das análises. Marques, por exemplo, cita a importância de outros atores, além dos capitalistas nas análises do comportamento do Estado: os agentes estatais e as corporações profissionais (MARQUES, 1997).

O marxismo é uma corrente não homogênea, havendo muitas abordagens diferentes sobre o Estado, suas funções e natureza. Em defesa dessa corrente, Boschetti (2009) argumenta a partir, principalmente, das contribuições de Claus Offe sobre o papel e a função do Estado capitalista e das políticas públicas. Há o entendimento de que as políticas sociais possuem explicações multicausais e, portanto, não são somente resultado de decisões políticas, ou explicadas na teoria dos interesses e necessidades, tampouco resultado exclusivo das relações econômicas.

Para a autora, situar a perspectiva da totalidade na análise de políticas sociais não significa dizer que se devem investigar todos os aspectos da realidade social, mas sim que “os fatos expressam um conhecimento da realidade se são compreendidos como fatos de um todo dialético, isto é, determinados e determinantes desse todo, de modo que não podem ser entendidos como fatos isolados” (BOSCHETTI, 2009, p. 581). A mesma autora sinaliza três elementos que são fundamentais para a análise de políticas sociais: o primeiro é a natureza

do capitalismo, seu grau de desenvolvimento em determinada sociedade e as estratégias de acumulação que prevalecem nas relações econômicas; o segundo, é o papel que o Estado assume na regulamentação das políticas e na formulação e implementação das mesmas; o terceiro é o papel das classes sociais e a relação que estabelecem com o Estado.

Além destes elementos, a autora chama atenção para que se inclua nas análises e avaliações o quadro institucional que conforma a política estudada (LAUTIER; THÉRET, 1993 apud BOSCHETTI, 2009).

Neste sentido, corroboramos com a autora e defendemos que inúmeros fatores e indicadores podem ser utilizados para delineamento do quadro institucional da política e vamos além: defendemos que variáveis das três correntes analíticas aqui apresentadas podem ser utilizadas para construção de fontes empíricas para a análise, que será determinada pelo arcabouço teórico e metodológico do pesquisador/avaliador. As três correntes teóricas possuem níveis de análises distintos e apresentam variáveis que podem se complementar no desenho da análise das políticas sociais e inclusive contribuir na perspectiva da pesquisa avaliativa.

Considerações sobre os desafios para a avaliação de políticas sociais no Brasil

A Constituição Federal de 1988 é o grande marco para as políticas sociais no Brasil. Apesar de ter incluída em suas bases referências progressistas, estatistas e redistributivas para a consagração das políticas sociais associadas à garantia de direitos, não se estabeleceram condições políticas e econômicas favoráveis para sua implementação concreta desde a década de 1990. Vive-se uma hegemonia conservadora aliada a um ideal neoliberal, que afetam diretamente as políticas públicas e principalmente as de cunho social – são retraídos direitos já conquistados e ficam ainda mais difíceis as organizações da classe trabalhadora se fazerem representar na nossa débil democracia.

Para o estudo da conformação institucional das políticas sociais, para além de uma análise descritiva e explicativa de como elas são formuladas, ou seja, que inclua também seu processo de implementação e seus resultados efetivos, defendemos que os determinantes estruturais sejam investigados com outras variáveis, que integrem o papel das instituições e dos atores. O processo de implementação interfere na política social e nem sempre o formulado é o executado. Muitas explicações sobre o funcionamento e baixos resultados de ações públicas não estão em sua formulação, mas em elementos do sistema político

e/ou na estrutura institucional: “estrutura burocrática, apropriação patrimonialista ou clientelista dos programas e dificuldade de pactuação entre níveis de governo” (LOBATO, 2004, p.96).

Outro ponto relevante é que as políticas sociais possuem especificidades no processo de formulação e implementação. O Sistema Único de Saúde não possui o mesmo funcionamento do Sistema Único da Assistência Social, por exemplo, apesar de este último ter o primeiro como referência em seu processo de formulação. Essas especificidades precisam ser consideradas nos processos de análise e avaliação, e colaboram para o desenho metodológico e escolha do referencial analítico do estudo.

Além disso, as políticas sociais são implementadas através de serviços, programas, projetos e benefícios, o que implica em uma complexidade maior para analisá-las, pois envolvem muitos elementos, o que leva a considerar muitos critérios e muitos indicadores, de difícil aplicação. Analisar e avaliar políticas requer um nível muito maior de complexidade do que avaliar programas e projetos.

Outra questão é que o quadro institucional das políticas sociais no Brasil envolve a descentralização político-administrativa e mecanismos de participação social, havendo certa autonomia entre os entes federativos na operacionalização das ações e o envolvimento de muitos atores e muitos interesses distintos, o que necessita identificar as forças locais e regionais e as práticas diferenciadas. Este tipo de pesquisa leva tempo e requer recursos, nem sempre fáceis de captação.

A isto, soma-se o fato de ser difícil estabelecer amostras representativas que apontem uma conclusão, em um país de tamanho continental como o Brasil e com grandes diversidades regionais. Lobato ainda aponta outras dificuldades para as avaliações de políticas no Brasil: “baixa tradição de avaliação no país, a falta de continuidade das políticas, uso político das avaliações ou as avaliações de caráter político” (LOBATO, 2004, p.104).

Mesmo com todas as dificuldades em priorizar as análises de políticas que considerem suas complexidades e suas possibilidades efetivas de garantir direitos, não se pode negligenciar sua importância e necessidade de realização. Priorizar dimensões a serem analisadas ou avaliadas é um bom caminho para os desenhos metodológicos, mas estas dimensões precisam vir complementadas por critérios baseados em valores de equidade, justiça social e cidadania, para que realmente se tenha clareza de como vem ocorrendo a disputa de classes pelo fundo público e principalmente, fortalecer a defesa das transformações nas relações de desigualdades sociais e das relações de poder na sociedade brasileira.

Referências

ADAM, Silke; KRIESI, Hanspeter. *The Network Approach*. In: SABATIER, Paul A. *Theories of the Policy Process*. University of California, 2007.

ARRETCHE, M. T. Da S. *Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas*. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BOSCHETTI, Ivanete. *Avaliação de políticas, programas e projetos sociais*. In: CFESS/ABEPSS (Org.). *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. 11ª Ed. Campinas: Papyrus, 2005.

CHRISPINO, Alvaro. *Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

DRAIBE, Sonia. *A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agendas*. Cadernos de Pesquisa 34. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1998.

ESTÉVEZ, Alejandro M.; ESPER, Susana C. *El enfoque de las coaliciones defensoras en políticas públicas*. Revista Del Instituto – AFIP, Argentina, 2008. p. 52-64.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *A política de avaliação de políticas públicas*. RBCS, vol. 20, n. 59, p. 97 – 109, 2005.

FIGUEIREDO, Marcos Faria; FIGUEIREDO, Argelina. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. Análise e conjuntura, 1 (3), p. 107-127, 1986.

FLEURY, Sônia. *Qual política? Que social? – reflexões analíticas sobre América Latina*. Trabalho apresentado no seminário *Perspectivas de la política social em América Latina*. Washington, D.C.: INDES, 2002. Texto Digitado.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. *As três versões do neoinstitucionalismo*. Lua Nova, n° 58, 2003, p. 193-223.

IMMERGUT, Ellen M. *O núcleo teórico do novo institucionalismo*. In: E. SARAVIA e FERRAREZI, E. *Políticas Públicas*. Coletânea Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

LABRA, M. E. *Análise de Políticas, Modos de Policy-Making e Intermediação de Interesses: Uma Revisão*. Rev. Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, 9 (2), p. 131-166, 1999.

LINDBLOM, Charles E. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

LOBATO, Lenaura de V. Costa. *Avaliação de políticas sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios*. Rev. Trabalho, Educação e Saúde, 2 (1), p. 239-265, 2004.

MARQUES, Eduardo. *Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos*. BIB- Boletim Informativo Bibliográfico 43, 1997. p. 67-102.

_____. *As políticas públicas na Ciência Política*. In MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. de. (orgs). *A Política Pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Ed. UNESP; RJ: Ed. Fiocruz, 2013.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. 2 ed. Pelotas: Educat, 2010.

OSORIO, Jaime. *O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder*. São Paulo: Outras expressões, 2014.

PARSONS, W. *Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 1996.

PEREIRA, Potyara. *Política Social: temas e questões*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SARAVIA, Enrique. *Introdução à teoria da política pública*. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.) *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP. 2006 (Coletânea Volume 1).

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Avaliação das políticas sociais: concepção e modelos analíticos*. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n° 53, p.74-79, 1996.

VAITSMAN, J.; RIBEIRO, JM; LOBATO, LVC. *Policy analysis in Brazil: the state of the art*. In: VAITSMAN, J.; RIBEIRO, JM; LOBATO, LVC (ed). *Policy analysis in Brazil*. Bristol: Policy Press, 2013.

VIANA, Ana Luiza D'Ávila; BAPTISTA, Tatiana Wargas de F. *Análise de políticas de saúde*. In: GGIONANELLA, Ligia; LOBATO, Lenaura; SCOREL, Sarah; NORONHA, José e CARVALHO, Antonio Ivo. *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012.

Nota

- 1 Assistente Social, Doutora em Política Social, Professora Assistente do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-RJ, Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa de Avaliação e Análise de Políticas Sociais da Universidade Federal Fluminense – UFF/Niterói. Rua Marques de São Vicente, 225, Departamento de Serviço Social, Vila dos Diretórios, Casa 209, Gávea 22451900 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil - Caixa-postal: 38097. Telefone: (21) 35271290. E-mail: arianerpaiva77@hotmail.com.

Artigo recebido em julho de 2016 e aceito para publicação em agosto de 2016.