

Avaliação de Políticas Sociais e Participação Popular: uma abordagem política

Camila Gonçalves De Mario¹

Regina Claudia Laisner²

Regina Helena Granja³

Resumo

A promoção de políticas sociais no Brasil tem sido acompanhada com defasagem pela capacidade de avaliação de programas públicos. Este artigo visa contribuir para o aumento desta capacidade, a partir da construção de uma perspectiva de avaliação que leve em conta: 1) a superação de uma visão periférica deste aspecto da política, pensado ampla e continuamente, 2) o reconhecimento das potencialidades dos modelos racionalistas para o desenvolvimento de avaliações mais elaboradas e substantivas e, 3) para além deste reconhecimento, a proposição de uma abordagem política e participativa, voltada para o aprofundamento da cidadania.

Palavras-chave

Avaliação; Políticas sociais; Abordagem política.

Public Policies Evaluation and Participation: a political approach

Abstract

The increase of social policies in Brazil has been followed with some delay by the improvement of public programs evaluation capacity's. This article aims to contribute to the capacity debates, through the construction of a public policies evaluation approach that considers: 1) the overcoming of a peripheral evaluation comprehension, based on a broader and continuous view; 2) the importance and potentialities of rational models studies to the development of more complex and substantive evaluations and 3) (going beyond) the inclusion of a political approach, informed by a participatory perspective which seeks the improvement of citizenship.

Keyword

Evaluation; Social policies; Political approach

Introdução

O crescimento do campo das políticas públicas e, em especial, de políticas sociais, situado no contexto de construção da cidadania no âmbito democrático, associa-se a uma série de novas demandas, continuamente requalificadas, na medida em que ocorre em um cenário cada vez mais marcado por restrições financeiras e políticas impostas aos governos, tanto por exigências de alcance de metas, aferição dos resultados, maior produção, menor custo, desempenho e prestação de contas e transparência dos atos públicos, como por descentralização da política e inserção da participação popular nos processos de formulação e implementação das políticas que imprime “uma pressão até então inédita pela ampliação de políticas públicas mais universais, de qualidade e eficientes” (RAMOS & SCHABBACH, 2012, p.1274).

O tema da avaliação, neste cenário, ainda que nada novo, tem ganho cada vez mais notoriedade e relevância e exigido da área um esforço mais sistemático no sentido de ajustar o olhar que se dedica a ele no campo, de modo a atender adequadamente a estas demandas. Um esforço em três frentes principais, sobre as quais se organiza este artigo, respectivamente, em cada uma de suas partes: 1) superação de uma visão mais periférica da avaliação que, durante muito tempo ocupou segundo plano dentre às várias atividades referidas às políticas públicas, prejudicando um debate mais elaborado e mais amplo do tema; 2) para o exercício de fundamentação de um debate mais refinado e mais amplo da avaliação, suplantação de estudos vinculados a modelos racionalistas, baseados predominantemente na relação custo-benefício, sem deixar de reconhecer que apesar de relacionarem desenho e resultados em um viés essencialmente técnico, tais estudos, se conjugados com uma perspectiva mais ampla da avaliação, e não meramente técnica, fornecem critérios e indicadores que podem possibilitar avaliações epistemologicamente mais fundamentadas e mais substantivas das políticas públicas; e, por fim, 3) ampliação do debate sobre a elaboração de métodos e construção de instrumentos de avaliação contínua de políticas públicas a partir de uma abordagem política, de viés participacionista, voltada para o exercício e aprofundamento da cidadania.

As três metas propostas neste artigo, que ora se apresenta, têm como finalidade defender e fundamentar a perspectiva de que a avaliação de políticas públicas, seu objeto, deve ser pensada e executada como uma atividade que deve fazer parte da política pública como um todo, abarcando desde o processo de elaboração, implementação e legitimação a partir de uma perspectiva dialéti-

ca entre sua dimensão técnica e a dimensão política (LAISNER; DE MARIO, 2014). Dessa forma, o que se desenvolve, fundamentalmente, a seguir, é a proposta de que avaliar, ainda que envolva procedimentos técnicos dos mais rigorosos e necessários, também “trata do contexto político-social de surgimento da política, dos atores participantes” de modo a voltar-se “mais ao esclarecimento de seu processo de construção do que da recomendação prática de como aprimorá-la” (JANUZZI, et al, 2009, p. 108)

A avaliação como processo: sistemas de monitoramento e avaliação

A medição dos resultados das políticas públicas ganha força nos anos de 1970, fundamentalmente, nos Estados Unidos. Os governos conservadores dessa época imprimiram reformas no setor público, preconizando instrumentos de controle e gestão do setor privado como modelo ao setor público. Apesar dos inconvenientes e limitações desta transposição tal iniciativa criou oportunidade de pensar-se o aprimoramento da gestão de programas tendo em vista as pesquisas de avaliação. Todavia, são recentes os esforços no sentido de dar-lhe centralidade como tema pertinente no campo das políticas públicas. Nesta direção, faz-se fundamental repensar os sentidos do processo de avaliação das políticas, apontando para uma visão que supere uma perspectiva ainda forte no campo que considera a avaliação uma mera etapa dentro do ciclo das políticas públicas, o que acaba criando uma simplificação excessiva da realidade.

A noção de ciclos é útil como um recurso didático para pensarmos o processo de produção da política, mas não pode ser pensado de modo estanque, com etapas claramente delimitadas com começo, meio e fim. A refutação desta visão de avaliação propõe uma diferenciação já conhecida na literatura, mas ainda não convencional, entre sistemas de monitoramento e avaliação, com o intuito justamente de superar esta perspectiva restritiva reforçando a perspectiva da avaliação em termos processuais.

Segundo os ciclos das políticas públicas a primeira etapa – Definição da Agenda Política (*Agenda-Setting*) corresponde aos caminhos e processos que levam ao reconhecimento de uma questão social como problema público e da necessidade da ação governamental para sua solução. A etapa seguinte – Formulação de Políticas e Programas (*Policy Formulation*) – refere-se à construção de possíveis soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a questão apontada. Na sequência – na Tomada de Decisão Técnica-Política (*Decision Making*) – é escolhida a direção de ação a seguir decidindo-se por uma ou algu-

mas das alternativas formuladas. A quarta etapa – Implementação de Políticas e Programas (*Policy Implementation*) – vincula-se à implementação da ação governamental, a partir das escolhas feitas anteriormente. Por último, é que aparece a etapa de analisar se os esforços empreendidos estão atuando no sentido esperado de solucionar o problema original – etapa de Avaliação das Políticas e Programas (*Policy Evaluation*) (JANUZZI et al, 2009).

Deste modo, normalmente, considerada como a última fase do ciclo da política pública, a avaliação tem como propósitos centrais: apurar os resultados alcançados pela política, em geral, focando em um ciclo que se encerra; fornecer elementos para novas intervenções e elaboração de seu desenho e, proporcionar o *accountability*.

Porém, em cada uma das possíveis etapas podemos apontar aspectos específicos e, ao mesmo tempo, contínuos a todo o ciclo. Neste aspecto, assim como nas demais etapas, o momento de avaliação, segundo Parada (2006, p.72), não pode ser visto como um momento de avaliação cabal das políticas e programas, sendo “[...] *más habitual que cambien se combinem con otras*”.

Ainda assim, podemos considerar que a avaliação, enquanto etapa do ciclo de Políticas Públicas, realiza-se após a implementação, de modo a averiguar a viabilidade e importância da continuidade ou não do programa. Tal como, de maneira simples, definem Ala-Harja e Helgason (2000, p.08): “o termo compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos”. No entanto, a avaliação não pode se restringir a um único momento do ciclo da política. A avaliação está presente em todo o processo das políticas públicas, desde o seu planejamento. Não se limita a um momento ao final do processo. Ao contrário, se refere a todo ele, desde à elaboração de seu objeto, seus objetivos, assim como procedimentos do processo de intervenção e seus resultados. Deste modo, consideramos muito mais adequada uma perspectiva processual da avaliação, tendo por referência as definições propostas de Januzzi et al, (2009). Os autores distinguem “atividades de monitoramento e avaliação”, que podem ser empregadas a qualquer momento do ciclo de “avaliação somativa” para denominar a avaliação como etapa, ao final do ciclo, de modo a evitar o duplo sentido que o termo assume na área.

É na avaliação – ou melhor, na avaliação somativa – que são confrontados os resultados esperados com os resultados alcançados. É o momento em que se dá um retorno à etapa inicial de formulação, com correções no plano de ação, caso seja

uma política de ordem contínua; ou quando se decide pelo encerramento da política. É também uma etapa de verificação dos impactos desejados e indesejados. Trata-se de verificar os efeitos obtidos para deduzir consequências indesejadas nas ações e programas futuros (JANUZZI, et al, 2009, p.112).

Já quando se trata de pensar “atividades de monitoramento e avaliação” considera-se a avaliação como parte de todo o ciclo da política de forma a registrar e armazenar informações durante todo o desenvolvimento da ação de uma política/programa, como ressalta agora Garcia (2001, p.30 [grifo do autor]):

O monitoramento requer a produção sistemática e automatizada de informações relevantes, precisas, sintéticas. Informações oportunas para lidar com cada processo particular, com as peculiaridades que lhe são próprias. Estas informações existirão apenas quando a ação tiver sido desenhada e programada de forma a permitir que se cumpra a exigência de produzir informações apropriadas e a um ritmo adequado à tomada de decisões. E isso se consegue criando condições favoráveis (técnica e informacionalmente) para se estabelecer a *obrigatoriedade do registro das informações* necessárias que compõem o sistema de monitoramento. Informações que, em larga medida, serão elaboradas no processo de produção de ações (GARCIA, 2001).

Nesta direção é que, sem desconsiderar a relevância da avaliação somativa, nos termos antes citados, optamos por uma visão que a distingue da ideia de sistemas de monitoramento e avaliação. O que se busca salientar é a ideia de que monitorar significa registrar e armazenar informações durante todo o desenvolvimento da ação de uma política/programa, de modo a garantir avaliações contínuas e consistentes. Assim a avaliação passa a ser entendida como processo. Processo este que deve ser programado e acompanhar todo o ciclo da política pública, tal como aponta agora Silva (2008, p.90) “um processo deliberado, sistemático e complexo, orientado pelo método científico, de caráter público.”

A avaliação da política pública pode ser definida, em termos gerais, como o processo em que se questiona como uma política está funcionando na prática, refletindo sobre os meios empregados e sobre os objetivos e os resultados alcançados. Ela permite pensar a eficácia de uma política pública, questionando a validade, e o sucesso ou falha dos projetos colocados em prática. Deste modo, como adequadamente coloca Leonardo Secchi (2013) a avaliação pode ser pensada em três formatos distintos, *ex ante*, *ex post*, e *in itinere*.

O primeiro formato refere-se à formulação da política, quando o gestor precisa ter informações acerca do impacto que a política ou programa proposto terá na população. Para tal realiza-se um estudo de investigação sobre as consequências e os custos entre diferentes alternativas para a condução do projeto que se pretende implementar, sendo que a manutenção do *status quo* também figura como opção possível. Esta última pode levar o gestor a optar pela não implementação de determinado projeto.

A avaliação *ex post* é aquela que de acordo com a noção de ciclos da política ocorreria ao “final do processo”, após a implementação, buscando avaliar os resultados alcançados e os impactos da política. A avaliação *in itinere* mais diretamente vinculada à ideia de monitoramento, ocorre durante a implementação e visa fazer ajustes mais imediatos.

Estes formatos propostos pelo autor trazem o reforço da ideia defendida da importância da avaliação como monitoramento contínuo das políticas públicas, antes, durante e depois, ou seja, em todo o processo. Nesta direção, trabalha-se, efetivamente, com uma perspectiva transversal de avaliação, que se refere desde à formulação, implementação, até a análise de seus resultados últimos, como parte de um mesmo processo. A questão que se coloca é como garantir a execução desta perspectiva de avaliação, na prática?

Garantias da avaliação como processo: critérios e indicadores

Os estudos mais tradicionais da área feitos sobre a avaliação até os anos de 1970 eram vinculados predominantemente a modelos racionalistas e “fortemente marcados por preocupações propositivas, já que a avaliação é a área da *policy analysis* na qual os estudos sobre políticas (...) mais se confundem com os estudos para políticas - diretamente orientados para a ação.” (MARQUES, 2013, p.36).

Com o passar do tempo, no entanto, dentro do campo de políticas públicas, como um todo, houve um deslocamento da reflexão, a partir do qual os modelos racionalistas e o processo de decisão nas políticas perderam centralidade nas análises. As políticas públicas passaram a ser compreendidas, cada vez mais, como um conjunto de processos intrincados, sobrepostos e complexos, além de diversos para cada tipo de política específica, o que certamente impactou também a forma de se abordar a avaliação.

Neste aspecto, uma série de questões referidas às condições exigidas anteriormente se mantiveram no que corresponde aos critérios de eficácia, eficiência ou efetividade. Porém, essas questões passaram a se apresentar como

insuficientes requerendo a constituição de novos critérios e a elaboração de novos métodos de avaliação, constituindo novo desafio à área. De todo modo, ainda que insuficientes, análises técnicas quevisavam a produção e utilização qualificada de critérios e indicadores persistiram como um pré-requisito fundamental para uma avaliação contínua e de qualidade, pois as avaliações, como bem salienta Silva (2008), incluem necessariamente uma dimensão técnico-metodológica e assim devem sê-lo.

Assim, para que efetivamente a avaliação seja exitosa como um amplo processo é fundamental a definição de critérios e indicadores que constituem instrumentos fornecedores de parâmetros ao avaliador e ao público alvo da avaliação.

De acordo com Secchi (2013, p.63) estão dentre os principais critérios usados pelos avaliadores: a economicidade, uso de recursos; a produtividade; a eficiência econômica, relação entre produtividade e recursos utilizados; a eficiência administrativa, nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos; a eficácia, alcance de metas ou objetivos e, equidade, que trata da homogeneidade de distribuição de benefícios entre os destinatários de uma política pública.

Esses critérios, é bom que se sublinhe, funcionam como instrumentos à disposição dos mais diferentes tipos de avaliação. Dentre os esforços de avaliação temos tipos que variam dentre foros e meios de avaliações que envolvem avaliadores formais e informais, do governo e da sociedade civil (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.206). Estes diferentes tipos incluem as avaliações administrativas ou técnicas; as avaliações advindas do sistema Judiciário, normalmente legalistas e preocupadas com o cumprimento das normas, também conhecidas como de controle e regulação; e, as avaliações políticas.

A avaliação administrativa, ou técnica, é realizada por membros ou departamentos do próprio governo e, ocasionalmente, por órgãos especialistas externos independentes cuja tarefa é justamente a avaliação de políticas. Sua preocupação mormente recai sobre a consecução de metas, a utilização de recursos e a eficiência econômica da política. Normalmente, tais avaliações se dividem em cinco tipos: avaliação do processo; avaliação do esforço; avaliação do desempenho; avaliação da eficiência e avaliação da eficácia (SECCHI, 2013; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Esse tipo de avaliação caracteriza-se pelo uso de técnicas formais e sistêmicas, raramente conseguindo superar as limitações inerentes à análise racionalista da política, como colocam Howlett; Ramesh e Perl (2013, p. 209 - 208):

Toda a ênfase no exame para determinar até que ponto um programa atinge seus objetivos político-administrativos deve confrontar a realidade de que as políticas com frequência não enunciam seus objetivos com precisão suficiente para permitir que uma análise rigorosa determine se eles foram alcançados ou não; ademais, os governos muitas vezes não querem que seus insucessos, diferentemente daquilo que julgam ser seus sucessos, sejam publicados e dissecados. Além disso, a mesma política pode ser voltada para alcançar uma variedade de objetivos, sem indicar sua prioridade relativa, tornando assim difícil descobrir se um dado objetivo está sendo ou não atingido.

Uma das estratégias que vem sendo adotadas por muitos governos visando a melhoria da avaliação administrativa é a inclusão da sociedade civil e dos diferentes atores envolvidos no processo de elaboração e implementação da política também em sua avaliação.

A avaliação judicial volta-se para a observância dos princípios que orientam os atos públicos, verificando se eles estão de acordo com os princípios e normas constitucionais, normas legais, regulamentares e administrativas, e direitos individuais. Ou seja, a avaliação, neste caso, é orientada por um conjunto de leis normalmente articulado pelos administrativistas⁴ que, no caso brasileiro, incluem: a Constituição e as leis básicas da disciplina, como as do processo administrativo, licitação e contratos, contratos de concessão, organização administrativa, finanças públicas, bens públicos, desapropriação, regulação setorial e ações judiciais para a defesa de direitos diante do Estado (SUNDFELD, 2010).

Claro que os fundamentos para essa revisão e avaliação judicial variam entre os países, dadas as características específicas de cada sistema de governo, mas “[...] em geral se reportam ao exame da constitucionalidade da política a ser implementada ou à possibilidade de sua implementação ou desenvolvimento terem violado os princípios de direitos naturais e/ou de justiça em sociedades democráticas” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.211).

Os administrativistas cumprem importante papel em todo o processo da política pública, pois são eles que avaliam a validade e legalidade de um programa, de atos ou normas que serão implementados pela administração pública, e também a pertinência de reclamos apresentados pela população ou demais órgãos de correção à administração e ao gestor público. Dessa forma, são peça chave do processo de avaliação, seja interno, pois esses profissionais podem compor os quadros da administração que implementa a política, seja, como quadro de órgãos externos, e nesse tipo de avaliação em particular, como membro do sistema judiciário.

No Brasil esse papel de avaliação de controle e regulação vem sendo exercido pelo judiciário e por órgãos dos diferentes poderes. Destacam-se os Ministérios Públicos Estaduais e Federais que são órgãos independentes, (não pertencem a nenhum dos três poderes – executivo, legislativo e judiciário) e possuem autonomia e estrutura própria. Não podem ser extintos e nem terem suas atribuições repassadas a outra instituição. Também temos atuando na observância das leis e normas as Comissões Parlamentares de Inquérito no Legislativo; os Tribunais de Contas aos quais subordinam-se todos os poderes e todos os níveis e âmbitos da administração pública; e órgãos do Executivo, pertencentes à administração direta, como as Corregedorias, Controladorias e Ouvidorias.

Por fim, as avaliações políticas que normalmente não seguem os mesmos critérios e parâmetros que mencionamos anteriormente, são empreendidas por partidos políticos, *think-tanks*, e grupos da sociedade civil diretamente envolvidos com a temática ou área alvo da política pública que se propõe avaliar.

Nas avaliações políticas estão em jogo questões como a percepção que a sociedade e os usuários da política têm dela; a legitimidade do processo de avaliação; como se deu a participação dos atores nas diversas etapas da política, ou os impactos gerados na qualidade de vida e no macro ambiente.

As avaliações políticas são aquelas que mais se aproximam de questões substantivas e voltadas para a legitimidade das políticas públicas. Remetem a como a população percebe e avalia a política e à noção de confiança no governo e nas instituições. Análises que se voltam para questões afeitas à legitimidade das políticas ainda não são comuns, mas tal como propostas por Rothstein (1998, p.103) teriam o mérito de avaliar a política de uma perspectiva substantiva, para além dos esquemas racionalistas usualmente empregados, pois para o autor: *“state capacity is more than a matter of program design, casual theories, or organs of implementation. It is also a question of what views citizens hold about the nature of the actually existing state. From a game-theoretical perspective the strategic question for the citizens is if the state as a unit of collective action can be trusted or not.”*

Para além de critérios muito bem delimitados e em vários foros da análise avaliativa é fundamental trazer à tona a importância da construção de indicadores que operacionalizem esses mesmos critérios. Os indicadores sociais são construídos a partir de estatísticas sociais, dos censos demográficos, pesquisas amostrais e dados dispostos em registros administrativos públicos, gerados e alimentados por diversas agências federais ou estaduais, a exemplo do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados).

O Brasil tem se tornado referência no que diz respeito à produção, à organização e à divulgação de informações estatísticas sociais. Atualmente, há um acúmulo significativo em diversas áreas, o que tem facilitado, e muito, o trabalho de organização de dados secundários para a realização de diagnósticos e pesquisas mais gerais, inclusive como base para outros estudos, e mesmo para análises mais focadas. Esse conjunto significativo de informações tem se apresentado como relevante fonte de subsídios aos desenhos das políticas públicas, assim como sua implementação e sua avaliação.

Tal como aponta Januzzi (2009) no caso brasileiro, a primeira e mais completa estatística pública é o Censo Demográfico, realizado a cada dez anos com toda a população nacional. O censo de 1940 é o primeiro recenseamento moderno no Brasil, a partir do qual se procurou seguir recomendações dos organismos internacionais no sentido de garantir melhor captação de dados e comparabilidade de resultados. A partir de 1960 introduziu-se a amostragem permitindo ampliação significativa do escopo temático investigado no censo. No Censo 2000 foram levantados mais de 65 quesitos de informações nos boletins de amostra, versando sobre diversos temas (dados demográficos, socioeconômicos e características dos domicílios particulares). A grande vantagem do censo é a sua cobertura nacional e, ao mesmo tempo, a desagregação geográfica estabelecida a partir de Grandes regiões, Unidades da Federação, Meso e Microrregiões e Setores Censitários, que como menor unidade, é calculada em torno de 300 domicílios⁵ (JANUZZI, 2009).

De acordo com este mesmo autor, é fácil perceber porque uma estatística como a do censo é feita somente a cada dez anos no Brasil. Ela é completa, mas lenta e cara. Por isso as pesquisas amostrais configuram-se em grandes aliadas àqueles que, sem a possibilidade de um levantamento mais completo, podem usufruir de dados fornecidos a partir de pesquisas estatisticamente representativas e dessa forma, tão relevantes quanto os dados censitários. A mais conhecida e relevante pesquisa amostral é a PNAD – Pesquisa nacional por Amostra de Domicílios, implantada em 1967 no país com o objetivo de permitir o acompanhamento sistemático do quadro socioeconômico no período intercensitário. Seu escopo temático inicial visava captar, principalmente, as mudanças conjunturais e estruturais do mercado de trabalho brasileiro, mas passou a contemplar, gradativamente, a investigação de várias temáticas de interesse do planejamento governamental. (JANUZZI, 2009)

Ainda com base em texto de Januzzi (2009), este autor aponta para outra referência nacional que são as Pesquisas sobre mercado de trabalho. No Brasil a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE foi implantada em 1980, cobrindo não a

totalidade do mercado de trabalho, mas a parte mais expressiva da mão de obra metropolitana (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife). Implantada em meados da década de 1980 na Região Metropolitana de São Paulo, através de convênio da Fundação SEADE e DIEESE, e depois levada para outras localidades (Porto Alegre, Salvador, Recife, Distrito Federal, Belo Horizonte), a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) é outra pesquisa periódica sobre o mercado de trabalho. Também há que citar-se as Pesquisas de Orçamentos Familiares (POF) – que subsidiam estudos sobre mudanças de estrutura de despesas familiares e custo de vida relativo de cada item de gastos no orçamento doméstico. Além disso, permitem atualizar a composição e valor da cesta básica de alimentos voltados à questão da pobreza. (JANUZZI, 2009)

Nas últimas décadas, no bojo da descentralização na prestação de serviços sociais das instâncias federal e estadual para as prefeituras, alguns órgãos públicos vêm disponibilizando os dados de seus cadastros para outras finalidades que não apenas o controle administrativo ou registro legal, para o qual foram idealizados, a exemplo das estatísticas do registro civil, registros administrativos do Ministério do Trabalho (como a RAIS - Relação Anual de Informações Sociais – com características básicas dos funcionários e o CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - mensal/admissão e dispensa).

Outras áreas de destaque em termos de disponibilidade de informações públicas de estatísticas são a Educação e a Saúde. Na área de Educação destacam-se: SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, ENEM (Exame Nacional de Ensino Médio, ENC (Exame Nacional de Curso de Graduação), Site do INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (www.inep.gov.br).

Na área de Saúde destacam-se: Sistema de informações do Ministério da Saúde (Estatísticas de Mortalidade, Programa de Vacinações, Pesquisa Assistência Médico-Sanitária, Notificação de Nascimentos e as informações produzidas pelo SUS Sistema Único de Saúde - DATASUS www.datasus.gov.br)

Novamente Januzzi (2009), a partir de seus escritos, nos aponta que, no âmbito da América Latina, a CEPAL publica o Anuário Estatístico de América Latina, com estatísticas públicas dos diversos países da região e o relatório anual Panorama Social de América Latina, em que se discute de forma sistemática a evolução da pobreza, da distribuição de renda e a efetividade das políticas sociais implementadas pelos governos na região. O CELADE - Centro Latino-americano de Demografia - também edita material mais específico na área de População e Desenvolvimento (Boletim Demográfico). Em âmbito internacional há diversas publicações: *Nações*

Unidas: Demographic Yearbook com dados demográficos de diversos países; FNUAP - Fundo de População das Nações Unidas: publica anualmente o relatório Situação da População Mundial, em que são trazidas análises sobre a questão da população, pobreza e desenvolvimento; UNESCO: produz o *Statiscal Yearbook* e o *World Education Report*, nos quais se pode consultar as estatísticas e análises substantivas na área educacional; UNICEF: edita anualmente o relatório Situação da Infância no Mundo; Banco Mundial: publica o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, enfocando, a cada ano, um tema da agenda social e trazendo um apêndice com estatísticas e Indicadores sociais de grande parte dos países; PNUD: pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, desde 1990, publica o Relatório de Desenvolvimento Humano, em que traz análises, indicadores sociais e o IDH, Índice de Desenvolvimento Humano (JANUZZI, 2009).

Dentre os muitos indicadores sociais usados por diferentes instituições governamentais e internacionais, há alguns indicadores mais convencionais, referidos às principais dimensões empíricas da realidade social. Exemplos: taxa de natalidade (estabelece parâmetros básicos para dimensionamento da população futura), taxa de mortalidade infantil (indicador social representativo de condições de vida); taxa de analfabetismo (nível de subdesenvolvimento), Indicadores de renda e pobreza, Índice de Gini para distribuição de Renda e IDH.

Tendo como referência o modelo idealizado de “ciclo de vida” dos Programas, ainda que somente como mero recurso didático, é possível pensar, tal como observam agora Januzzi et al, (2009), como todo este conjunto de indicadores disponível pode ser útil em cada uma das “fases” da política.

- 1) Na definição da agenda os indicadores são recursos valiosos para dimensionar os problemas sociais, servindo como instrumentos de *advocacy* e pressão de demandas sociais não satisfeitas.
- 2) Na elaboração dos diagnósticos para formulação de programas, os indicadores são imprescindíveis para qualificar o público-alvo, localizá-los e retratá-los de modo tão amplo e detalhado quanto possível (diagnósticos territorializados e desafios)
- 3) Na seleção de alternativas programáticas idealizadas para atender à questão pública colocada na agenda e eleger prioridades de intervenção, é preciso dispor de indicadores que operacionalizem os critérios técnicos e políticos definidos.

4) Para acompanhar a implementação dos programas e, posteriormente, para gestão, quando eles entrarem em plena operação, são necessários indicadores que permitam acompanhar regularmente as ações programadas, do provisionamento e alocação do gasto à produção de serviços e, idealmente, aos eventuais resultados e impactos esperados quando da idealização dos programas.

A partir daí é possível dispor em painéis ou sistemas informatizados e interligados, os indicadores de monitoramento que devem ser atualizados com regularidade adequada à tomada de decisão. Idealmente, estes indicadores devem ser, de fato, sensíveis às ações programadas e continuamente atualizados nos cadastros e registros administrados pelos gestores e operadores envolvidos nos programas. Ademais, pode ser necessário criar rotinas de coleta de dados que operem fora dos círculos normais de produção de serviços dos programas, quando necessário.

Um bom sistema de indicadores de monitoramento não é necessariamente composto de grande quantidade de informações, mas sim de um sistema em que a informação é selecionada de diferentes fontes e organizada de forma sintetizada e adequada ao uso dos gestores, temporal e territorialmente ajustada (JANUZZI et al, 2009).

O documento “Guia metodológico para construção de indicadores do PPA” elaborado pelo Ministério do Planejamento é uma referência importante para a especificação de sistemas de monitoramento de programas, pela extensa revisão bibliográfica empreendida na sua elaboração, pela preocupação em incorporar aspectos de propostas desenvolvidas em outros estados e contextos do setor público brasileiro, pela experiência de mais de 10 anos na elaboração de Planos Plurianuais no Governo Federal e pela preocupação com a clareza na exposição de conceitos, etapas e fontes de dados.

Com um monitoramento bem feito, certamente, teremos boas avaliações, uma vez que a partir deles estas avaliações podem ser melhor especificadas de forma a potencializar seu emprego na gestão dos programas. E vista de forma mais abrangente entendemos a avaliação como mais uma ferramenta deste processo de monitoramento.

Monitoramento e Avaliação são processos analíticos organicamente articulados, completando-se no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público com informações mais sintéticas e tempestivas sobre a operação do programa - resu-

midas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento - e informações mais analíticas sobre o funcionamento do mesmo levantadas nas pesquisas de avaliação (JANUZZI et al, 2010, p.124).

E, neste aspecto, destacam-se iniciativas governamentais, a exemplo do Censo Suas, que é um processo de monitoramento que coleta dados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas secretarias e conselhos de assistência social dos estados e municípios. É realizado anualmente desde 2007, por meio de uma ação integrada entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e foi regulamentado pelo Decreto n° 7.334 de 19 de outubro de 2010⁶.

Nesta perspectiva, uma tipologia avaliativa interessante seria a proposta por Rossi et al (2004), diferentemente da tradicional *ex ante/ex post*. Para os autores, os estudos avaliativos deveriam compor um programa de investigação completo, seguindo a lógica implícita do “ciclo da vida” dos Programas. Trata-se de, antes de mais nada, analisar a pertinência do programa na agenda de Políticas Públicas, investigando se ele responde a uma demanda social efetivamente existente. Se o programa tiver razão de ser e responde a uma demanda de fato e não a uma necessidade de autopreservação de uma estrutura organizacional do passado, deveria investigar-se a teoria ou modelo de intervenção em que o programa se assenta. Afinal, este é o melhor desenho lógico de intervenção?⁷ Respondida esta questão, aí sim faria sentido investigar o processo de implementação do programa e se constatada a inexistência de graves problemas quanto à entrega dos serviços ao público-alvo, faria sentido avaliar os impactos e resultados do programa. Ao final, tendo-se constatado que o programa é socialmente justificável, conta com um desenho de implementação adequado, com procedimentos operacionais bem estabelecidos e com resultados efetivamente comprovados, passar-se-ia para a Avaliação da Eficiência ou Custo-Efetividade, para responder se o custo da operação do programa legitima-se pelos efeitos obtidos e se é replicável para outras escalas de operação. Deste modo, contar-se-ia com uma avaliação refinada e ampla, em todo o processo da política pública, na sua dimensão técnica, aliada a uma abordagem política, aqui indicada e que, a seguir, passamos a desenvolver.

A avaliação na perspectiva de uma abordagem política na perspectiva da cidadania

Para além de uma visão de avaliação cada vez mais cuidadosa e abrangente e de um sistema rigoroso de critérios e indicadores, a capacidade efetiva de avançar na construção de um sistema de avaliação aprimorado dos programas públicos no país, de fato, e consoante com as suas expectativas no contexto atual, implica em considerar-se as questões advindas dos dilemas enfrentados pelas políticas sociais quando se trata de garantir justiça social, sem perder de vista o aprofundamento da cidadania e a efetividade dos direitos sociais. Nesse sentido, avaliar requer a construção de um referencial que incida na compreensão do tema e na escolha metodológica do processo avaliativo (tipos, instrumentais, indicadores), assim como no próprio exercício da avaliação, de como é compreendido. Nestes termos, é que se propõe o aprofundamento do debate da perspectiva da avaliação que considere aspectos teórico-metodológicos no recorte da cidadania, nos termos de Gomes (2001).

É certo que o delineamento metodológico é crucial porque, antes de tudo, avaliação é um empreendimento técnico-científico e cada técnica tem suas características, vantagens e desvantagens.

A especificação do delineamento metodológico adequado aos objetivos da pesquisa de avaliação pretendida é, pois, aspecto crucial. Afinal, a avaliação de programas é um empreendimento técnico-científico de uso de métodos da pesquisa social para investigar a situação, problemas e diferentes aspectos da gestão de um programa público ao longo do seu “ciclo de vida”, da sua concepção ao usufruto dos produtos e serviços por ele disponibilizado (JANUZZI et al, 2009, p.128).

No entanto, acreditar que a avaliação é meramente um processo técnico é um engodo. É preciso ter-se claro que a avaliação não é uma atividade neutra, seu intuito e até mesmo seus achados são orientados pelos propósitos de quem a demanda. Assim uma avaliação externa, feita por grupos não envolvidos com o governo e com a gestão direta da política, terá outras preocupações daquela feita, ou encomendada, por quem está diretamente envolvido com a política. Os resultados de uma avaliação podem tanto ser usados para a melhoria dos processos de gestão, como para a crítica da eficácia e importância da política, ou para a propaganda de governo.

Dessa forma, os resultados de uma avaliação podem servir tanto para mascarar ou esconder fatos, forjando um resultado que favoreça politicamente

o governo; ou o contrário, se por ventura o governo vise acabar com uma política bem-sucedida pode-se “carregar as tintas” em fatores negativos e justificar seu fim. Grupos externos podem também fazer a avaliação com o propósito de contribuir com o aprimoramento da política, e não apenas com o intuito de criticá-la.

Entretanto, é importante frisar, como colocam Michael Howlett; Ramesh e Anthony Perl (2013, p. 200), que

Isso não significa sugerir que a avaliação de políticas é um processo irracional ou puramente político, sem intenções genuínas de apurar o funcionamento de uma política e seus efeitos. Ao contrário, ela serve como um alerta para a consciência de que confiar apenas na avaliação formal para tirar conclusões sobre o sucesso ou insucesso relativo de uma política levará a *insights* excessivamente limitados sobre os *outcomes* políticos e suas apurações. Para se extrair o máximo da avaliação de uma política deve-se também levar em conta os limites da racionalidade e as forças políticas que a moldam, sem cair no extremo de acreditar, porém, que a natureza subjetiva das apurações políticas impede que aconteçam avaliações significativas. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.200)

Portanto, significa assumir que a avaliação não é um processo racional e neutro, e que deve ser compreendido dentro de sua lógica e de acordo com seus propósitos. E que ela não consiste em apenas aplicar bem métodos e instrumentais. Além da dimensão técnica, quando nos referimos aos aspectos metodológicos, estamos nos remetendo a uma dimensão mais ampla, analítica e teórica que referencia o processo de avaliação. Esta compreensão mais alargada da avaliação e do seu significado abre espaço para a reflexão acerca de sua natureza política. Assim entendida, a pesquisa avaliativa passa a ser compreendida de forma mais ampla, vinculada à análise crítica da política ou programa avaliado, seu surgimento, atores envolvidos e seus interesses, o que corresponde a uma leitura que se distancia de algo neutro e inquestionável. Muito ao contrário, passa a ser visualizada como algo fortemente vinculado à realidade social, historicamente construída no seu entorno. (SILVA, 2008)

Como reforça Bernadete Gatti (2004), é preciso que o fazer avaliativo vincule-se a três aspectos básicos: primeiro ao cenário histórico-social; segundo, e relacionado ao anterior, ao papel social da própria avaliação, e, ligado a ambos, a uma perspectiva de conhecimento como instrumento para o desenvolvimento

de políticas que visem a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários. Sem base nestes fundamentos, de acordo com a mesma autora, pouco se avança na “real efetividade desses programas”, sem possibilidades substantivas de influenciar nos fatores institucionais e processuais geradores de ineficiências crônicas no desempenho das políticas e programas sociais.

Assim, pode-se concluir que a avaliação de políticas públicas não tem a menor possibilidade de ser apenas técnica, instrumental ou neutra. Avaliar programas sociais é se interrogar a seu respeito, tentar elucidar sua finalidade, a forma como são produzidos seus resultados e a que práticas sociais se articulam e se reforçam. (ARRETCHE, 1998 apud GOMES, 2001)

Uma política pública é sempre uma rede intrincada de relações sociais onde se articulam diferentes sujeitos que estão unidos em torno uma determinada intervenção, mas, muitas vezes, com diferentes interesses, com perspectivas, pontos de vista e, conseqüentemente, com expectativas diversas acerca de uma mesma realidade que se expressa em inúmeros processos contraditórios.

O desafio, nesta perspectiva, passa a ser o de introduzir sistemas de informação e metodologias avaliativas eficientes, articulando-se estas dimensões de análise nos sistemas de monitoramento e avaliação, tanto do ponto de vista técnico-metodológico, como do ponto de vista político, tendo em consideração as demandas cada vez mais prementes pelo controle social destas políticas. Nesta direção é que se propõe a avaliação em termos de uma abordagem política na perspectiva de cidadania.

Se a implantação de políticas públicas é resultado da ação política de sujeitos sociais, a concepção de avaliação que incorpora a dimensão política nesse processo se contrapõe aos modelos funcionalistas e estáticos da avaliação. E o acréscimo de tal dimensão pode contribuir sobremaneira para o processo histórico de construção da cidadania no Brasil. Esta contribuição remete a um debate sobre as políticas públicas que enfrente os dilemas práticos e materiais, mas, também, os valorativos e substantivos para a garantia da efetividade dos direitos sociais e da participação política no Brasil, o que significa dizer que o processo de construção da cidadania vai além do reconhecimento legal, ou formal, do estatuto da cidadania igualitária. Trata-se, assim, de defender-se a garantia de pleno acesso a bens e recursos sociais através das políticas públicas, mas também o reconhecimento⁸ das pessoas enquanto cidadãos e a legitimidade das políticas sociais (e públicas) perante às expectativas dos cidadãos.

Toda implementação de política pública é uma forma de intervenção na sociedade, assim, é também um mecanismo de mudança social (SILVA E SILVA, 2001, p. 37-38). Há que se concordar, desta forma, com a percepção de que, a política pública não é mero recurso de legitimação ou de uma intervenção estatal subordinada somente à lógica capitalista e sim de uma resposta decorrente de pressões sociais a partir de ações de diferentes sujeitos que sustentam interesses diversificados.

Por isso, como coloca Marques (2013, p.44), refletindo sobre os deslocamentos na literatura de políticas públicas, o processo

[...] foi sendo pensado como cada vez mais político, exigindo uma análise política para a compreensão das políticas. O resultado desse deslocamento de interpretação tem consequências para a proposição de soluções e a melhora das condições de produção de bens e serviços pelo Estado, mas impacta centralmente na maneira como estas são representadas em nossos modelos analíticos. De modo que temos de incorporar cada vez mais os atores e contextos envolvidos, suas estratégias e conflitos, assim como suas crenças e relações. Sob o ponto de vista propositivo, ao final desses deslocamentos a produção de políticas públicas se parece menos com uma atividade de *design*, na qual o encontro de uma ideia formulada perfeitamente é o objetivo central, e mais com um artesanato, no qual o mais importante é a adequação das soluções aos problemas, mas também às condições locais em termos de implementação e de atores presentes.

Desta forma, a avaliação não pode ser entendida apenas como objetivos e metas, mas como práticas e ações públicas que operam mudanças reais na vida cotidiana das pessoas. Assim, a questão da participação, como pré-requisito necessário nos processos, nas atividades de avaliação, no monitoramento e na própria etapa final de um ciclo de implantação da política, pode influenciar na incorporação dos resultados nas decisões governamentais, no planejamento e na execução da política social.

Partimos, então, para uma proposta de avaliação de políticas públicas em uma perspectiva de cidadania. Esta perspectiva, segundo GOMES (2001, p.26) não é um modelo para avaliação, já que não quer reforçar o mito de um único caminho avaliativo, mas pretende delinear-se como um caminho que resgata as dimensões políticas da avaliação, e referenciada na cidadania entendida como o direito a ter direitos, agora dos termos de Arendt (2012). Um caminho que reconhece que este é um processo inacabado e incompleto que carece de participação da popu-

lação já que a cidadania não se realiza sem a participação dos implicados, incorporando inclusive o conflito como motor de mudanças na construção de um projeto de cidadania em nossa sociedade.

O entendimento, nesta concepção de avaliação, é que se deva considerar duas dimensões: uma dimensão técnica e outra dimensão política e, esta última, deve ser tomada em função dos interesses públicos (GOMES, 2001, p.27). Neste sentido, a avaliação não pode ser vista apenas como a oferta de subsídios à atuação do Estado, uma vez que ele não é o único ator a participar do processo de implantação das políticas públicas. É também uma ação política, portanto, é inerente a este processo a existência de interesses, que podem coincidir, mas que, muitas vezes são conflitantes. Neste sentido, recai uma severa crítica às formulações que consideram a avaliação um processo neutro. Muito pelo contrário, deve-se reconhecer os múltiplos interesses que perpassam a formulação e implantação desta política.

Reconhecer a dimensão política é legitimar os momentos singulares da avaliação como parte do processo decisório de formulação de políticas sociais, tanto da avaliação em si, como da publicização de seus resultados.

A dimensão política da avaliação em si se cumpre no processo de decisão, contribuindo para a participação politizada da população nas escolhas de políticas sociais. Sendo assim, configura-se em uma perspectiva que se propõe a perceber os impactos da política como política redistributiva e de efetivação dos direitos de cidadania e sua relação Estado/sociedade. (GOMES, 2001, p.17)

Gomes (2001, p.28) destaca ainda, que a avaliação deve abarcar desde o processo decisório até a execução dos programas sociais, pois entende que não é suficiente comparar os resultados alcançados com metas propostas sem considerar os condicionantes e os interesses que informaram a tomada de decisões. O processo de tomada de decisões é eminentemente político, por isso, não pode ser colocado em segundo plano sob pena de todo o resto da análise ser prejudicado. Diz a autora: "(...) a avaliação que não leva em conta a decisão, deve ser refutada". (GOMES, 2001, p.29)

Diferentemente do modelo concebido pelo funcionalismo clássico que considera a avaliação como uma simples medida de desvio entre o esperado e o realizado no campo das políticas sociais esta proposta apresenta a avaliação como algo muito maior. A concepção técnica-econômica e racionalista da avaliação separa em dois momentos distintos os níveis de tomada de decisão e a implementação de políticas sociais que na verdade são processos intimamente

relacionados. Já a avaliação como se defende aqui deve ser entendida como um momento rico, no qual as políticas podem ser aperfeiçoadas. Não encarada meramente como um momento de colaboração de planejamento de implementação dos programas da população que deverá ser atendida, mas sim como um exercício de poder e controle social.

E este exercício de poder e controle social, ainda que não se realize a participação no processo avaliativo, pode ser levado a termo nas possibilidades embutidas no momento da publicização dos seus resultados. Este momento é extremamente relevante, ainda que os resultados da avaliação de uma determinada política social, muitas vezes não sejam incorporados nas decisões governamentais, pois há espaço para sua incorporação por meio dos vários grupos de pressão, garantindo assim maior envolvimento da sociedade.

Ocorre que, todos estes aspectos apontados, tanto de participação direta na avaliação das políticas públicas, como *a posteriori*, de sua divulgação, dependem, em grande medida, de um conjunto de habilidades da sociedade e de seus mecanismos de pressão, com as quais sabemos que muitas vezes esta mesma sociedade não conta, o que significa dizer que antes de tudo, esse paradigma da avaliação, enquanto um exercício de cidadania, deve apoiar-se em uma nova cultura de participação política, uma nova configuração das relações entre sociedade e Estado, que entendemos sim como passível de ser aprendida, se bem constituída como prática institucional.

Nesse ponto, consideramos elucidativa uma reflexão sobre a prática das Ouvidorias Públicas (DEMARIO, 2011). As Ouvidorias são órgãos cuja função primordial é garantir o atendimento e realização dos direitos do cidadão. Os ouvidores são representantes do cidadão dentro do governo e, enquanto seus porta-vozes, têm como objetivo central garantir que as demandas que lhes são levadas pelos cidadãos (desde que pertinentes) sejam atendidas ou, em caso de impossibilidade, encaminhadas para outras instâncias como as Corregedorias ou os Ministérios Públicos que têm maior (ou outro) escopo e poder de atuação.

As Ouvidorias são meios: elas recebem demandas dos cidadãos, e as apresentam aos gestores responsáveis por sua execução. Podem ser reclamações sobre ausência de qualidade das políticas e serviços públicos; sugestões, elogios e até mesmo denúncias de crimes cometidos por funcionários públicos. Sobre estas últimas, é importante observar que as Ouvidorias não têm poder de punição, e como nos demais casos, cabe a elas encaminhá-las para os órgãos e instâncias competentes por sua investigação e resolução.

Por serem órgãos meios, as Ouvidorias, na tentativa de dar aos cidadãos uma resposta qualificada, ou seja, a resolução de seu problema ou uma justificativa detalhada e qualificada garantindo o acesso à informação, realizam uma constante avaliação das políticas públicas e dos serviços prestados. Neste sentido, sua riqueza é justamente a informação que possuem, que são capazes de reunir.

Ao receber uma denúncia ouve-se o cidadão: seu relato, os problemas apontados, seus questionamentos e suas expectativas. O passo seguinte é consultar o servidor público – ou setor/departamento – responsável pela prestação do serviço reclamado. Aqui obtém-se informações que envolvem a reclamação como: falta de servidores, de equipamentos, de verba, atraso em licitações, questões legais, conflito de entendimentos sobre um serviço a ser prestado por parte do próprio funcionalismo público, ou ação de um servidor específico que originou a reclamação.

É a partir do contato com os cidadãos e, geralmente, com os burocratas de nível de rua que as Ouvidorias são capazes de reunir um rico material sobre as capacidades, as dificuldades e os dilemas enfrentados para a prestação de um determinado serviço público. Tomando a política de saúde como exemplo, ao reunir reclamações sobre falta de médicos, equipamentos, medicamentos, demoras para realização de consultas, exames e procedimentos, as Ouvidorias são capazes de fornecer um diagnóstico que nem os técnicos e os gestores e chefes do executivo – hierarquicamente e organizacionalmente distantes dos burocratas de nível de rua - e nem os avaliadores externos possuem.

O mais importante aqui é que se trabalha com a fala do cidadão e do servidor responsável pela execução da política, reunindo suas frustrações, suas expectativas e suas percepções da política. Este material quando sistematizado e analisado pela equipe da Ouvidoria e entregue tanto aos gestores, como aos cidadãos, propicia um diagnóstico epistêmico e uma avaliação contínua das políticas públicas que questiona seus resultados a partir de critérios substantivos e preocupados com a promoção de justiça social.

A publicização dessa avaliação acontece em duas vertentes, a primeira por meio dos relatórios de prestação de contas e da divulgação e acesso à informação voltados para a cidadania que constituem dever legal das Ouvidorias e, a segunda por meio da reunião de dados e informações a serem debatidas internamente para a melhoria dos serviços prestados. É importante notar que a avaliação assim feita não se restringe a uma análise racionalista, não visa simplesmente verificar se o que estava previsto no desenho foi cumprido (forma de olhar que negligencia

toda a complexidade e incerteza que são inerentes às políticas públicas); nem está preocupada apenas com a produção de dados quantitativos de atendimento, fazendo uso de números de inserção dos usuários na política. Critérios de avaliação construídos segundo essa forma de raciocínio, que se pretende aqui evitar, induziria o avaliador e demais atores envolvidos no processo a pensar as políticas educacionais, por exemplo, a partir do número de vagas *versus* matrículas *versus* demanda reprimida, esvaziada de considerações substantivas.

Em suma, consideramos que a análise dos dados obtidos pelas Ouvidorias possibilita uma avaliação das políticas públicas, contínua, rigorosa tecnicamente e simultaneamente política e participativa, nos termos que aqui se propõe, pois este tipo de avaliação, ao mesmo tempo em que é global e não deixa de considerar dados e referências metodológicas importantes e substantivas do processo e dos resultados alcançados, trabalha com uma abordagem epistêmica que ancora uma compreensão teórica própria da legitimidade da política, ao considerar os aspectos substantivos contidos na fala dos cidadãos e dos servidores.

Esta leitura epistêmica, refinando a proposta do que se considera uma abordagem política da avaliação, na perspectiva da cidadania, à luz do exemplo das Ouvidorias, tem como base os sentidos propostos por David Estlund (2008), ao refletir sobre a autoridade e a legitimidade das decisões tomadas em processos democráticos. Estamos remetendo aqui à ideia de que está implícita à noção de democracia a atribuição de – algum – valor à opinião das pessoas, nas palavras do autor: “a razão pela qual queremos que as opiniões das pessoas sejam consideradas é que acreditamos que suas opiniões sejam qualificadas, inteligentes, mesmo que não tenhamos um alto grau de expectativa, ao menos acreditamos serem melhores do que jogar uma moeda.” (ESTLUND, 2008, p.06). Ou seja, há uma dimensão epistêmica que justifica a autoridade democrática, e que deve ser contemplada por perspectiva política de avaliação, tal como a que propomos neste artigo.

Nesse sentido, avaliações que se baseiem em considerações epistêmicas nos levam a refletir sobre os conteúdos e os conhecimentos que estão na base dos procedimentos adotados e das decisões tomadas ao longo da produção de uma política pública. Isso não significa sustentar um argumento “epistocrático”, o que acarretaria em avaliações cujos critérios recairiam essencialmente sobre as capacidades dos *experts* e seu saber técnico qualificado necessário para a implementação da política; pois esse saber apesar de importante não serve à justificação política das políticas públicas. Mas assim, o cidadão e os burocratas de nível de rua, atores pouco valorizados pelas análises e avaliações de políticas públicas, pas-

sam a cumprir papel fundamental nesse processo. E, em contextos de democracia participativa, espera-se que a percepção que esses atores têm da política, suas demandas e expectativas estejam no centro do diagnóstico elaborado. Trata-se, por um lado, de incorporar as opiniões e ideias sustentadas pelos atores diretamente envolvidos com a política, seja enquanto usuário seja enquanto produtor direto e, por outro lado, de refletir mais sobre os sentidos da discricionariedade contida na ação dos burocratas de nível de rua e seus impactos sobre a política.

É evidente que essa perspectiva de avaliação, para além dos já conhecidos problemas enfrentados pelos espaços participativos, deverá enfrentar um importante debate para a elaboração de métodos, formas de análise e diagnósticos que possibilitem uma avaliação substantiva e política das políticas públicas. Porém, sem dúvidas, exemplos como estes das Ouvidorias, apontam para um caminho que deve ser melhor analisado e que pode nos fornecer importantes pistas para seu desenvolvimento.

Considerações Finais

Nosso intuito neste artigo foi apresentar uma reflexão sobre a necessidade de desenvolver um processo de avaliação das políticas públicas que responda aos desafios impostos ao campo de políticas públicas, desde o processo de redemocratização política brasileira, principalmente a partir da promulgação de Constituição de 1988. Tais desafios são, mormente, advindos das expectativas teóricas e práticas que recaem sobre os resultados almejados pelos processos de institucionalização de espaços participativos e de descentralização das políticas públicas; processos que, por um lado, ao garantir a deliberação da cidadania em momentos decisórios, e a prestação de contas *pari passu* ao direito à informação, gerariam políticas cuja elaboração e implementação estariam mais próximas das necessidades dos cidadãos e, por outro lado, teriam maior impacto sobre as desigualdades sociais ao garantirem acesso igual e universalizado aos direitos sociais, percebidos como fundamentais para o desenvolvimento, inclusão e a construção de uma sociedade mais justa.

Como apontamos ao longo do texto, uma avaliação processual e que leve em consideração as expectativas dos cidadãos aliada a uma análise substantiva dos sentidos e dos resultados das políticas sociais, aponta para a elaboração de métodos e critérios para avaliações de políticas públicas que adotem um viés mais político e menos tecnocrático. Consideramos que, sob essa perspectiva, avaliar inclui levar em consideração o impacto das políticas sobre a vida

das pessoas, somado às expectativas e percepções daqueles que participam do processo de elaboração e implementação da política, e dos cidadãos que se relacionam diretamente com a política. Inclui, portanto, preocupações com a legitimidade da política cujo entendimento extrapola uma abordagem racionalista de avaliação das políticas públicas.

Os esforços nesse sentido ainda são incipientes, mas indicam, como buscamos demonstrar ao longo do artigo, e com o exemplo sobre a atuação das Ouvidorias Públicas, para as possibilidades de sua realização e para o seu potencial quando se trata de pensar não apenas a eficácia ou efetividade das políticas públicas, mas também seus resultados e seu impacto sobre a vida das pessoas.

Referências

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. “Em direção às melhores práticas de avaliação”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ARENDDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)*. Disponível em << <http://www.mds.gov.br> >> Acesso em 22 Jul. 2015.

DEMARIO, Camila. *Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil*. São Paulo: Paco Editorial, 2011.

ESTLUND, David. *Democratic Authority. A Philosophical Framework*. Princeton University Press, New Jersey, 2008

GARCIA, Ronaldo Coutinho. “Subsídios para organizar avaliações da ação governamental”. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GATTI, Bernadete. *Avaliação de Projetos Sociais*. São Paulo, 2004 (mimeo).

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. “Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico”. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva. *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática*. São Paulo: Veras Editora, 2001.

HONNETH, A. *A luta por reconhecimento. A gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Ed. 34, 2009.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.: PERL, Anthony. *Política Pública*. Seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral. Tradução técnica. Francisco Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JANUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores Sociais no Brasil*. Conceitos, Fontes de dados e aplicações. Campinas, SP: Editora Alínea, 2009.

_____. ; SILVA, M.R.F.M.; SOUSA, M.A.F.; REZENDE, L.M.. “Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação: os problemas dos programas públicos são” In: ENAP. (Org.). *Cadernos Reflexões para a Ibero-américa: Avaliação de Programas Sociais*. 1ed. Brasília: ENAP, 2009, v. 1, p. 101-138.

LAISNER, R., DEMARIO, C. G. “Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social”. *Revista de Políticas Públicas* (UFMA), v.18, p.619 - 630, 2014.

MARQUES, Eduardo. “As políticas públicas na Ciência Política”. In: MARQUES, Eduardo & FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Orgs.) *A política Pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Ed. UNESP, Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2013.

PARADA, E. L. *Política y políticas públicas*. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.) *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. “O estado da arte de avaliação de Políticas Públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.46, n.5, p.1271-294, set./out. 2012. p.1.274.

ROSSI P. H. et al. *Evaluation: a systematic approach*. Thousand Oaks: Sage. 2004.

ROTHSTEIN, Bo. *Just Institutions Matter*. Cambridge University Press, 1998.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas*. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). *Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. 1. ed. São Paulo: Veras, 2008.

_____. “Avaliação de Políticas e Programas Sociais; aspectos conceituais e metodológicos”. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva. *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática*. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SUNDFELD, Ari. *Direito administrativo para céticos*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Avaliação do TCU sobre o Programa Nacional Biblioteca na Escola*. Brasília: TCU, 2002.

Notas

- 1 Doutora em Ciências Sociais (IFCH – UNICAMP). Professora da Universidade Anhembi Morumbi e Pesquisadora do NEPPs (Núcleo de Estudos em Políticas Públicas) – Unesp (Franca). E-mail: camilagdemario@gmail.com
- 2 Doutora em Ciência Política (FFLCH-USP). Professora assistente Doutor na UNESP de Franca no curso de Relações Internacionais e no Programa de Mestrado, em Direito, na linha Direito, Sociedade e Políticas Públicas. Coordenadora do NEPPs – Núcleo de Estudos em Políticas Públicas. E-mail: laisner.regina@gmail.com
- 3 Doutora em Ciências Sociais (DCSo - UFSCar) Pesquisadora do NEPPs – Unesp (Franca). E-mail: rhgranja@gmail.com
- 4 De acordo com Carlos Sundfeld (2010) os administrativistas são profissionais do direito, treinados para comparar o que lhes é proposto pelo gestorcompadrões de referência pré-definidos, pensando sempre em termos de direitos, deveres, normas, nulidades e sanções. Habitados a pensar em como “as coisas devem ser”.
- 5 A consulta de dados do Censo pode ser feita em www.ibge.gov.br, acessando o SIDRA – sistema IBGE de Recuperação Automática de Dados.
- 6 Cumpre destacar como iniciativa extremamente relevante do governo brasileiro mais recentemente a criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) unidade técnica-administrativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome “responsável pelas ações de gestão da informação, monitoramento, avaliação e capacitação das políticas e programas do Ministério. A Secretaria “desenvolve atividades que permitem ao MDS conhecer melhor o público-alvo de suas políticas, a lógica de intervenção de seus programas, os problemas e boas práticas de implementação de suas ações e, naturalmente, os resultados e impactos do esforço governamental na área do Desenvolvimento Social” (BRASIL, 2015).
- 7 Os métodos quantitativos organizados sob a égide do modelo hipotético-dedutivo, como os levantamentos amostrais e experimentos compreendem técnicas bastante estruturadas, destinadas à investigação de problemas específicos, voltadas a dimensionamento de quantidades ou de intensidade de relações entre variáveis, supondo distanciamento do pesquisador em relação ao objeto estudado. Os métodos qualitativos, baseados no princípio da produção do conhecimento pela lógica indutiva, do particular para o geral como a observação, entrevistas e grupos de discussão, compreendem técnicas pouco ou semiestruturadas, para investigar exploratoriamente problemas complexos, pressupondo proximidade do objeto avaliado.
- 8 No sentido defendido por Axel Honneth. Ver: HONNETH, A., 2009.

Artigo recebido no mês de junho de 2016 e aceito para publicação no mês de agosto de 2016.