

# AVAL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

JULHO/DEZEMBRO • VOL. 2 • Nº 16 • 2019



# AVAL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

Volume 2 | Número 16 |  
Julho/Dezembro de 2019 | ISSN: 2176-9923

## Universidade Federal do Ceará

---

### Reitor

Prof. Henry de Holanda Campos

### Vice-Reitor

Prof. Custódio Luís Silva de Almeida

### Pró - Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação

Prof. Antônio Gomes de Souza Filho

**Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis**  
Prof. Manuel Antônio de Andrade Furtado Neto

**Pró-Reitoria de Extensão**  
Prof.ª Márcia Maria Tavares Machado

**Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas**  
Marilene Feitosa Soares

**Pró-Reitoria de Graduação**  
Prof. Cláudio de Albuquerque Marques

**Pró-Reitoria de Planejamento e Administração**  
Prof. Almir Bittencourt da Silva

**Pró-Reitoria de Relações Internacionais**  
Prof. José Soares de Andrade Júnior

## Centro de Ciências Agrárias

---

### Diretora

Prof.ª Sônia Maria Pinheiro de Oliveira

### Vice-Diretor

Prof. Alexandre Holanda Sampaio

### Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP)

---

### Coordenador

Prof. Fernando José Pires de Sousa

### Vice-Coordenador

Prof. Gil Célio de Castro Cardoso

### Secretaria

Karla Maia Vieira

### Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP)

---

### Coordenadora

Prof.ª Alba Maria Pinho de Carvalho

### Vice-Coordenador

Prof. Alcides Fernando Gussi

### Secretaria

Vânia Maria Fraga Pereira

## Revista Avaliação de Políticas Públicas – AVAL

---

### Editores

Alcides Fernando Gussi  
Andrea Pinheiro Paiva Cavalcante;  
Danielle Maia Cruz;  
Gil Célio de Castro Cardoso

### Obra da Capa

Antônio Bandeira

### Fotografia

Pedro Humberto

### Agência NIC – Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

---

### Atendimento

Antonio Thé  
Thomas Fernandes

### Direção de Arte

Ivan Canhamello

### Diagramação

Ivan Canhamello  
Pedro Felinto

### Gestores

Prof.ª Alessandra Marinho Bouty  
Prof. Diego Henrique Paiva

---

Volume 2  
Número 16  
Julho/Dezembro de 2019  
ISSN: 2176-9923

## Sumário

- 6** Editorial
- 8** Avaliação do impacto das políticas de emprego na Argentina  
**Pablo Eduardo Neder**
- 26** Comunicação, apropriação e uso da avaliação. Reflexões de experiências de avaliação de políticas públicas na Argentina entre 2007 e 2015.  
**Nerio Neirotti**  
**Diego Pereyra**  
**Matías Mattalini**
- 46** Sistema de avaliação do ensino superior brasileiro (SINAES): a participação dos estudantes  
**Maria de Lourdes Sá Earp**  
**Maria Beatriz Gomes Bettencourt**  
**Gracélia Nascimento Pereira Lopes**
- 64** A implementação no centro da Avaliação de Políticas Públicas  
**Paulo de Martino Jannuzzi**
- 80** Experiências recentes de implementação e análise de políticas públicas no campo da cultura  
**Lia Calabre**
- 92** A quantas anda a avaliação de políticas públicas com foco no desenvolvimento territorial?  
**Catia Wanderley Lubambo**  
**Luan Nunes de Oliveira**
- 108** Contributo à construção de indicadores qualitativos para a avaliação comparativa de políticas públicas em diferentes blocos geopolíticos  
**Ana Cristina Brito Arcoverde**  
**Cristina Maria Pinto Albuquerque**
- 130** A Avaliação de uma Política Pública a partir das Dimensões Sociais  
**Roselane Gomes Bezerra**  
**Julio Alfredo Racchumi Romero**
- 146** A ciranda da participação social na gestão municipal de Fortaleza-CE: uma perspectiva avaliativa quadridimensional  
**Cristiane Vieira dos Santos**  
**Gil Célio de Castro Cardoso**  
**João Paulo da Silva Costa**
- 164** Outras epistemologias e metodologias: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas  
**Alcides Fernando Gussi**
- 180** Avaliação em profundidade e ecologia política: um diálogo possível  
**Lea Carvalho Rodrigues**

## EDITORIAL

Os artigos apresentados neste volume da AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas dão continuidade ao Dossiê “Avaliação de Políticas Públicas: encontros e debates na perspectiva de uma agenda crítica”, publicado no volume imediatamente anterior da revista.

Dessa vez, o leitor encontrará reunidos artigos derivados de trabalhos apresentados no Simpósio Temático “Evaluar desde la América Latina: experiencias e discusiones teórico-metodológicas”, do 56º Congresso Internacional de Americanistas, coordenado pelo Prof. Victor Manuel Quintero Uribe (Universidad Santiago de Calí, Colômbia) e o Prof. Alcides Gussi (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas – MAPP e Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas - PPGAPP, ambos da Universidade Federal do Ceará), realizado na Universidad de Salamanca, na Espanha, em julho de 2018.

Trata-se de um conjunto de reflexões e resultados de pesquisas em avaliação de políticas públicas que remete à vocação do MAPP e do PPGAPP de serem indutores de uma rede de pesquisadores brasileiros e ibero-americanos, aglutinados em torno de perspectivas epistemológicas e metodológicas de avaliação que se contrapõem a modelos hegemônicos, afirmando perspectivas emergentes e rupturas políticas de avaliação. Esta rede potencializa a construção de uma agenda acadêmica ambiciosa, em construção, conforme a proposição do Simpósio, definida pelos seus coordenadores:

*“Este Simposio surge de la necesidad de construir una epistemología de la evaluación desde el Sur, en los términos de Boaventura Santos, con el objetivo de aportar para la construcción de un pensamiento latinoamericano sobre la evaluación. Nos proponemos generar una reflexión con el análisis de la pertinencia de diferentes enfoques de evaluación delante de nuestras distintas realidades culturales, sociales y políticas. Queremos congregar investigadores que realizan evaluaciones de políticas públicas de varios sectores para la presentación de los resultados y para hacer una reflexión teórico-metodológica hacia la búsqueda de alternativas de prácticas evaluativas desde la América Latina.”*

Neste sentido, os artigos presentes neste volume remetem à iniciativa inicial do Grupo de Trabalho “Evaluar desde la America Latina”, fundado pelo Prof. Victor Quintero Grupo, no âmbito da Red de Seguimiento Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe – ReLAC, a qual logo se somou o Prof. Alcides Gussi, do MAPP/PPGAPP, na condição de membro do Comitê Executivo da ReLac, no período de 2013 a

2017. Assim, o leitor encontrará aqui um esforço de construção desta agenda de avaliação, simultaneamente ao esforço de agregar para essa mesma agenda pesquisadores de várias instituições internacionais e brasileiras. Nele, estão contidos artigos de autores da América Latina, a saber: Pablo Neder (ILAGOP-Perú); e Nerio Neirotti, Diego Pereyra e Matías Mattalini (Universidad de Lanus).

Este volume congrega também autores brasileiros de várias instituições: Maria de Lourdes Sá Earp, Maria Beatriz Gomes Bettencourt (Fundação Cesgranrio) e Gracélia Nascimento Pereira Lopes (SENAC/RJ); Paulo Jannuzzi (IBGE e Fundação Cesgranrio); Lia Calabre (Fundação Casa de Rui Barbosa). Além destes, conta com a participação de Catia Lubambo e Luan de Oliveira, da *Fundação Joaquim Nabuco*; e o artigo de Ana Arcoverde (UFPE) e Cristina Maria Pinto Albuquerque (Universidade de Coimbra). Vale destacar que Catia Lubambo e Ana Arcoverde são autoras da região Nordeste brasileira, a quem o MAPP e o PPGAPP, programas oriundos da Universidade Federal do Ceará, vinculam-se historicamente por vocação.

Finalmente, os últimos artigos, de Roselane Bezerra e Julio Racchumi; Cristiane Santos, Gil Célio Cardoso e João Paulo da Silva Costa; Alcides Gussi; e Lea Rodrigues, são de autoria de alunos e professores vinculados ao MAPP/PPGAPP da Universidade Federal do Ceará, o que evidencia a busca de articulação sistemática da produção discente e docente dos programas com uma agenda latino-americana.

Assim, deixamos para o leitor atento os pontos que especificam e articulam os autores que, somados ao volume anterior da AVAL, representam um adensamento epistemológico crítico ao campo da avaliação de políticas públicas, inédito no cenário de publicações no País sobre a temática.

Queremos, por fim, registrar, com pesar, o falecimento ocorrido em setembro deste ano de 2019 de Lincoln Moraes de Souza, professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN e líder do GIAPP – Grupo Interdisciplinar de Avaliação de Políticas Públicas, grande teórico e formador do campo da avaliação de políticas públicas, que nos brindou tantas vezes com sua interlocução qualificada e ainda seguirá como nosso interlocutor privilegiado, a inspirar a estruturação de uma avaliação com aportes críticos e na construção -utópicas- de um país e um mundo melhor. A ele, sempre presente em nossas mentes e corações, dedicamos este volume.

---

**Alcides Gussi**  
**Andréa Pinheiro**  
**Danielle Maia Cruz**  
**Gil Célio Cardoso**  
**Editores**

## ✓ Avaliação do impacto das políticas de emprego na Argentina

Pablo Eduardo NEDER<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Doctor europeo en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad de Paris 8. Centro de Investigaciones Sociológicas y Políticas de París (CSU-CRESPPA). Instituto Latinoamericano de Gobierno y Políticas Públicas (ILAGOP-Perú).

pabloneeder@hotmail.com

**Resumo:** Este artigo analisa a avaliação do impacto das políticas de emprego na Argentina. As turbulências financeiras e econômicas do país estão piorando as contas públicas. Nesse sentido, as políticas de emprego se transformaram em um eixo de debate dos governos e em um objeto de estudo das ciências sociais. Com a instauração de um novo governo liderado por Mauricio Macri, que teve início em dezembro de 2015, foram implementadas uma série de políticas de cunho liberal a partir de uma perspectiva econométrica das políticas públicas e programas sociais, deixando de lado, do ponto de vista dos direitos, os aspectos legais ambientais e principalmente sociais.

Os governos precedentes de Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner foi diferente. Eles implementaram políticas orientadas à proteção social e intensificaram os direitos dos trabalhadores. Em consequência, essa investigação permite analisar, em primeiro lugar, a avaliação do impacto das políticas econômicas no âmbito do emprego; em segundo lugar, os argumentos políticos para justificar as novas políticas; e em terceiro lugar, as decisões públicas na avaliação das políticas. Deste modo, a pergunta que se coloca é: Que lugar ocupa a avaliação das políticas públicas na agenda dos governos?

**Palavras-chave:** avaliação - políticas públicas - emprego - impacto

### EN *The evaluation of the impact of employment policies in Argentina*

**Abstract:** *This article analyzes governmental evaluation of the impact of employment policies in Argentina. The country's financial and economic turbulence is currently causing deterioration in public sector accounts. For this reason, employment policies have become the axis of debate of governments and objects of study in the social sciences. With the establishment, in December 2015, of a new government led by Mauricio Macri, a series of liberal economic policies and programs have been implemented, with little attention given either to legal rights, or to environmental and particularly social factors.*

*Under the previous governments of Néstor Kirchner and Cristina Fernández de Kirchner, policies aimed at social protection had been implemented and workers' rights had been reinforced. Consequently, this research allows us to compare and analyze in the first place, the impact of economic policies in the field of employment, secondly, the political arguments employed to justify the new policies, and thirdly, how governments have evaluated the success of their policies. The important research question that arises is therefore the place that the evaluation of public policies has occupied in governmental agendas.*

**Key-words:** *evaluation - public policies - employment - impact.*

### ES *La evaluación del impacto de las políticas de empleo en Argentina*

**Resumen:** *Este artículo analiza la evaluación del impacto de las políticas de empleo en Argentina. Las turbulencias financieras y económicas del país están agravando las cuentas públicas. En ese sentido, las políticas de empleo se han transformado en eje de debate de los gobiernos y objeto de estudio en las ciencias sociales. Con la instauración de un nuevo gobierno liderado por Mauricio Macri, perpetrado en el mes de diciembre de 2015, se han implementado una serie de políticas de índole liberal desde una perspectiva econométrica de las políticas públicas y programas, dejando de lado los aspectos legales (desde el punto de vista de los derechos), ambientales y principalmente sociales.*

*A diferencia de los gobiernos precedentes de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner que se implementaron políticas orientadas a la protección social y se intensificaron los derechos de los trabajadores. En consecuencia, esta investigación permite analizar; en un primer lugar, la evaluación del impacto de las políticas económicas en el ámbito del empleo; en segundo lugar, los argumentos políticos para justificar las nuevas políticas; y, en tercer lugar, las decisiones públicas en la evaluación de las políticas. De este modo, la pregunta que surge es: ¿Qué lugar ocupa la evaluación de las políticas públicas en la agenda de los gobiernos?*

**Palabras-clave:** *evaluación - políticas públicas - empleo - impacto.*

### FR *L'évaluation de l'enseignement supérieur au Brésil (SINAES): la participation des étudiants*

**Résumé:** *Cet article analyse l'évaluation de l'impact des politiques de l'emploi en Argentine. Les turbulences financières et économiques du pays aggravent les comptes publics. En ce sens, les politiques de l'emploi sont devenues un axe de débat pour les gouvernements et des objets d'étude en sciences sociales. Avec la mise en place d'un nouveau gouvernement dirigé par Mauricio Macri, perpétré au décembre 2015, une série de politiques de nature libérale ont été mises en œuvre dans une perspective économétrique des politiques publiques et programmes publics, laissant de côté les aspects juridiques (du point de vue des droits), environnementaux et principalement sociale.*

*Contrairement aux gouvernements précédents de Néstor Kirchner et de Cristina Fernández de Kirchner, des politiques de protection sociale ont été mises en œuvre et les droits des travailleurs ont été intensifiés. Par conséquent, cette recherche nous permet d'analyser ; d'abord, l'évaluation de l'impact des politiques économiques dans le domaine de l'emploi. Ensuite, les arguments politiques justifiant les nouvelles politiques. Finalement, les décisions publiques dans l'évaluation des politiques. Ainsi, la question qui se pose est la suivante: quelle place l'évaluation des politiques publiques occupe-t-elle dans l'agenda des gouvernements?*

**Mots-clés:** *évaluation - politiques publiques - emploi - impact.*

## Introducción

“La crisis económica y financiera internacional que atraviesan en mayor o menor medida muchas de las economías de los países desarrollados y emergentes, tanto los países europeos como los países de América Latina, constituyen un desafío para los gobiernos, en vista de proponer alternativas a los modelos de desarrollo económico y las políticas de empleo. Las políticas de ajustes, las reformas del mercado laboral y las reestructuraciones económicas se presentan como la única forma válida para solucionar los problemas económicos, los problemas de empleo y las inversiones extranjeras, que incluyen un cambio de políticas e implica la retirada del Estado como modelo social” (Neder, 2018, p. 243).

Con la llegada de Mauricio Macri al gobierno de la Argentina, mientras los técnicos decidieron con satisfacción realizar reformas e implementar nuevas políticas, sobre la base de una evaluación para analizar la complejidad de situaciones concretas, simultáneamente, el accionar del gobierno ha utilizado este instrumento como beneficio político de aquellos indicadores cuantitativos, para demostrar que sus políticas o el cambio de políticas son las correctas, más que para un control cualitativo sobre el impacto de las políticas hacia los ciudadanos.

Algunos técnicos, actores políticos e internacionales, adoptaron con satisfacción el deseo de reformar el país sobre la base de una evaluación - sin evidencias certeras y datos precisos - para analizar la complejidad de situaciones concretas, al mismo tiempo, dejando poco espacio en el ámbito de las discusiones para los actores locales, y un considerable margen para la intromisión de actores internacionales. Esta insistencia del gobierno, fue percibido por los actores locales como una imagen confusa en la evaluación de las políticas públicas, asimilándola; y, a veces, reduciéndola al control de la gestión, o incluso a un simple control cuantitativo de los indicadores, o a la sanción del control, siempre en vistas de equilibrar las finanzas públicas.

Esto ha sobrellevado a una imagen negativa en la evaluación, especialmente en el ámbito de las ciencias políticas: “evaluaciones personales de conveniencia política” o “marketing vacío carentes de políticas de contenido social”, podría decirse; mezclando la evaluación personal de situaciones políticas, asimilada al control del gasto público, el rédito político y la obtención de credibilidad internacional. Es decir, ¿Qué se busca hacer con la evaluación? ¿Tiene por objeto medir los efectos de una política pública, o busca realizar un juicio de valor propio sobre las políticas públicas?

En la Sociedad Francesa de evaluación (creada en 1999), uno de los autores, Eric Monnier, considera que evaluar una política pública es responder con un juicio de valor a una pregunta sobre una

determinada política. Quién dice juicio de valor, debe especificar de qué valor se habla, refiriéndose a la enunciación de criterios que debe identificarse antes de usarlos mediante observaciones. Contrariamente al enfoque anglosajón, la evaluación se identifica con la medición de los efectos y mantenerse alejado de cualquier controversia. Sin embargo, el enfoque econométrico de los economistas de París o aquellos investigadores de la Escuela económica de París, se relacionan con este pensamiento anglosajón.

En Argentina, la orientación de la evaluación de las políticas públicas se corresponde a una dimensión que aún no está explorada en su totalidad. Intereses políticos y/o económicos influyen en la ausencia real en la evaluación de las políticas públicas; por ende, los procesos políticos en transición para implementar nuevas políticas son dificultosos y conflictivos; y carecen, principalmente en los casos donde se debaten aspectos técnicos, especialmente en algunas políticas de alta conflictividad política, de un análisis profundo a causa de no haber realizado una evaluación del impacto de las políticas públicas hacia los ciudadanos, en relación a políticas colaterales y al contexto político.

## La dimensión de la evaluación y su impacto en las políticas de empleo

Siguiente el pensamiento de Monnier (2003, pp. 7-8), la valuación, valorada como un juicio de valor, la evaluación de una política pública es un proceso político que se basa, en la medida de lo posible, en observaciones (“hechos y cifras”). Por lo tanto, tiene una dimensión cognitiva, pero no puede reducirse a esta dimensión: no puede limitarse solo a una actividad académica, a diferencia de lo que indican los técnicos. En la evaluación, el conocimiento se pone al servicio de un fin normativo: es decir; con esta política diseñada e implementada, ¿se ha “hecho bien” para el interés general? Por otro lado, la evaluación tiene una dimensión instrumental: en el cual se hace sobre un juicio para mejorar lo que existe, ya sea desde el punto de vista de la relevancia o la eficacia. Por último, la más trascendental y significativa, la evaluación tiene una dimensión política, condicionada por el contexto y los actores políticos involucrados en ese proceso político.

Efectivamente, cuando hablamos de políticas de empleo nos surge la pregunta ¿Si las políticas implementadas cumplieron con el objetivo de crear más trabajo? decente y sostenible; además, ¿Si tales políticas reguardan los derechos de los trabajadores o han ampliado los derechos de los trabajadores?; consiguientemente nos preguntamos, ¿Qué lugar ocupa la evaluación? En ese sentido,

luego de la crisis financiera y económica de Argentina acaecida en el año 2001, como resultado de una serie de implementación de políticas neoliberales; entre ellas, un proceso de privatizaciones de las empresas nacionales, la convertibilidad de la moneda argentina (plan de convertibilidad de un peso igual a un dólar), fuerte apertura comercial a las importaciones, etc., comenzó un período -entre 2003 y 2015- de construcción de un modelo social del Estado.

Pero con la crisis del 2001, Argentina comienza un proceso de decadencia económica que afecta directamente a las clases sociales de menores ingresos (o personas sin ingresos económicos), los desocupados, los trabajadores, las pequeñas y las medianas empresas, los comercios, e inclusive las clases medias, etc. Esto ha inducido a un aumento de la tasa de desempleo que ha alcanzado un porcentaje del 19,7 por ciento (según INDEC<sup>1</sup>). En este contexto de urgencias económicas, el trabajo se sitúa en el eje de debate entre gobiernos, sindicatos y empresarios, cuestión que es reiterada desde el regreso a la democracia cada vez que una crisis económica afecta el clima social.

Sin embargo, el centro de debate a lo largo de la historia política alternante de Argentina estuvo signado por un enérgico componente ideológico, de aquellos gobiernos que quieren imponer la flexibilización laboral, so pretexto de crear más empleos; y en contrapartida a ese posicionamiento, se sitúan los gobiernos que desean conservar los derechos de los trabajadores, con el respaldo de los sindicatos. En tanto que los debates en torno al trabajo constituyen un tema de agenda constante en períodos de crisis, del mismo modo, otros debates sobre políticas públicas han ido acompañando a la cuestión del trabajo, tales como las jubilaciones, los impuestos, la protección del mercado local, el incentivo a las pequeñas y medianas empresas y la promoción del turismo local, esta última, generadora de empleos temporales en períodos de vacaciones.

En los cuadros subsiguientes Nº 1 y Nº 2, se observa por períodos la evolución de la tasa de desocupación, y como el mercado laboral se ha ido comportando en los diferentes ciclos. Lo coincidente es que en etapas donde se han aplicado leyes de protección y ampliación de derechos de los trabajadores, acompañados con la gestión e implementación de políticas económicas con fuertes proteccionismos, tuvo como respuesta una disminución en la tasa de desempleo, dejando atrás “las formas de explotación capitalista que lograron en momentos de plenitud durante la década de los noventa en Argentina” (Montes Cató, 2017, p. 142). Mientras que en períodos de gobiernos con un modelo liberal, la desocupación ha aumentado, implementando políticas económicas que han generado crisis financieras y económicas, provocando pérdida de valor de los salarios, inflación, crecida de los índices de la pobreza y mayor endeudamiento externo.

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina.

**Cuadro Nº 1: Tasa de desocupación en Argentina. Período correspondiente desde el cuarto trimestre de 2007 hasta el tercer trimestre de 2015. Periodos de ampliación y protección de los derechos de los trabajadores.**

AÑO/ESPACIO	ARGENTINA
4 Trimestre 2007	7,5
4 Trimestre 2008	7,3
4 Trimestre 2009	8,4
4 Trimestre 2010	7,3
4 Trimestre 2011	6,7
4 Trimestre 2012	7,9
4 Trimestre 2013	6,4
4 Trimestre 2014	6,9
3 Trimestre 2015	5,9

Fuente: INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina. Encuesta permanente de hogares.

**Cuadro Nº 2: Tasa de desocupación. Principales indicadores. Total 31 aglomerados urbanos. Cuarto trimestre de 2016 y 2017 y segundo trimestre de 2018. Periodos de liberalización de la economía.**

Tasas	2016	2017	2018
	4° trimestre	4° trimestre	2° trimestre
Actividad	45,3	46,4	46,4
Empleo	41,9	43,0	41,9
Desocupación abierta	7,6	7,2	9,6
Ocupados demandantes de empleo	14,6	14,7	16,0
Subocupación	10,3	10,2	11,2
Subocupación demandante	7,2	7,2	7,7
Subocupación no demandante	3,1	3,0	3,5

Fuente: INDEC. Encuesta permanente de hogares.

En un mundo económicamente globalizado, la búsqueda de una inserción internacional del gobierno de Macri al acceso de créditos externos, implica endeudamiento con los organismos internacionales; a su vez, condicionados a imposiciones que dejan poco y nada de margen a la evaluación, sino solo a intereses políticos y económicos que responden y representan a los grandes grupos de poder. Si nos remitimos a la crisis surgida en los Estados Unidos del 2007, esta impactó fuertemente en las economías europeas, principalmente en países como España, Chipre, Grecia, Italia y Portugal, que ha afectado principalmente al colectivo de los trabajadores, instaurando altas tasas de desocupación. En este contexto, estos países afectados por la crisis, iniciaron un proceso de implementación de políticas para combatir la recesión económica, inclusive con políticas económicas Keynesianas, sin lograr efectos positivos en reducir los índices de desocupación.

Sin embargo, si retomamos al caso argentino del gobierno de Cristina Kirchner, desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se puso en marcha en el 2012, un programa para evaluar el impacto de las políticas públicas, denominado “el impacto de las políticas laborales contra-cíclicas sobre el empleo asalariado registrado”. El objetivo de dicho programa fue morigerar los efectos de la crisis sobre el empleo; demostrando resultados positivos de las políticas evaluadas, puesto que presentó una mayor efectividad en la preservación del empleo neto durante la crisis, y que comenzó a impactar negativamente en las economías de los países de Sudamérica a partir del año 2009. Sin embargo, la protección en el derecho de los trabajadores se conservó, al igual que otras políticas de bienestar, con el propósito de no quebrantar la red de protección social a causa de implementar políticas económicas tendientes a combatir la crisis, pro sin afectar los beneficios a los ciudadanos.

### ¿Por qué evaluar una política pública?

Si mencionamos el componente ideológico de la evaluación, ahora bien, nos hacemos la pregunta: ¿Por qué evaluar una política pública? Nos señala Monnier (1990), que “la evaluación no ha hecho caduca la política, que se encuentra en el corazón de toda evaluación”, puesto que la evaluación es para el sector público el semejante a sancionar a una empresa privada que opera en el mercado. Consecuentemente, debemos saber que esta cuestión es opuesta a la idea de administrar los servicios públicos con los mismos instrumentos conceptuales que las empresas privadas. Pues, la administración pública debe garantizar a los usuarios todos los servicios necesarios, mientras

que las empresas tratan a los usuarios como clientes, buscando únicamente un beneficio económico.

Esta diferenciación es importante para la evaluación, ya que hace de ella una herramienta de buen gobierno, siempre que tenga como objetivo mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Por ende, la elección de decidir qué servicios mejorar, es una decisión política que responde a mejorar la imagen de los gobernantes, y de hecho, posibles votantes en elecciones futuras. Entonces, necesitamos una evaluación para comprender claramente en este complejo entorno, no solo los efectos de una política, sino también sobre aquellos que gobiernan. Por ende, la evaluación consiste en integrar todos estos puntos de vista, para revelar en un período determinado los resultados de una política pública, caracterizar el interés general y para obtener si los resultados políticos son favorables o no.

La evaluación debe distinguirse de otras formas de juicio que se pueden hacer en una política pública: el control de la legalidad, el control de la gestión y el seguimiento de la implementación. Los objetivos y criterios son diferentes. La verificación de legalidad se basa en textos legales indiscutibles para verificar si la ley se aplica correctamente. En el control de la gestión, los criterios de juicio son un poco más difíciles de formular: ¿Qué es una buena gestión? Pero, si permanecemos en un universo interno al servicio público en cuestión: considerando los recursos consumidos, ¿Hemos logrado los resultados esperados? Para responder, es suficiente movilizar información dentro del propio servicio público; y este es también el caso para la evaluación de la implementación. Por el contrario, la evaluación debe tener una mirada externa a la política pública, apreciando sus consecuencias para la sociedad en su conjunto. De esta mirada externa, la dificultad que presenta es mucho mayor, porque los criterios de juicio pueden ser desafiados, y la información necesaria es mucho más difícil de recopilar y no está más allá de la crítica.

Por consiguiente, evaluar una política de empleo en contextos de crisis en el cual los gobiernos desean realizar reformas (principalmente gobiernos de derecha con recomendaciones internacionales), la evaluación se torna aún más difícil, puesto que excede a los criterios técnicos y se transforman en eje de debates políticos conflictivos, conque las reformas afectan al corazón de los trabajadores, debido a que los gobiernos liberales tienden o procuran reducir derechos para obtener beneficios económicos con el objeto de evadir cargas sociales, imponer flexibilización en la salida laboral, es decir, facilitar el despido de trabajadores para sortear costes económicos, entre otras cuestiones propicias a los empresarios.

El gobierno de Macri utiliza dos banderas importantes en sus discursos, “eficiencia y efectividad”, que son dos registros



tradicionales en la evaluación de una política pública; sin embargo, no pudo lograr ninguna de esas dos premisas establecidas, siendo que sus políticas económicas liberales y de ajustes están orientadas a equilibrar las cuentas públicas. De esta manera, con el inicio de un proceso de cambio de políticas públicas, ha suprimido y modificando muchas de las exitosas políticas implementadas en los diferentes gobiernos de los Kirschner (políticas a favor de los trabajadores, entre otras políticas de bienestar) a causa de haber logrado resultados favorables a partir del plan económico efectuado, ¿A qué costo el gobierno de Macri ha realizado los cambios de políticas? ¿Se efectuaron evaluaciones técnicas en las políticas públicas respondiendo a sus impactos, o solamente ¿el objeto de las evaluaciones fueron para alcanzar réditos políticos que respondan más a un modelo económico?

Los funcionarios electos están muy apegados a estas consideraciones y, especialmente, a la eficiencia, que también está en el corazón del control de gestión. Pero estos registros no deben hacer que otros se olviden, que quizás sean aún más importantes: la relevancia y la utilidad. ¿La naturaleza del problema que la política busca remediar ha sido bien entendida? ¿Se han tenido en cuenta todas las consecuencias de la política, no solo los efectos esperados desde el principio, sino también los efectos “colaterales” que afectan a otros dominios, ya sea de manera positiva o negativa? Es un valor agregado específico de la evaluación abordar este tipo de pregunta, lo que nos obliga a cuestionar los objetivos perseguidos y, por lo tanto, a reexaminar la naturaleza del problema para examinar cómo están o no adecuadas a las soluciones.

El análisis de la efectividad supone los recursos de los métodos cuantitativos de “doble diferencia”: con la política pública versus sin ella, por un lado; y, antes versus después, por otro lado. Estos métodos utilizan, cuando es posible, dispositivos experimentales que comparan un grupo “experimental” con un “grupo testimonial” que es estadísticamente idéntico (constituido por una asignación aleatoria). Dichos dispositivos tienen como límite de enfocar el análisis en una sola causa y algunas consecuencias: pero las sociedades humanas son máquinas vivientes complejas, en las que las diferenciaciones y las retroalimentaciones funcionan.

La diferenciación reside que en promedio pueden ocultarse los efectos muy discriminatorios. Por ejemplo, sabemos que las políticas públicas a menudo benefician a quienes conocen mejor las oportunidades, no necesariamente a quienes más las necesitan. Por lo tanto, la medición de los impactos no puede limitarse a medir los efectos promedios, sino que debe centrarse en analizar los efectos por categoría de población o territorio.

Los públicos a los que llega un acto de política pública aprovechan este evento creado desde cero por la administración, para modificar el funcionamiento espontáneo de la sociedad. Esta retroalimentación puede llegar a distorsionar la política en el contexto de intereses privados mal anticipados. Una verdadera evaluación debe permanecer constantemente “despierta” ante lo que pudo ocurrir inesperadamente, es decir, “la evaluación debe responder ante el contexto político y, a su vez, ser una herramienta que permita controlarlo” (Bustelo Ruesta, 2003, p. 16).

Precisamente, evaluar una política de empleo en Argentina, requiere imperiosamente la involucración de todos los actores políticos: gobierno, sindicatos y empresarios, si el propósito es realizar reformas. Por ende, “la efectividad de la evaluación depende de la incorporación de la realidad política a los procesos de evaluación, es decir, la única forma de tener un mayor impacto en las políticas y en los programas es incorporando los factores políticos en los diseños de la evaluación y la difusión de sus resultados” (Bustelo Ruesta 2003, p. 16). Pos-crisis del 2001, y a partir de una serie de evaluaciones, en el 2003 Argentina “inició un proceso de expansión de la esfera pública con la inclusión de ciertas industrias tradicionalmente excluidas. Por lo tanto, la orientación de las políticas fue formada para ese propósito” (Neder, 2015, p, 7). Decisiones que fueron puestas en marcha a raíz de poseer indicadores negativos en la tasa de desempleo como consecuencia de la crisis del 2001, razón por la cual se realizaron una serie de evaluaciones de políticas para elaborar programas con el objeto de crear empleo. Así, a partir del año 2003, en el gobierno de los Kirchner, la tasa de desempleo comenzó a descender considerablemente.

## Las decisiones en la evaluación de las políticas públicas

Si hablamos del porqué evaluar y sobre la importancia de la realidad política, considerar el contexto en el cual se realiza una evaluación es mencionar quiénes deciden evaluar, por lo tanto, involucramos actores políticos, responsables públicos y expertos en el proceso de evaluación de las políticas. Como menciona Dente Bruno (2011, p. 61,) en su libro titulado “*las decisiones políticas*”, “el primer y principal paso a realizar en una aproximación del análisis de las políticas públicas al problema de la decisión consiste en identificar a los actores”; además, concierne a “las interacciones de varios actores dentro y entre burocracias, clientes, grupos de interés, organizaciones privadas y legislaturas y sobre cómo se relacionan

unos con otros desde diferentes posiciones de poder, influencia y autoridad” (Palumbo, 1987, p.18-19).

En un proceso de evaluación, quién hace el pedido y a que debemos asociarlo es característico para comprender el por qué se decide evaluar. Podemos distinguir tres ópticas. Desde el punto de vista gerencial, es un director de la administración quién decide evaluar, son sus servicios que aseguran la dirección de la evaluación. Desde la óptica pluralista, es necesario involucrar a los diferentes interesados en el ejercicio y permitirles expresar sus opiniones divergentes sobre la política pública y sus resultados, este procedimiento es muy utilizado por los franceses. Esta es la fórmula más común: los políticos electos, los funcionarios, los representantes de los grupos beneficiarios y los intereses en cuestión participan en la dirección y formulación de juicios y recomendaciones para el patrocinador. En la perspectiva democrática, finalmente, aún muy poco desarrollada en Argentina, la evaluación no es obligatoria y solo cuando se decide realizar una evaluación responde a intereses políticos más que mejorar la política pública ya existente.

a dimensión política de la evaluación, necesariamente introduce restricciones en la recopilación y el procesamiento de la información. El ejercicio, que debe basarse en elementos fácticos y, si es posible, cuantificados, porque está marcado por la búsqueda de un compromiso entre las distintas partes interesadas ¿Cómo en estas condiciones conducen a conclusiones sólidas, suficientemente fundamentadas para ser legítimas por los decisores políticos? Este es el desafío del trabajo sobre la información en un ejercicio de evaluación, y esto no guarda relación con las limitaciones del trabajo del estadístico en general.

“Desde la perspectiva de la política, la evaluación es un instrumento clave para que los representantes políticos comprueben que la administración está realmente ejecutando las tareas que le han asignado” (Bustelo Ruesta, 2003, p. 15), esencialmente cuando los gobiernos emprenden el camino de reformas, cambios o reestructuraciones políticas, terminologías relacionadas a las políticas de ajustes, supresión de beneficios a los ciudadanos, flexibilización laboral y el aumento de impuestos con el argumento que esas medidas facilitan las inversiones extranjeras. Estas mudanzas se producen porque los reformadores (Gobierno de Macri) del Estado de Social cimentados en el gobierno de los Kirchner, transformaron el lenguaje de la política social, de forma que se creó un apoyo<sup>2</sup> más amplio para reformas de largo alcance, con el argumento que generarían un crecimiento económico, pero que solo obtuvo resultados contradictorios en los índices económicos, provocando cierre de fábricas y comercios, aumento en la tasa de desempleo, inflación y endeudamiento externo.

Lo mismo aconteció en Europa con la crisis financiera y económica de 2008, principalmente en países como España, Italia y Grecia, en el cual “se ha instaurado un nuevo fenómeno en el mercado de trabajo” (Neder, 2016 p.75), donde “en el actual mercado de trabajo globalizado, los trabajadores de habilidad media corren el riesgo de perder su empleo y verse sustituidos por un colega en India y China con sus mismas habilidades, y que trabajan por un salario más bajo; la pérdida de empleo ya no es tan sólo un problema de la clase obrera (Sennett, 2009, p. 51).

En el caso de Argentina, este prodigio no es ajeno, por emprender un nuevo camino diseñando nuevas políticas y estar nuevamente interconectado a los mercados financieros. En consecuencia, “no se pueden analizar las políticas activas de empleo sin recordar que su promoción, por parte de la OCDE, ha tenido lugar en el marco de una ofensiva más general en contra de las *rigideces* del mercado de trabajo y a favor de la flexibilización del mismo”. Entonces, decidir no evaluar las políticas de empleo, es contradictorio al pensamiento liberal que domina la ortodoxia económica de los organismos internacionales, siguiendo a Polumbo (1987, p. 17-18) “la política y la evaluación están intrínsecamente interrelacionadas”; y no evaluar es parte de la arena política en que “los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye, 1984 p. 2).

En este caso, las reformas políticas y económicas en Argentina, solo interesa justificar el traspaso de un modelo social a un modelo económico que beneficie a las élites internacionales y a los grandes grupos económicos. A ello responde la evaluación de las políticas públicas, solo con un criterio político que justifique el cambio de modelo. “Todavía, incluso hoy en día, entendemos la política meramente como el contexto de una evaluación, como algo que se entromete en el buen hacer, más que el motor que la conduce” (Chelimsky, 1998, p. 39). La utilidad de la evaluación está, como puede reconocerse, en estrecha correlación con la credibilidad de la que disfruta entre los actores a quién va dirigida (Monnier, 1995, p. 13)

“En su forma más simple, la evaluación se lleva a cabo por parte de un cliente que tiene decisiones que tomar y que busca en una evaluación una información en la que basar sus decisiones. Incluso cuando el uso es menos directo e inmediato, la utilidad de algún tipo es la fundamentación de la evaluación” (Weiss, 1998: 15). Las políticas públicas puestas en marcha responden a objetivos. Evaluar una política de empleo, por ende, también responde a objetivos, reformar el mercado de trabajo con el objeto de ampliar los derechos o bien flexibilizar el mercado de trabajo, crear empleo decentes y sostenibles o crear empleos de duración determinada y de rotación. En ese debate, entre gobierno, sindicatos y empresarios, cada actor político defiende sus intereses. Del lado del gobierno,

<sup>2</sup> El apoyo al gobierno de Macri tuvo un fuerte respaldo de los medios de comunicación y sectores empresariales importantes de la Argentina.

con al objetivo de equilibrar las cuentas públicas; del lado de los sindicatos, defender los derechos de los trabajadores; y del lado de los empresarios, obtener reducción de las cargas sociales y flexibilizar el mercado.

Guba y Lincoln (1989: 40-41) identifican un amplio listado de trece tipos de posibles implicados (stakeholders) en una evaluación, divididos en tres grandes clases: los “agentes”, los “beneficiarios” y las “víctimas” del programa a evaluar. En este listado se incluyen desde los patrocinadores del programa (agentes) hasta las personas que sufren costes de oportunidad por el uso del evaluando, tales como las personas que hubieran preferido invertir los recursos en otros programas (víctimas). Por lo tanto, el elenco de destinatarios a los que hay que responder y de posibles actores a involucrar, es mucho más amplio y complejo en los procesos de evaluación que en los de investigación.

“Si la evaluación implica juicio, éste debe resultar de observaciones concretas basadas en normas o valores lo más objetivo posibles” (Meny y Thoenig, 1992, p. 195). Cuando los resultados se evalúan sin una definición razonable y coherente del programa, y sin ningún tipo de conocimiento de la forma como se está ejecutando en Argentina, “los resultados casi nunca aportan una guía para la acción, porque el que toma las decisiones carecen de información acerca de lo que produjo los resultados observados” (Majone, 1997, pp. 220-221). Los sindicatos argentinos, así, adquieren más fuerza en sus defensas, mientras los organismos internacionales apelan a las fuertes presiones para que las reformas se realicen en vistas de flexibilizar el mercado laboral, aduciendo que se obtendrían inversiones extranjeras.

La crisis económica de Argentina, en el gobierno de Macri, afecta la decisión de emprender el camino de la reforma del mercado laboral; puesto que las medidas económicas implementadas (recomendaciones del Fondo Monetario Internacional), no poseen efectos positivos para vencer la inflación. Sin embargo, el gobierno busca otras alternativas de ataques de desprestigio hacia los sindicatos, siendo que estos están logrando dominar todo tipo de ataque. En esta dificultad que se encuentra el gobierno, realiza evaluaciones de las políticas con objetivos políticos para emprender el camino de las reformas laborales sin asumir fuertes oposiciones. Pero, en esa permanente búsqueda de evitar el castigo electoral a la “nueva política”, como afirma Lowi (1972) “las nuevas políticas públicas traen una nueva política”, y en el campo de la reforma laboral, la argumentación política sobre la evaluación de las políticas públicas, no logra su propósito. Por lo tanto, “todas las elecciones de políticas públicas tienen que hacerse, a final de cuenta, no por

medio del intelecto ni del análisis de alguna persona, sino mediante un proceso político” (Lindblom, 1991, p. 14).

En las interpretaciones elaboradas por Subirats (2008), Stone (2001), Lindblom (1979) y Woodhouse (1987), y Nakamura (1987) sobre el proceso de políticas públicas, entre otros autores, consideran que el proceso no debe analizarse dentro de un “marco rígido”<sup>3</sup>; sino más bien, el proceso tiene su propia dinámica y no significa que deba seguirse en ese orden, ya que suele suceder que una política pública no supere la faz de la formulación. Otras políticas, aparecen como un problema urgente que deben resolverse mediante un diálogo social entre los actores políticos y sociales, y la relación de fuerza de cada uno de ellos depende de los intereses; y el resultado de una política pública es producto de las relaciones entre cada uno de los actores intervinientes.

En Kingdon (1984), si bien podemos encontrar un modelo de cómo “*ablandan*”, a las comunidades para que acepten las políticas públicas que formulan los gobiernos, también nos menciona al caracterizar la corriente de las políticas públicas como una “*sopa primavera*”, donde los actores que intervienen en esa lucha, solo algunas alternativas surgen a la agenda como propuestas para ser tratados en el gobierno. En el caso de la evaluación de las políticas de empleo, el gobierno busca el consenso de la ciudadanía, con el aval del Fondo Monetario Internacional, pero su evaluación responde a criterios políticos y no técnicos para que respondan a un modelo económico del Estado.

## Conclusiones

La actual (2018) crisis económica de Argentina muestra con claridad que la evaluación de las políticas ya no está a la altura de los problemas y desafíos actuales. La evaluación responde a cambiar las reglas, por ende, se realizan con criterios políticos, y la justificación de esos cambios, responden a intereses políticos y económicos. La crisis amenaza constantemente la economía, y los procesos de evaluación en esos contextos políticos se distorsionan para lograr obtener resultados metodológicos certeros sobre los efectos de las políticas públicas. Sin embargo, el uso de la evaluación, manifiesta justificar políticamente nuevas políticas en vistas de equilibrar las cuentas públicas y justificar políticas de ajustes, supresión de programas y liberalización de la economía con el objetivo de reducir el gasto social. Por consiguiente, su impacto repercute directamente en las políticas de empleo.

<sup>3</sup> Expresión textual extraída del libro *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas de Joan Subirats (2008)*.

Estas evaluaciones de criterios políticos, están asociadas a establecer nuevas disposiciones, pero también obedecen al cumplimiento de las reglas que “recomienda” el Fondo Monetario Internacional, como otras instituciones transnacionales, para acceder a la concesión de nuevos créditos que solo logran agudizar dramáticamente la crisis. Estos nuevos programas y políticas fueron sobre la base de evaluaciones políticas de las políticas públicas, aislando completamente los aspectos técnicos y metodológicos.

Si bien, «con el hundimiento del comunismo soviético, el capitalismo se ha globalizado y, según la opinión general, se ha sustraído al control de la política”. Sin importar la pertenencia ideológica, “los políticos de todos los partidos se perciben así mismos como entes traídos y llevados en un juego de poder dominado por el capital que opera a escala global. *Nadie puede hacer política contra los mercados*. Esta sentencia de Joschka Fischer expresa ejemplarmente el concepto que de sí misma tiene la clase política desde hace dos décadas. En su sentido, en Argentina, como acontece en otros países, la evaluación es política.

De esta manera, “la preparación del camino sirve como causa de la reforma de la política cuando los actores cambian el discurso conceptual en un sector de una política, estableciendo nuevas bases para evaluar la legitimidad de las propuestas de la política” (Majone, 1989). La nueva construcción social hace más fácil cambiar las instituciones para acomodar las reformas de las políticas. No obstante, las ideas, expresadas como nuevos conceptos para legitimar las políticas, funcionan como causas independientes de la reforma. Entonces, “es importante colocar la investigación de la evaluación en el contexto más amplio del rol y el lugar de la evaluación en el proceso de políticas públicas” (Smith, p. 57).

En fin, podemos tener políticas innovadoras, relativamente complejas tanto en su formulación, como en su articulación (con diversidad y multiplicidad de objetivos), e indicadores y procesos de evaluación relativamente pobres, muy condicionados por dinámicas de justificación del gasto y de explicación de resultados, y sujetos, además, a calendarios políticos y administrativos que no siempre coinciden con el ciclo de vida y desarrollo de las políticas Subirats, (2005, p. 30).

## Referencias bibliográficas

BUSTELO RUESTA, María. *¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación?* En Bañón, R. (Comp), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid: Díaz de Santos, pp. 13-32, 2003.

DENTE, Bruno. *Le decisioni di Policy. Come si prendono. Come si studiano*. Bologna: Il Mulino, 2011.

CHELIMKY, Eleanor. *The role of experience in formulating theories of evaluation practice*. American Journal of Evaluation 19 (1): 33-55, 1998.

DYE, Thomas. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall 1984.

GUBA, Egon; LINCOLN, Yvonna. *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage, 1989.

KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and Public Policies*. Publishers, Nueva York: Harper Collins, 1984.

LINDBLOM, Charles. *Politics and Markets*. New York: Basic Books, 1979.

LINDBLOM, Charles. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas, 1991.

LOWI, Thomas. *Four systems of policy, politics, and choice*. Public Administration Review, 298-310, 1972.

MAJONE, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

MÉNY, Yves ; THOENIG Jean-Claude. *Politiques Publiques*, Paris : coll. Thémis Science Politique, PUF, 1989.

MONNIER, Eric. *Evaluation de l'action des pouvoirs publics: du projet au bilan*. Paris: Revue Française de sociologie, 1990.

MONNIER, Eric. *Evaluación de los poderes públicos*. Paris: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 1995.

MONTES CATÓ, Juan Sebastián. *Recomposición obrera bajo el neoliberalismo. Dialéctica entre las formas disciplinarias y de resistencia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), 2017.

NAKAMURA, Robert. *The textbook policy process and implementation research*. Policy Studies Review, vol. 7, nº 1, 142-154, 1987.

NEDER, Pablo Eduardo. *Economía y Empleo en España en un escenario de crisis. Las reformas del mercado de trabajo 2008-2013*, pp. 73-105. En *La dinámica de la relación capital-trabajo en las transformaciones del mundo contemporáneo: su expresión en el mercado laboral en Europa y América latina*. Córdoba: Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS-CONICET), 2018.

NEDER, Pablo Eduardo. *The New Relationship Among State Market, and Political Actors in Public Policies*. États Unis et Chine: Journal of US-China Public Administration, January 2015, Vol. 12, No. 1, 1-14, 2016.

NEDER, Pablo Eduardo. *Diseño e implementación de las políticas de empleo: entre los modelos económicos y la integración social*. En *Políticas públicas en tiempos de incertidumbre*. Valencia: Aportes para una agenda de investigación”, pp. 241-255, Tirant lo blanch, 2018.

POLUMBO, Dennis. *The Politics of Program Evaluation*. Newbury Park: Sage, 1987.

SENNETT, Richard. *El artesano*. Barcelona: ed. Anagrama, 2009.

SMITH, Thomas. *Policy evaluation in third world countries: some issues and problems*. Singapore: Asian Journal of Public Administration, volume 12, pp. 55-68, 2014.

STONE, Deborah. *The Policy Paradox*, New York: W. W. Norton and Company, 2001.

SUBIRATS, Joan. *Catorce puntos esenciales sobre valuación de políticas públicas con especial referencia a las políticas sociales*. Oviedo: Ekonomiaz Nº 60, Vol I, pp. 18-37, 2005.

SUBIRATS, Joan. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel S.A., 2008.

WEISS, Carol. *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*. Second Edition, Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall, 1998.

### Sitios webs consultados

Gobierno de la República Argentina: Banco de evaluaciones: <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/bancodeevaluaciones> Web consultada el día 2 de septiembre.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), 2018, República Argentina: [https://www.indec.gov.ar/series\\_historicas.asp?id\\_tema\\_1=4&id\\_tema\\_2=31&id\\_tema\\_3=58](https://www.indec.gov.ar/series_historicas.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=31&id_tema_3=58) Web consultada el día 4 de septiembre.

## ✓ Comunicação, apropriação e uso da avaliação.

Reflexões de experiências de avaliação de políticas públicas na Argentina entre 2007 e 2015.<sup>1</sup>

Nerio Neirotti<sup>2</sup>

Diego Pereyra<sup>3</sup>

Matías Mattalini<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Los autores agradecen a María Dolores Guichandut por sus aportes en la corrección de los borradores del texto.

<sup>2</sup> Universidad Nacional de Lanús (UNLa) Argentina

<sup>3</sup> IIGG, UBA- CONICET y UNLa, Argentina

<sup>4</sup> UNLa- Argentina

**Resumo:** A diversidade e riqueza das avaliações realizadas fazem parte de uma imagem mostrando um déficit em termos de uso e apropriação do conhecimento avaliativo na Argentina. Com base nas reflexões preliminares de um projeto de pesquisa em andamento, o presente trabalho propõe uma hipótese tripla. Primeiro, a consideração de que existe uma lacuna entre a produção de conhecimento avaliativo e a tomada de decisão na gestão. Em segundo lugar, embora tenham sido desenvolvidas metodologias para a produção de informação avaliativa, não há correlação em termos de estratégias de comunicação e apropriação desse conhecimento pelos atores envolvidos e pelos cidadãos que são alvo das políticas. Ou seja, há um desenvolvimento medroso tanto na construção de metodologias quanto na instalação de capacidades para a comunicação de resultados, o que é em detrimento do uso de avaliações. Em terceiro lugar, ressaltamos que o avanço em direção a uma cultura avaliativa ainda é incipiente; a avaliação é percebida, ainda, mais como uma ameaça do que como uma instância de aprendizagem para o refinamento das políticas públicas. Nessa direção, o artigo está dividido em duas grandes partes que são mostradas como resultados preliminares: a primeira levanta reflexões e desenvolvimentos teóricos em torno do uso da avaliação e a segunda dá conta de alguns dos facilitadores ou obstáculos técnicos políticos para o uso de avaliações fundadas em experiências recentes e boas práticas de avaliação conduzidas na Argentina.

## ES Comunicación, apropiación y uso de la evaluación. Reflexiones a partir de experiencias de evaluación de políticas públicas en Argentina entre 2007 y 2015.

**Resumen:** La diversidad y riqueza de las evaluaciones realizadas forman parte de un panorama que muestra actualmente un déficit en términos de uso y apropiación del conocimiento evaluativo en Argentina. Sobre la base de las reflexiones preliminares de un proyecto de investigación en marcha, el presente trabajo plantea una triple hipótesis. En primer lugar, la consideración de que existe una brecha entre la producción de conocimiento evaluativo y la toma de decisiones en la gestión. En segundo lugar, si bien se han desarrollado metodologías para la producción del conocimiento evaluativo, no existe un correlato en lo que refiere a estrategias para la comunicación y la apropiación de dicho conocimiento por parte de los involucrados y de la ciudadanía destinataria de las políticas. Es decir, hay un tímido desarrollo tanto en la construcción de metodologías como en la instalación de capacidades para la comunicación de los resultados, lo cual va en desmedro del uso de las evaluaciones. En tercer lugar, señalamos que es aún incipiente el avance hacia una cultura evaluativa; la evaluación es percibida, todavía, más como amenaza que como instancia de aprendizaje para la mejora de las políticas públicas. En esta dirección, el artículo se divide en dos grandes partes que se muestran como resultados preliminares de la investigación en curso: el primero plantea reflexiones y desarrollos teóricos en torno al uso de la evaluación y el segundo da cuenta de algunos facilitadores u obstaculizadores tecno- políticos para el uso de las evaluaciones sobre la base de recientes experiencias y buenas prácticas en evaluación realizadas en Argentina.

## FR Communication, appropriation et utilisation de l'évaluation. Réflexions saisis des expériences d'évaluation des politiques publiques en Argentine entre 2007 et 2015.

**Résumé:** La diversité et la richesse des évaluations réalisées s'inscrivent dans un cadre qui montre de nos jours un déficit dans l'utilisation et l'appropriation des connaissances évaluatives en Argentine. À partir des réflexions préliminaires d'un projet de recherche en cours, le présent travail propose une hypothèse avec trois axes. En premier lieu, il y a une brèche entre la production de connaissances évaluatives et la prise de décision en gestion. En deuxième lieu, bien que des méthodologies aient été développées pour la production des connaissances évaluatives, il existe un faible rapport entre les stratégies de communication et d'appropriation des connaissances par les personnes concernées et par les citoyens ciblés par ces politiques. C'est-à-dire qu'il y a un rare développement autant dans la construction de méthodologies que dans la mise en place de capacités pour la communication des résultats, ce qui affaiblit l'utilisation des évaluations. En dernier lieu, nous soulignons que le progrès vers une culture évaluative est encore naissant ; l'évaluation est perçue toujours plus comme une menace que comme un lieu d'apprentissage pour l'amélioration des politiques publiques. En ce sens, l'article est divisé en deux grandes parties qui sont présentées en tant que résultats préliminaires de recherche : la première partie soulève des réflexions et des développements théoriques autour de l'utilisation de l'évaluation et la seconde partie rend compte de certains facilitateurs ou obstacles techniques et politiques pour l'utilisation des évaluations sur la base des expériences récentes et des bonnes pratiques en matière d'évaluation réalisés en Argentine.

## Introducción

En las últimas décadas, y en particular desde 2007, se han producido significativos avances en la producción del conocimiento evaluativo en Argentina. La diversidad y riqueza de las evaluaciones realizadas forman parte de un panorama que presenta cinco características principales. Primero, un marcado desarrollo de las metodologías; segundo, una constante generación de datos; tercero, la vinculación entre la evaluación y los sistemas de seguimiento; cuarto, una apuesta considerable tanto a la conformación de equipos como a la formación de los evaluadores; por último, una permanente ampliación de marcos teóricos de referencia. Sin embargo, no se cuenta con el mismo avance en lo que respecta a la utilización de la evaluación. No se percibe entonces una adecuada apropiación de los conocimientos producidos por parte de los involucrados en las políticas; lo cual muestra un déficit en cuanto a la comunicación de los resultados durante el proceso evaluativo.

En este sentido, las evaluaciones no se constituyen en insumo para la toma de decisiones, lo que incumple uno de sus principales fines. Por esa vía, se pierde la oportunidad que la evaluación pueda convertirse en un instrumento para fortalecer el diálogo entre los distintos actores intervinientes, en factor de responsabilización y menos aún, en un aporte a la deliberación pública sobre la política a través de la transparencia. En consecuencia, se torna necesario investigar cuáles son los obstáculos y facilitadores para que el conocimiento producido por la evaluación sea utilizado. En otras palabras, identificar en qué medida los resultados obtenidos por las evaluaciones impactan en la toma de decisiones y por lo tanto en la mejora de la gestión y el fortalecimiento de la democracia.

Sobre la base de las primeras reflexiones preliminares de un proyecto de investigación en marcha<sup>1</sup>, el presente trabajo plantea una triple hipótesis. En primer lugar, la consideración de que existe una brecha entre la producción de conocimiento evaluativo y la toma de decisiones en la gestión. En segundo lugar, si bien se han desarrollado metodologías para la producción del conocimiento evaluativo, no existe un correlato en lo que refiere a estrategias para la comunicación y la apropiación de dicho conocimiento por parte de los involucrados y de la ciudadanía destinataria de las políticas. Es decir, hay un tímido desarrollo tanto en la construcción de metodologías como en la instalación de capacidades para la comunicación de los resultados, lo cual va en desmedro del uso de las evaluaciones. En tercer lugar, señalamos que es aún incipiente el avance hacia una cultura evaluativa; la evaluación es percibida, todavía, más como amenaza que como instancia de aprendizaje para la mejora de las políticas públicas.

En esta dirección, el artículo se divide en dos grandes partes que se muestran como resultados preliminares de la investigación en curso: el primero plantea reflexiones y desarrollos teóricos en torno al uso de la evaluación y el segundo da cuenta de algunos facilitadores u obstaculizadores tecnopolíticos para el uso de las evaluaciones sobre la base de experiencias y buenas prácticas realizadas en Argentina. En la última parte, se ensayan algunas conclusiones provisionales, que están abiertas al reexamen permanente.

## Reflexiones y desarrollos teóricos en torno al uso de la evaluación

La utilización de la evaluación supone el presupuesto que la emisión de juicios valorativos, resultantes de un proceso de indagación sistemática, puede y debe contribuir a la mejora de la gestión de las políticas públicas. Ahora bien, dicha mejora no puede concretarse sin la necesaria apropiación del conocimiento por parte de los involucrados (Neirotti, 2015). Por un lado, esa apropiación depende, en gran medida, de la comunicación de los resultados. En este sentido, resulta muy difícil de alcanzar un nivel de apropiación considerable sin una práctica permanente de construcción de significados y sentidos sobre el conocimiento que se va generando. Para lograr dicha apropiación se requiere contemplar la puesta en práctica de estrategias pedagógicas de transmisión del mismo a los distintos actores. Por otro lado, así como la mejora de las políticas está sujeta a la apropiación del conocimiento, el aprendizaje institucional –al cual debe aspirar la evaluación– está sujeto a la promoción de una cultura evaluativa. Es decir, sin la instalación de una disposición estable, de un determinado *hábitus* – al decir de Bourdieu (1991) – que promueva la reflexión permanente sobre la práctica, el proceso de aprendizaje no puede ser asumido como tal. Por lo general, se asocia a la evaluación directamente con las ideas de fiscalización y control legal, administrativo y contable, dejando de lado los aportes a la mejora de las políticas. De esta manera, aún hoy la evaluación es percibida como una amenaza más que como un aliado de la gestión (Mokate, 2003).

Ahora bien, para que la mejora de las políticas sea posible, la evaluación debe lidiar, entre otras cuestiones, con un recurso que siempre se presenta como escaso: la temporalidad. El tiempo de los técnicos evaluadores suele chocar con el tiempo de los decisores. La búsqueda de evidencia empírica por parte de los técnicos suele requerir determinados procesos de construcción de datos (desde una lectura interpretativa de datos secundarios hasta la producción de nueva información primaria), que implican una extensión

<sup>1</sup> Proyecto de Investigación Orientado UNLa- CONICET (en curso): *Obstáculos y facilitadores para el uso de las evaluaciones en la gestión de las políticas públicas 2007 - 2015*. Investigador titular: Dr. Nerio Neirotti. Docente - investigador UNLa. Equipo investigador: Dr. Diego Pereyra (investigador adjunto, CONICET), Mg. María Eugenia Brissón, Mg. Matías Mattalini, y Lic. Gabriela Molina. Los cuatro son docentes investigadores de la UNLa. Además, el equipo cuenta con el Dr. Hernán González Bollo, también investigador adjunto del CONICET, y la Lic. María Dolores Guichandut, becaria doctoral UNLa- CONICET.

temporal considerable; asimismo, el análisis de la información y su consecuente presentación suelen demandar más tiempo que el deseable. Sin embargo, se debe contemplar de manera especial el sentido de oportunidad de la evaluación. Los resultados deben llegar a tiempo para tomar decisiones cruciales, corregir el rumbo de las intervenciones y favorecer la discusión pública (Neirotti, 2007). Si los resultados llegan a destiempo difícilmente la evaluación se pueda transformar en un aliado de la gestión; ya que termina por convertirse en una actividad vana o un mero procedimiento técnico.

De esta manera, Patton (2008) reflexiona acerca de los posibles usos, apropiaciones y aplicaciones de los hallazgos de la evaluación. Se propone así un enfoque centrado en la utilización (*Utilization-Focused Evaluation*), el cual considera que todo el proceso evaluativo debe enfocarse en el uso de los conocimientos producidos por parte de los involucrados. Así, las evaluaciones deben ser planificadas y realizadas de manera que aumenten la probabilidad de utilización de los resultados y del proceso en sí mismo para tomar decisiones informadas y para mejorar el desempeño. En esta línea, Patton (2015) reconoce a Alkin (2011) como un pionero en el estudio de los usos de las evaluaciones y en la identificación del problema de la utilización indebida de las mismas y realiza una advertencia sobre el uso incorrecto de los resultados como dispositivo que socava la toma de decisiones.

Existen diferentes taxonomías referidas al uso de las evaluaciones. No es nuestra intención describirlas y definir la más conveniente sino dar cuenta del debate y los modos en los cuales el uso es asumido por diversos autores. Las taxonomías que aquí se presentan pueden ser de utilidad para los evaluadores dependiendo de la situación, el contexto, las demandas de los decisores y las necesidades emergentes en un proceso determinado.

Por un lado, Shaw y colaboradores (2006) señalan que -entre 1986 y 1996- la comunidad de evaluadores se restringía a hablar de la utilización de las evaluaciones en tres dimensiones: instrumental, conceptual y simbólica (basados en las definiciones de Leviton & Hughes). Estas dimensiones persistían como relevantes, aun cuando aparecieron y se incorporaron nuevas nociones acerca del uso de los trabajos evaluativos.

A su vez, Peck and Gorzalski (2009) redefinieron los tres tipos de uso identificados por Shaw y colaboradores del siguiente modo:

- *Uso Instrumental*: utilización directa de los hallazgos de la evaluación en la solución de un problema o en la toma de decisiones.
- *Uso conceptual*: contribución al conocimiento y al aprendizaje
- *Uso simbólico*: utilización para convencer acerca de la posición política.

Por otro lado, Gómez Serra (2003), enfocado en los informes de evaluación, reconoce cinco estilos de utilización diferentes:

- *Estilo instrumental*: los resultados son utilizados como medios dentro de un proceso de resolución de problemas con el fin de conseguir los objetivos preestablecidos.
- *Estilo iluminativo o conceptual*: los resultados de las evaluaciones se incorporan gradualmente en los marcos globales de referencia de los usuarios aunque no necesariamente inciden en la toma de decisiones.
- *Estilo interactivo*: los resultados de la evaluación se suman a otras conclusiones que emergen de fuentes diversas provocando la interacción entre ellas para sacar rédito al respecto.
- *Estilo legitimador*: los resultados permiten a los decisores o a la gestión justificar posturas previas así como legitimar decisiones puntuales.
- *Estilo táctico*: las evaluaciones sirven para ganar tiempo y/o eludir responsabilidades.

Además, Gris Legorreta (2014), basada en Vanlandingham (2011), reconoce cuatro usos potenciales de la evaluación:

- *Uso instrumental*: las recomendaciones derivadas de la evaluación son implementadas.
- *Uso ilustrativo*: la información provista por la evaluación eventualmente influye en los tomadores de decisión.
- *Uso procedural*: la evaluación tiene una función de investigación dirigida a promover el aprendizaje organizacional.
- *Uso simbólico*: los resultados son interpretados fundamentalmente por razones políticas.

En un estudio más reciente, Pérez Yarahuán y Maldonado Trujillo (2015) plantea la comparación de la situación de la evaluación en diversos países clasificando el uso de la misma con basamento en Leviton (2003) y Zaltsman (2006):

- *Uso instrumental*: procesos en los cuales la evaluación es considerada para emprender acciones específicas.
- *Uso conceptual*: refiere a un proceso de entendimiento individual, grupal o colectivo que puede generar un mayor conocimiento sobre temas particulares y así fomentar elementos para el debate acerca de la naturaleza y resultados de la acción pública, con incidencia en la conducción de la política y los programas.
- *Uso simbólico*: refiere a la utilización que, si bien no genera cambios específicos en las políticas o aprendizaje y conocimiento entre actores relevantes, está asociada a los esfuerzos por lograr la permanencia de dichas políticas y brindar legitimidad política y administrativa a los gobiernos de turno.

Finalmente, Henry y Mark (2003) coinciden en señalar que si bien el uso es un constructo central en el campo de la evaluación,



resulta esencial avanzar más allá del mismo para reflexionar sobre la influencia de la evaluación. De esta forma, se amplía el espectro de investigación reconociendo el uso, el no uso, el uso apropiado, el uso indebido, el uso excesivo y la influencia de la evaluación “más allá del uso” de la misma.

Así pues, si los evaluadores se concentran más en realizar trabajos óptimos para el lucimiento académico, basados especialmente en la propia dinámica del análisis, estarían descuidando en realidad un aspecto central del proceso: todo aquello que ocurre después de la evaluación, cuando es necesaria una delicada tarea de orientar la mejora de la política. Por ello, es muy frecuente encontrar evaluaciones que no son aprovechadas por los actores más interesados en ella: la gestión política y los destinatarios.

Para que la evaluación sea útil deben cumplirse al menos tres condiciones: pertinencia, relevancia y posibilidades de apropiación por los protagonistas de la política pública. En relación con las primeras, se debe producir conocimiento evaluativo que responda a las necesidades de la política, a los interrogantes de los actores involucrados y a las demandas de los ámbitos de decisión. Este conocimiento debe dar respuestas amplias, en toda la extensión y profundidad posibles. En cuanto a la apropiación del conocimiento, ella tiene que ver en gran parte con el desarrollo de la capacidad pedagógica de los evaluadores, a fin de generar conocimiento de modo específico para las diferentes audiencias de la evaluación.

La utilización de la evaluación supone, además, atender a la diversidad de los actores que intervienen en las políticas públicas. En cuanto más se tengan en cuenta los intereses, necesidades y valores de los involucrados, las evaluaciones podrán aspirar a un mayor grado de comprensión, y por ello a una más amplia capacidad de tener un carácter democrático (Stake, 2006). Por ello mismo, a partir de la irrupción de la planificación estratégica en la gestión pública (Matus, 2007), resulta incuestionable -al decir de Vilas (2011)- la dimensión política de las políticas públicas.

Por lo tanto, es preciso asumir el rol del evaluador como un formador de capacidades evaluativas y, en este sentido, un mediador entre el conocimiento y los procesos de mejora. Para llevar a cabo las recomendaciones emergentes de la evaluación es necesario instalar capacidades institucionales para el análisis y también para la conducción de la gestión pública. De este modo, se impone la necesidad de avanzar con el desarrollo de dichas capacidades. Es por ello que diversas universidades se han propuesto diseñar carreras y cursos de formación en evaluación de políticas públicas.<sup>2</sup> Sin embargo, cabe destacar que no se cuenta aún con valoraciones acerca de sus efectos e impactos en la práctica evaluativa.

No obstante, la reflexión sobre la formación de evaluadores ha cobrado una notable importancia. Existe hoy en día una abundante literatura acerca de las denominadas capacidades evaluativas, que incluyen por un lado las capacidades institucionales (Schiavo Campo, 2005) y, por otro, las habilidades requeridas por los profesionales, las cuales incluyen dimensiones teóricas, metodológicas y éticas (Díaz, Curti, 2014; García Vázquez, Ruiz Porras, 2014, Neirotti, 2013; Pereyra, Neirotti, 2017). A partir de ello, se presentan nuevas condiciones para generar un productivo debate sobre las debilidades y las fallas en la formulación, gestión y comunicación de las evaluaciones.

El desarrollo de estas capacidades implica empero recorrer un largo camino que no puede prescindir de la voluntad política y del compromiso institucional. De esta forma, debe reafirmarse la idea que es necesario contar con recursos humanos formados en la evaluación, provistos no sólo de herramientas técnicas para la producción y el análisis de los datos sino también de habilidades que les permitan una construcción compartida de conocimiento y la generación de espacios de aprendizaje y apropiación del mismo.

Esta afirmación sirve de preámbulo al último de los aspectos que pretendemos señalar como condición para que las evaluaciones resulten de utilidad. Nos referimos a la consideración de un vínculo más estrecho entre la racionalidad técnica -que conlleva la realización de una evaluación como un proceso de indagación sistemática que persigue la objetividad- y la dinámica de la política imbuida de los valores asumidos por los distintos actores. El solo hecho de decidir evaluar o no, está atravesado por la política. Por otra parte, la utilización de los hallazgos y sus consecuentes recomendaciones afectan de manera directa la legitimidad de las instituciones públicas y la acción de gobierno. Por ello, es preciso tener en cuenta la particularidad de cada organismo público, de cada decisor, de cada equipo de gestión y de sus pretensiones respecto del uso de las evaluaciones. Por lo cual resulta preciso comprender a la evaluación como una acción política que intenta ofrecer una valoración fundamentada de planes y programas dentro de un contexto institucional y social determinado, incorporando las voces y las experiencias de las personas que participan y son afectadas por las decisiones políticas (Kushner, 2000). La comprensión de esta dinámica debe incluir un análisis de las diversas perspectivas, la contraposición de ideas, las resultantes luchas de poder (Neirotti, 2015). Dicha consideración debe calar hondo en los académicos y profesionales de la evaluación así como en los funcionarios y responsables de los procesos de gestión. De este modo, la evaluación podrá superar la constante percepción de amenaza y pasar a reconocerse como una instancia clarificadora que propone modificaciones posibles y productivas para la gestión de las políticas.

<sup>2</sup> Indudablemente el campo de la formación en evaluación ha tenido una importante expansión en la región en los últimos años. Mientras hace cinco años existían 20 posgrados en América Latina, en la actualidad ese número se ha duplicado para pasar a más de 40. En Argentina, existen seis programas de formación de posgrado en evaluación (todos ellos de reciente creación): Especialización en Evaluación de Políticas Públicas (Universidad Nacional Arturo Jauretche y Universidad Nacional de Lanús); Especialización en Evaluación de Políticas Públicas y Maestría en Planificación y Evaluación de Políticas Públicas (Universidad Nacional de San Martín); Maestría en Evaluación de Proyectos (Universidad del CEMA), Posgrado en Diseño y Evaluación de Políticas Públicas (Instituto de Investigación y Educación Económica, Buenos Aires, en convenio con la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona) y Maestría en Evaluación de Políticas Públicas (Universidad Nacional de Entre Ríos). Fuente: Pablo Rodríguez Billela, “Más de cuarenta posgrados en evaluación en América Latina y el Caribe”, Blog Al Borde del Caos. Desarrollo, Evaluación, Complejidad, 2018. [<https://albordecalcaos.com/2018/05/17/mas-de-cuarenta-posgrados-en-evaluacion-en-america-latina-y-el-caribe/>].

## Procesos tecnopolíticos que facilitan u obstaculizan la utilidad de la evaluación

Teniendo presente los desarrollos teóricos en torno al uso, concentramos nuestra atención en los facilitadores u obstaculizadores que se presentan en el marco de la gestión pública a la hora de utilizar los conocimientos producidos por la evaluación. En base a un análisis realizado sobre estructuras evaluativas y experiencias de evaluación de políticas públicas que tuvieron lugar en el período 2007 hasta la actualidad,<sup>3</sup> planteamos siete tensiones que se manifiestan facilitando u obstaculizando la comunicación, el uso y la apropiación del conocimiento evaluativo:

### 1. Institucionalización vs. improvisación y cumplimiento de directivas

En los últimos años en América Latina se perciben avances en materia de institucionalización de las evaluaciones como un momento ineludible del ciclo de las políticas públicas (Pérez Yarahuán y Maldonado Trujillo, 2015). En cada país dichos avances son muy dispares. En algunos se encuentra ya establecido un sistema nacional de monitoreo y evaluación, en otros sólo se cuenta con el crecimiento de las normativas, las estructuras y los programas dedicados a la evaluación, como es el caso argentino. Aún así, estos avances conviven con la improvisación que tiene lugar en dependencias nacionales: o no cuentan con normativas específicas dedicadas a la evaluación de las políticas que implementan o bien sólo cumplen con los procesos de auditoría y evaluación sin que éstos representen una actividad significativa y transformadora.

La institucionalización implica no sólo una normativa general y específica que promueva el seguimiento de la gestión y las evaluaciones, sino también la configuración de procesos y procedimientos estables organizados con antelación y considerados de antemano en la planificación y presupuestación de las dependencias nacionales. Si estos procesos son asumidos por los Estados y las instituciones, el uso de las evaluaciones se ve fortalecido al menos en una primera instancia. Por lo contrario, la improvisación y el cumplimiento a secas representan un obstáculo a dicho uso.

### 2. Integración sistémica vs. fragmentación y procesos aislados

Decíamos antes que en algunos países se cuenta con sistemas unificados de monitoreo y evaluación y en otros casos sólo estructuras diseminadas por las distintas dependencias nacionales. Ahora bien, una integración sistémica implica varios aspectos a considerar que favorecen la utilización de las evaluaciones:

- La articulación y coordinación entre distintas estructuras evaluativas cooperando con la producción de información para la toma de decisiones desde una perspectiva de política pública intersectorial e interjurisdiccional.
- La formalización, mediante protocolos y prácticas instituidas, de los mecanismos de intercambio e interacción de las diversas estructuras de evaluación.
- La vinculación estrecha entre la academia, la política y las redes de profesionales dedicados a la evaluación a fin de promover una retroalimentación mutua que favorezca el desarrollo de la función evaluación en la administración pública.
- La promoción de estrategias para garantizar la transferencia del conocimiento evaluativo a la gestión de las políticas públicas con el propósito de mejorarlas.
- La generación de espacios de comunicación y debate entre los actores involucrados en las políticas públicas y sus evaluaciones.

Como contrapartida de este modelo de integración sistémica, encontramos en muchos casos procesos aislados y una fragmentación de las estructuras hacia el interior de cada dependencia nacional y en cuanto a intercambios entre sí. En algunos ministerios públicos los sistemas de información no están siempre accesibles a los evaluadores o bien las estructuras evaluativas prescinden de los mismos ya sea por falta de comunicación o por conflictos internos. Asimismo, existe un gran desconocimiento de las evaluaciones realizadas por parte de los ministerios y difícilmente se generan propuestas articuladas y coordinadas de evaluación. Todo ello, claramente obstaculiza el uso del conocimiento evaluativo y su incidencia en los procesos de mejora.

### 3. Promoción de una cultura evaluativa vs. obligación frente a compromisos normativos y de financiamiento.

Muchas de las evaluaciones no se realizan sólo para cumplir con los requerimientos burocráticos o bien aquellos que imponen los organismos de financiamiento internacional, sino que surgen de

<sup>3</sup> Se parte de la siguiente base de información: 94 informes de evaluaciones realizadas en Argentina entre 2007 y 2015, una descripción de 39 estructuras evaluativas en la Administración Pública Nacional Argentina y 12 entrevistas a actores clave (funcionarios, académicos y evaluadores) realizadas entre 2016 y 2017. Dichos insumos fueron sistematizados en investigaciones previas realizadas en la Universidad Nacional de Lanús dirigidas por el Dr. Nerio Neirotti y codirigidas por la Mg. María Eugenia Brissón.

la demanda y el interés de conocimiento específico de decisores y gestores de los planes, programas y proyectos. Ello plantea una marcada diferencia con los años 90. En líneas generales, en ese momento, cuando la mayor parte de las evaluaciones eran impulsadas en el marco de las reformas guiadas desde la perspectiva del consenso de Washington, todos los procesos evaluativos respondían a las necesidades de financiamiento y/o de pedidos obligatorios.

En cambio, entre 2007 y 2015 en Argentina, se observó un crecimiento de la cantidad de evaluaciones vinculadas directamente con el mejoramiento de planes y programas, así como de los procesos propios de gestión. Esta característica favorece la promoción de una cultura evaluativa entre los actores involucrados en la implementación de las políticas públicas y facilita el uso de los resultados para la toma de decisiones, pues el interés y la motivación exceden la mera obligación.

#### **4. Comunidades de evaluación vs. burocracias rutinizadas**

En las distintas dependencias de la administración pública encontramos burocracias más o menos conformadas de acuerdo a los procesos de configuración de cada una de las áreas. Entendemos por burocracias el conjunto de agentes, tanto administrativos como técnicos y profesionales, que desarrollan tareas al interior del aparato proveedor de servicios (Neirotti, 2012). En este caso, las burocracias destinadas a los procesos de diseño y evaluación de políticas públicas han de contar con modalidades de capacitación que permitan actualizar los saberes y las prácticas. Sin embargo, los agentes que se desempeñan en determinados cargos durante un largo tiempo adoptan rutinas de trabajo en el mediano y largo plazo, que no hacen otra cosa que repetir mecánicamente tareas orientadas por el habitus institucional. En este sentido, tienen con frecuencia poca flexibilidad para adaptarse a las representaciones, los valores y las prácticas que se requieren a medida que avanza la tecnología y el complejo abordaje de las distintas problemáticas.

Por lo cual, en la actualidad existe un desfasaje entre la formación y las prácticas de los evaluadores –que responden al paradigma tecnocrático– y la creciente necesidad de participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión. El paradigma tecnocrático está basado en un tipo de planificación llamada normativa. La misma se presenta como capaz de conocer exhaustivamente todas las variables que intervienen en la definición de un problema y brindar una alternativa de solución prescindiendo del accionar de otros actores (modelo de políticas desde arriba o top down).

Ante esta situación, se vuelve necesario no sólo promover nuevas instancias formativas sino también conformar equipos en las distintas áreas capaces de dar respuesta a dicho desfasaje. A la vez, estos equipos deben contar con canales de comunicación y participación con las organizaciones de la sociedad civil conformando redes de política. Se trata de espacios de gestión compartida entre actores estatales y actores de la comunidad que buscan una construcción de las políticas desde abajo hacia arriba (bottom up). Es un nuevo paradigma de gobierno capaz de superar el paradigma tecnocrático. En esta línea, se planifican y se evalúan las políticas públicas adaptándose a los contextos siempre cambiantes y reconociendo la interactoralidad en la estructuración de problemas y en la implementación de alternativas de solución a los mismos (Neirotti, 2012).

Este paradigma de redes de política auspicia la configuración de comunidades de evaluación en torno a las distintas problemáticas. El uso de las evaluaciones se vuelve más productivo si los distintos actores (agentes de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y destinatarios) están incluidos en dichas comunidades de evaluación. Por el contrario, las burocracias tecnocráticas suelen estancarse en la relación con la sociedad civil o simplemente pensarla como mera receptora de sus acciones. El conocimiento evaluativo, bajo este paradigma, se vuelve más lejano tanto para los involucrados en la gestión de las políticas como para los destinatarios de las mismas.

#### **5. Estrategias de comunicación permanente vs. estrategias de comunicación basados en el Informe final.**

Todo proceso evaluativo culmina con un informe conclusivo que contiene el análisis realizado a partir de la recolección y sistematización de la información y presenta recomendaciones para la mejora, continuidad o modificación de una política. Ahora bien, en la era de la comunicación digital donde existen múltiples herramientas para la canalizar la participación, los reclamos y las luchas de la sociedad civil frente a las problemáticas sociales, resulta iluso pensar que un informe final con formato de libro pueda ser el único canal de comunicación posible. Tampoco basta con informes ejecutivos o síntesis del análisis realizado en una evaluación. Si se pretende incidir de manera sustantiva en las políticas públicas, es preciso avanzar en la diversificación y adaptación de nuevas estrategias de comunicación. La comunicación, el uso y la apropiación de las evaluaciones, constituyen una tríada mutuamente implicada que ha de trabajarse con creatividad de acuerdo a la situación emergente en cada proceso evaluativo.

Cabe señalar que los decisores no suelen ver con buenos ojos que la evaluación ponga en evidencia aspectos críticos del funcionamiento de las instituciones o de los alcances de una política pública. En estos casos el evaluador ha de proponer alternativas de comunicación y generar una didáctica pedagógica para la transferencia de los resultados evaluativos según las posibilidades que brinde el contexto y la voluntad política reconociendo los límites de su alcance.

Otro aspecto a considerar es el sentido de oportunidad de la presentación de los resultados de las evaluaciones. Como ya señalamos, no siempre existe una correlación entre el tiempo de realización de las evaluaciones y el momento de toma de decisiones. El tiempo es un recurso escaso para un decisor y por tanto el evaluador tiene que elaborar avances acordes a las demandas de la gestión. Si los resultados llegan a destiempo, o bien si la solicitud de la evaluación no contempló el período de tiempo en el cual era necesario recibir la información, el conocimiento evaluativo será inoportuno y poco podrá influir en los procesos de mejora.

### **6. Evaluación participativa cogestionada vs. participación de los actores como meros informantes**

La participación para la inclusión y el empoderamiento es una de las notas características que imprime el enfoque derechos en el diseño y elaboración de las políticas públicas (Fernández Aller, 2009). Ahora bien, la participación comprendida específicamente en el campo de la evaluación, puede estar ajustada meramente a los instrumentos de recolección de la información que proponga el equipo evaluador (en función de los objetivos de la evaluación previamente definidos en el planteamiento), entendiendo que los actores son receptores de dichos instrumentos dado que responden las preguntas o temas que se solicitan.

Este nivel de participación no promueve por sí mismo la apropiación del conocimiento. En cambio, si los actores son considerados interlocutores es posible promover una apropiación sistemática, un interés creciente y un uso de los resultados enfocado en el mejoramiento de las políticas. Se trata de una evaluación cogestionada con los actores implicándolos en todo el proceso, esto es: en el planteamiento de la evaluación (definición de objetivos, preguntas problema, análisis de colaboración y conflicto, etc.), en el diseño de la evaluación (matriz con la cual se plantea la investigación aplicada), en la programación (organización y cronograma de trabajo), en la recolección de la información (trabajo de campo),

en el análisis, las conclusiones y la elaboración del informe final. Así se establecen estrategias de comunicación conjunta (reuniones, talleres, foros y debates mediante sitios web, intercambios y diálogos informales, etc.) promoviendo una participación activa, permanente y vinculante de los involucrados.

Cabe señalar que ampliar la participación conlleva mayores dificultades en razón de los tiempos de implementación de la evaluación y en lo que respecta a los conflictos entre las partes. Sin embargo, si se pretende contribuir al aprendizaje institucional no es posible negar la presencia de los cruces de intereses, interpretaciones y escala de valores que se manifiestan entre los distintos actores. Es necesario un tratamiento específico por parte del equipo evaluador adquiriendo características de mediación ante las situaciones emergentes en pos de arribar a conclusiones que permitan un mejor funcionamiento. Ello fortalece la utilidad y la influencia de la evaluación.

### **7. Facilitación de la deliberación pública y fortalecimiento de la democracia vs. comunicación crítica de la información con escasa o nula participación de la comunidad**

Las políticas públicas abrevan en la resolución de problemáticas sociales. Ahora bien, la orientación y el sentido de las mismas están condicionados por la interpretación de la realidad y los valores que asumen un gobierno y la sociedad a la que se debe. Si la inseguridad es comprendida en sus causas como carencia de disciplina, probablemente la solución implique mayor represión y endurecimiento de las penas. En cambio, si la misma es comprendida como fruto de una multiplicidad de carencias previas en materia de salud, educación, espacios de socialización, afectos, etc., entonces la solución será compleja y requerirá de la intervención de diversos actores pertenecientes a sectores distintos que deberán crear alternativas en el corto, mediano y largo plazo.

En esta línea, la evaluación tiene mucho que aportar. La misma debe contribuir no sólo a la mejora del funcionamiento de una institución o a la toma de decisiones de las altas esferas, sino también al debate público sobre la estructuración y resolución de los problemas, es decir, a la deliberación pública y con ello, al fortalecimiento de la democracia. Más allá del uso directo de la evaluación al servicio de la gestión, es preciso avanzar en materia de su influencia en torno a la articulación Estado-sociedad civil y en función de una más amplia y organizada participación de

<sup>4</sup> Entre ellos debe destacarse la propia labor del Programa Agenda Compartida, Universidad Nacional de Lanús, del cual forman parte los autores de este artículo. Entre otras instituciones pueden nombrarse las siguientes: el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (UCA), los Observatorios de las Tarifas y de la Deuda Externa de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET), el Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Avellaneda, el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA/CTA), el Centro de Implementación de Políticas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), el Centro de Estudios de Economía Política (CEPA), el Centro de Estudios para el Desarrollo Económico y Social Urbano (CEDESU).

los distintos actores en los procesos de toma de decisiones. Esto implica, nuevamente, la consideración de las redes de política y una cogestión de las políticas públicas.

Cuando los gobiernos implementan las políticas bajo la perspectiva *top down* imponiendo una conducción vertical que prescinde de los aportes de la sociedad civil, la comunicación de los resultados de las políticas suele o bien tergiversarse en función de las necesidades de justificación, o bien transmitirse de manera críptica a fin de que pocos sean los que puedan interpretarla. Dado este modelo, basado en eslóganes vaciados de contenido, se manifiestan en la actualidad y con mayor visibilidad, una pluralidad de centros de producción y análisis de datos con el propósito de dar cuenta de la degradación de los derechos a partir de la aplicación de políticas neoliberales<sup>4</sup>.

### Conclusiones provisionales

En el período 2007 - 2015, se perciben en Argentina ciertos avances en materia de institucionalización de la evaluación como un momento ineludible del ciclo de las políticas públicas. En muchos casos, dentro de la administración pública nacional se observa una cultura evaluativa incipientemente asentada, dado que muchas de las evaluaciones realizadas surgieron de la demanda y el interés de conocimiento específico por parte de decisores y gestores de los planes, programas y proyectos no sólo limitándose a cumplir con los requerimientos burocráticos. Ello muestra una superación de la década del 90, cuando la mayor parte de las evaluaciones eran impulsadas en el marco de las reformas guiadas desde la perspectiva del consenso de Washington. Todos los procesos evaluativos respondían a las necesidades de financiamiento y/o de pedidos obligatorios para garantizar la eficiencia y la eficacia de las políticas. A partir de estos cambios, la evaluación parece asumir un sentido más amplio considerando su fin de contribuir a la mejora de las políticas públicas y al aprendizaje institucional.

En esta línea, se observa en la actualidad un crecimiento en cuanto a la cantidad de evaluaciones vinculadas directamente con el mejoramiento de planes y programas, así como de los procesos propios de gestión. No obstante, se deben mencionar dos obstáculos para la consolidación de una cultura evaluativa en Argentina. Los mismos se enmarcan en la existencia de una tensión entre dos modelos contrapuestos de Estado y sociedad: uno de mayor libertad de mercado y defensa de los intereses privados y otro que propone un activo protagonismo del Estado con mayor participación social

y política en el marco de una articulación sinérgica. El primero auspia la apertura de la economía, la producción primaria y la primacía del sector financiero considerando que el bienestar de la población se funda en los beneficios del derrame de acuerdo al crecimiento económico del país. El segundo en cambio, busca fomentar de manera combinada la industrialización del país y la expansión del consumo interno, lo que redundaría en el bienestar de la población fundado en la generación del trabajo y las políticas de redistribución de recursos.

La tensión entre estos dos modelos también se refleja en el contenido y la propuesta de las estructuras evaluativas. Por un lado, encontramos una perspectiva asociada a la fiscalización, el control y los resultados, que pone énfasis en el cumplimiento de determinados objetivos y el comportamiento de variables según lo previsto. Por el otro, parece esbozarse un nuevo paradigma que busca cuestionar estos presupuestos, comprendiendo la evaluación como una actividad y un proceso a través de los cuales se puede fortalecer la deliberación pública, la vinculación entre la técnica y la política y el conocimiento sobre el nivel y los modos de efectivización de los derechos a partir de la implementación de políticas públicas. Según esta perspectiva, la producción de conocimientos evaluativos está íntimamente relacionada con los procesos de toma de decisiones en la gestión pública: en la identificación de los problemas cuyos efectos se pretenden mitigar, en la formulación de las alternativas de intervención, en el marco de la implementación de una política, y a la hora de revisar los resultados, los logros y los obstáculos en la detección de las brechas entre los derechos humanos y sociales con status constitucional y las limitaciones existentes en la realidad. De esta manera, las evaluaciones no pueden excluir la perspectiva de los involucrados y los distintos efectos que provoca la intervención pública así como tampoco la pregunta por la efectivización de los derechos (Rossi y Moro, 2016).

El primer obstáculo que enfrenta este nuevo paradigma en construcción, es la falta de una política nacional que promueva la articulación y el diálogo entre diversas estructuras y actores implicados en los procesos evaluativos. Existe cierta fragmentación al interior de la administración pública, que evidencia una carencia de integración sistemática y de espacios de debate sobre los enfoques teóricos, las metodologías y los usos de la evaluación. El segundo obstáculo tiene que ver con el sentido que el gobierno actual –reflejando la tendencia regional que se impuso desde 2016 en adelante– le impone a la evaluación al privilegiar los resultados, la eficiencia y la eficacia de las políticas, dejando de lado el análisis situacional de actores y contextos.

Por lo tanto, al considerar la importancia de la utilización de la evaluación, es preciso tener presente que aunque pueda crecer el uso de los resultados, la orientación ideológica que subyace a las políticas no puede pasar inadvertida. Un nuevo paradigma de evaluación de contenido contra-hegemónico (Neirotti, 2015) implica reconocer la incidencia del conocimiento evaluativo en la deliberación pública y el fortalecimiento de la democracia, a fin de que los modelos de gobierno verticales no puedan imponer su interpretación de la realidad como la única posible. Para que esto tenga lugar es preciso avanzar en espacios que promuevan la articulación entre el conocimiento basado en los resultados de las evaluaciones de las políticas públicas y la producción de información por parte de centros e institutos de la sociedad civil. Si la evaluación se plantea como proceso al servicio del fortalecimiento de la democracia, no puede prescindir de esa abundante –aunque aún desorganizada– producción de información.

Si bien se puede inferir una mayor apropiación de las evaluaciones al ser las mismas jurisdicciones las que las solicitan –en el período estudiado–, así como se evidencian avances en la difusión de los informes dado que hay una alta disponibilidad de los mismos en los sitios web y de manera impresa, se requiere dar pasos firmes evaluando en clave de democratización del debate público. En este sentido, es preciso considerar el diálogo entre los distintos actores intervinientes (decisores, profesionales, académicos y ciudadanos), la inclusión y representación de todos los intereses y puntos de vista, y la deliberación sobre el sentido y los usos del conocimiento de las evaluaciones, orientado a las mejoras. Así, la función evaluación tenderá a fortalecer la democracia, dinamizar el Estado y darle mayor efectividad a las políticas públicas desde un enfoque basado en los derechos humanos.

### **Bibliografía citada.**

Alkin, Marvin C. (2011). *Evaluation essentials: From A to Z*. New York, NY: Guilford.

Bourdieu, Pierre (1991). *El sentido práctico*, Taurus, Madrid.

Díaz, Cristina y Guillermina Curti (2014). “Reconstruyendo el camino: reflexiones sobre la creación de la Maestría en Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas”, Alejandra Ríos Cázares (Coord), *La evaluación de Políticas públicas en América Latina: Métodos y Propuestas docentes*, CIDE- CLEAR, México: 33-47.

Fernández Aller, Celia (Coord. 2009). *Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en Derechos humanos en cooperación al desarrollo*. Libros de la Catarata, Madrid.

García Vázquez, Nancy y Antonio Ruiz Porras (2014). “Enseñanza e investigación sobre políticas públicas en Jalisco”, A. Ríos Cázares (Coord), *La evaluación de Políticas públicas en América Latina...*, op. cit: 13-32.

Gómez Serra, Miguel (2004). *Evaluación de los servicios sociales*, Gedisa Editorial, Barcelona.

Gris Legorreta, Perla (2014). “El uso de la evaluación como herramienta para la innovación gubernamental: El caso del programa oportunidades”, *XXVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública: La Innovación en la Gestión Pública*, Caracas.

Kushner, Saville (2000). *Personalizing Evaluation*, Sage, London.

Leviton, Laura (2003). “Evaluation Use: Advances, Challenges and Applications”. *American Journal of Evaluation*, 24: 525-535.

Mark, Melvin, Henry, Gary (2003). “Beyond Use: Understanding Evaluation’s Influence on Attitudes and Actions”, *American Journal of Evaluation*, 24: 293-314

Matus, Carlos (2007). *Teoría del Juego Social* Universidad Nacional de Lanús, EDUNLa Cooperativa, Remedios de Escalada.

Mokate, Karen (2003). *Convirtiendo el ‘monstruo’ en aliado: La evaluación como herramienta de la gerencia social*, BID / INDES Washington.

Neirotti Nerio (2015). “Hacia un nuevo paradigma en evaluación de políticas públicas”. Neirotti N. (Coordinador), Brisson ME, Mattalini M (Editores) *La evaluación de las políticas públicas: reflexiones y experiencias en el escenario de transformaciones del Estado*. Ediciones UNLa Remedios de Escalada.

(2013). “La formación en evaluación como herramienta para el fortalecimiento de una gestión pública transparente y participativa”, *XVIII Congreso del CLAD*, Montevideo.

(2012). *Educación e intersectorialidad en el espacio local análisis de dos casos en Perú y Chile*, Tesis de doctorado, FLACSO, Buenos Aires.

(2007). *Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de programas sociales*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

Neirotti, Nerio y Diego Pereyra (2017). “Reflexiones sobre la formación en evaluación en Argentina. El caso de la Especialización en Evaluación en Políticas Públicas, (UNLa- UNAJ), *XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid.

Patton, Michael (2015). “Misuse. The Shadow Side of Use In: Evaluation Use and Decision”, Christina Christie and Anne Vo (Eds), *Making in Society: A Tribute to Marvin C. Alkin*. Age Publishing, Los Angeles: 129–145.

(2008) *Utilization-Focused Evaluation*, Sage Publications, Saint Paul. Pérez Yarahuán, Gabriela y Maldonado Trujillo, Claudia (Eds.) (2015) *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina* CLEAR, CIDE México.

Peck Laura and Gorzalski Lindsay (2009). “An Evaluation Use Framework and Empirical Assessment”, *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, Volume 6, June 2009. Pp. 139-156.

Rossi, Julieta y Javier Moro (2016). *Ganar derechos*, IPPDH, Mercosur, Buenos Aires.

Schiavo Ocampo, Salvatore (2005). *Building Country Capacity for Monitoring and Evaluation in the Public Sector: Selected Lessons of International Experience*. Washington: World Bank [Disponible en: [http://ieg.worldbank.org/Data/reports/ecd\\_wp\\_13.pdf](http://ieg.worldbank.org/Data/reports/ecd_wp_13.pdf), consultado el 15 de agosto de 2018].

Shaw, Ian Graham, et. al. (2006). *Handbook of Evaluation. Policy, programmes and practices*. Sage Publications. London

Stake, Robert (2006). *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*, Grao, Barcelona.

Vanlandigham, Gary (2011). “Escaping the Dusty Shelf: Legislative Evaluation Offices Efforts to Promote Utilization”, *American Journal of Evaluation*, Vol. 32 Nº 1.

Vilas, Carlos (2011). *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos e América Latina*, Ediciones UNLa, Remedios de Escalada.

Zaltsman, Ariel (2006). “Evaluation Capacity Development. Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Five Latin American Countries (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, and Uruguay)”. [Disponible en: [http://ieg.worldbank.org/Data/reports/experience\\_inst\\_lac.pdf](http://ieg.worldbank.org/Data/reports/experience_inst_lac.pdf), consultado 20 de agosto de 2018].

## ✓ Sistema de avaliação do ensino superior brasileiro (SINAES): a participação dos estudantes

Maria de Lourdes Sá Earp<sup>1</sup>  
 Maria Beatriz Gomes Bettencourt<sup>2</sup>  
 Gracélia Nascimento Pereira Lopes<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Faculdade CESGRANRIO  
 Mestrado Profissional em Avaliação

<sup>2</sup> Faculdade CESGRANRIO  
 Mestrado Profissional em Avaliação

<sup>3</sup> SENAC – Departamento Regional Rio de Janeiro  
 Coordenação de Formação Continuada de Docentes

**Resumo:** Este artigo está baseado em pesquisa sobre a participação dos estudantes na avaliação do ensino no âmbito do SINAES. A investigação teve como objetivo conhecer como estudantes de instituições de ensino superior participaram no processo de avaliação institucional, pretendendo-se conhecer as circunstâncias e as representações que condicionaram as respostas dos estudantes aos questionários de avaliação. A metodologia qualitativa permitiu construir elementos de compreensão dos efeitos da política pública em questão, nomeadamente no que se refere aos objetivos de auto regulação das atividades de ensino e aprendizagem das instituições de ensino superior. Em função dos resultados, são feitas recomendações no sentido da institucionalização de uma cultura de avaliação formativa nas IES brasileiras.

**Palavras-chave:** avaliação do ensino pelos estudantes, políticas públicas educacionais; ensino superior.

### EN Student participation in the evaluation system of Brazilian higher education (SINAES)

**Abstract:** The starting point of this paper is a research about the student participation in the assessment of teaching, in SINAES. The qualitative methodology employed aims to unveil the circumstances in which students respond to the questionnaires as well as their reflective look at the institutional evaluation process. This methodology also allowed us to build elements of understanding the effects of the public policy in question, in particular regarding the impact on self-regulation of teaching and learning in higher education institutions. Recommendations are made to institutionalize a culture of formative evaluation in Brazilian IES.

**Key-words:** student evaluation of teaching; educational public policies; higher education.

### ES Sistema de evaluación de la enseñanza superior brasilera (SINAES): la participación de los estudiantes

**Resumen:** Este artículo está basado en la investigación sobre la participación de los estudiantes en la evaluación de la enseñanza en el marco del SINAES. La investigación tuvo como objetivo conocer cómo estudiantes de instituciones de enseñanza superior participaron en el proceso de evaluación institucional, pretendiendo conocer las circunstancias y las representaciones que condicionaron las respuestas de los estudiantes a los cuestionarios de evaluación. La metodología cualitativa utilizada permitió construir elementos de comprensión de los efectos de la política pública en cuestión, especialmente en lo que se refiere a los objetivos de auto regulación de las actividades de enseñanza y aprendizaje de las instituciones de enseñanza superior (IES). Se elaboraron recomendaciones para la institucionalización de una cultura de evaluación formativa en las IES brasileñas.

**Palabras-clave:** evaluación por los estudiantes, políticas públicas educacionales; enseñanza superior.

### FR L'évaluation de l'enseignement supérieur au Brésil (SINAES): la participation des étudiants

**Résumé:** Cet article est basé sur une recherche sur la participation des étudiants à l'évaluation de l'enseignement dans le contexte du SINAES. L'objectif de la recherche était de savoir comment les étudiants des établissements d'enseignement supérieur ont participé au processus d'évaluation institutionnelle, dans le but de connaître les circonstances et les représentations qui ont conditionné les réponses des étudiants aux questionnaires d'évaluation. La méthodologie qualitative a permis de construire des éléments de compréhension des effets de la politique publique en question, notamment en ce qui concerne les objectifs d'autorégulation des activités d'enseignement et d'apprentissage des établissements d'enseignement supérieur. Des recommandations sont formulées, sur la base des résultats obtenus, à fin d'institutionnaliser une culture de l'évaluation formative dans les établissements d'enseignement supérieur brésiliens.

**Mots-clés:** évaluation de l'enseignement par les étudiants, politiques publiques d'enseignement, enseignement supérieur.



## 1 INTRODUÇÃO

Nos anos 80 e começo dos 90, o contexto social e político era já de crise de legitimidade do Estado. Essa crise e a globalização econômica são fenômenos concomitantes que modificam profundamente a relação dos cidadãos com os Estados Nação. De fato, a globalização significa não somente um alargamento do terreno de jogo, mas também uma mudança das regras (Baricco, 2002), pois o mundo globalizado só pode ser construído rejeitando regras até agora respeitadas e criando novas.

As administrações públicas são confrontadas com problemas cada vez mais complexos, impossíveis de serem resolvidos segundo os tradicionais procedimentos burocráticos e que passam a carregar um ônus de ineficiência. A década de 80 marca o tempo de profundas reformas da administração pública; inicialmente na Grã-Bretanha, com Thatcher e, nos EUA, com Bush. No Brasil, a denominada Nova Gestão Pública (NGP), orientada para o cidadão/cliente, é introduzida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso.

As reformas da administração pública a partir de 80 tiveram como orientação, mais ou menos acentuada, a introdução no setor público de modos de gestão característicos do setor privado, quais sejam, a acentuação de uma lógica de concorrência e, mesmo, de privatização dos serviços. A NGP colocou no primeiro plano a avaliação de desempenho dos serviços públicos que surgiu como a instauração de um novo tipo de controle e regulação, *ex-post*, dito pós-burocrático, exercido sobre os resultados e não sobre os processos.

Teoricamente, a NGP defende unidades mais descentralizadas e mais independentes do poder político, com novas responsabilidades, o que implica avaliação e dirigentes imputáveis. A contrapartida das medidas que dão maior autonomia das instituições, é a introdução de sistemas de prestação de contas mais exigentes, que incluem a avaliação como elemento obrigatório.

A avaliação das instituições instaura um controle de tipo pós burocrático em que o foco são os resultados e o desempenho dos serviços. O processo de Avaliação Institucional (AI) nas instituições de ensino superior deve, assim, favorecer mudanças e desenvolver o auto controle e a auto regulação, utilizando mecanismos de retroação (FINGER, 1997). Esses mecanismos se tornam um elemento fundamental, permitindo à instituição conhecer suas disfunções e corrigi-las.

Nos países em que o setor público é dominante no ensino superior, se começaram a introduzir, nos anos 80/90, sistemas nacionais de avaliação das IES, que, em muitos casos, estão ainda pouco consolidados. Independentemente das diferenças entre os siste-

mas, esses sistemas visam objetivos semelhantes (cumprimento de requisitos mínimos pelas IES, informação ao público e prestação de contas) e recorrem a um mesmo repositório de elementos:

- Um ou diversos organismos de avaliação exteriores às IES;
- Indicadores de entrada, de processo e de produto;
- Avaliação pelos pares;
- Auto-avaliação;
- Publicação dos resultados da avaliação;
- Incentivos ou sanções associados aos resultados da avaliação.

Cada sistema pode combinar elementos diferentes. Isso traduz não só diferenças culturais, mas também a orientação política que é imprimida ao sistema de avaliação. A conjugação de indicadores de *performance*, com a publicação de *rankings* e de incentivos ou sanções financeiras, exerce uma forte pressão sobre as IES, aumentando a competição e induzindo efeitos normalizadores. Estes sistemas de regulação são chamados de “fortes”. Por outro lado, a utilização de elementos, como a avaliação pelos pares e a auto-avaliação, que têm em conta o contexto e que, simultaneamente, incentivam a participação dos interessados, têm resultados em termos de fortalecimento da identidade das IES e de estímulo ao seu desenvolvimento, através da conscientização e da negociação. São os sistemas de regulação chamados “suaves” que, para serem eficazes, de um ponto de vista de controle, têm de ser conjugados com algum elemento “forte”.

No caso do Brasil, país em que o setor privado congrega uma população estudantil mais numerosa do que a do ensino público, o governo federal definiu que a avaliação é o referencial básico e norteador para a regulação e supervisão da educação superior (Silva Junior, 2014), conferindo-lhe um caráter forte, por meio de regulamentação estrita e da publicação de resultados de avaliação quantificados. Simultaneamente, o sistema coloca as IES no papel de sujeito da avaliação, na medida em que é a partir dos Planos de Desenvolvimento Institucional que o processo avaliativo deve ser conduzido.

De acordo com esta orientação, o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior brasileiro (Sinaes) confere às instituições total autonomia para decidir o modo como os estudantes avaliam o ensino, o curso e a IES. Como resultado dessa autonomia, existe grande diversidade, quer nas modalidades de avaliação escolhidas pelas IES, quer nos instrumentos utilizados, quer no uso dos resultados.

No contexto brasileiro, as avaliações do ensino pelos estudantes (AEE) são uma prática inserida no processo de auto avaliação ins-

titucional que todas as IES devem realizar e são tidas em conta no *ranking* das instituições (através do questionário ao estudante inserido na prova final do curso (ENADE). Assim, as avaliações do ensino pelos estudantes são parte do dispositivo de regulação do sistema de ensino superior e deveriam ser, também, um elemento essencial de auto regulação interna das IES.

## 2 OS ESTUDOS SOBRE AS AVALIAÇÕES DO ENSINO PELOS ESTUDANTES

Como prática social, as AEE têm sido objeto de crítica por professores que a consideram pouco adequada e mesmo nociva, por ter como possível efeito a inflação das classificações dos estudantes (Davidovich e Soen, 2009) e mesmo por poderem provocar efeitos não desejados. A hipótese de que a avaliação do ensino pelos estudantes seja um reflexo das classificações que obtiveram na disciplina tem sido testada em estudos e vários trabalhos comprovam a existência de uma correlação entre as AEE de uma disciplina e as classificações que os estudantes nela obtêm (MARSH, 2007).

Ainda que existam diversos fatores relacionados ao desempenho acadêmico do estudante, a atividade de ensinar é, também, uma atividade multifacetada. Os questionários de AEE não podem medir todas as suas dimensões. As diferentes visões de qualidade de ensino e as diversas formas de operacionalizar dão origem a uma multiplicidade de questionários de AEE.

Com estas ressalvas, as pesquisas têm evidenciado que as AEE são válidas enquanto medidas de qualidade do ensino, em muitos aspectos, tendo-se verificado elevada correlação entre avaliações realizadas por meio de questionários diferentes e mesmo entre avaliações feitas por estudantes e por professores (ROMAINVILLE, 2004).

Os efeitos da AI sobre processos de avaliação em outros estabelecimentos de ensino mostram como processos de auto-avaliação negociados permitem melhorar o funcionamento e os resultados das escolas. Estes resultados corroboram o ponto de vista de Crozier (1997) sobre a apropriação pelos atores dos resultados da avaliação como um elemento decisivo da aprendizagem coletiva.

A presente pesquisa propõe tratar as AEE como objetos políticos em si mesmos e, como tal, com potencial para transformar a realidade e as representações dos estudantes e do público em geral sobre o ensino superior.

Parte do pressuposto que, ao fazer parte do dispositivo de regulação do sistema de ensino superior, as AEE não podem ser tomadas como simples medidas de satisfação dos usuários. Tais avaliações

são levadas a cabo nas IES em função de uma regulamentação estatal, que visa também, expressamente, a instauração de um auto controle interno das instituições. A interrogação que colocamos é: será que a apropriação que as instituições fazem das AEE, no atual contexto, está transformando a cultura avaliativa das IES?

Para melhor compreender as AEE, torna-se importante analisar as condições concretas em que os estudantes respondem aos questionários de AI, as circunstâncias diversas que condicionam as suas respostas e a importância que atribuem à avaliação. Nesse sentido, no âmbito da pesquisa, pretende-se responder às seguintes questões:

- Como os estudantes participam da avaliação do ensino? Quais os procedimentos adotados e como os estudantes reagem?
- Que condicionantes influenciam as respostas dos estudantes às AEE e quais os seus significados, nas IES estudadas?
- Como é que as AEE são localmente apropriadas e que efeitos produzem na vida institucional e na cultura das IES?

## 3 METODOLOGIA

A abordagem utilizada é de cunho qualitativo na medida em que se pretende conhecer o como e o porquê das ações de agentes envolvidos no processo de AEE. Consideramos este estudo de caso como instrumental (Stake, 1995), pois o caso desempenha um papel de suporte para o estudo em profundidade de outro fenômeno: as AEEs, suas condicionantes políticas e institucionais e seus efeitos. Trata-se também de um estudo de caso múltiplo (Yin, 1984), pois são vários os locais estudados para que a análise incida sobre realidades diferenciadas que, pela sua variedade, permitam compreender melhor o fenômeno estudado.

A pesquisa foi desenvolvida em nove IES do Estado do Rio de Janeiro – três públicas e seis privadas – e uma IES privada do Estado de Minas Gerais. Cabe registrar que não se pretendeu constituir uma amostra de IES, mas reunir um conjunto suficiente de instituições que permitissem analisar o objeto de estudo na sua complexidade. Nesse sentido, o estudo de caso foi uma estratégia de pesquisa em que se utilizaram observação de campo, análise documental e entrevista. Cada IES foi assumida por um membro do grupo de pesquisa, segundo escolhas pessoais. Alguns preferiram estudar sua própria instituição por nela trabalharem; outros escolheram instituições cuja entrada foi facilitada por uma pessoa “de dentro” e outros as escolheram pela proximidade geográfica de sua residência.

Como o campo de investigação são Instituições de Ensino Superior, um tipo de organização familiar a todos os envolvidos na pesquisa, seja como docente ou como aluno, foi necessário construir um outro olhar sobre uma realidade que se acredita conhecida em função da vivência dos membros da equipe. Nesse sentido, todos foram levados a realizar suas observações tendo como meta a tarefa de “estranhar o familiar” (DA MATTA, 1978). Entretanto, como afirma Velho (1978), “o que sempre vemos e encontramos pode ser familiar, mas não necessariamente conhecido”. (p. 126, grifos no original)

O trabalho de campo na IES é antecedido por um estudo do site da instituição no sentido de procurar os caminhos e interfaces para se chegar às informações sobre a avaliação institucional. Nessa navegação, o objetivo é perceber como a AI se apresenta no site, que informações sobre o processo estão disponíveis e que resultados estão publicados.

A primeira etapa de trabalho de campo se centrou na observação. Inicialmente, a equipe de pesquisa realizou observação nas IES, munida de cadernos de campo para registro de informações sobre as instituições, tais como: descrições dos espaços físicos, maneiras como os estudantes utilizam esses espaços, diálogos, cenas e conflitos, enfim, de informações sobre o que os atores fazem, o que pensam sobre o que fazem, o que falam sobre o que fazem (MALINOWSKI, 1978). Um momento importante da fase de observação foi a discussão e análise dos cadernos de campo dos membros da equipe de pesquisa, em que as observações foram compartilhadas no sentido do olhar de cada investigador ser ampliado pelos olhares dos demais. Como sugere Vianna (2003), diversas pessoas a partir de suas experiências individuais podem ver o mesmo objeto de perspectivas diferentes. O objeto é o mesmo, o que muda é a organização mental de quem observa.

Na segunda etapa, foi realizada uma entrevista ao responsável na IES pelo processo de avaliação institucional. Essa entrevista teve o propósito de conhecer, do ponto de vista do entrevistado, como se desenvolveu o processo de avaliação institucional, como foram elaborados e aplicados os instrumentos e como são utilizados os resultados das avaliações. Foram entrevistados membros da CPA (Comissão Própria de Avaliação) das IES (IES 1, 2, 3, 8, 9 e 10) e pessoas da equipe de direção, quando é esta que detém a iniciativa da AI (IES 4,5, 6 e 7).

A etapa seguinte é a mais significativa para a pesquisa: a entrevista aos estudantes das IES. Os entrevistados são estudantes que responderam ao questionário de avaliação institucional. As entrevistas foram orientadas por um roteiro de entrevista, constituído de uma parte comum a todas as IES e uma parte elaborada a partir do ques-

tionário da instituição. Em cada IES foram entrevistados pelo menos dois estudantes, que anteriormente responderam ao questionário institucional. A entrevista destinou-se a saber como chegaram ao instrumento, como responderam às questões, como as compreenderam e se dariam ou não a mesma resposta nas circunstâncias atuais e por quê. Também se pedia a opinião dos estudantes sobre a importância destes questionários, quais os efeitos que esperavam e quais os impactos observados.

### 3.1 Tratamento e análise de dados

Em termos de tratamento de dados, inicialmente, tínhamos a intenção de adotar a classificação de Younès (2015) relativa às diferentes formas possíveis de intervenção dos estudantes na avaliação do ensino. A perspectiva da autora é a de distinguir as AEE segundo a sua eficácia na melhoria do processo de ensino. Neste sentido, a AEE é vista como uma regulação individual e coletiva que se alimenta de diferentes formas de partilha, em momentos em que os variados atores da IES constroem sentidos conjuntos. A autora identifica diferentes formas de partilha, que estão de acordo com as culturas locais:

- 1 – Partilha de responsabilidades na realização de todo o processo;
- 2 – Partilha ex-ante na construção dos critérios de qualidade do ensino;
- 3 – Partilha ex-ante na elaboração do questionário;
- 4 – Partilha ex-post dos pontos de vista de professores e estudantes;
- 5 – Partilha ex-post na análise dos resultados das AEE e na preparação de decisões subsequentes.

Entretanto, não foi possível trabalhar estas formas de participação dos estudantes na avaliação do ensino, pois no conjunto das IES investigadas, via de regra, os estudantes não participaram da construção dos critérios de qualidade do ensino, tampouco da elaboração do questionário, da análise dos resultados das AEE ou da preparação de decisões subsequentes. Nesse sentido, elaboramos outras categorias que pudessem dar resposta às questões da investigação e que servissem de eixo para a análise dos dados, a saber:

1. Conhecimento pelos estudantes do processo de AI;
2. Formas de administração do questionário de AI aos estudantes;
3. Condicionantes das respostas aos itens do QAI;
4. Motivações dos estudantes para responder ao QAI.

## 4 RESULTADOS DA PESQUISA

De forma geral, no conjunto das IES estudadas, a participação dos estudantes no processo de AI é reduzida. Ainda que sejam atores fundamentais no processo, sua participação limita-se ao preenchimento dos questionários.

Todavia, constatamos uma partilha de responsabilidades na realização do processo de AEE em uma das IES (IES 7), que atribuiu responsabilidades especiais a alguns estudantes (alunos da disciplina Métodos de Pesquisa). Neste caso, em particular, os estudantes recolheram os questionários, trabalharam os dados e elaboraram os relatórios por disciplina, ainda que não tenham sido ouvidos na elaboração do questionário. Cabe ressaltar que nada se pode afirmar sobre a regularidade deste processo na IES.

### 4.1 Conhecimento pelos estudantes do processo de AI

A divulgação do processo da AI é, em muitos casos, objeto de pouco empenho institucional, sendo realizada fundamentalmente através do *site* da instituição ou por correio eletrônico (*email*). Mesmo num caso em que existe um lugar próprio para afixar notícias da CPA (IES 8), ele não é utilizado. Em uma instituição (IES 3) foi feita uma campanha com a afixação de *banners*.

Mesmo sem muita divulgação, os estudantes respondem ao questionário. Através dos relatos dos estudantes podemos ver como tiveram contato com o processo: “Então... eu não fui informado, apareceu a aba lá, o nome do questionário e eu, como curioso, cliquei e vi que era um questionário para avaliar o professor, a matéria, a minha assiduidade e tal, eu fiquei curioso, vi que era um questionário sobre isso e decidi responder.” (IES 9, E1). “É tudo on-line na secretaria virtual, a partir do site que os alunos têm acesso e você coloca a matrícula e a senha. É tudo virtual. Múltipla escolha. Então, foi bem rápido. Só pela internet” (IES 6, E3). “Alguns professores comentam, também, em sala de aula. Só que eu fiquei sabendo porque a galera falou. Foi pelo what’s app que me falaram” (IES 7, E2).

Já para divulgar os resultados da AI, são utilizadas soluções diferenciadas: em alguns casos foram incluídos no *site* institucional resultados escolhidos, (IES 1, 2 e 8); num destes casos, só os “bons” resultados são divulgados e são também utilizados no *marketing* institucional. Uma instituição (IES 8) realiza reuniões de apresentação dos resultados.

Os estudantes declararam que não conhecem os resultados das AEE e que não perceberam qualquer impacto dela em termos de mudan-

ça na instituição. A fala a seguir exemplifica essa forma de pensar: “Acredito que os resultados não tenham sido utilizados porque a faculdade continua a mesma desde que entrei” (IES 7, E1). No dizer dos alunos, os resultados das avaliações não tiveram divulgação pública: “Não, não... nunca teve. Eu já tinha feito, desde a época do ciclo básico, já tinha feito estes questionários, nunca ouvi falar desses resultados” (IES 6, E3).

A introdução de melhorias em função das avaliações dos estudantes não é percebida pelos entrevistados. Contudo, algumas direções referem ter realizado melhorias nas instalações e nos equipamentos motivadas pela avaliação dos estudantes (IES 3 e 9). Numa instituição, os estudantes associaram essas mudanças à AI: “algumas salas não tinham ar condicionado e depois da avaliação institucional foram colocados em todas as salas” (IES 8, E2).

Significativamente, não foram sinalizadas, quer pelos estudantes, quer pelas direções, situações de utilização das AEEs para efeitos de melhoria das atividades de ensino e aprendizagem.

Cabe registrar que muitas respostas evidenciam o sentido crítico dos estudantes entrevistados sobre o processo avaliativo, apontando algumas incorreções, inclusive na construção do questionário, como quando numa mesma questão são inquiridos sobre temas distintos. Ou reclamando por falta de perguntas abertas: “De um ponto de vista mais geral, seria bom que você pudesse falar o que aconteceu e que caso você queira reclamar a partir disso, você teria um tópico. Você ia no tópico e dissertava sobre. Por exemplo, se tivesse uma pergunta do que você acha da secretaria, você ia lá e dissertava sobre. Corpo docente? Dissertava sobre.” (IES 6, E2).

### 4.2 Formas de administração do questionário de AI aos estudantes

A forma como o questionário de AI aparece ou é apresentado aos estudantes faz com que o seu preenchimento seja percebido, em alguns casos, como facultativo e, em outros, como obrigatório.

Em duas IES privadas (1 e 2) em que o acesso do aluno à sua conta é condicionado ao preenchimento em linha do questionário, a resposta ao instrumento é considerada obrigatória pelos estudantes e as taxas de resposta atingem os 100%.

Nos casos em que o acesso é percebido como facultativo, sem pressões para o preenchimento, as taxas de resposta estão no patamar de menos de 20% (IES 6 e 9, ambas instituições públicas).

Nas restantes IES, públicas e privadas, os estudantes consideram a sua participação facultativa, embora ela fique registrada no seu

histórico escolar, por via do sistema informático de administração do questionário, como indicado na seguinte fala:

P: “Como e onde respondeu ao questionário?”

R: Foi on line. No email eles davam um link. Você entrava na página do questionário e se cadastrava. Mesmo sendo anônimo, você se cadastrava com a matrícula e tudo mais e lá vinha todo o questionário para você responder e já ficava armazenado on line mesmo” (IES 8, E1).

Nestes casos, existe uma possibilidade de identificação dos respondentes, tal como é referido pelos estudantes. Existe, assim, o que denominamos de “anonimato relativo”. As taxas de resposta são, nestas IES, bastante diversificadas e parecem ser mais elevadas naquelas em que existem formas de pressão da instituição para que os estudantes respondam. Cabe notar que tais ações de insistências são feitas em IES privadas e não foram referidas nas IES públicas.

Convém registrar, também, que em uma instituição (IES 7), o questionário é disponibilizado apenas a uma amostra de estudantes e não à sua totalidade.

### 4.3 Condicionantes das mudanças de resposta aos itens do QAI

Os alunos das duas IES (1 e 2), em que o acesso do aluno à sua conta é condicionado pela resposta ao QAI, depositam pouca confiança no anonimato das suas respostas. Existem, nestes casos, diferenças acentuadas entre as respostas que deram no questionário institucional e as opiniões que, posteriormente, expressaram na entrevista. As diferenças traduzem-se numa apreciação mais positiva na resposta ao QAI. As causas apontadas pelos entrevistados para essas divergências são: receio de represálias (IES 1 e 2), falta de confiança no caráter confidencial das respostas (IES 1 e 2), não querer penalizar a instituição (IES 2), não querer que o *ranking* da instituição e do curso o venha a penalizar (IES 2).

Nas restantes instituições, encontramos um leque mais alargado de justificativas para as mudanças de resposta, menos condicionadas pela falta de anonimato. Um conjunto de estudantes respondeu que mudariam suas avaliações porque o objeto de sua avaliação mudou, para melhor ou para pior. Os relatos a seguir exemplificam esse tipo de mudança:

P: “Hoje me dia, você responderia da mesma forma?”

R: Não. Hoje eu responderia bom, porque já teve uma melhora em relação a isso.” (IES 4, E2)

P: “Qual o motivo porque mudaria sua resposta? (relativo a uma avaliação positiva do acervo da biblioteca e que seria menos positiva à data da entrevista)

R: Por que eu vi que há uma certa dificuldade de encontrar certos livros na biblioteca que são muito importantes para o nosso curso, mas tem um bom acervo para o curso de letras que eu vi, tem várias gramáticas, livros em espanhol, vários de fonética, que minha área é espanhol, eu vi. Tem muita coisa, mas eu acho que poderia ter mais, falta muito ainda.” (IES 8, E3)

Outros estudantes declararam que sua mudança de resposta se deu porque eles próprios mudaram seu ponto de vista sobre o objeto avaliado, conforme o relato:

P: “Em relação a esta questão, o que fez você mudar sua resposta?”

R: Talvez, em relação ao crescimento que eu vejo mais no início do curso p’ra agora; talvez, eu vejo que contribui muito para a formação humana e profissional, às vezes o que eu achava chato no início, hoje em dia eu vejo como fundamental.” (IES 9, E3)

Em muitas questões, os estudantes declararam que manteriam suas respostas originais porque a sua avaliação continua a mesma.

### 4.4 Motivações dos estudantes para responder ao QAI

Através da entrevista, alguns respondentes revelaram, como motivação para a sua participação na AI, a crença na importância da avaliação:

P: “Se não é obrigatório, porque você respondeu?”

R: É porque o questionário, pra gente, é uma forma de instrumento de avaliação do que a gente vive. Como se fosse o nosso poder de reclamar de algo, por um instrumento oficial; se os professores são satisfatórios, se a infraestrutura está satisfatória... A forma que a gente tem de reclamar e se tornar um dado e esse dado ser visto por quem gerencia a parte administrativa da faculdade e que isso possa ser resolvido”. (IES 3, E1)

Algumas respostas indicam que os estudantes, apesar de acharem que a AI não produziu efeitos, esperam que ela possa vir a ter:

P: “Em sua opinião os questionários de Avaliação Institucional são importantes? Para quê?”

R: Para a instituição ver a opinião do aluno e, quem sabe, fazer pequenas mudanças no curto prazo e maiores mudanças no longo prazo. O aluno é a base da faculdade. Eles não podem mudar o aluno. Já o aluno pode mudar a faculdade. O aluno pode trancar e ir para outra faculdade que tenha uma avaliação melhor.” (IES 5, E1)

A resposta ao questionário é vista por muitos como uma forma de expressar a insatisfação, por exemplo, relativamente a um ou mais professores:

P: “Se não é obrigatório, porque respondeu? R: Achei a Faculdade muito atrapalhada. Falta de comunicação e tive uma professora que não é boa e eu quis avaliar.” (IES 4, E2)

P: “Se não era obrigatório, porque respondeu? R: Porque, na época...era no começo da faculdade, tinha alguns professores que a gente reclamava muito; porque eram professores que a gente discordava, pelo menos eu discordava de alguns pontos; então, como tinha uma pesquisa eu me senti na obrigação de pôr e esclarecer o porquê daquela minha satisfação. Essa foi a maneira de eu reclamar algum comportamento ou método.” (IES 5)

Podemos considerar que as falas dos estudantes expressam uma crença na avaliação, tanto pelo sentimento de empoderamento dos estudantes, quanto pelo possível uso punitivo da avaliação.

Como entrevistamos unicamente estudantes que responderam ao questionário, não temos a opinião daqueles que não se sentiram

motivados para responder, apesar de eles serem a maioria em algumas das IES. Contudo, o nosso propósito era compreender o como e o porquê das respostas e da participação e não conhecer os pontos de vista dos estudantes sobre a AI.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise do material das entrevistas, pudemos levantar algumas hipóteses interpretativas, tais como a existência de uma cultura de avaliação marcada pela desconfiança dos estudantes quanto a aspectos fundamentais do processo, tais como o respeito pela confidencialidade das respostas. Também se evidenciou a pouca confiança por parte dos estudantes no impacto da AI, por não serem conhecidos os seus resultados e por não se darem conta dos seus efeitos. Foi percebido certo condicionamento de algumas das respostas dadas ao questionário, em função das repercussões que estes têm na classificação das IES.

Alguns destes fatores são internos às IES, como a falta de confiança dos estudantes no respeito do anonimato; outros são fatores externos, como a utilização dos resultados das AEE nas classificações e rankings. Estes fatores são condicionantes das respostas (e da não resposta).

Apesar destes fatores negativos, subsiste nos estudantes entrevistados uma crença na avaliação, pelos efeitos de melhoria que ela pode trazer. Só corrigindo os aspectos negativos salientados será possível não perder esse capital de crédito. É fundamental corrigir e chamar os estudantes a participar mais de perto em todos os momentos do processo de avaliação e, em especial, criar os espaços de reflexão conjunta, de estudantes e professores, sobre os resultados da AI, para encontrar soluções partilhadas de melhoria.

Pudemos constatar que, nas IES estudadas, a administração de questionários de AI se tornou uma formalidade rotineira do processo de avaliação institucional, sem resultados no processo de ensino. Em vez de se instaurar uma cultura avaliativa de auto-regulação institucional, como é preconizado pelo legislador, instala-se um ritual de avaliação em que são utilizados determinados instrumentos e procedimentos avaliativos, apenas porque são exigidos pelo avaliador externo, o MEC, na pessoa dos seus avaliadores.

As rotinas avaliativas, por si só, não bastam para criar uma cultura de auto regulação institucional sistemática em que, a partir dos resultados da avaliação, se construam, de forma participada, soluções para os problemas existentes. Como diz Silva Junior (2014, p. 235), “(...) a despeito das IES poderem manifestar-se contra o pro-

cesso burocrático que envolve as políticas públicas no seu setor, é cômodo para elas aceitar o processo [de AI], uma vez que não envolve mudanças profundas, complexas e delicadas com rebatimentos práticos em seu cotidiano (...).”

A existência da AI, em si mesma, não levou a maioria dos dirigentes das IES a utilizarem de forma sistemática os seus resultados na gestão. Também não os conduziu a procurar de forma ativa a participação dos estudantes e demais interessados num processo que, como é o caso da AI, poderia suscitar importantes melhorias e provocar mudanças. O receio da mudança não é só um problema dos estudantes, como frequentemente se aponta; ele é particularmente agudo no caso dos dirigentes que podem ser mais responsabilizados pelos seus fracassos. Mas as IES já não são instituições que possam subsistir inalteradas por décadas, senão séculos. As mudanças nos públicos, nas tecnologias e nas demandas sociais são aceleradas e não saber dar resposta adequada é condenar-se a uma morte anunciada. Promover a participação dos *stakeholders* na gestão das IES a na AI é, do nosso ponto de vista, um imperativo para uma mudança bem sucedida.

O processo de AI é um momento chave e um espaço pertinente para a participação dos diferentes atores da instituição. Compete aos dirigentes escolher o seu foco e torná-lo, quer um fator de democratização interna, quer de melhoria da qualidade do ensino e da pesquisa.

Em nosso entender, a fraca rentabilidade pedagógica da AI constatada nas IES estudadas deve-se a não se terem criado os espaços colaborativos entre professores, estudantes e outros atores externos (antigos alunos e empregadores) destinados à reflexão (seguida de decisão) sobre os finalidades de ensino, nos cursos e nas disciplinas, sobre a sua relação com a pesquisa e ainda sobre os percursos formativos.

A normalização dos resultados é um efeito esperado da AI na medida em que são fixados standards de qualidade mínimos. A normalização implica, em princípio, uma elevação do nível médio de qualidade das instituições, pois muitas têm que mudar para passar a atingir os standards fixados. Contudo, essa normalização é definida, no caso do SINAES, por indicadores quantitativos. Aliás, a avaliação das políticas públicas em educação, no Brasil, peca por se pautar por critérios quase exclusivamente quantitativos, o que permite acompanhar a evolução dos fenômenos mas, quando eles são complexos, é insuficiente para a sua cabal compreensão.

No caso da AI, as IES vão acompanhando, com maior ou menor dificuldade, as exigências colocadas. A regulação do sistema de ensino superior está a ser feita com base nas metas quantitativas a atingir, fixadas pelo MEC. Contudo, um dos propósitos fulcrais do

sistema, a auto-regulação institucional, não está a ser atingido. As IES não estão criando os seus mecanismos de regulação visando uma melhoria de qualidade do ensino, da pesquisa e das atividades de extensão. Não se está desenvolvendo uma cultura de avaliação participada, centrada na melhoria institucional, pois tal é de difícil medição e controle por métodos quantitativos, e a sua necessidade é insuficientemente sentida pelos dirigentes.

No atual contexto brasileiro, a institucionalização de uma cultura de avaliação formativa e de auto regulação institucional deveria ser uma prioridade das políticas públicas para o setor. Somos da mesma opinião de Silva Junior (2014, p. 235) quando diz: “Acredita-se que a mudança desta realidade passe pela necessidade de mobilização da sociedade para questionar esse modelo de regulamentação, para que a causa educacional, em termos de qualidade dos serviços prestados pela IES públicas e privadas, seja efetiva e não meramente um discurso formalístico.” À luz dessa prioridade, há que questionar os atuais parâmetros da avaliação das IES, o seu caráter predominantemente quantitativo e há que repensar o sistema de regulação à luz da experiência, tornando-o capaz de promover uma maior qualidade do ensino superior brasileiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baricco, A. **Next**. Paris: Gallimard, « Folio ». 2002.

Crozier, M. La contribution de l'analyse stratégique des organisations à la nouvelle gestion publique. In: Finger, M. et Ruchat, B (dir.). **Pour une nouvelle approche du management public. Réflexions autour de Michel Crozier**. Paris: Seli Arslan, 1997.

Davidovitch, N. ; Soen, D. Myths and facts about student surveys of teaching the links between students' evaluations of faculty and course grades. **Journal of College Teaching and Learning**, Vol 6, 7, 41-49, 2009.

Da Matta, R. O ofício de etnólogo ou como ter “Anthropological blues”. In: **A Aventura sociológica** (org) Nunes, E de O. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

Finger, M. Le New Public Management: État, administration et politique. In: Finger, M. & Ruchat, B.(dir.) **Pour une nouvelle approche du management public. Réflexions autour de**

**Michel Crozier.** Paris: Seli Arslan, 1997.

Malinowski, B. Objeto, método e alcance desta pesquisa. In: **Argonautas do pacífico ocidental.** São Paulo: Editora Abril, 1976.

Marsh, H. Students' evaluations of university teaching: A multidimensional perspective. In: R. P. Perry e J C. Smart (Ed.), **The Scholarship of Teaching and Learning in Higher Education: An Evidence-Based Perspective.** New York: Springer, p. 319-384, 2007.

Romainville, M. **Esquisse d'une didactique universitaire.** Disponível em: <http://www.det.fundp.ac.be/spu/> Consultado em 2/10/2015, 2004.

Silva Junior, A. Políticas públicas para a educação superior: a avaliação, a regulação e a supervisão de IES privadas em debate. **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais,** Rio de Janeiro. v. 22, nº 82, p. 215-240, jan/mar, 2014.

Stake, R. E. **The art of case study research.** Thousand Oaks, California: SAGE Publications, 1995.

Velho, G. Observando o familiar. In: Nunes, E. de O. (Org) **A aventura sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social.** Rio de Janeiro: Zahar, 36-46, 1978.

Vianna, H. **Pesquisa em educação: a observação.** Brasília, DF: Plano Editora, (Série Pesquisa em Educação, v. 5). 2003.

Yin, R K. **Case study research. Design and methods.** Beverly Hills, California: SAGE Publications, 1984.

Younès, N. L'évaluation de l'enseignement par les étudiants: le tournant du partage. **Evaluer. Journal International de Recherche en Education et Formation,** 1(1), 79-90, 2015.



## ✓ A implementação no centro da Avaliação de Políticas Públicas<sup>1</sup>

Paulo de Martino Jannuzzi<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Texto revisado a partir de versões elaboradas anteriormente para exposição em Mesa Redonda no Seminário Internacional de Avaliação da Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, em 20-21 de março de 2018 e no 14º Seminário Internacional de Avaliação, do GIF/FRM/ItauSocial, São Paulo em 15/08/2018. Para uso no Curso de Avaliação Sistemática na Fundação Carlos Chagas, outubro de 2018.

<sup>2</sup> Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE/IBGE), professor da Faculdade Cesgranrio-RJ e Pesquisador CNPq.

**Resumo:** Com a ampliação de escopo e escala das Políticas Públicas desde a Constituição Federal de 1988, o campo de avaliação vem se consolidando em diferentes contextos institucionais no país. Em que pesem os avanços na produção de conhecimento na área, há certo desencanto acerca do papel e uso da avaliação. Este texto procura trazer subsídios para mitigar a frustração de gestores e avaliadores com a avaliação de programas e/ou sua apropriação no processo decisório, especialmente no contexto desafiador de estruturação de políticas públicas no Brasil. O texto inicia-se com uma discussão sobre a complexidade e estágio de maturidade das Políticas Públicas no Brasil. Passa-se então à exposição da necessidade de uma perspectiva sistêmica de avaliação e, em seguida, de colocar a Implementação no centro das preocupações com a Avaliação. Finaliza-se advogando-se pelo uso de critérios abrangentes e republicanos na apreciação de mérito das políticas e programas no país.

**Palavras-chave:** Avaliação, abordagem sistêmica, Políticas Públicas, Implementação

### EN

**Abstract:** *With the expansion of the scope and scale of Public Policies since the Federal Constitution of 1988, the field of evaluation has been consolidating in different institutional contexts in the country. Regardless of the knowledge advances in the area, there is some disenchantment about the role and use of evaluation. This text seeks to provide subsidies to mitigate this frustration of managers and evaluators with the evaluation of programs and / or their appropriation in the decision-making process, especially in the challenging context of public policies making in Brazil. The text begins with a discussion about the complexity and stage of maturity of Public Policies in Brazil and, after, the need for a systemic evaluation perspective. It is then argued that Implementation should be at the center of Evaluation concerns. It ends by advocating for the use of comprehensive and republican criteria in assessing the merits of policies and programs in the country.*

**Key-words:** *Evaluation, systemic approach, Public Policies, Implementation*

### ES

**Resumen:** *Con la ampliación de alcance y escala de las Políticas Públicas desde la Constitución Federal de 1988, el campo de evaluación se viene consolidando en diferentes contextos institucionales en el país. En que pesen los avances en la producción de conocimiento en el área, hay cierto desencanto acerca del papel y uso de la evaluación. Este texto busca traer subsidios para mitigar esa frustración de gestores y evaluadores con la evaluación de programas y / o su apropiación en el proceso decisório, especialmente en el contexto desafiante de estructuración de políticas públicas en Brasil. El texto se inicia con una discusión sobre la complejidad y la etapa de madurez de las Políticas Públicas en Brasil. Se pasa a la exposición de la necesidad de una perspectiva sistémica de evaluación y, a continuación, de colocar la Implementación en el centro de las preocupaciones con la Evaluación. Se finaliza abogándose por el uso de criterios amplios y republicanos en la apreciación de mérito de las políticas y programas en el país.*

**Palabras-clave:** *Evaluación, enfoque sistémico, Políticas Públicas, Implementación*

### FR

**Résumé:** *Avec l'élargissement de la portée et de l'échelle des politiques publiques depuis la Constitution fédérale de 1988, le domaine de l'évaluation s'est consolidé dans différents contextes institutionnels du pays. Indépendamment des progrès de la production de connaissances dans la région, le rôle et l'utilisation de l'évaluation suscitent un certain désenchantement. Ce texte cherche à fournir des subventions pour atténuer cette frustration de gestionnaires et évaluateurs avec l'évaluation des programmes et / ou leur appropriation dans le processus de prise de décision, en particulier dans le contexte difficile de formulation des politiques publiques au Brésil. Le texte commence par une discussion sur la complexité et le stade de maturité des politiques publiques au Brésil. La nécessité d'une perspective d'évaluation systémique est alors exposée, puis mise en place au centre des préoccupations de l'évaluation. Elle se termine par un plaidoyer pour l'utilisation de critères globaux et républicains dans l'évaluation des avantages des politiques et des programmes dans le pays.*

**Mots-clés:** *évaluation, approche systémique, politiques publiques, mise en œuvre*

## 1. Introdução

A Avaliação de programas sociais tem se fortalecido no Brasil nos últimos 30 anos, com a ampliação do escopo e cobertura das políticas públicas. A promulgação da Constituição Brasileira de 1988 instituiu um conjunto amplo de direitos sociais – como acesso universal e integral à segurança alimentar, saúde, assistência social, educação básica, intermediação e qualificação profissional – assim como estabeleceu princípios básicos de atuação do Estado no combate à pobreza, à desigualdade econômica e à discriminação de segmentos populacionais – levando a estruturação de programas redistributivos de transferência de renda e ações afirmativas para negros e mulheres.

Tem se vivenciado no país o que se passou em países desenvolvidos há mais de 50 anos quando, do pós-guerra até anos 1970, com a estruturação de Políticas Públicas nesses países – e do Estado de Bem-estar suas várias modalidades – o campo de Avaliação desenvolveu-se fortemente. No caso dos Estados Unidos, por exemplo, em que esse processo se deu mais tardiamente, Patton (1997) comenta que o fortalecimento do campo da Avaliação se deu nos anos 1960 com os massivos recursos federais alocados nos programas sociais, ligados ou decorrentes do Plano “Great Society”. O investimento federal em programas voltados à eliminação da fome e pobreza ampliou-se para outras áreas de políticas – habitação, emprego, renovação urbana – requerendo um esforço mais abrangente de avaliação da efetividade da ação governamental.

O campo profissional, até então fortemente centrado na avaliação educacional, passa a ter demandas mais complexas e multidisciplinares de avaliação (WORTHERN et al., 2004). E para além da apreciação de resultados e impactos, para uso de decisores de nível estratégico, as avaliações passam a despertar interesse crescente de gestores em níveis médios da Administração Pública, preocupados com as dificuldades de implementação dos programas públicos. Novos profissionais, especialistas e cientistas sociais passam a integrar a comunidade de avaliadores, trazendo novas abordagens metodológicas e técnicas para o campo (PATTON 1990, ROSSI et al 2004).

De fato, processo semelhante se tem observado no Brasil, em partir desde os anos 2000, como mostram a produção de estudos sobre políticas públicas nas universidades e centros de pesquisa (IPEA, SEADE etc) e como relevam as avaliações realizadas ou contratadas pelos Ministérios setoriais (JANNUZZI 2016a). O caso das avaliações realizadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

(MDS), sobretudo no âmbito dos esforços de mitigação da pobreza e vulnerabilidade social articulados no Plano Brasil Sem Miséria (BSM)<sup>1</sup>, é paradigmático nesse sentido, como descrito em documento de balanço de uma década desse esforço avaliativo (SAGI 2016). A ampliação da investigação social nas pesquisas do IBGE, dos instrumentos de avaliação educacional do INEP e dos sistemas de informação do Ministério da Saúde são outros casos ilustrativos de como a informação e avaliação passaram a cumprir papel cada vez mais relevante na gestão das políticas públicas. Diagnósticos sobre públicos-alvo dos programas, indicadores de monitoramento, avaliações de processos de implementação das políticas e análises mais abrangentes de resultados e impactos passaram a ser encontrados com maior regularidade no governo federal e também em vários estados e municípios de maior porte.

Em que pesem esses avanços no campo da Avaliação no país, ainda persistem dificuldades e “desencantos”, seja por parte de demandantes e usuários de avaliações, seja de avaliadores envolvidos no processo. Como já registrado por Cotta (1998) há algum tempo, há quem diga que, na prática, as avaliações não subsidiam o processo decisório porque seus resultados são inconclusivos, inoportunos e irrelevantes. São inconclusivos em função das limitações de recorte analítico ou metodológico que os avaliadores adotam na análise de realidades complexas; inoportunos devido ao “tempo acadêmico” que levam para produzir evidências frente ao “tempo da tomada de decisão da gestão”; irrelevantes porque não respondem às perguntas que, de fato, são importantes para apreciação do mérito ou para aprimoramento da intervenção. Por outro lado, há que diga que os gestores e usuários não entendem a profundidade analítica e alcance dos estudos avaliativos, que eles estão mais interessados nos “bons resultados” e não nos “achados obtidos mediante às mais rigorosas técnicas” e enfim, que eles não se apropriam das avaliações no processo decisório.

Este texto procura trazer subsídios para mitigar essa dupla frustração – de gestores e avaliadores – com a avaliação de programas e/ou sua apropriação no processo decisório, especialmente no contexto desafiador de estruturação de políticas públicas no Brasil. Nesse sentido, o texto está estruturado em três seções, além dessa introdução e das conclusões. Inicia-se com uma discussão sobre a complexidade das políticas públicas, passa-se à perspectiva sistêmica de avaliação e, por fim, a necessidade de colocar a Implementação no centro das preocupações com a Avaliação no país, contribuição mais central desse trabalho. À guisa de conclusão advoga-se brevemente pela necessidade de utilização de critérios e valores mais abrangente para apreciação de mérito de políticas e programas.

<sup>1</sup> O Plano BSM foi uma estratégia intersectorial e interfederativa coordenada pelo MDS entre 2011 a 2015, articulando mais de uma centena de ações e programas federais, com objetivo de eliminação da fome e da extrema pobreza, ampliação de acesso a serviços públicos e a programas de inclusão produtiva, destinado às famílias de mais renda e vulneráveis no país, inscritos no Cadastro Único de Programas Sociais. Para mais detalhes vide livro de balanço do plano em Campello, Falcão e Costa (2014).

## 2. Avaliação e Tomada de Decisão em contexto de complexidade de políticas

Desencanto com o uso efetivo das avaliações, como o descrito na Introdução, tem sido registrados na bibliografia internacional do campo, como revelam Patton (1997), MacDavid & Hawthorne (2006) e Imas & Rist (2009). Em caso extremo, o ceticismo acerca da utilidade dos estudos avaliativos- e dos próprios programas sociais- chegaram ao ponto de Rossi (1987) conferir-lhe status de “regularidade científica” na forma de “Leis Metálicas da Avaliação”. Das quatro “Leis”- de Ferro, Aço, Bronze e Zinco- do autor, vale parafrasear a última: somente programas sociais que tem chance de não dar certo são avaliados; se existem programas sociais com alguma efetividade, seus efeitos devem ser tão óbvios que as avaliações nem são necessárias<sup>2</sup>.

Há certamente, de um lado e de outro, críticas consistentes, mas também expectativas muito exacerbadas sobre o “poder iluminista” das Avaliações, sobre sua “primazia” no processo decisório e ainda a falta de clareza sobre os valores que legitimam a proposição, desenho e avaliação das políticas públicas. Afinal, de um lado, a produção de conhecimento tem muitos limites “explicativos” em qualquer área das ciências, sejam elas ciências duras, macias ou moldáveis, como o campo de conhecimento técnico-científico-aplicado das Políticas Públicas. Não só não existe um só modo de fazer Ciência ou um único método “padrão-ouro” de produção e legitimação de conhecimento. Também não existem “verdades absolutas e incontestes” nas Ciências, quando mais nas Ciências Sociais e na Avaliação. Tais “Verdades” é o que se busca em algumas religiões; nas Ciências Sociais e Avaliação se busca achados e interpretações consistentes sobre os mesmos ou ainda, em uma perspectiva “latouriana”, fazer ciência é construir narrativas persuasivas e convincentes sobre os achados analisados, reconhecidas como legítimas e razoáveis pelas comunidades epistêmicas a que se pertence (KROPF, FERREIRA 1998).

De outro lado, avaliadores, por mais competentes e cuidadosos que sejam na produção de seus achados, não dispõem da legitimidade política e visão estratégica do decisor público. Recomendações de avaliações podem implicar necessidade de mais recursos orçamentários ou pessoal técnico, mudanças na legislação ou na pactuação com outros agentes ou ainda reformulações no desenho operacional da intervenção. As sugestões advindas de uma avaliação precisam ser analisadas em termos de sua viabilidade política e técnica, para não se correr o risco de interromper atividades que atendem a sociedade, ainda que não satisfatoriamente (CEJUDO 2010). Algumas comunidades de avaliadores imaginam, ingenuamente por vezes,

que seus diagnósticos e evidências, elaboradas mediante técnicas auto-proclamadas como “as mais robustas dentre as existentes”, apresentam as soluções “mais racionais” e definitivas para os problemas críticos que programas enfrentam.

Avaliações produzem indicadores, evidências qualitativas, resultados para informar o bom e plural debate, esclarecer aspectos positivos e negativos, considerando as limitações do escopo investigado e dos instrumentos de levantamento empregados. Ou seja, avaliador avalia; decisor decide. É sempre bom lembrar que nas democracias, ao contrário de uma tecnocracia ou plutocracia, a decisão em políticas públicas é eminentemente política, orientada em tese primariamente por princípios republicanos, constitucionais e valores humanos, e secundariamente- e desejavelmente-, por evidências técnicas sobre eficiência, eficácia e efetividade acerca das políticas e programas. Avaliações, como o desenho de políticas e programas, não são neutras, mas refletem perspectivas e valores de quem os realiza (WEISS 1993, PORTER 1995, YANES 2009). Resultados de um estudo avaliativo dependem das escolhas metodológicas realizadas e também das finalidades políticas mais gerais a que ele se presta. Concepções diversas da natureza da política pública moldam escolhas de critérios avaliativos, de técnicas de investigação e, naturalmente, o tipo de evidências e indicadores a produzir (JANNUZZI 2016a).

Superar esses “desencantos” requer o entendimento acerca da complexidade dos arranjos de implementação dos programas públicos e das necessidades de informação requeridas para tomada de decisão sobre os mesmos. É preciso reconhecer que os programas públicos mais impactantes foram implantados há menos de 20 anos, em contexto de grande heterogeneidade de capacidade de gestão e de vulnerabilidade de públicos-alvo pelo território. O rápido alargamento de escopo setorial e de cobertura populacional das políticas públicas, legitimado pela vontade majoritária da sociedade brasileira nas urnas no período, foi acompanhado de “deseconomias” inerentes à implementação nessa escala: problemas de articulação federativa e financiamento, fragmentação setorial e qualidade dos serviços na ponta. Nos países centrais, a estruturação do Estado de Bem Estar levou pelo menos o dobro do tempo, vale registrar.

O fato é que, no Brasil, políticas e programas abarcam um conjunto amplo de atividades e processos de trabalho, operando muitas vezes em vários ministérios e envolvendo milhares, senão milhões de agentes públicos e sociais, nas três esferas de governo. O país é bastante heterogêneo e desigual em termos socioeconômicos, com públicos-alvo muito diferentes de Norte a Sul do país, entre residentes nas capitais, periferias e interior. A capacidade de gestão e operação dos programas é igualmente diversa nesses contextos.

<sup>2</sup> Em reconhecimento ao autor, e para salvação e esperança dos avaliadores, ele acrescenta “if designing successful programs is a difficult task”, são as avaliações que podem ajudar a definir programas sociais melhores e mais efetivos (p.4).

Nos estados e municípios, em diversas políticas e programas, há problemas de alocação de pessoal com perfil adequado e em número suficiente, com formação em protocolos de atendimento de serviços, com disponibilidade de materiais e edificações adequadas, com dificuldades de relacionamento intergovernamental, para citar alguns dos principais problemas existentes.

### 3. Por uma perspectiva sistêmica de avaliação

Dado o quadro descrito anteriormente, para a maior parte das políticas no país, a informação que pode fazer diferença significativa para gestão não é, ao contrário do que advogam certas comunidades epistêmicas do campo, a produzida por rígidas avaliações de impacto<sup>3</sup>. Pelo estágio de maturação em que se encontram as políticas públicas no país, avaliações diagnósticas e avaliações de processo continuam sendo cruciais para desenho e aprimoramento de programas mais adequados às características dos públicos-alvo, às diferentes e capacidades de gestão pelo território e para identificação dos gargalos operacionais que mitigam a efetividade da ação governamental. Naturalmente, é preciso também produzir informação que evidencie o acesso e cobertura dos públicos-alvo almejados, que revele a qualidade dos serviços oferecidos aos mesmos, que aponte a observância aos princípios de equidade e coesão social inerentes à ação pública no país.

Avaliação de resultados deve ser agendada no momento devido, depois de resolvidos os diversos problemas operacionais que insistem aparecer na introdução de um novo programa, pelas falhas de planejamento, deficiências de alocação de recursos, adesão das equipes na ponta dos serviços, disputas políticas, para citar alguns dos problemas recorrentes em contextos complexos. Como bem coloca Patton (1997) :

*A menos que se saiba que o programa está operando conforme o planejado, há poucos motivos para se esperar que ele esteja produzindo os resultados almejados. Mais ainda, até que o programa seja implementado e um “tratamento” esteja de fato em operação, há pouco sentido em avaliar impactos (p.200).*

Tratamento deficiente não cura um paciente; se houve um diagnóstico correto, um tratamento médico efetivo certamente tem mais chances de curá-lo. Mas isso significa a execução zelosa de procedimentos, seguindo a receita definida e acompanhamento dos efeitos esperados e os colaterais no paciente, durante período

que pode variar pela gravidade da doença. Valendo-se da metáfora, um programa “em tratamento de fato” significa que os processos e atividades especificados no modelo lógico estão fazendo chegar os produtos, nas especificações requeridas, para os públicos-alvo do programa, em todos os seus contextos de operação. Ora, não há como garantir a conformidade na implementação do programa se avaliações que verifiquem tal adequação não forem realizadas. O fato de o recurso orçamentário ter saído de uma esfera administrativa para outra, que técnicos haviam sido contratados e material comprado não significava que o “Tratamento” havia iniciado ou já que começava a produzir os efeitos na intensidade que o “Clínico Geral” havia imaginado.

Não foram poucas as situações, segundo o autor, que avaliações de resultados e impactos de programas educacionais e sociais nos anos 1960-70 nos EUA não constataram qualquer impacto pelo fato de que eles padeciam de sérios problemas de implementação ou pelo fato de dela haver sequer começado. Propostas meritórias foram descartadas ou deixaram de receber recursos para expandirem sua cobertura por erro de especificação da avaliação – do tipo e momento- e não por erro do programa ou do “tratamento”. Tivessem os programas sido avaliados em perspectiva processual, em diferentes contextos de operação, mais simples, mais complexos, de maior e menor capacidade de gestão, talvez não só sobrevivessem a uma avaliação somativa no momento adequado, como poderiam ter uma expansão mais exitosa, ao apontar os ajustes necessários para funcionamento em cada âmbito.

Diferentemente da pesquisa acadêmica, a pesquisa avaliativa se legitima, segundo Demo (2001), por meio de dois princípios essenciais: a relevância política do estudo e a consistência metodológica do mesmo. A primeira refere-se ao grau de legitimidade, pertinência ou oportunidade da avaliação para subsidiar decisões políticas acerca dos programas; a segunda diz respeito à adequação dos instrumentos, técnicas e métodos empregados para responder às demandas de informação requeridas. Se a pesquisa acadêmica pode levantar questões de interesse particular do pesquisador e de sua comunidade epistêmica, a pesquisa avaliativa deveria ter compromisso precípuo de investigar questões efetivamente relevantes para aprimoramento das políticas.

Essa abordagem de avaliação, convergente com as preocupações de Patton (1997), Rossi et al (2004), Minayo et al (2005) e com as práticas de avaliação de programas sociais na SAGI/MDS, é o que se tem denominado de Avaliação Sistêmica (JANNUZZI 2016a). Políticas e programas são componentes de sistemas mais amplos e, em si, subsistemas, com seus subcomponentes específicos. Em uma perspectiva sistêmica de avaliação, para atender as diferentes

<sup>3</sup> Banco Mundial e o Banco Interamericano têm, infelizmente, contribuído para incentivar essa perspectiva avaliativa, calcada certamente nos pressupostos de Estado Liberal que comungam. Programa bom nessa perspectiva é programa eficiente, não necessariamente efetivo em termos de cobertura de públicos, equidade de seu desenho e que revele outros impactos mais abrangentes como contribuição para sustentabilidade ambiental, respeito à diversidade identitária-cultural etc. Vide discussão nesse sentido em Jannuzzi (2016b).

necessidades de informação dos diferentes usuários e gestores envolvidos em políticas e programas públicos, deve-se realizar estudos diagnósticos *ex-ante*, avaliações de processo e análises *ex-post* de resultados e impactos – com indicadores quantitativos e também evidências qualitativas. Não há que se falar, pois, em avaliação, mas avaliações, ou melhor um conjunto de avaliações proposta na forma de plano, a ser executado em alguns meses e anos, conforme a complexidade da intervenção.

Nesse sentido, a Avaliação Sistêmica se contrapõe a outras perspectivas avaliativas, concebidas segundo modelos desenvolvidos para projetos isolados, de alcance limitado em termos de cobertura populacional e territorial, como se fossem experimentos controlados, e orientados a identificar se possíveis efeitos da intervenção podem ser, de fato, atribuíveis a ela. Naturalmente, os resultados e impactos considerados nessa perspectiva tendem a ser aqueles mais facilmente expressos em termos quantitativos. Mas, ao contrário de projetos sociais, políticas públicas são desenhadas para atender múltiplos objetivos, parte deles difíceis de se medir em uma escala razão. E quando várias políticas públicas estão operando conjuntamente torna-se ainda mais difícil atribuir a um programa específico, o eventual efeito produzido pelo conjunto (BAMBERGUER et al 2016). Ademais, essas avaliações estão centradas em medir impactos médios, mesmo que o desenho das intervenções tenham sido modificadas para atender públicos-alvo diferentes. Modificações nos desenhos de programa e características diferentes dos públicos-alvo podem implicar expectativas de resultados distintos em intensidade, natureza e tempo de maturação.

Nessas situações, uma estratégia avaliativa voltada a dimensionar contribuições e sinergias entre políticas e programas na produção dos resultados parece fazer mais sentido do que outras técnicas que, para estimar efeitos marginais atribuíveis a cada intervenção, encapsulam a complexidade do objeto avaliado por meio de amostras de Caso e Controle artificialmente construídas, valendo-se de procedimentos éticos por vezes questionáveis. O viés de seleção amostral que os “randomistas”<sup>4</sup> imputam aos estudos avaliativos não experimentais é, pois, uma realidade também nas suas próprias pesquisas. Por que seriam os resultados de estudos experimentais mais “robustos” e “válidos” que outros de natureza metodológica diversa para inferência do mérito de um programa, quando as amostras em que se baseiam derivam de cadastros ou listas de seleção parciais e incompletos, que estão longe de representar, de fato, os potenciais públicos-alvo a que se destinam os serviços ou benefícios de um programa público?

Mais ênfase na contribuição integrada e menos na atribuição

marginal; amostras mais representativas da realidade complexa da intervenção que as intencionalmente escolhidas para conformidade da aplicação da técnica; mais equilíbrio entre a validade externa e validade interna parecem ser os princípios metodológicos a serem observados na condução de avaliações de políticas e programas. Problemas multicausais ou multideterminados requerem intervenções complexas que, por sua vez, requerem avaliações compreensivas. Demandam avaliações que sejam abrangentes em termos das informações relevantes para o estágio do programa no seu ciclo de implantação, que abordem diferentes sujeitos e agentes envolvidos na oferta e usufruto dos seus serviços e benefícios. Requerem, para isso, pesquisas e estudos que se valham de métodos mistos para produção das evidências empíricas e que, por fim, as articulem mediante uma reflexão crítica e triangulada para interpretação dos resultados.

Dados não falam por si, mas pelas diferentes linhas interpretativas adotadas. Expor diferentes interpretações dos resultados observados é antes uma postura científica e pessoal honesta que uma inconsistência teórica ou fragilidade metodológica de um estudo avaliativo. Se robustez metodológica é pressuposto da boa prática de produção de conhecimento técnico e científico, é preciso sensibilidade analítica para desvendar a complexidade inerente às problemáticas sociais e programas públicos. Adequação- e não ortodoxia- metodológica é a chave para produzir evidências relevantes na avaliação<sup>5</sup>.

#### 4. A Implementação no centro da Avaliação das Políticas Públicas

Em uma perspectiva sistêmica, as dificuldades de implementação dos programas – que ocupam a maior parte do seu tempo de vida – deveriam estar no centro de preocupação dos gestores e avaliadores (Diagrama 1). É preciso redesenhar o esquema clássico do Ciclo de Políticas, de um circuito circular e sequencial de etapas de Demanda Social-Agenda Política- Formulação-Implementação-Avaliação, para um mais realístico para os gestores de programas públicos- e avaliadores- em que se reconhece a centralidade da Implementação no processo. É aí que os programas “vivem” a maior parte do tempo e onde correções, aperfeiçoamentos ou inovações incrementais determinarão o sucesso ou fracasso da intervenção pública (GUSSI; OLIVEIRA 2017). Afinal, a efetividade de um programa público depende, para além de um bom diagnóstico inicial- da demanda social, do contexto de operação e dos públicos-alvo- e de formulação de um

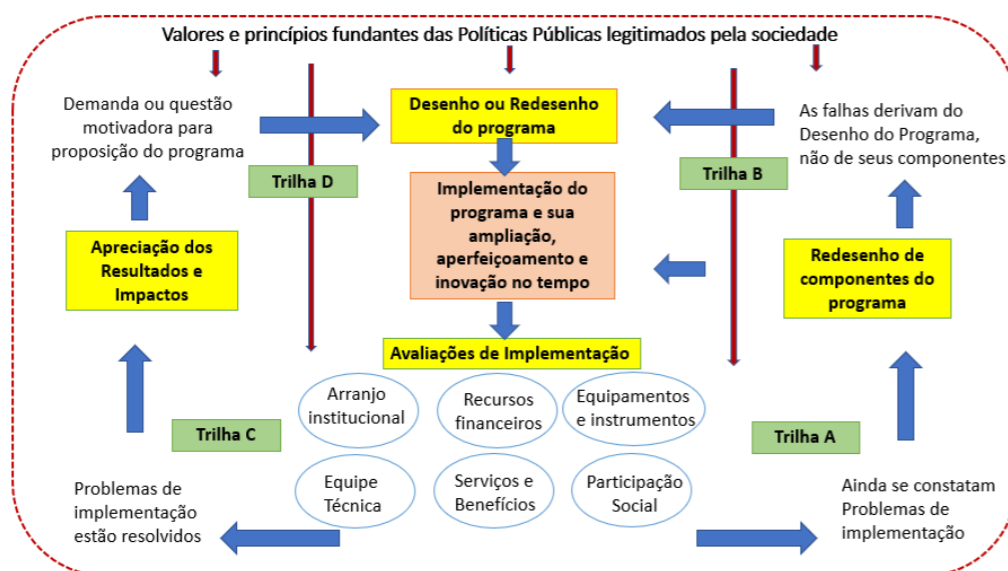
<sup>5</sup> Michael Patton, em workshop posterior ao 14º Seminário Internacional de Avaliação, em 16/08/2018, trouxe algumas metáforas brilhantes para ilustrar a importância da sensibilidade do avaliador na escolha do método mais robusto e/ou adequado para contribuir para o usuário demandante. Uma delas é a do martelo e da chave de fenda: a robustez do primeiro presta-se a situações que requerem força bruta para atingir seus objetivos; o segundo, exige habilidade motora mais fina, em situações de maior fragilidade do objeto a ser tratado. Extrapolando a metáfora, um prego de aço entra em qualquer madeira, mais densa ou não, desde que batidas robustas sejam dadas; mas se você dispõe de um estojo com chaves de fenda de diferentes tamanhos, você pode escolher a mais ajustada à densidade da madeira e tamanho do parafuso a ser colocado. Outra metáfora é do GPS e a triangulação: para obter uma localização de latitude e longitude precisa através de um aparelho de GPS não basta um ou dois satélites, mas são necessários 3 satélites; da mesma forma, resultados mais precisos e consistentes de avaliação requerem a triangulação de pesquisas, sujeitos entrevistados e de achados.

<sup>4</sup> Este é o termo com que Ravaillon (2009) denomina essa comunidade epistêmica de avaliadores que acreditam que somente avaliações experimentais são “robustas” e cientificamente legítimas na avaliação de programas e projetos sociais.

desenho apropriado para a intervenção, da identificação- e resolução- dos problemas recorrentes de implementação operacional que os programas enfrentam.

Dia após dia, lá na ponta onde os serviços são prestados, a realidade teima em revelar sua complexidade, não antecipada no desenho original da intervenção, exigindo soluções *ad hoc* emergenciais. Esses remendos acabam se tornando soluções “provisórias-permanentes” a menos que uma reflexão mais substantiva seja realizada, tão melhor quanto mais bem esclarecida por alguma estratégia de avaliação. Dia após dia, a efetividade social dos programas pode estar sendo comprometida pelas deficiências de cobertura e qualidade dos serviços e produtos entregues, decorrência dos problemas típicos e recorrentes de implementação em contextos complexos como os presentes no país, como a descontinuidade no fluxo de repasses ou restrições de financiamento; dificuldades de articulação federativa ou de relacionamento com outros agentes envolvidos; gargalos na alocação de pessoal em volume suficiente, com a capacidade técnica desejada, em condições de trabalho adequadas, com recursos técnicos e edificações apropriadas; deficiências de diálogo com usuários e de controle social.

### Diagrama 1: A Implementação no Centro da Avaliação Sistemática



Fonte: Elaboração própria.

Avaliações sistemáticas e expeditas sobre esses aspectos (trilha A no Diagrama), realizadas com diferentes agentes e atores envolvidos (operadores na ponta, técnicos ao “nível da rua”, usuários,

beneficiários, gestores etc), produzem informações que permitem perceber as lacunas e equívocos do desenho inicial da intervenção e identificar novos problemas que a realidade concreta e dinâmica vai colocando aos operadores dos programas. Em ciclos recursivos de avaliações, com a análise crítica dos achados dessas pesquisas e também dos indicadores de monitoramento, pode-se orientar a equipe do programa a fazer redesenho de processos-chave, redimensionamento de recursos, realocação de pessoal ou introduzir atividades como capacitação, que poderão promover a inovação incremental da intervenção.

Em algumas situações, em que as tentativas de correção dos problemas operacionais diagnosticados pelas avaliações parciais relevam-se soluções paliativas e frágeis, que não levam ao aperfeiçoamento de fato do programa, talvez seja o caso de reconhecer que se está diante de uma problemática maior: a inadequação do desenho do programa, de suas rotinas e/ou agentes implementadores. Talvez não seja necessário demonstrar que o programa não produz os resultados almejados e avançar mais rapidamente para discussão de um novo arranjo operativo para o programa (Trilha B), trazendo o conhecimento estruturado a partir da revisão dos achados das avaliações de implementação realizadas e o conhecimento tácito acumulados pelos gestores e técnicos na operação cotidiana das intervenções.

Em um dado momento, resolvidos ou mitigados os gargalos mais críticos na implementação do programa, coloca-se, de fato, a necessidade de avaliações somativas (trilha C). Este é o momento crítico de apreciação de resultados e impactos, mais diretos ou indiretos, mais tangíveis ou não, decorrentes do programa. Trata-se de avaliar a eficácia e efetividade da intervenção, do quanto ela atendeu a demanda social e política que motivou sua proposição, e de dimensionar seus outros efeitos – positivos e negativos- não antecipados quando do seu desenho. Tal avaliação, expressa por um conjunto amplo de evidências qualitativas e indicadores quantitativos, permitem aos decisores políticos apreciarem o mérito da política ou programa e, apoiados em considerações políticas e outros critérios imanentes às políticas públicas, optar pela continuidade da intervenção, sua modificação, expansão ou descontinuidade.

Formuladores e gestores são, então, eventualmente instados a promover mudanças pontuais, modificações mais expressivas visando sua expansão ou inovações mais radicais no desenho operacional para uma intervenção mais qualificada (trilha D). A demanda social pode ter mudado marginal ou substantivamente: se antes a questão colocada na agenda de políticas públicas era, prioritariamente, por exemplo, garantir acesso universal à escola, eliminar a fome e/ou prover o saneamento básico, a nova problemática social pode estar

requerendo maior ênfase na melhoria da qualidade da educação, alimentação suficiente e balanceada e provimento mais amplo de serviços de saúde. A escala da intervenção pode ter se ampliado, com a incorporação de novos públicos-alvo ou regiões não previstas anteriormente. Em geral, demandas antigas convivem com novas necessidades, em um mesmo território, com públicos-alvo distintos. Um novo ciclo de implementação de programas se inicia, requerendo inovações incrementais para o novo desenho operacional proposto, a serem viabilizados por avaliações de processo; mais à frente, virão as avaliações somativas, que permitirão apreciações sobre a efetividade da nova intervenção e o ciclo se completa novamente...

## 5. À Guisa de Conclusão: a necessidade de critérios abrangentes na Avaliação

Em qualquer das trilhas, em todas as etapas, da incorporação da Demanda Social como Políticas Pública, do desenho de programas associados e nas avaliações daí decorrentes, na implementação ou na apreciação somativa, não se deve esquecer dos valores e princípios fundantes e legitimadores das intervenções, específicos para cada sociedade e momento histórico. No Brasil, valores republicanos e princípios de cidadania social estão explicitados na Constituição de 1988 e por um conjunto amplo de institutos complementares como leis, estatutos, convenções internacionais, pactos interfederativos, planos nacionais etc. Assim, na avaliação de políticas e programas no Brasil não se pode deixar de considerar os critérios imanentes que legitimaram o atendimento da demanda pública e do desenho da intervenção proposta tais como universalidade de acesso, equidade de oferta, reparação e/ou respeito à diversidade identitária-cultural, sustentabilidade ambiental, entre tantos outros princípios mais específicos como economicidade e probidade administrativa.

Não cabe aqui uma discussão mais ampla de valores, critérios e parâmetros de avaliação de mérito de programas públicos e projetos sociais. Essa é certamente uma discussão necessária no Brasil, já tendo sido realizado em outras sociedades. Nos EUA um número grande de pesquisadores no campo travou esse debate há várias décadas. À época, como comentado anteriormente, os investimentos públicos em programas de combate à pobreza, promoção da qualidade da educação, construção de moradias, qualificação profissional e revitalização urbana requeriam a definição de um conjunto padrão de critérios que distintas equipes de avaliadores, voltados à análise de diferentes intervenções e públicos-alvo, pudessem partilhar e tornar

as avaliações mais comensuráveis e, em alguma medida, comparáveis na estreita margem de intersecção de problemas e contextos comuns. Como bem mostra Bauer (2011), o debate sobre critérios de mérito na avaliação iniciado nos anos 1960 - com Michael Scriven, Donald Campbell e Daniel Stufflebeam- ganhou força nas décadas seguintes - com Egon Guba e Yvonna Lincoln, Carol Weiss, Thomas Schawndt- culminando com sistematização de protocolos por associações técnico-científicas-profissionais de avaliação dos EUA, Europa e, mais recentemente, na América Latina<sup>6</sup>.

De uma perspectiva pragmática, entre as diversas propostas de parâmetros valorativos disponíveis, os critérios de avaliação definidos pelo comitê de avaliadores da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (DAC/OCDE) há mais de 25 anos atrás parecem constituir a principal referência para avaliação de mérito de políticas, programas públicos, projetos sociais e projetos de desenvolvimento pelo mundo afora. A concisão, universalidade e adaptabilidade da proposta conceitual e sua adoção pelas agências especializadas nas Nações Unidas certamente contribuíram para isso. Não é uma proposta tão minimalista como as adotadas por agências internacionais de fomento - centrada em parâmetros economicistas- nem tão exaustivas como as advogadas pela Associação Americana de Avaliação<sup>7</sup>. Abarca valores para julgamento de mérito de programas públicos e projetos sociais legitimados pela experiência histórica da construção do Estado de Bem-Estar e das Políticas Públicas nos países centrais. Essa universalidade de princípios republicanos tem se mostrado resiliente e também adaptável em diferentes contextos de avaliação, sejam eles de projetos de cooperação internacional, políticas nacionais, programas públicos setoriais ou projetos sociais de pequena escala.

São cinco os critérios de avaliação “DAC/OCDE”, abordando o mérito de programas e projetos quanto à relevância, eficácia, eficiência, sustentabilidade e impacto (PNUD 2009). De forma simplificada, Relevância de um programa ou projeto está associado ao grau de pertinência do mesmo às demandas públicas prioritárias, isto é, sua aderência à agenda de prioridades políticas de uma determinada sociedade. Eficácia de um programa ou projeto é um atributo relacionado ao grau de cumprimento dos objetivos do mesmo ou de atendimento da demanda motivadora do programa. Eficiência, por outro lado, está associado à qualidade e preocupação de como os recursos são utilizados na produção dos resultados do programa. A Sustentabilidade refere-se à capacidade do programa ou projeto em gerar mudanças permanentes na realidade em que atuaram. Por fim, o Impacto diz respeito aos efeitos de médio e longo prazo sobre os beneficiários e sociedade - positivos ou não- direta ou

<sup>6</sup> Vide, nesse sentido, o documento compilado por Rodriguez Billela et al (2016), consolidando a discussão sobre Dimensões e Diretrizes para Avaliação para a América Latina e o Caribe desde 2014 no âmbito da Rede Latino-americana de Avaliação, em que são apresentados 30 princípios e/ou critérios de avaliação.

<sup>7</sup> Vide, nesse sentido, os 17 critérios apresentados em [https://www.wmich.edu/sites/default/files/attachments/u350/2014/values\\_criteria.pdf](https://www.wmich.edu/sites/default/files/attachments/u350/2014/values_criteria.pdf)

indiretamente atribuíveis ao programa ou projeto. Em geral, quando considerados os impactos positivos, emprega-se alternativamente o termo Efetividade.

No Brasil atual, avaliações que podem fazer diferença são aquelas que, do ponto de vista político, estejam referidas aos valores republicanos de uma sociedade mais justa, solidária e coesa, idealizados na Constituição de 1988. Do ponto de vista metodológico, avaliações que podem fazer diferença são aquelas que partem de perspectivas mais plurais e estejam voltadas à identificação dos gargalos de implementação dessas intervenções públicas. São essas avaliações que abrirão possibilidades de redesenho de intervenções para, inclusive, integrar mais atividades e mitigar parte da fragmentação com que os programas sociais se encontram. São desses esforços que virão as inovações necessárias à ampliação da efetividade social das políticas e programas.

## Bibliografia

BAMBERGUER, M.; SEGONE, M.; TATEOSSIAN, F. **Evaluating the Sustainable Development Goals With a “No one left behind” lens through equity-focused and gender-responsive evaluations.** New York: UN Women, 2016.

BAUER, A. **Avaliação de impacto de formação docente em serviço: o programa Letra e Vida.** São Paulo, USP, 2011 (Tese de Doutorado em Educação), capítulo 1.

CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. **O Brasil sem miséria.** Brasília: MDS, 2014.

CEJUDO, G. Discurso y políticas públicas: el enfoque construtivista. In: MERINO, M.; CEJUDO, G. **Problemas, decisiones y soluciones.** México: CFE-CIDE, 2010.

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 49(2):103-124, 1998

DEMO, P. **Pesquisa e Informação Qualitativa.** Campinas/SP: Papirus, 2001.

GUSSI, A.F.; OLIVEIRA, B. R. Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas. In. **Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**, Brasília, 2017.

IMAS, L.G.M.; RIST, R. **The road to results: designing and conducting effective development evaluations.** Washington: World Bank, 2009.

JANNUZZI, P.M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas.** Campinas: Alínea, 2016a.

JANNUZZI, P.M. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. **Desenvolvimento em Debate**, v.4, n.1, 2016b, p. 117-142.

KROPF, S.P.; FERREIRA, L.O. A prática da ciência: uma etnografia no laboratório. **História Ciências Saúde-Manguinhos**, 4, p. 589-597, 1998.

MONTAGNER, P.; MULLER, L. H. Apresentação. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, v. 24, p. 7-17, 2015

MCDAVID, J. HAWTHORN, L. **Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice.** Thousand Oaks; Sage, 2006.

MINAYIO, C. et al. **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais.** Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2005.

PATTON, M. Q. **Qualitative evaluation and research methods.** Thousand Oaks, Sage, 1990.

PATTON, M.Q. **Utilization-focused evaluation: the next century text.** Thousand Oaks, Sage, 1997.

PORTER, T. **Thrust in numbers.** New Jersey: PUF, 1996.

PNUD. **Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los resultados de Desarrollo.** Nova York, 2009.

RAVALLION, M. Should the randomists rule? **Bekerley Eletronic Press**, p.1-5, fev. 2009.

RODRIGUEZ BILELLA, P.D. et al. **Diretrizes para Avaliação para a América Latina e o Caribe.** Relac, Buenos Aires, 2016.

ROSSI, P. The Iron Law of Evaluation and other Metallic Rules. MILLER, J. LEWIS, M. **Research in Social Problems and Public Policy.** Jai Press, Vol. 4, p. 3-20, 1987.

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



SAGI. **SAGI: informação e conhecimento para as políticas de desenvolvimento social**. 1ed. Brasília, 2016.

WEISS,C. Where Politics and Evaluation Research Meet. **Evaluation Practice**, 14 (1): 93-106, 1993.

WORTHERN,B.R. et al. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. São Paulo, Ed.Usp/Gente, 2004.

YANES,P. La experiencia de evaluación de programas sociales en la Ciudad de México. ENAP. **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais**. Brasília, 2009, p.79-88.

## ✓ Experiências recentes de implementação e análise de políticas públicas no campo da cultura

Dra. Lia Calabre<sup>1</sup>

<sup>1</sup> FCRB

**Resumo:** O campo das políticas culturais nasce no século XX, se consolida a partir de 1950. Isso não significa que projetos e ações na área da cultura e das linguagens artísticas não fossem implementados pelo Estado, porém é a partir desse período que temos a entrada da área na estrutura organizacional do Estado, sendo operada a partir de lógicas, ferramentas e expertise oriunda das políticas públicas. No caso específico do Brasil a construção de políticas públicas de cultura, de maneira democrática ocorre efetivamente nos anos 2000. No governo do Presidente Lula tivemos o cantor e compositor Gilberto Gil à frente do Ministério da Cultura (2003-2008). Na gestão do Ministro Gil, teve início um intenso trabalho de construção de políticas públicas de cultura em bases democráticas e participativas. O presente artigo pretende recuperar um pouco da trajetória da construção das políticas públicas no campo de cultura no Brasil no século XXI, refletindo sobre algumas experiências de avaliações de algumas dessas políticas, em especial sobre o Programa Cultura Viva.

**Palavras-chave:** políticas públicas de cultura, Programa Cultura Viva, avaliação de políticas de cultura; Ministério da Cultura

### EN Recent experiences in the implementation and analysis of public policies in the field of culture

**Abstract:** The field of cultural policies rises in the 20th century, and by the Fifties it is consolidated. This does not mean that projects and actions were not implemented by the State before, in cultural and artistic areas. However, it is from the Fifties onward that cultural policies become a part of the organizational structure of the State, being operated with a basis in the logic, tools and expertise of public policies. In the specific case of Brazil, the construction of effectively democratic public cultural policies occurs in the first years of the 21st century. During President Lula's government, the Minister of Culture was the composer and singer Gilberto Gil (2003-2008). In this period, an intense program of creation of public cultural policies, with solid democratic and participative bases, began to take place. This article attempts to recover part of the history of the creation of public policies in the cultural field in 21st-century Brazil, thinking about assessment experiences of some of these policies, especially about the Programa Cultura Viva (Live Culture Program).

**Key-words:** cultural public policies; Programa Cultura Viva; assessment of cultural policies; Ministry of Culture

### ES Experiencias recientes de implementación y análisis de políticas públicas en el campo de la cultura

**Resumen:** El campo de las políticas culturales nace en el siglo XX y se consolida a partir de 1950. Eso no significa que proyectos y acciones en el área de la cultura y de los lenguajes artísticos no fueran implementados por el Estado, sino que es a partir de ese período que tenemos la entrada del área en la estructura organizacional del Estado, siendo operada a partir de lógicas, herramientas y experiencia oriunda de las políticas públicas. En el caso específico de Brasil, la construcción de políticas públicas de cultura de manera democrática ocurre efectivamente en los años 2000. En el gobierno del Presidente Lula tuvimos un cantor y compositor, Gilberto Gil, al frente del Ministerio de Cultura (2003-2008). En la gestión del Ministro Gil, tuvo inicio un intenso trabajo de construcción de políticas públicas de cultura en bases democráticas y participativas. El presente artículo pretende recuperar un poco de la trayectoria de la construcción de las políticas públicas en el campo de la cultura en Brasil en el siglo XXI, reflexionando sobre experiencias de evaluaciones de algunas de estas políticas, en especial sobre el Programa Cultura Viva.

**Palabras-clave:** políticas públicas de cultura, Programa Cultura Viva, evaluación de políticas de cultura, Ministerio de Cultura de Brasil.

### FR Expériences récentes dans la mise en œuvre et l'analyse de politiques publiques dans le domaine de la culture

**Résumé:** Le champ des politiques culturelles est né au XXe siècle et s'est consolidé à partir de 1950. Cela ne signifie pas que les projets et les actions dans le domaine de la culture et des langages artistiques n'aient pas été mis en œuvre par l'État, mais c'est à partir de cette période que ce domaine est entré dans la structure organisationnelle de l'État, fonctionnant à partir de logiques, d'outils et de compétences provenant des politiques publiques. Dans le cas spécifique du Brésil, l'élaboration de politiques publiques culturelles, de manière démocratique, s'est mise en place dans les années 2000. Au sein du gouvernement Lula, un travail intense de construction des politiques publiques de la culture sur des bases démocratiques et participatives a été engagé par le ministère de la Culture, alors dirigé par le chanteur et compositeur Gilberto Gil (2003-2008). Cet article a pour objectif de retracer la trajectoire des politiques publiques culturelles au Brésil au XXIe siècle, en analysant quelques-unes des expériences d'évaluations de ces politiques, en particulier le Programme de la Culture Vivante ("Programa Cultura Viva").

**Mots-clés:** politiques publiques culturelles; Programme de la Culture Vivante ("Programa Cultura Viva"); évaluation des politiques culturelles; Ministère de la Culture.

## Experiências recentes de implementação e análise de políticas públicas no campo da cultura

A história da elaboração e da implementação de políticas de cultura no Brasil, até os anos 2000, esteve vinculada aos períodos de exceção democrática no Brasil. Com a chegada do Presidente Lula ao poder (2003) e o início da gestão do Ministro Gilberto Gil (2003-2008), o país passou a vivenciar a implementação de um projeto de construção de uma política cultural assentada em bases democráticas e participativas.

Uma inovação, realizada logo de início, foi a estruturação interna do Ministério da Cultura em secretarias das diversas políticas a serem implementadas. Assim surgem as secretarias destinadas a: diversidade e identidade cultural; articulação institucional; políticas culturais, financiamento à cultura, e programas e projetos culturais (logo transformada em Secretaria de Cidadania Cultural e atualmente Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural). Esta última foi responsável pelo lançamento do Programa Arte, Educação e Cidadania - Cultura Viva que obteve um grande destaque entre as ações do MinC, em especial, por atender a uma parcela da população que, em sua grande maioria, nunca havia acessado recursos públicos.

O presente artigo pretende recuperar parte da trajetória da construção das políticas públicas no campo de cultura no Brasil no século XXI, refletindo sobre algumas experiências que buscaram realizar análises e avaliações de algumas dessas políticas, em especial sobre o Programa Cultura Viva.

O Programa Cultura Viva estava baseado, desde seu nascimento, em um desenho que permitia um conjunto de inovações no campo da gestão da cultura brasileira, duas delas merecem ser aqui destacadas. A primeira delas é a de que os tipos de atividades a serem desenvolvidas não eram pré-delimitadas, a ideia central era a de fortalecer o que já estava sendo realizado nas localidades. A segunda é o fato do projeto ter sido iniciado já como um programa, com um conjunto de ações integradas e não a partir de iniciativas isoladas, o que configura o desejo da construção de uma política pública. Logo abaixo voltaremos do Programa.

A gestão do Ministro Gil é paradigmática. Foi construída de maneira a fornecer efetividade a alguns preceitos constitucionais que haviam sido estabelecidos na Constituição de 1988. Na tentativa de alterar uma conjuntura de ausência de políticas públicas de cultura, o MinC, na fala do Ministro Gil, o Ministério passou a atuar em três frentes: “ampliando o conceito de cultura; valorizando os conceitos de política pública, planejamento e ação sistêmica; mudando diretrizes e metas e elevando a capacidade de trabalho, para dar um sentido prático às novas visões e atitudes.” (Almeida, 2013, p.354)

Buscando, tanto criar uma efetiva presença nacional, quanto operar dentro das novas diretrizes e estratégias de ação do MinC, algumas iniciativas foram criadas. Em 06/07/2004, foi estabelecida a Portaria Ministerial nº 156, que criou o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – CULTURA VIVA, com o objetivo de: “promover o acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural, assim como de potencializar energias sociais e culturais, visando à construção de novos valores de cooperação e solidariedade”. O Programa era destinado prioritariamente à população de baixa renda; estudantes da rede básica de ensino; comunidades indígenas, rurais; agentes culturais, artistas, professores e militantes que desenvolvem ações no combate à exclusão social e cultural, aos quais foram acrescidos, através da Portaria nº 82, de 2005, quilombolas e gays, lésbicas, transgêneros e bissexuais. Ou seja, o programa é destinado a segmentos da população que tradicionalmente não tinham suas práticas culturais valorizadas pelo Estado nem acessavam recursos públicos para a realização das mesmas.

A forma de acesso aos recursos do Programa se daria através de editais: “editais de divulgação que convidem organizações privadas sem fins lucrativos e instituições públicas, legalmente constituídas que desenvolvam ações culturais e sociais, a apresentar propostas de participação e parceria nas diferentes ações do mesmo”. (MinC. Portaria nº 156) A Portaria é simples e sintética, mas os desdobramentos e a aplicação do Programa Cultura Viva, rapidamente, ganham dimensões efetivamente nacionais.

O Programa Cultura Viva é composto por várias ações, mas teve a ação Ponto de Cultura como eixo central. O Ponto de Cultura é a denominação que recebe a organização e/ou instituição que é selecionada em edital público e conveniada – essa é a denominação e definição mais formal burocrática, pois de alguma maneira, todos os que concorrem ao edital são, em sua essência, pontos de cultura, só não haviam recebido essa chancela do MinC. O critério de seleção está baseado no enraizamento territorial ou setorial que ação cultural já realizada. Um dos requisitos é o de atender a territórios com maior grau de vulnerabilidade.

Um elemento fundamental na base do Programa é o da criação de redes entre os Pontos de Cultura. A Portaria Ministerial de criação do Programa prevê, dentro do valor do repasse de recursos ao conveniado, a entrega de um kit de cultura digital - que é a segunda ação prioritária do programa, devendo estar presente em todos os pontos. A ação cultura digital implicava no recebimento, por cada um dos Pontos, de um estúdio multimídia. O equipamento, na filosofia do programa, cumpria um papel estratégico e cultural: “Desta forma, cada comunidade pode gravar sua música, registrar sua imagem colocá-las no ar, exercitando o processo de troca cultural entre

os Pontos.” (MinC.s.d:25) O Programa traz entre seus princípios o do compartilhamento tanto de informações, quanto das atribuições de gestão, no qual, na visão dos elaboradores tratava-se de:

*Uma rede digital interligando todos os Pontos de Cultura viabilizará, em escala nacional, experiências de compartilhamento da gestão pública, inovando no processo de controle e participação em políticas públicas. Trata-se de uma tentativa de adotar uma concepção ampliada de política na qual a sociedade civil deve ocupar espaços participativos de deliberação pública, sem ter que assumir responsabilidades que deveriam ser próprias do Estado, preservando sua autonomia. (MinC,s.d, p.25)*

Para ser selecionada, segundo os editais, a instituição candidata deveria atender a um dos públicos ou ações considerados prioritários e listados a seguir: estudantes da rede pública de ensino; adolescentes e jovens adultos em situação de vulnerabilidade social; populações de baixa renda, habitando áreas com precária oferta de serviços públicos e de cultura; integração entre universidade e comunidade; habitantes de regiões com grande relevância para a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental; habitantes de comunidades indígenas, quilombolas e rurais; e, portadores de necessidades especiais. Para fins de julgamento do projeto também eram levadas em conta que apresentasse propostas inovadoras em termos de processos criativos continuados; interface com a cultura digital em software livre; ações de formação cultural, documentação e registro nas comunidades em que atuam; geração de renda através da cultura; e, capacidade de agregar outros atores sociais e parceiros públicos ou privados, garantindo a sustentabilidade futura da proposta.

Os valores repassados para cada Ponto de Cultura eram modestos. O destaque do programa estava mais no recorte de público escolhido e na própria modalidade de seleção, que tem por princípio respeitar e potencializar ações, do que necessariamente no volume individual de recursos fornecidos

### **O Programa Cultura Viva e os processos de avaliação de políticas públicas**

Ainda que o MinC não tivesse a prática de realizar avaliações sistêmicas em seus programas e ações, o Programa Cultura Viva, recebeu um tratamento diferenciado. O caráter inovador do mesmo já apontava para uma série de possíveis problemas em sua operacionalidade.

Nas considerações sobre o Programa, o IPEA nos informa que:

*O número de assuntos e sua complexidade demonstram a seriedade, a vontade dos decisores e gestores do programa Cultura Viva, mas também as dificuldades em estabelecer uma visão estratégica. As ações – escola viva, cultura digital, economia solidária, trabalho, artes, diversidade cultural, etc. - multiplicaram-se sem que a elas correspondessem os necessários requisitos institucionais para conduzi-las e mesmo monitorá-las. (IPEA, 2011, p.18)*

O Programa, na sua primeira década, passou três avaliações de grande porte. A primeira conduzida pelo Laboratório de Políticas Culturais (LPP) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), sob a coordenação do Núcleo de Políticas Públicas de Cultura, e a duas seguintes conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

A avaliação do LPP foi iniciada em dezembro de 2005 e visava abranger os 152 Pontos de Cultura selecionados pelo primeiro edital e ativos naquele momento. O levantamento de informações foi realizado através de formulário enviado eletronicamente (uma pesquisa de abrangência censitária à distância). As respostas começaram a ser processadas em abril de 2006, quando foi atingida a marca de 100 respondentes (número estabelecido previamente como mínimo a ser alcançado). A pesquisa contou também com 20 visitas técnicas aos Pontos. É importante ressaltar que vários deles ainda não haviam conseguido se conveniar com o MinC ou iniciar as atividades e que as bases de dados do próprio Ministério sobre a gestão do próprio Programa possuía um grande número de inconsistências. A pesquisa tinha como objetivo geral a avaliação e o monitoramento do Programa, buscando entender o alcance e o impacto da iniciativa e como objetivos específicos:

- a) Estabelecer um marco analítico para o melhor entendimento do processo de implementação e desenvolvimento dos Pontos de Cultura, que possibilite a verificação da consonância dos projetos em cursos com as metas, concepções, linhas de ação e atuação definidas pelo Programa Cultura Viva;
- b) Fornecer dados e indicadores (quantitativos e qualitativos) que permitam apreciar a dinâmica e modalidades de implementação e desenvolvimento dos Pontos de Cultura;
- c) Elaborar e testar metodologias de avaliação processual que forneçam subsídios analíticos e estratégicos para o fortalecimento do trabalho nos Pontos de Cultura e na gestão do Programa Cultura Viva;
- d) Elaborar subsídios teóricos que permitam apoiar a gestão

e execução do Programa Cultura Viva, no contexto de uma política pública de cultura inclusiva e democrática; e

- e) A formulação de alternativas destinadas a fortalecer sua eficiência, eficácia e efetividade social. (Cultura MINC – Programa Cultura Viva, 2006, pp-5 e 6)

A segunda avaliação do Programa, foi realizada em 2007 e 2008, pelo IPEA. Foi realizada uma pesquisa censitária e de um universo inicial de 526 pontos, dos quais apenas 386 (73%) foram considerados – 7% estavam com suas atividades suspensas; 5% não haviam ainda iniciado as atividades; 2% não foram encontrados; 4% estavam desativados e 1% haviam concluído atividades. (Silva. 2010:64) O desenho de avaliação do Ipea (com uma larga expertise em avaliação de políticas públicas), estava voltada tanto para a efetividade do Programa no território, quanto para os problemas operacionais existentes dentro da própria Secretaria e do MinC, que impactavam diretamente na efetividade do mesmo.

A partir dos resultados da segunda pesquisa o IPEA constatou que havia a necessidade de desenhar um outro modelo investigativo que pudesse dar conta de algumas das especificidades do programa – algo mais etnográfico, mas que os resultados que fizessem algum sentido no campo das avaliações tradicionais de políticas públicas.

Sobre a segunda pesquisa, o Ipea considerava que o grande desafio da análise, continuava a ser o de avaliar os diferentes elementos que compunham o Programa. Não bastava trabalhar somente com as informações que diziam respeito ao apoio financeiro (que de alguma maneira eram capturados nos momentos das prestações de contas), era necessário capturar informações sobre, por exemplo, a criação efetiva de uma possível nova lógica operacional assentada na autonomia e fortalecimento dos atores sociais envolvidos.

Segundo a análise do Ipea, a diversidade das instituições com perfis e atuações completamente distintos entre si, se por um lado pode ser considerada como a potência do Programa, na lógica das políticas públicas, trazia grandes dificuldades para o processo de avaliação. Para os analistas: “a heterogeneidade é algo que necessariamente se faz presente e tem reflexo imediato na análise do programa tornando praticamente impossível tecer generalizações durante o processo de avaliação”. (Ipea,2011, p.28)

Vejamos algumas questões presentes nas duas pesquisas censitárias e que nos revelam um pouco da evolução do Programa. Tendo em vista que o elemento comunicação e trabalho em rede era tido como fundamental dentro do mesmo, o conhecimento que os Pontos possuíam das outras ações do Programa, dos conceitos norteadores e do conjunto das ações do MinC passa a ser revelador da eficácia, ou não, do processo comunicativo. Na primeira pesquisa

(LPP) havia uma pergunta acerca do conhecimento de outras ações do Ministério. Questão que na segunda pesquisa (IPEA) é complexificada, pois tratava-se não somente de conhecer outras ações mas, também, aderir ou interagir com as mesmas

Vejamos o resultado sobre algumas ações. Sobre a Ação Agente Cultura Viva: na primeira pesquisa 89% dos Pontos conhecia bem a ação, mas a segunda já nos informava que somente 41% interagiu com ela. A ação Cultura Digital, como já foi dito, tinha um papel fundamental, inclusive para potencializar o uso do equipamento multimídia. Na primeira pesquisa, 53% dos Pontos conhecia bem a Cultura Digital, 34% havia ouvido falar muitas vezes e 12% havia ouvido falar poucas vezes. Na segunda pesquisa vemos que a relação havia sido ampliada e 61% dos pontos interagiu com a Cultura Digital, ainda que 33% não tivesse nenhum contato – um percentual muito alto de ausência para uma ação estratégica do Programa. Ambas as ações eram estratégicas, tinham o papel fundamental de ampliação das potencialidades das ações.

Na percepção sobre a participação no processo de seleção, na primeira pesquisa 35% dos Pontos declarou que as informações e esclarecimentos do Minc foram insatisfatórios e 8% insuficientes. Na segunda pesquisa, o problema se manteve com 11% declarando que o Minc não esclarecia as dúvidas, 10% com dificuldades de comunicação com o Ministério. Um problema frequente e que impactou fortemente nas ações foi o do atraso na liberação das verbas. Na primeira pesquisa, 87% dos Pontos declarou que as verbas foram liberadas com atraso. A segunda pesquisa identifica o crescimento do problema de fluxo das parcelas. Por exemplo, dos 195 conveniados em 2005, que em início de 2008 já deveriam ter recebido as cinco parcelas, somente 19 (ou seja 10% do total) tinha conseguido recebê-las e outros 65 haviam recebido apenas duas parcelas. (Silva.2010:99)

Alguns problemas tem sido recorrentes ao longo de toda a existência do Programa. Na terceira avaliação o Ipea ressalta que “o excessivo encantamento com os imprescindíveis elementos discursivos em detrimento dos cuidados com aspectos operacionais são índice, embora apenas provável, de deficiência nos outros planos das políticas, isto é, do plano normativo-estratégico e do plano operacional”. (Ipea.2011:60) A análise também propõe algumas ações para minorar os problemas tais como: pactuação de critérios, formação continuada, capacitações técnicas no processo de conveniamento; permissão de pagamento de consultores em contabilidade, entre outros. E complementa com recomendações sobre a necessidade de “elaboração de documentos precisos e exatos na descrição de normas, tipificação estratégica das relações do poder público com a sociedade civil e a criação de capacidades de agenciamento coletivo das ações”. (Idem.p.66)

## O Cultura Viva em ações mais federalizadas

O Programa Cultura Viva chegou ao ano de 2008 com quase 2.500 pontos apoiados. Como resultado ocorreu também a ampliação dos problemas, tais como: as dificuldades de conveniamento, a falta de equipe técnica bem treinada para o atendimento dos pontos, a incapacidade de prestação de contas de diversos pontos interrompendo o fluxo do repasse das parcelas conveniadas e uma cobrança muito mais rigorosa dos órgãos de controle sobre o Ministério da Cultura.

A criação de uma estratégia de descentralização de recursos para os estados e municípios, obedecendo a uma lógica maior da federalização das ações, de certa maneira, evitou o travamento operacional do programa como um todo. Ao longo dos anos de 2009 e 2010, os problemas foram se agravando, havia questões desde impedimento de conveniamento de instituições selecionadas, até rejeições sistemáticas de prestações de contas.

Com o início da gestão da Presidente Dilma Rousseff e a chegada da Ministra Ana de Holanda na pasta da Cultura, os problemas se agravaram. Ainda assim, o processo de descentralização de recursos para os estados e alguns municípios foi mantido, permitindo uma sobrevivência ao programa no âmbito local.

É interessante resaltar que a potência discursiva do Programa, por outro lado, também havia crescido muito e que, mesmo com os entraves burocráticos, se fortalecia. O Cultura Viva havia sido elaborado de maneira a permitir o gerenciamento mais livre das atividades. Com a forma da utilização dos recursos diretamente vinculada a proposta de atividades apresentada no projeto e o acompanhamento da utilização dos recursos feito de maneira pontual, os maiores problemas surgiram nas prestações de contas intermediárias das parcelas ou na hora da finalização do projeto.

Este procedimento tem seu lado positivo e o negativo, na medida em que a autonomia das decisões é um elemento importante, mas, limitado, pelas regras legalmente estabelecidas de utilização de recursos públicos. A principal consequência é uma de inadequação da proposta de gerenciamento de recursos financeiros estabelecida pelo Programa às formas tradicionais de investimento público, convênios e repasses. (Calabre.2009c, p.37)

A gestão que se iniciou com a Ministra Ana de Holanda, em 2011, terminou gerando uma quase paralisia do Programa. O Minc, nesse momento, passou também por reformas estruturais. As secretarias de Identidade e Diversidade e de Cidadania Cultural foram fundidas, acarretando um grande esforço administrativo de reunir os programas implementados pelas duas secretarias que dialogavam, mas que tinham total autonomia. A partir de então foi criada a Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC)

Em 2012, foi realizado um grande esforço, com a contribuição do Ipea, para elaborar um novo desenho do Programa Cultura Viva, no qual as questões da diversidade cultural estivessem presentes. Ao mesmo tempo em que a SCDC se empenhou na busca de soluções para problemas tanto de conveniamento, quanto de prestação de contas que se arrastavam ao longo de anos.

O resulta prático foi o da promulgação em 30 de dezembro de 2013, da Portaria Ministerial nº 118, que reformulou o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva, que passa a se chamar Programa Nacional de Promoção da Cidadania e da Diversidade Cultural – Cultura Viva, visando a:

- I - promover o acesso aos meios de criação, formação, pesquisa, fruição, produção e difusão cultural;
- II - potencializar energias sociais e culturais com vistas à construção de novos valores de cooperação e solidariedade;
- III - reconhecer e proteger a diversidade das expressões culturais, a convivência e o diálogo entre diferentes, o intercâmbio cultural nacional e internacional, o respeito aos direitos individuais e coletivos;
- IV - estimular a participação e o protagonismo social na elaboração e na gestão compartilhada e participativa das políticas públicas da cultura, amparado em mecanismos democráticos de diálogo
  - com a sociedade civil;
- V - promover o direito à cultura como elemento essencial para o exercício da cidadania, a diversidade cultural em suas múltiplas expressões simbólicas e a atividade econômica no campo cultural;
- VI - fomentar a sustentabilidade e o empreendedorismo;
- VII - valorizar e fomentar iniciativas culturais já existentes na sociedade civil ou em outras esferas da federação;
- VIII - estimular o uso e a apropriação dos códigos, linguagens artísticas e espaços disponíveis para ações culturais; e
- IX - ampliar o acesso da população brasileira às condições de exercício dos direitos culturais. (Minc. Portaria nº 188, 2013)

Na segunda gestão da Presidente Dilma, assumiu o Ministério Juca Ferreira, e algumas ações, como o Cultura Viva, deveriam passar por reformulações e reativamentos. Entretanto, o início do processo de impeachment da Presidente, seguido das ações contra a área da cultura levadas a cabo pelo governo ilegítimo, vem colocando políticas, programas e ações em risco. Alguns desdobramentos e novos editais territoriais continuaram a ocorrer, junto com uma paralisia no nível central do governo.

## Para concluir

Os gestores do Programa Cultura Viva, desde o início, tinham a consciência dos problemas que poderiam vir a enfrentar ao propor um modelo tão diferenciado de programa, logo, se preocuparam em contratar pesquisas externas de avaliação para o mesmo. Pode parecer contraditório, mas entre as principais críticas dos técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) ao Programa está a da ausência de planos de monitoramento e avaliação integrados ao processo inicial de planejamento e implementação da ação pública – o Ipea realizou duas das três avaliações às quais o Cultura Viva foi submetido. Segundo o Instituto “o desenvolvimento das ações, a implementação e a avaliação não foram lineares, e que o próprio programa foi se constituindo ao longo do tempo”. Ipea (2011:80) Nesse ponto o Ipea expõe uma fragilidade do Programa ao afirmar que faltou ao Cultura Viva “o estabelecimento, desde seus primórdios, da construção de uma base de dados compartilhada e atualizada, de maneira a permitir o conhecimento de informações mínimas compondo um perfil básico das instituições integrantes” do mesmo. Ipea (2011:80)

A opção em estruturar o Programa menos em desenhos fechados e mais em conceitos como autonomia, protagonismo e empoderamento, gerou excelentes resultados de apropriação discursiva, mas efeitos mais restritos no território da gestão de recursos públicos por instituições da sociedade civil. Tais questões estão, sem dúvida, diretamente ligadas a história da construção social do país, originado de uma sociedade desigual, com muitos escravos e poucos senhores, com mais de quinhentos anos de esforço intenso das camadas dominantes de manutenção de uma ideologia que desqualifica os fazeres e os saberes das camadas dominadas.

A proposta do MinC extrapolou a tradicional forma assistencialista de comportamento do Estado em relação às camadas populares, aos grupos menos privilegiados da sociedade. Entretanto a lógica de construção das políticas públicas está assentada em uma série de ferramentas e instrumentos burocráticos que tratam de maneira teoricamente igual, os desiguais, ou seja, não há espaço para a diversidade cultural e para as desigualdades social, econômica e política que nos compõem. Os mecanismos de controle, as cobranças das prestações de contas não consideram, em nenhum grau, as especificidades das atividades e dos públicos atendidos pela ação ou política.

## BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Armando, et all. (org.) (2013) Cultura pela palavra: coletânea de artigos, discursos e entrevistas dos ministros da Cultura 2003-2010/ Gilberto Gil & Juca Ferreira. Rio de Janeiro: Versal.

BARBOSA, Frederico e CALABRE, Lia (orgs.) (2011) Pontos de cultura: olhares sobre o Programa Cultura Viva. Brasília: Ipea.

CALABRE, Lia. (2013) “Políticas culturais no Brasil do século XXI: cenários e desafios”. In: COSTA, Frederico Lustosa da. *Política e gestão cultural: perspectiva Brasil e França*. Salvador, Edufba.

\_\_\_\_\_. (2009b) Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI. Rio de Janeiro: Ed; FGV.

\_\_\_\_\_. (2009c) “O programa Cultura viva: riqueza e desafios na gestão das atividades culturais”. In: MinC/SCC. Seminário Internacional do programa Cultura Viva: novos mapas conceituais. Pirenópolis.

CHAUÍ, Marilena. (2006) Cidadania cultural: O direito à cultura. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

IPEA. *Cultura Viva: as práticas de pontos e pontões*. Ipea / Coordenação de Cultura. Brasília: Ipea, 2011.

MINC. Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária. 3ª. Ed.- revisada. Brasília. S.d.

Cultura MINC – Programa Viva. Avaliação Piloto – relatório final. (2006) Coordenação e execução: Núcleo de Políticas Públicas de Cultura do Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, setembro/2006.

MINC.(2009) Relatório Anual do Programa Mais Cultura. Brasília: Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura – MINC. (mimeo)

MINC. (2010) Cultura em três dimensões. Material informativo: as políticas do Ministério da Cultura de 2003 a 2010. Brasília: MinC.

RUBIM, Antônio Albino Canelas (org.) (2010) Políticas culturais no governo Lula. Salvador, Edufba.

SILVA, Frederico A. Barbosa. (2011) “O Programa Mais Cultura, o Fundo Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura”. In: SILVA, Frederico A. Barbosa; et all (org.) As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. Brasília: Ipea.

SILVA, Frederico A. Barbosa e ARAÚJO, Herton Ellery (org.) (2010) Cultura Viva: avaliação do programa arte, educação e cidadania. Brasília: Ipea.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso. 09/11/2004. In: MinC. Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária. 3ª. Ed.-revisada. Brasília. S.d.



## ✓ A quantas anda a avaliação de políticas públicas com foco no desenvolvimento territorial?

Catia Wanderley Lubambo<sup>1</sup>

Luan Nunes de Oliveira<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Coordenadora de los Programas Institucionales de la Fundación Joaquim Nabuco.  
Email: catia.lubambo@fundaj.gov.br

<sup>2</sup> Becaio Pibic CNPq/Fundaj.  
Email: luannunesrcf@gmail.com

**Resumo:** Construiu-se quadro analítico da presença da avaliação nas políticas/programas, no ALAS-2017, grupo Desarrollo Territorial y Local: Desigualdades y Descentralización. Há diagnósticos convergentes focalizando desequilíbrios e experiências frequentes, revelando divergentes escalas, escopos e metodologias. São 212 contribuições em 11 sub-temas: Participação popular (19); Territorialidade, governos e participação popular (18); Desenvolvimento econômico(24); Mundo urbano e habitação (31); Desigualdades sociais (28); Ordenamiento territorial(6); Políticas públicas(35); Territórios rurais (6); Riscos Naturais (4); Conflitos territoriais (17) e Transformações espaciais (24). Contribuições para estudos que analisam mitigação na desigualdade e ações sociais implementadas nas estruturas reconhecidas participativas. Dos resultados temos: diversidade de entidades: públicas, privadas, ONGs e predominantemente universidades; multiplicidade de escopos (casos isolados, comparativos, de processos, de resultados, de impactos) e abordagens (qualitativas, quantitativas, combinadas). Demonstram disposição orientada à avaliação e desafio metodológico ao “uso” institucionalizado de monitoramento de políticas/programas, em termos operacionais (indicadores/métodos à mão de gestores/cidadãos) e em virtualidade democrática (participação/accountability).

**Palavras-chave:** Avaliação; Experiências avaliativas;

## EN How is the evaluation of public policies to territorial development going?

**Abstract:** An analytical framework of the presence of the evaluation in the policies/programs was created, in ALAS-2017, group Desarrollo Territorial y Local: Desigualdades y Descentralización. There are convergent diagnoses focusing on frequent imbalances and experiences, revealing divergent scales, scopes and methodologies. There are 212 contributions in 11 sub-themes: Popular participation (19); Territoriality, governments and popular participation (18); Economic development (24); Urban world and housing (31); Social inequalities (28); Territorial organization (6); Public policies (35); Rural territories (6); Natural Risks (4); Territorial conflicts (17) and Spatial transformations (24). Contributions to studies that analyze inequality mitigation and social actions implemented in structures that are acknowledged to be participatory. Of the results we have: diversity of entities: public, private, NGOs and predominantly universities; multiplicity of scopes (isolated, comparative, process, outcome, impact) and approaches (qualitative, quantitative, combined). They demonstrate a methodology-oriented and methodological challenge to the institutionalized “use” of monitoring policies/programs in operational terms (indicators/hand methods of managers/citizens) and in democratic virtuality (participation/accountability).

**Key-words:** Evaluation; Evaluations experiences

## ES ¿Cómo está la evaluación de políticas públicas con enfoque en el desarrollo territorial?

**Resumen:** Se construyó un cuadro analítico de la presencia de la evaluación en las políticas/programas, en el ALAS-2017, grupo Desarrollo Territorial y Local: Desigualdades y Descentralización. Hay diagnósticos convergentes enfocando desequilibrios y experiencias frecuentes, revelando divergentes escalas, ámbitos y metodologías. Son 212 contribuciones en 11 subtemas: Participación popular (19); Territorialidad, gobiernos y participación popular (18); Desarrollo económico (24); Mundo urbano y vivienda (31); Desigualdades sociales (28); Ordenamiento territorial (6); Políticas públicas (35); Territorios rurales (6); Riesgos Naturales (4); Conflictos territoriales (17) y Transformaciones espaciales (24). Contribuciones para estudios que analizan mitigación en la desigualdad y acciones sociales implementadas en las estructuras reconocidamente participativas. De los resultados tenemos: diversidad de entidades: públicas, privadas, ONGs y predominantemente universidades; la multiplicidad de ámbitos (casos aislados, comparativos, de procesos, de resultados, de impactos) y enfoques (cualitativos, cuantitativos, combinados). Esto demuestra tanto una disposición orientada a la evaluación e el desafío metodológico a el “uso” institucionalizado de supervisión de los programas sociales, en su ejecución (indicadores/métodos al alcance de los gestores/ciudadanos) y en la virtualidad democrática (participación/accountability).

**Palabras-clave:** Evaluación; Experiencias evaluativas;

## FR Comment l'évaluation des politiques publiques est-elle centrée sur le développement territorial?

**Résumé:** Un tableau analytique de la présence de l'évaluation des politiques/programmes a été créé dans ALAS-2017, groupe Desarrollo Territorial y Local: Desigualdades y Descentralización / Développement Territorial et Local: Inégalités et Décentralisation. Les diagnostics convergents se concentrent sur des déséquilibres et des expériences fréquents, révélant des échelles, des domaines et des méthodologies divergents. Il y a 212 contributions dans 11 sous-thèmes: Participation Populaire (19); Territorialité, Gouvernements et Participation Populaire (18); Développement Économique (24); Monde Urbain et Logement (31); Inégalités Sociales (28); Organisation Territoriale (6); Politiques Publiques (35); Territoires Ruraux (6); Risques Naturels (4); Conflits Territoriaux (17) et Transformations Spatiales (24). Contributions à des études qui analysent l'atténuation des inégalités et des actions sociales mises en œuvre dans des structures reconnues comme participatives. Parmi les résultats obtenus: diversité des entités: publiques, privées, ONG et principalement des universités; multiplicité des portées (isolées, comparées, processus, résultats, impacts) et approches (qualitatives, quantitatives, combinées). Ils démontrent une offre orientée sur l'évaluation et un défi méthodologique à “utilisation” institutionnalisée des politiques/programmes de suivi en termes opérationnels (indicateurs / méthodes des gestionnaires/citoyens) et en virtualité démocratique (participation / responsabilité).

**Mots-clés:** Evaluation; Expériences d'évaluation

## 1. El Perfil de los Trabajos en Desarrollo Territorial y Local: Desigualdades y Descentralización (ALAS 2017).

El trabajo pretende construir un marco analítico referente a la presencia de *evaluación*, como tema de estudio de las políticas públicas, considerando las contribuciones en el Congreso ALAS-2017, en el grupo Desarrollo Territorial y Local: Desigualdades y Descentralización. Se enviaron alrededor de 400 trabajos, de los cuales 212 fueron aprobados distribuyéndose en los 11 temas listados en la Tabla 1 a continuación.

**Tabla 1 - Presencia de Evaluación de Programas o Políticas Sociales: Perfil Temático**

Temas	%	Cantidad total de Trabajos	Trabajos con Presencia de Evaluación
Participación popular	8,96	19	14
Territorialidad, gobiernos locales y participación popular	8,49	18	14
Desarrollo económico local	11,32	24	22
Mundo urbano y vivienda	14,62	31	15
Desigualdades sociales	13,21	28	17
Ordenamiento territorial	2,83	6	4
Políticas públicas	16,51	35	33
Territorios rurales	2,83	6	3
Estrategias sociales en la atención a los riesgos naturales	1,89	4	4
Conflictos territoriales	8,02	17	9
Transformaciones espaciales	11,32	24	11
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>212</b>	<b>146</b>

La presencia de evaluación se confirma en los 11 temas tratados, totalizando un 68,9% de los 212 trabajos analizados. Se destacan los siguientes grupos temáticos: Políticas Públicas (33), Desarrollo Económico Local (22) y Estrategias Sociales en la atención a los Riesgos Naturales (4), en los cuales prácticamente el 100% de los trabajos incluyen evaluación. En muchos casos, si bien la evaluación no constituye el foco del estudio en sí, el carácter de evaluación se hace presente como abordaje y método para tratar los temas identificados.

Una sistematización mostrada en la Tabla 2 - Ubicación y Naturaleza Institucional del Estudio, permitió derivar algunas consideraciones con relación al origen de los estudios. Se observó que la mayoría de las localidades se encuentran en países de América Latina (Brasil, El Salvador, Perú, Colombia, Ecuador, Argentina, Uruguay, Chile, México, Costa Rica, Nicaragua, Honduras), destacándose la presencia de Brasil (58), Argentina (22) y Chile (19). Las excepciones (tres trabajos) fueron raras, con origen en Francia, España y Portugal, obviamente por tratarse del XXXI Congreso ALAS 2018.

En relación con la naturaleza institucional de las entidades que elaboraron los trabajos, se registró una diversidad entre las categorías institución pública, institución privada, ONGs locales y globales, con predominio visible de universidades.

**Tabla 2 - Ubicación y Naturaleza Institucional del Estudio**

Região	Total de instituições	Pública	Privada	3º Setor
Argentina	22	UNS; Universidad de General Sarmiento; IIDV; UNNE; CIECS; UNC; FC Pys UNCuyo; CIEC; UNLP; OUL; BAM; FADU; IPPUR; Universidad Nacional de Río Cuarto; Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); UNTREF; Universidad Nacional de La Plata; UBA; IDACOR CONICET / FFyH-UNC; Universidad Nacional del Litoral.	Universidad Nacional de Misiones	
Brasil	58	UFAL; IFRR; SOT do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); IFBA; UFT; Universidade Federal Rural do Semiárido; FCT; UNESP; Universidade Federal de Viçosa; Universidade Federal de Rondônia; Universidade Federal do Tocantins; UFES; Universidade Estadual de Londrina; UFPB; UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano; UFPR; UFBA; IESP; UERL; IPEA; Universidade Vila Velha; Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS); Unicamp; USP; UFMA; UENF; UPE; UFPA; UFRN; Secretaria de Saúde do Recife; Universidade Estadual do Centro Oeste; UFSM; UESC; UFRN; Universidade Estadual de Santa Cruz; Prefeitura de Embu das Artes; UFJF; UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA; UFC; UnB; UFF; Universidade Federal de Santa Maria; UFRS; Universidade Federal do Paraná; UEL; UFPL	Universidade Vila Velha; UNISC; NUFFA/FACIPE; Unid de Ensino Superior Dom Bosco; Universidade Cândido Mendes; FPB; Unifuturo; PUC RJ; UNIR.	Territórios Globais TG - Soluções para o Desenvolvimento Sustentável; Ambiens Sociedade Cooperativa
Chile	19	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Universidad de Chile; CENDA; Universidad de Valparaíso; Universidad de Playa Ancha; Universidad Arturo Prat; Universidad de la Frontera.	Universidad Católica de Temuco; INACAP; universidad alberto Hurtado; Universidad Católica del Norte; Universidad Academia de Humanismo Cristiano; Universidad de Concepción; PUC-CH.	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; PNUD; Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (CODES); Fundación para la superación de la Pobreza; Centro de Estudios del Conflicto y la Cohesión Social.
Colômbia	9	Universidad Nacional de Colombia; Universidad Industrial de Santander; Universidad El Bosque (Colombia); Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Ecuador	Universidad Santo Tomás; Corporación Universitaria Minuto de Dios de Valle; Universidad Externado de Colombia; Centro de Estudios Urbanos y Ambientales EART	SEPLA
Costa Rica	1	Universidad Nacional de Costa Rica		
Cuba	2	Universidad Central "Martha Abreu" de la Villa; Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas CIPS		
El Salvador	1	Universidad de El Salvador		
Ecuador	2	Universidad de Cuenca; FLACSO		
Espanha	1		UAM	
França	5		Université Paris 8; LAVUE; CRH; CIRAD Art Dev	
Honduras	1	UNAH		
México	9	Universidad Autónoma de Aguascalientes; El Colegio de Michoacán; El Colegio de México; Universidad de Guadaluajara; Universidad Autónoma de Zatecas; BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA; UNACH (Universidad Autónoma de Chiapas); Instituto de Geografía UNAM; UAEM		
Nicaragua	1	Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Ingeniería - UNI		
Peru	4	UNFV; Universidad Nacional Mayor de San Marcos	PUCP; UNIVERSIDAD SAN IGNACIO DE LOYOLA	
Portugal	1	Instituto Universitário de Lisboa		
Uruguai	2	UDELAR; Centro Litoral Norte		
<b>TOTAL</b>			138	

En una caracterización de los alcances de las evaluaciones, se observó una multiplicidad de situaciones entre casos comparativos de procesos, análisis de resultados y una presencia aún minoritaria (47,23%) de evaluación de impactos. La Tabla 3 muestra la distribución absoluta y relativa de los estudios analizados, con relación al alcance de las evaluaciones. Sin embargo, se registraron algunos grupos temáticos que avanzaron sobre la preocupación de los impactos: participación popular (78,57%), territorialidad y gobiernos locales (64,28%), desigualdades sociales (64,7%) y ordenamiento territorial (75%).

A modo de ilustración, tenemos el caso:

Título: *Agua, Desarrollo y Participación: Análisis de los Acuerdos Recíprocos por el Agua*  
Grupo Temático: Participación popular

**Tabla 3 – Presencia de Evaluación de Impactos en los Trabajos**

Temas	Trabajos con Presencia de Evaluación	Presencia de evaluación de impactos	Presencia de evaluación de impactos en relación al total
Participación popular	14	11	15,94
Territorialidad, gobiernos locales y participación popular	14	9	13,04
Desarrollo económico local	22	8	11,59
Mundo urbano y vivienda	15	8	11,59
Desigualdades sociales	17	11	15,94
Ordenamiento territorial	4	3	4,35
Políticas públicas	33	9	13,04
Territorios rurales	3	1	1,45
Estrategias sociales en la atención a los riesgos naturales	4	2	2,9
Conflictos territoriales	9	4	5,81
Transformaciones espaciales	11	3	4,35
<b>TOTAL</b>	<b>146</b>	<b>69</b>	<b>100</b>

Por momentos es posible encontrar una lista de impactos asociada a una concepción restringida de lo que se entiende comúnmente por resultados. Este hecho orienta a que las discusiones sobre evaluación puntualicen lo que se debe considerar como impacto, que en una perspectiva más amplia, considera el aumento del bienestar inmediato de los usuarios de la acción o del programa, así como también el potencial que dicho aumento se mantenga en un escenario a un plazo más largo, generando beneficios para la comunidad mayor.

A modo de ilustración, tenemos el caso:

Título: *Mesa de concertación intermunicipal para la gestión participativa e inclusiva del hábitat. Experiencia en el Macizo de Guamuhaya*  
Grupo Temático: Participación popular

De la misma manera, la presencia de propuestas es escasa. Podemos destacar algunos ejemplos:

Título: *Transformaciones sociales, culturales y comunitarias ante la influencia de modelos de desarrollo turístico costero: El caso de la comunidad de Playas del Coco, Guanacaste. Costa Rica.*  
Grupo Temático: Transformaciones espaciales

Título: *Panorama de algunos problemas fundamentales de la organización territorial de Colombia*  
Grupo Temático: Ordenamiento territorial

La Tabla 4 - Metodologías Utilizadas, categoriza los abordajes utilizados en los estudios. Existe una presencia mayor de abordajes cualitativos: análisis etnográficos, análisis de documentos con perspectiva histórica y estudios de caso. Es visiblemente menor la presencia de abordajes que combinan métodos cualitativos y cuantitativos, encontrándose una evidencia residual de análisis puramente cuantitativos.

A modo de ilustración, tenemos el caso:

Título: *El efecto del valor de la vivienda y la satisfacción territorial en la movilidad residencial en la ciudad de Santiago de Chile*  
Grupo Temático: Transformaciones espaciales

Un grupo significativo de trabajos no identificó en los resúmenes la metodología aplicada. Este hecho sirve como alerta para las diversas situaciones en que seleccionamos trabajos para presentación. Es importante destacar la metodología utilizada en la investigación, facilitando estudios comparativos y progreso en el aprendizaje.

A modo de ilustración, tenemos el caso:

Título: *Moradia em Questão: Os reflexos do programa habitacional “Morar Feliz” da cidade de Campos dos Goytacazes-RJ na vida das famílias beneficiadas* (Vivienda en Cuestión: Los reflejos del programa habitacional “Vivir Feliz” de la ciudad de Campos dos Goytacazes-RJ en la vida de las familias beneficiadas).

Grupo Temático: Mundo Urbano y vivienda

**Tabla 4 - Metodologías Utilizadas**

Temas	Cualitativa	Cuantitativa	Combinadas	No identificadas	Total
Participación popular	3	0	5	6	14
Territorialidad, gobiernos locales y participación popular	11	0	0	3	14
Desarrollo económico local	9	2	2	9	22
Mundo urbano y vivienda	6	0	2	7	15
Desigualdades sociales	1	0	9	7	17
Ordenamiento territorial	1	0	2	1	4
Políticas públicas	12	0	9	12	33
Territorios rurales	2	0	0	1	3
Estrategias sociales en la atención a los riesgos naturales	1	1	2	0	4
Conflictos territoriales	6	0	0	3	9
Transformaciones espaciales	4	1	1	5	11
<b>TOTAL</b>	<b>56</b>	<b>4</b>	<b>32</b>	<b>54</b>	<b>146</b>

Entre los trabajos elaborados con presencia de evaluación también se diferenciaron las escalas utilizadas y en situaciones se combinan entre local, regional, nacional o global, como se muestra en la Tabla 5.

**Tabla 5 - Escalas de los Análisis**

Temas	Local	Regional	Nacional/Global	Total
Participación popular	7	6	1	14
Territorialidad, gobiernos locales y participación popular	7	5	2	14
Desarrollo económico local	10	11	1	22
Mundo urbano y vivienda	11	3	1	15
Desigualdades sociales	6	6	5	17
Ordenamiento territorial	1	2	1	4
Políticas públicas	14	5	14	33
Territorios rurales	1	2	0	3
Estrategias sociales en la atención a los riesgos naturales	2	0	2	4
Conflictos territoriales	6	2	1	9
Transformaciones espaciales	7	3	1	11
<b>TOTAL</b>	<b>71</b>	<b>55</b>	<b>29</b>	<b>146</b>

En este cuadro percibimos que gran parte de los trabajos producidos, que poseen presencia de evaluación, poseen una escala analítica local (72), orientado exclusivamente a un caso específico en su localidad con impactos que pudieron ser vistos a nivel municipal, por ejemplo. En la mayoría de los casos, el análisis local se aproxima o se asciende a más del 50% de los cuadros analizados, a excepción de las desigualdades sociales (6), Ordenación del Territorio (1) Políticas Públicas (14) y las zonas rurales (1). Podemos inferir que esto evidencia en los trabajos una preocupación con las medidas tomadas por la gobernabilidad local, que van a impactar, en principio, determinada región. Esto también es posible percibir en los análisis a escala regional, donde su totalidad (45) no se aleja tanto de los análisis locales y pueden ser considerados como evaluaciones de una política local, pero que puedan impactar toda una región. Por último, el análisis de escala global tiene menor cantidad de trabajos insertos (29), pero vemos que los trabajos insertados en el tema de Políticas públicas (33) destacan un equilibrio en el análisis, donde 14 trabajos, poseen un enfoque nacional/global, así como el tema Estrategias sociales en la atención a los riesgos naturales (4), el cual posee la misma cantidad a escala local (2) y global (2).

Como se observa, las contribuciones difieren en alcances, metodologías, escalas, analizando contextos de programas y políticas, y por momentos presentando propuestas para disminución de los niveles de desigualdad. Un elemento importante a destacar corresponde a las experiencias que conectan acciones sociales implementadas y transformación de las estructuras o prácticas reconocidas por la población como participativas y simultáneamente favorables para la reducción de conflictos.

## 2. La virtualidad democrática (participación y accountability).

La preocupación por la virtualidad democrática está *presente* en el *centro* de tres de los grupos identificados (Participación popular (19); Territorialidad, gobiernos locales, (regionales) y participación popular (18) y Políticas públicas (35)), y de forma tangencial en los restantes grupos temáticos, como se muestra en la tabla anterior. Esto significa que la preocupación por la participación ha sido frecuente.

Se trata de una amplia variedad de experiencias de gestión participativa, que presentan distintos formatos institucionales:

experiencias en las que hay varias rondas de asambleas, reuniones y otras en las que los consejeros tienen una autonomía mayor en relación a la plenaria. En cualquiera de los casos, la evaluación predominante establece el formato institucional como variable fundamental en la definición del éxito de las experiencias. Sin embargo, incluso los autores orientados por el enfoque neoinstitucionalista, en el que se priorizan los *matices* del modelo institucional, también están de acuerdo sobre la importancia de los elementos de la cultura democrática, en ausencia de los cuáles todo parece indicar que se reduce el éxito de la propuesta.

En rigor, la tendencia más reciente parece ser una combinación en esta perspectiva de análisis: sería posible constatar, a partir del formato institucional (condiciones recientes de la descentralización en el país) combinado con los elementos del contexto local (herencia histórica de participación en la región), algunos niveles de *participación* percibidos en las comunidades.

La Tabla 6 presenta las diferentes estrategias de participación evaluadas, *las variables observadas en los estudios* y los principales dilemas y obstáculos organizacionales, posiblemente enfrentados en cada situación.

**Tabla 6 - Estrategias de Participación, Variables Observadas y Dilemas**

Estrategias de participación evaluadas	Variables Observadas	Dilemas/Obstáculos organizacionales
1. Implementación de consultas con grupos de personas en situación de pobreza y excluidos.	Institución de Plenarias Locales y Regionales en las cuales se reúnen entidades de la sociedad civil (del mercado y los segmentos populares) y representantes del gobierno local y estatal o provincial.	Alto costo de movilización frente a una baja capacidad de organización en la mayoría de las localidades distantes del municipio-sede de la plenaria. Escases de información previa sobre la reunión.  Cooptación por parte de algunas elites políticas locales para asistir o boicotear la reunión.
2. Creación de mecanismos inclusivos de toma de decisión/deliberación	Presencia de Consejos Temáticos de Discusión y Elección de Prioridades, en relación a los proyectos a ejecutar, a partir de la información de costos brindada por los gestores y técnicos.	• Bajo nivel de información relevante sobre costos y ejecución de los proyectos, por parte de los sectores populares.  Bajo poder de regateo en la negociación, por parte de los sectores más humildes.  Alto poder de regateo en la negociación por parte de los sectores de mercado.

3. Aumento de la capacidad de supervisión y fiscalización	Creación de Comisiones de Desarrollo Territorial o Regional con acciones de seguimiento programadas.  Evaluación de la operación de dichas comisiones en niveles (desactivadas; en formación; con estatuto y reglamento interno elaborados y aplicados; con acciones programáticas supervisadas; con proyectos propios y asociaciones formuladas y en curso)	Problemas en la Implementación de los Proyectos  Problemas de falta de representación de los municipios menores y los segmentos populares en las Comisiones.  Falta de reuniones sistemáticas. Ausencia de mecanismos de suministro de información en las localidades por parte del gobierno.
4. Promoción de control social con atribución de responsabilidades	No observadas	Desafíos asociados a la Formulación e Implementación  Ausencia de Mecanismos de Aproximación con la Sociedad a los efectos de Rendición de Cuentas.  Falta de transparencia sobre las decisiones y la rendición de cuentas sistemática a la sociedad
5. Gestión directa de programas	Raramente observadas.	Desafíos relacionados a la ausencia de Comités Gestores de Formulación e Implementación de las acciones o programas

Para evaluar niveles de participación, prevalece la opción de analizar la articulación existente entre diversos actores de una misma región/territorio, buscándose canales de diálogo entre la esfera gubernamental y representantes de la sociedad civil. (Abers y Keck, 2008). En un nivel más avanzado, se buscó identificar el ejercicio del privilegio o del derecho básico a la deliberación expresado en las formas abiertas de participación, correspondiente a la definición por parte de la población de sus prioridades en las plenarias locales y regionales.

Sin embargo, este privilegio tendió a debilitarse en función de la no culminación de del proceso de atribución de responsabilidades y supervisión, en la mayoría de las situaciones aún no asumidos por los actores locales. En algunos análisis, se buscó evaluar el desempeño administrativo de la maquinaria pública (local, provincial, estatal), comprometida en promover la descentralización del modelo de gestión participativo. Para muchos autores, este desempeño administrativo puede compensar hasta cierto punto los límites de los gobiernos locales y la sociedad civil en la búsqueda de mayores niveles de transparencia y *accountability* en el programa.

De manera convergente, ésta es una de las variables fundamentales señaladas por la literatura como decisivas para el éxito de las experiencias de participación. Tandler (1998), al analizar las razones que llevaron al gobierno del Estado de Ceará – Brasil, a obtener buenos resultados en la Administración Pública durante el período de 1986-1994, señala que no necesariamente hay una dinámica de dos vías entre gobiernos locales y sociedad civil que resulte en gestiones estatales más transparentes y mejores. Su investigación no confirmó esta hipótesis, pero sí la existencia de una dinámica de tres vías entre gobierno estatal, gobiernos locales y sociedad civil, destacándose el desempeño del Gobierno del Estado. Al contribuir para el fortalecimiento de la sociedad civil incentivando la creación de asociaciones y grupos de trabajadores, el gobierno estatal de Ceará – Brasil, hizo algo que normalmente es de dominio de las ONGs, es decir, la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos. “*Todo esto sugiere un camino diferente para un mejor gobierno local que el pensamiento corriente sobre descentralización y sociedad civil*”, afirma Tandler (1998:33).

### 3. Nuevas Alianzas y Estrategias de Toma de Decisión

De manera recurrente, las evaluaciones en las que se hace foco en las alianzas tienden a poner énfasis en el impacto negativo de dichas estrategias. Seleccionamos casos de alianzas en las que el agente privado era analizado con esta dimensión.

Título: Iniciativa Privada y Condicionalidad en Políticas de Turismo: el Programa “Pueblos Mágicos” en Mexcaltitán/México  
Grupo temático: Desarrollo económico local

Título: Transformaciones en la periferia urbana en Santa Fe-Argentina: la constitución histórica de urbanizaciones privadas (1975-2003)  
Grupo temático: Mundo urbano y vivienda

Sin embargo, como la preocupación por el establecimiento del *timing* ajustado a la toma de decisión ha venido basándose en la supervisión de los programas, experiencias positivas han revelado el potencial de nuevas alianzas y arenas políticas.

Título: Emporio comercial textil Gamarra: Nuevas estrategias empresariales y espaciales en el neoliberalismo  
Grupo temático: Transformaciones espaciales

Hay una nueva concepción de “alianza” en el ámbito de un modelo renovado de gestión entre los diversos actores de la sociedad civil. Una orientación importante asumida entre gestores y técnicos, y posteriormente internalizada por los segmentos populares, es la concepción de la participación de los *actores del mercado* (segmento de inversores y empresarios) en los momentos de los foros participativos. Esta cuestión sugiere un análisis centrado en el grado de interacción entre las entidades del mercado y las entidades de movilización social, como un aspecto importante en el trazado de la cultura política, a fin de influir más o menos en las acciones programáticas. Lo que se denomina como *experiencia de asociativismo regional*, deja de significar sólo la herencia de asociar entidades populares, para incluir necesariamente al segmento de mercado de la sociedad civil.

En la perspectiva de ampliación de las acciones de “alianza”, cobra fuerza la transferencia de conocimientos y habilidades entre los actores (empresarios y asesores, técnicos de los gobiernos, de las ONGs y representantes de las comunidades). Existen situaciones en las que el apoyo político en la realización de las plenarios locales se obtuvo casi siempre con el apoyo del sector empresarial, en los casos en que se identificó un interés por parte de este sector<sup>1</sup>. Ante la falta de apoyo de la sociedad civil y del partido político local, los gobiernos han encontrado en los líderes comerciales y empresariales una garantía para la realización de eventos. Los sectores populares transformaron algunos programas en una nueva arena política donde el principal objetivo era canalizar los pleitos directamente a la maquinaria pública, sin depender de figuras políticas (alcaldes/intendentes, senadores o diputados). En las plenarios del programa, el sector muchas veces fue representado, principalmente, por los sindicatos de los trabajadores, asociaciones de vecinos, miembros de los consejos gestores y ONGs.

Es importante retomar por lo tanto que la posibilidad de ampliación de las alianzas se añade al ámbito de la concepción de la cultura política como una variable importante para la proliferación de acciones y estrategias alternativas de participación. Ésta es una concepción ya bastante identificada por la literatura y en las tareas cotidianas de las administraciones, al punto que la sociedad comienza a incorporarse mediante la adecuación de su aparato organizacional. (Teixeira, 2014).

Se buscó analizar qué factores serían determinantes en el grado de adhesión y participación local (indicada por la presencia de actores de la sociedad civil del municipio en la reunión plenaria). Las principales variables observadas resultaron, por un lado, de la sugerencia de la teoría, y por el otro, de las situaciones reales. Se convirtieron en factores determinantes del nivel Articulación con los

<sup>1</sup> Tal como observan Fung y Wright (2003) y Evans (2002) la interacción entre los participantes en espacios públicos como foros y reuniones abiertas llevan a la expresión de preferencias y a la formación de preferencias. Políticos, empresarios y segmentos populares, juntos, fueron influenciados y formaron nuevas preferencias.

Actores Sociales en la Comunidad (A):

- P - Presencia de figuras políticas locales con influencia también fuera del estado y proyecto político propio
- E - Presencia de un sector empresarial fuerte con actividad independiente
- C - Cooperación político-partidaria entre los gobiernos local y regional

Fue posible encontrar algunas hipótesis de asociación entre estos factores en las evaluaciones:

Asociación entre A (Articulación con los Actores Sociales en la Comunidad) y C (cooperación político-partidaria entre los gobiernos local y regional). Esto significa decir que de acuerdo con lo que suele señalar el sentido común: los análisis a menudo apuestan en la relación directa y positiva entre la variable que representa la alianza político-partidaria y la presencia de actores de la sociedad.

Tendencia de asociación inversamente proporcional (P<sup>-</sup> y A). Es decir, para los municipios en los que la presencia de figuras políticas locales con influencia también fuera del estado o con proyecto político propio es evidente, la presencia de actores de la sociedad en las plenarios tendió a ser reducida.

Algunas situaciones revelaron que no se mostró significativa la correlación entre la presencia (de forma aislada) de un sector empresarial fuerte con actividad independiente y el grado de participación de las comunidades. A diferencia de lo que suele apuntar el sentido común, la presencia de un empresariado fuerte no disminuyó la participación de la población, a no ser cuando este factor aparece asociado a la presencia de figuras políticas locales con influencia también fuera del estado o con proyecto político propio [A<sup>-</sup> y (P+Y)].

No se verificaron análisis sobre la asociación de los siguientes factores - presencia de un sector empresarial fuerte con actividad independiente y cooperación político-partidaria entre el gobierno local y regional - y la Articulación con los Actores Sociales en la Comunidad [A y (P + C)]. Hay un acuerdo casi general que la Articulación con los Actores Sociales en la Comunidad fue significativa cuando los sectores del mercado (potenciales aliados) y el cuerpo gestor local se asociaron en el mismo proyecto. Ésta constatación refuerza el consenso que descentralización significa *compartir el poder de las decisiones* y la incorporación de la sociedad organizada (sectores populares y de mercado) a la esfera pública. Para esto, la existencia de una cultura de *accountability* democrática, capaz de promover nuevas actitudes de competencia y compromiso también a nivel de los aparatos gubernamentales locales, es una condición esencial.

Abers (2000) y Baiocchi (2001) plantean cuestionamientos ante la

posibilidad que el formato institucional de determinados programas cree condiciones para el desarrollo o incremento de la participación de las organizaciones civiles. Con relación a este punto, la mayor parte de las evaluaciones definen como no articuladas aquellas entidades que cambian sus preferencias por influencia de los sectores políticos o que sólo se “desarrollan con la ayuda del gobierno”. Para estos actores, a partir del momento que el gobierno influye en el proceso de organización y articulación de las instituciones sociales, las mismas ya fueron capturadas por la máquina del Estado y pasan a sufrir un proceso de falta de autonomía ante las demás instituciones no gubernamentales. Los actores también asociaron este tipo de aproximación como una estrategia política más en la que la sociedad civil es utilizada por líderes políticos con mayor interés en proyectos particulares.

Sin embargo, una parte de los trabajos reconoció que territorios que no presentan ninguna o poca tradición cívica tendrían más chances de desarrollar la participación si fuesen incluidos en programas gubernamentales formados por consejos gestores representados por la sociedad civil y el poder público. Para los que defienden este punto de vista, el problema está en la continuidad de la participación, ya que las instituciones de la sociedad civil tendrían dificultades para estructurarse ante la ausencia de los programas gubernamentales que posibilitaron su surgimiento o desarrollo organizacional.

#### **4. Recomendación General: institucionalización del “uso” ampliado de supervisión de programas de desarrollo territorial**

Ante la perspectiva de priorizar el objetivo de crear y consolidar espacios institucionales de participación y control sociales a través de consejos regionales, las evaluaciones en general hacen alusión al seguimiento o supervisión de las expectativas creadas a partir de las promesas de campaña en el área de políticas públicas. La tensión entre el gobierno y la sociedad civil aumenta en la medida en que las promesas dejan de ser cumplidas y las inversiones no se realizan. Al mismo tiempo en que hay dificultades políticas e institucionales para implementar las acciones previstas, el gobierno, al asumir una obligación con la sociedad tiene el compromiso de mantener el programa funcionando por medio de la realización de las plenarios y reuniones. En este caso, se producen situaciones de tensión y el futuro de los programas participativos puede definirse de acuerdo con la posición adoptada por la sociedad civil, la cuál puede ser:

- i) La sociedad civil aumenta su poder de exigencia en función de la no realización de las obras;

- ii) La sociedad civil pierde la confianza y tiende a no dialogar más con el gobierno;
- iii) Ambas situaciones se producen de forma simultánea, pero sin la organización suficiente para representar una exigencia efectiva hacia el gobierno.

Se observa que la actitud adoptada por la sociedad civil tiende más a la tercera situación, ya que parte de las reivindicaciones realizadas al gobierno no genera algunos de los resultados esperados para los actores involucrados en las acciones públicas. El intento fallido de instaurar consejos, comisiones, comités, que no tuvieron éxito en su tarea de establecer un canal permanente de diálogo entre la sociedad civil y el gobierno, motiva a una parte de las entidades del sector a limitar su participación o incluso a no dialogar más con los gobiernos en la implementación de las acciones.

## Referencias

ABERS, Rebecca Neaera. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. 2000.

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E.. Representando a diversidade: estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Cad. CRH, Salvador*, v. 21, n. 52, Apr. 2008 .

BAIOCCHI, G. Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory, *Politics & Society*. 29:1. 2001.

EVANS, P. “Beyond ‘Institutional Monocropping’: Institutions, Capabilities, and Deliberative Development.” Processed. University of California, Berkeley, mimeo. 2002

FUNG, A.; WRIGHT, E. “Thinking About Empowered Participatory Governance,” in *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Series The Real Utopias Project, v.IV, London-New York: Verso Press. 2003.

TEIXEIRA, Carlos. Filosofia política e experimentalismo democrático: alternativa para realizar a justiça. *Ethic@ Florianópolis* v.13, n.1, p. 204 – 222, Jun. 2014.

TENDLER, Judith. *Bom Governo nos Trópicos: Uma Visão Crítica*. Rio de Janeiro: Revan, Brasília-DF:ENAP. 1998



## ✓ Contributo à construção de indicadores qualitativos para a avaliação comparativa de políticas públicas em diferentes blocos geopolíticos

Ana Cristina Brito Arcoverde<sup>1</sup>  
Cristina Maria Pinto Albuquerque<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Professora titular da UFPE, Doutora em Sociologia (Paris III), Pós-Doutora em Avaliação de Políticas Públicas e Intervenção Social (UC/PT). Pesquisadora do ARCUS na UFPE e no ODEPP (PT, UFPE e UNESP). E-mail: ana.arcoverde@gmail.com.

<sup>2</sup> Professora Auxiliar da UC/PT. Doutora em Letras (U-Fribourg). Pós-Doutora em Filosofia Social e Política (Paris Descartes). pesquisadora do CEIS20 e CICS-NOVA e do ODEPP (PT, UFPE e UNESP). E-mail: albuquerquecristina05@gmail.com.

**Resumo:** O artigo oferece contribuição para demonstrar a necessidade de construir indicadores qualitativos transnacionais para avaliação de políticas públicas em função dos seus objetivos, extrapolando os indicadores nacionais ou internacionais disponíveis, inclusive para permitir comparações entre os programas similares Bolsa Família no Brasil e Rendimento Social de Inserção em Portugal. Parte-se do entendimento de avaliação como produção de conhecimento, política pública como síntese de interesses em confronto, indicador como contendo e expressando o conteúdo de formatação das políticas. Propõe-se uma grelha de abstração com indicadores para desvendar universalidades e particularidades dos dois programas em seus contextos e possibilitar sínteses comparativas críticas. Foi possível identificar fatores transversais e supranacionais que podem constrianger a aplicação e os efeitos de políticas com finalidades e foco ideológico semelhantes, perspectivar fatores situacionais/locais que podem condicionar os diferentes efeitos/impactes das mesmas, e desenhar propostas de revisão/acompanhamento mais consonantes com o que a política visa atingir ou superar.

**Palavras-chave:** avaliação comparativa, indicadores qualitativos, políticas públicas, Portugal, Brasil.

### EN Contribution to the construction of qualitative indicators for the comparative evaluation of public policies in different geopolitical blocks

**Abstract:** The article offers a contribution to demonstrate the need to construct qualitative indicators for the evaluation of public policies according to their objectives, extrapolating the available national or international indicators, including to allow comparisons between similar Bolsa Família programs in Brazil and Social Inclusion Income Portugal. It starts from the understanding of evaluation as production of knowledge, public policy as a synthesis of interests in confrontation, indicator as containing and expressing the content of formatting policies. It is proposed an abstraction grid with indicators to unveil universality and particularities of the two programs in their contexts and enable critical comparative syntheses. It was possible to identify transverse and supranational factors that could constrain the application and effects of policies with similar aims and ideological focus, to consider situational / local factors that can condition the different effects/impacts of the same, and to draft revision/follow-up proposals more consonant with which the policy aims to achieve or overcome.

**Key-words:** comparative evaluation, qualitative indicators, public policies, Portugal, Brazil

### ES Contribución a la construcción de indicadores cualitativos para la evaluación comparativa de políticas públicas en diferentes bloques geopolíticos

**Resumen:** El artículo ofrece contribución para demostrar la necesidad de construir indicadores cualitativos transnacionales para la evaluación de políticas públicas en función de sus objetivos, extrapolando los indicadores nacionales o internacionales disponibles, incluso para permitir comparaciones entre los programas similares Bolsa Familia en Brasil y Rendimento Social de Inserción en Portugal. Se parte del entendimiento de evaluación como producción de conocimiento, política pública como síntesis de intereses en confrontación, indicador como conteniendo y expresando el contenido de formato de las políticas. Se propone una cuadrícula de abstracción con indicadores para desvelar universalidades y particularidades de los dos programas en sus contextos y posibilitar síntesis comparativas críticas. Es posible identificar factores transversales y supranacionales que pueden constreñir la aplicación y los efectos de políticas con finalidades y foco ideológico semejantes, plantear factores situacionales/locales que pueden condicionar los diferentes efectos/impactos de las mismas, y diseñar propuestas de revisión/acompañamiento más consonantes lo que la política pretende alcanzar o superar.

**Palabras-clave:** evaluación comparativa, los indicadores cualitativos, de política pública, Portugal, Brasil

### FR Contribution à la construction d'indicateurs qualitatifs pour l'évaluation comparative des politiques publiques dans différents blocs géopolitiques

**Résumé:** L'article offre une contribution pour démontrer la nécessité de construire des indicateurs qualitatifs pour l'évaluation des politiques publiques en fonction de leurs objectifs, en extrapolant les indicateurs nationaux ou internationaux disponibles, y compris pour permettre des comparaisons entre des programmes Bolsa Família similaires au Brésil et le revenu d'inclusion sociale. Portugal. Il part de la compréhension de l'évaluation en tant que production de connaissances, de la politique publique en tant que synthèse des intérêts en confrontation, en tant qu'indicateur qui contient et exprime le contenu des politiques de formatage. Il est proposé une grille d'abstraction avec des indicateurs permettant de révéler les universités et les particularités des deux programmes dans leurs contextes et de permettre des synthèses comparatives critiques. Il a été possible d'identifier des facteurs transversaux et supranationaux pouvant limiter l'application et les effets de politiques ayant des objectifs et une orientation idéologique similaires, de prendre en compte des facteurs situationnels/locaux pouvant conditionner les différents effets/impacts de ceux-ci, et de rédiger des propositions de révision/de suivi plus conformes aux que la politique vise à atteindre ou à surmonter.

**Mots-clés:** évaluation comparative, indicateurs qualitatifs, politiques publiques, Portugal, Brésil

## INTRODUÇÃO

<sup>1</sup> Texto adaptado para o português de Portugal, e em consonância com o novo Acordo Ortográfico.

Construir indicadores qualitativos para realizar avaliações comparativas de políticas públicas transnacionais em diferentes blocos geopolíticos, como por exemplo o europeu e o da América Latina, constitui-se, na contemporaneidade, um desafio, dada a sua complexidade, e ao mesmo tempo um requerimento epistemológico para incrementar competências teóricas, metodológicas, técnicas e políticas dos planejadores e executores para a superação de problemáticas sociais comuns, como o são a pobreza, o desemprego e as desigualdades sociais.

A avaliação de políticas públicas é um terreno movediço, mas desafiante, e tem despertado, nas últimas décadas, o interesse de muitos centros de pesquisa e pesquisadores, gestores, profissionais e executores terminais de políticas. Seja no Brasil ou em Portugal, muito já foi produzido e socializado sobre a temática nas várias disciplinas das Ciências Sociais Aplicadas, constituindo-se mesmo num saber e campo propriamente interdisciplinar.

A avaliação de políticas públicas e sociais em particular vem-se expandindo depois da década de oitenta do século passado por meio de pressão dos movimentos sociais perspectivando o aperfeiçoamento da democracia e o amplo exercício dos direitos de cidadania e/ou talvez muito mais por meio da pressão que as instituições e organismos internacionais financiadores das políticas particulares nos dois países fazem e a requerem como condição de acesso aos investimentos, e na direção, sobretudo, dos resultados dos recursos investidos. Afirma-se, inclusive, da expansão da avaliação no campo das políticas públicas, mas ainda restrita a uma determinada modalidade de avaliação, como é o caso da avaliação gerencialista (Souza, 2015).

Cada modalidade de avaliação desenvolve e contém os seus próprios indicadores. Os indicadores mais conhecidos, como o Produto Interno Bruto (PIB), o coeficiente de Gini, o índice de Theil, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), dentre outros, e até então construídos para avaliar as políticas e os programas executados, seja em nível nacional ou internacional, inclusive para permitir comparações entre países, ou numa série temporal no mesmo país, são múltiplos, tanto quanto são múltiplos e diversos os conceitos que formatam as políticas e constituem o conteúdo que eles, os indicadores, encerram. Como afirmam Guimarães e Jannuzzi (2004), o indicador é um conceito que sintetiza claramente a concepção que se tenha de um determinado fenômeno económico e/ou social, como são exemplares os fenômenos do crescimento ou

queda da produção da riqueza, da pobreza, do desemprego e das desigualdades sociais, dentre outros. Tanto que é comum como procedimento a definição a priori do indicador a ser utilizado para sintetizar uma dada realidade que se quer conhecer, mas também para subsidiar a tomada de decisões, proceder ao acompanhamento e execução de uma determinada política ou programa social, visando equalizar descompasso entre desenvolvimento económico e social, entre riqueza e pobreza, e orientar estratégias de superação.

Apesar de todo o cuidado com a precisão terminológica e/ou conceptual dos indicadores, as críticas aos mesmos, sobretudo referentes à inconsistência, insuficiência e possibilidade de dar conta das dimensões das realidades, mas também dos resultados e que orientariam decisões de planeamento, replaneamento e/ou de convertimento, acompanham historicamente as suas aplicações e análises.

Portanto, a construção de indicadores para avaliação comparativa de políticas públicas aqui proposta, no caso do Programa Bolsa Família no Brasil e em relação ao Rendimento Social de Inserção português, em execução nas duas realidades particulares, requer cautela e a busca de subsídios teóricos e metodológicos para defini-los, para além dos indicadores já disponíveis, mas indicadores apropriados aos objectivos que se pretende alcançar. Para tanto, trataremos dos dois contextos, procurando as suas particularidades e aproximações, caracterizaremos os dois programas em relação ao momento de suas criações, origem e tipo de regulação, público-alvo, benefício e/ou direito concedido, buscaremos referenciais nas ciências sociais para estudos comparativos e, finalmente, avançaremos com a proposta de construção de alguns indicadores qualitativos transnacionais para avaliação comparativa de programas sociais, como é o propósito deste artigo. Daremos ênfase, sobretudo, ao processo de planeamento das políticas públicas e ao seu ciclo de produção.

## OS CONTEXTOS: PORTUGAL E BRASIL NO SÉCULO XXI

Portugal e Brasil são dois países que, embora situados em dois continentes diferentes, o primeiro no continente europeu, comendo o mundo dos países mais desenvolvidos, e o segundo no continente latino-americano, comendo o mundo dos países pobres, desfrutam de uma posição e/ou inserção na economia mundial periférica. O Brasil, com dimensão continental, no sul da América Latina, integra a periferia do mundo capitalista, ou de capitalismo tardio, enquanto

Portugal é um país do sudoeste europeu, que ocupa uma das últimas posições, em termos de desigualdades socioeconómicas, dentre os 28 países que integram a União Europeia e os 19 da zona euro (2016). Embora pertençam a blocos geopolíticos diferentes e vivam diferenciadas ordens económicas e financeiras sob o capitalismo globalizado, apresentam muitos pontos de convergência, além de inúmeras especificidades. Dentre as especificidades ou diferenças, Balsa (2005, p.7) chama a atenção para as seguintes: “as suas posições no interior da divisão internacional do trabalho; uma evolução e uma estrutura diferente das formações nacionais e dos aparelhos de Estado; dinâmicas e tecidos sociais diversamente compostos e estruturados”. As diferenças em cada contexto indicam construção, concepção e enfrentamento das suas problemáticas sociais particulares. Só para lembrar, a conflitualidade social durante todo o século XIX expressa na pauperização da classe trabalhadora contribuiu para a sua unificação e a tornou protagonista na construção das democracias constitucionais europeias, embora de forma tardia em Portugal (Estanque, 2006, p.77). No continente latino-americano, a mesma conflitualidade social histórica não unificou, nem tornou protagonistas os trabalhadores; não que não se organizassem, resistissem e lutassem, mas devido ao traço elitista que marcou os movimentos sociais e a revolução burguesa pelo alto e tardia na sociedade brasileira (Caio Prado Júnior, 1945; Florestan Fernandes, 1975). Os pontos de convergência dos contextos dos dois países consistem nos curtos ciclos de crescimento económico e euforia de desenvolvimento social das economias nacionais, nas taxas elevadas de desemprego, na regressão das conquistas por direitos dos trabalhadores, pobreza persistente e permanência das desigualdades sociais em prol da acumulação de riquezas por poucos: 44 famílias em Portugal e 160 famílias no Brasil (Vaz, 2016).

O avanço democrático, depois de 46 anos de ditadura em Portugal, nos anos pós-1975, e no Brasil, depois de 21 anos de ditadura, nos anos posteriores a 1988, foi significativo e resultou num conjunto de direitos sociais proclamados nas cartas políticas dos dois países. Mas, no passado como no presente, se as lutas sociais por uma sociedade baseada no contrato social e nos direitos de cidadania foram sangrentas, as lutas sociais pela manutenção e avanço dos direitos já conquistados enfrentam sérios obstáculos.

Tanto o modelo social português, típico do europeu, quanto o modelo social liberal ou restrito brasileiro, típico do continente latino-americano, desde final dos anos 90 do século passado, começam a mostrar sinais de colapso e enfrentam sérias dificuldades na década e meia do presente século com as rápidas transformações sob os ditames dos organismos internacionais (BM, FMI, OMC, CE)

que controlam a globalização económica e financeira das economias nacionais (associada ao neoliberalismo), a desregulamentação das formas de trabalho, o frágil crescimento da economia, as desigualdades sociais crescentes, o desemprego elevado e as pobreza renitentes. Mas também, uma certa apatia em relação ao debate público, participação cívica, e certa desconfiança da política e dos políticos considerados sinónimos de corrupção.

Com tais determinações e no que concerne especificamente ao enfrentamento da pobreza extrema no Brasil e da situação socioeconómica grave em Portugal, ambas produzidas e agravadas com a globalização excludente e austeridade impostas, no caso português, pela recente presença da *Troika* (2011 a 2014), foram construídas respostas de tardio reconhecimento dessa expressão da questão social pelos governos liderados, no Brasil, por Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, e, em Portugal, por Pedro Passos Coelho, do Partido Social Democrata (PSD), em coligação com Paulo Portas, do CDS-Partido Popular.

De 2003 a 2015, período que se inicia com a criação dos programas Rendimento Social de Inserção português e Bolsa Família brasileiro, como escolhas das políticas públicas de combate à pobreza, os dois países apresentavam e afixavam indicadores que merecem ser aqui pontuados, a título de quantificação e ilustração daquelas situações (Portugal, 2015b; Portugal, 2015c; Brasil, 2015a).

O Brasil tinha, em 2003, 181,8 milhões de habitantes e Portugal, 10,460 milhões, sendo a População Economicamente Activa (PEA) dos dois países 21,259 milhões de pessoas e 5 433,8 respectivamente. Actualmente são 10 612,846 milhões de portugueses, e 205 196,750 milhões de brasileiros. O PIB português em 2003 era de 165 biliões de dólares e, em 2015 chegou a 242,989 biliões de dólares, enquanto o PIB brasileiro em 2003 era de 552,5 biliões de dólares e, em 2015, passou a 2 243,804 triliões de dólares. Os brasileiros e portugueses economicamente activos em 2015 somavam 104,2 milhões de pessoas e 5 225,6, respectivamente. O IDH do Brasil em 2003 era de 0,792 e ocupava a 63ª posição entre os países de alto desenvolvimento, mas em 2015 o índice decresceu a 0,744 e o país passou a ocupar a 79ª posição no mesmo grupo. Portugal, em 2003, possuía IDH de 0,904 e ocupava a 27ª posição entre os países com muito elevado desenvolvimento, hoje, apesar de permanecer no mesmo grupo dos muito elevados, com IDH de 0,822, desceu na classificação dos países do referido grupo e passou a ocupar a 41ª posição. Ambos os países em foco apresentam elevados índices de desenvolvimento humano, o que faz de Portugal integrante dos países de muito alto desenvolvimento humano (41ª posição), e do Brasil integrante do bloco dos de alto desenvolvimento humano (79ª posição).

Considerando o crescimento exponencial populacional, muito mais no caso brasileiro do que no português, e o fato de o Produto Interno Bruto do Brasil quadruplicar em 2015 (na sequência histórica apontada) e o de Portugal chegar a 77,989 bilhões, as duas economias cresceram pouco. O PIB português decresceu em 2003 em torno de -0,93, mas apresentou crescimento de 1,4% em 2015. No Brasil, o total das riquezas cresceu 1,10% em 2003 e foi negativa em 2015 com -1,2%, apresentando anos de picos significativos, como em 2004 (5,70%), 2007 (6,10%), 2008 (5,2%) e 2010 (7,5%). Já Portugal apresentou seu pico de crescimento positivo mais significativo em 2007, quando, depois de três anos consecutivos registando crescimento negativo, chegou a 2,49% de crescimento da riqueza. O desemprego cresceu e decresceu, mas permanece elevado, entre 2003 e 2015, nos dois países. Em 2003, a taxa de desemprego em Portugal era de 5,3% e mais que dobrou em 2015 com 12,2%, atingindo mais a população jovem. No Brasil, em sentido inverso, 12,4% dos brasileiros estavam desempregados em 2003 e em 2015, com oscilação para menos em 2014 quando atingiu o menor percentual de décadas, ou seja apenas 5,6%, são 8,4% os desempregados. No caso português, a situação vem-se agravando nos últimos anos, em especial, depois de 2011, quando o governo recorreu ao financiamento externo pela segunda vez na sua história, em razão de a economia ter entrado em recessão, e a acção de reestruturação económica do país ter passado ao controlo da Comissão Europeia, do Banco Central europeu e do Fundo Monetário Internacional, sob a política de austeridade do Presidente Aníbal António Cavaco Silva e do governo de Pedro Manuel Mamede Passos Coelho.

No caso brasileiro, os onze anos de decréscimo do desemprego, ou seja de 2003 a 2014, pode ser explicado por diversas razões: conjuntura externa atípica com a desvalorização cambial do dólar americano causada pelos custos da Guerra do Iraque, consumo de produtos brasileiros pela China, ajuste ortodoxo e surpreendente da economia (Roque, 2015), mas também por conta dos planos de aceleração do crescimento económico, política de aumento do salário mínimo progressivo, e o não crescimento proporcional dos salários mais elevados, além das políticas de transferência de renda, com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva e da sua sucessora Dilma Vana Rousseff Linhares, considerados os responsáveis pela redução das taxas de desemprego até 2014, quando então voltam os patamares elevados da década anterior.

Entre cenários distintos, ora favoráveis, ora desfavoráveis, vivenciados pelos portugueses e brasileiros de 2003, quando foi criado o Rendimento Social de Inserção, e um ano depois o Bolsa Família em 2004, até o ano de 2015, um fenómeno complexo, problemático e problematizado permaneceu robusto e quase que inalterado: a

pobreza e a pobreza extrema, e a situação socioeconómica grave de contingente significativo de nacionais dos dois países. Em Portugal a taxa de “risco” de pobreza após as transferências sociais está em 10,7% dos empregados, 40,5% dos desempregados e 12,9% dos reformados, ou seja, dos aposentados, contabilizando um aumento de mais 1,4 % da população em risco de pobreza, somente entre 2011 e 2013 (de 17,9% passou a 19,5%) (Portugal, 2015b, citado por Rosa, 2015). Ou seja, a pobreza atinge todos, sejam trabalhadores, não empregados e aposentados. No final do período, o Brasil conseguiu sair, finalmente, da rota da fome e retirou da pobreza material extrema mais de dois milhões e meio de brasileiros, mas permanece, ainda, com uma taxa elevada, enquanto a riqueza cresce proporcionalmente e de forma concentrada.

Em Portugal, a situação não é diferente, pois como afirma Rosa, “os ricos estão mesmo a ficar cada vez mais ricos” (*apud* INE, 2015, p. 13). A problemática merece, portanto, avaliação qualitativa transnacional dos conteúdos, concepções, impactos e sentidos dos e entre os dois programas da política pública de enfrentamento dessa expressão da questão social, nos dois contextos sob os mesmos determinantes da lógica da sociabilidade capitalista, mesmo porque os pobres estão a ficar cada vez mais pobres, nos dois blocos geopolíticos!

### **Características principais dos programas Bolsa Família, no Brasil, e Rendimento Social de Inserção, em Portugal**

O Programa Bolsa Família brasileiro (PBF) foi instituído pelo Governo Federal por meio da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, sendo alterado pelo Decreto nº 6.157 de 16 de julho de 2007, e destinado às acções de transferência de renda com condicionalidades. Trata-se de um programa que ampliou e unificou anteriores procedimentos de gestão e execução das acções de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação (Bolsa Escola), de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), criado em 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação), instituído em 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído em 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico), instituído em 2001, com administração do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, criado em 22 de janeiro de 2004.

Assina a lei o presidente petista Luiz Inácio Lula da Silva, na sua primeira gestão iniciada em 2003, e até 2007, quando então assume segundo mandato presidencial, sem solução de continuidade.

O PBF é um programa condicional de transferência directa de renda dimensionado em escala nacional, pois abrange os 5.561 municípios brasileiros, e atende aproximadamente 14 milhões de famílias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza com renda familiar *per capita* inferior a R\$77,00 reais mensais, ou seja: 18,91 euros em 7 de dezembro de 2015 (Arcoverde; Chaves, 2015).

Além de enfrentamento da pobreza e da fome no país, o PBF pode ser considerado uma inovação em termos de intervenção pública na área social. Os benefícios transferidos variam em conformidade com as necessidades de cada família. No valor básico repassado incluem-se, ainda, o benefício variável adolescente/jovem (BVJ); o benefício variável gestante (BVG); e o benefício variável nutriz (BVN), para mães que estão amamentando. Portanto, o valor do benefício – o valor médio chega a R\$ 176,00 ou 43,22 euros, e o menor valor a R\$ 35,00 ou 8,59 euros – varia de acordo com a renda familiar por pessoa, com o número de crianças e de adolescentes de até 17 anos, e com o número de gestantes e nutrizas que compõem cada família (Arcoverde; Chaves, 2015).

As condicionalidades para receber o valor básico e/ou variável da renda/benefícios previstos e que estruturam o PBF em suas acções e programas complementares implicam os seguintes compromissos para permanecer como utente/beneficiário: na área da saúde, os responsáveis devem: a) acompanhar e manter actualizado o calendário de vacinação/imunização, e realizar o acompanhamento do estado nutricional e do desenvolvimento de crianças menores de sete anos, pois o cartão de saúde da criança será exigido para o atendimento pelo programa; b) inscrição no pré-natal das gestantes e nutrizas na faixa etária de 14 a 44 anos, bem como comparecimento às consultas na unidade de saúde mais próxima de sua residência. Também é exigida a participação das gestantes e nutrizas em actividades educativas relativas ao aleitamento materno e à alimentação saudável. Na área da educação, é preciso: a) comprovar a manutenção da matrícula em estabelecimento regular de ensino, e a frequência escolar mínima de 85% da carga horária mensal do ano lectivo escolar para crianças entre 6 e 15 anos, e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos. Caso haja mudança de escola ou de série dos dependentes de 6 a 15 anos, os pais devem informar ao órgão gestor do PBF no município de sua inscrição para possibilitar o acompanhamento da frequência escolar, e b) participar dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal para crianças e adolescentes com até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil (Arcoverde; Chaves, 2015).

O descumprimento de tais condicionalidades pela família implica inicialmente advertência e, no caso de reincidência, bloqueio por um mês do benefício, que é operado por meio de cartão magnético. A partir de uma terceira notificação, o cancelamento do benefício será efetivado

após registro no Sistema de Condicionalidades – SICON (Arcoverde; Chaves, 2015). O descumprimento de condicionalidades em relação a um benefício variável, como, por exemplo, o BVJ, gera as mesmas sanções, mas não afeta os demais benefícios, sejam eles: básico e/ou variável, recebidos pela família.

O PBF tem sua génese qualificada enquanto política de governo afixando preocupação com a pobreza, a pobreza absoluta e a fome no país, articulando-se com outros programas complementares de inserção ou inclusão social e estabelecendo condicionalidades nas áreas da educação, saúde e assistência, então direitos sociais. Está estruturado em três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades para acesso aos direitos sociais básicos e acções, e programas complementares. Ainda integra o Plano Brasil sem Miséria e vem, depois de 11 anos de existência, apresentando resultados positivos no que se refere à superação da fome no país e da pobreza absoluta, mas as desigualdades permanecem nas classes C, D e E. Dentre os desafios, como é o caso da demanda reprimida, das portas de saída da tutela estatal, desarticulação com políticas de emprego e empregabilidade, cultura política e assistencialista, está a sua transformação em política de Estado.

O Programa Rendimento Social de Inserção português data de 21 de maio de 2003. Foi criado no âmbito da segurança social durante a presidência de Jorge Fernando Branco de Sampaio, do Partido Socialista (PS), e do governo do primeiro-ministro José Manuel Durão Barroso, pertencente ao Partido Social Democrata (PSD), de orientação mais à direita, como uma medida de combate à pobreza para assegurar, nas 3.092 freguesias dos 308 concelhos (depois de 2013), aos cidadãos e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das necessidades mínimas e, ao mesmo tempo, para favorecer a progressiva inserção social, laboral e comunitária, tendo como princípios basilares a igualdade, a solidariedade, a equidade e a justiça social.

Conforme os artigos 2º e 3º da Lei nº. 13 de 21 de maio de 2003, que revogou a lei anterior (Lei nº19-A de 29 de junho de 1996), os agregados familiares beneficiários de RSI terão acesso a uma prestação, de carácter transitório, e a um programa de inserção. Os indivíduos e famílias mais pobres utentes do RSI, além de receberem uma prestação em dinheiro para satisfazer as necessidades básicas, têm de celebrar e assinar um contrato de inserção que envolve direitos, mas, também, deveres, perspectivando a integração social e profissional. A prestação em dinheiro destina-se a pessoas e famílias que se encontram em fase de carência económica grave e que atendam aos seguintes requisitos: se viver sozinho; somados seus rendimentos mensais, não pode ultrapassar 178,15 euros. Se viver com familiares, os rendimentos do agregado não podem ser iguais ou superiores ao valor máximo do RSI. O valor máximo do RSI corresponde à soma dos seguintes valores por cada elemento do agregado: 1) pelo titular, 178,15 euros

(100% do valor do RSI), 2) por cada indivíduo maior, 89,07 euros (50% do valor do RSI), e 3) por cada indivíduo menor, 53,44 euros (30% do valor do RSI; Portugal, 2015; ISSS, 2007).

Dentre as condições para acesso à prestação do RSI, o património em bens móveis e imóveis do agregado familiar, incluído o requerente, não pode ultrapassar os 25 mil euros; é preciso comprovar residência legal no país há pelo menos um ano, ou três no caso de estrangeiro oriundo de país fora da zona euro; estar em carência económica grave; assinar e cumprir o contrato de inserção; e ter 18 anos (excepto em situações de gravidez, casamento ou união de facto há mais de dois anos, e se tiver menores ou deficientes a cargo que dependam exclusivamente do agregado familiar). Ainda deverá estar inscrito no serviço de emprego na área de residência, autorizar a Segurança Social a ter acesso às informações necessárias para avaliação da situação económica e financeira; não se encontrar em prisão preventiva, ou cumprindo pena de prisão em estabelecimento prisional e não estar institucionalizado em equipamentos financiados pelo Estado.

Caso o desemprego seja por iniciativa própria, só poderá requerer a prestação do RSI um ano após a data em que ficou sem emprego. Conforme Correia (2014, p. 3), o RSI pode ser acumulado com o recebimento de outras prestações sociais, como:

*Pensão social de velhice, pensão social de invalidez, pensão de viuvez, pensão de orfandade, complemento por dependência, complemento solidário para idosos, subsídio de renda de casa, bonificação por deficiência, subsídio por assistência de terceira pessoa, subsídio por frequência de estabelecimento de educação especial, abono de família, abono pré-natal, subsídio no âmbito da parentalidade e adoção, subsídio de doença e subsídio de desemprego.*

Assim, o valor do RSI não é fixo, é pago mensalmente durante 12 meses (podendo ser renovado) por meio de vale-postal emitido pelos CTT, ou transferência bancária, e varia conforme a composição e alteração do agregado familiar e dos seus rendimentos. A título ilustrativo, no caso de uma família composta por dois adultos e duas crianças, o valor a receber será de 374,10 euros, ou no caso de uma família composta por três adultos e uma criança, o valor a receber será de 409,73 euros.

No quadro 1 abaixo, sintetizamos alguns dados dos dois programas de enfrentamento à pobreza e pobreza extrema, no Brasil e em Portugal, realçando a proximidade da sua criação, revogação de iniciativas legislativas executadas anteriormente, governos de centro-direita, gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate

à Fome (MDS) e o da Segurança Social, embora em articulação com os outros níveis de poder, ambos centralizadas, a BF com condicionalidade e sanções, o RSI com exigências a comprovar e sanções em caso de incumprimento, modalidades distintas, bolsa no caso brasileiro e/ou prestação em Portugal, mas ambas temporárias e variáveis quanto ao valor, e conforme a composição e situação de composição e/ou pobreza do agregado familiar, operacionalizado no Brasil por bancos e cartão magnético, e em Portugal por vale-postal a ser recebido nas agências dos correios com acompanhamento das famílias por equipas dos Centros Distritais de Segurança Social (CDSS), e equipas de entidades privadas protocoladas com o Instituto de Segurança Social (ISS). Nos dois países, salvaguardados quantitativos distintos, o número de famílias em pobreza e pobreza extrema ou em situação socioeconómica grave é bastante significativo.

### Quadro 1: Programas Bolsa Família e Renda Social de Inserção: características gerais<sup>2</sup>

Características principais	Programa BF – BR	Programa RSI – PT
Data de criação	2004	2003
Regulação	Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 e alterada pelo Decreto nº 6.157 de 16 de julho de 2007	Lei 13/2003 de 21 de maio, revogou a Lei 19-A/96 de 29 de junho de 1996, e foi alterada pela Lei 45/2005 de 29 de agosto de 2005
Governo	PT*	PS+ PSD/CDS**
Gestão	Centralizada no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), mas articulada com os níveis estadual e municipal	Centralizada no Instituto de Segurança Social (ISS) e executada por equipas dos CDIS e equipas protocoladas
“Benefícios” assegurados	Renda básica e variável mensal, temporária com condicionalidades na área de saúde, educação e assistência social.	Prestação mensal variável conforme características do agregado familiar, transitória, e acesso a um programa de inserção
Público-alvo	Unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza e pobreza.	Agregados familiares em situação socioeconómica grave
Benefício/direito	Bolsa em pecúnia	Prestação em pecúnia
Total de beneficiários	14 milhões de famílias em 2015	211.590 pessoas em abril de 2015

<sup>2</sup> Fonte: Elaboração própria. (Legenda: \*PT – Partido dos Trabalhadores – Brasil; \*\*PS – Partido Socialista, PSD – Partido Social Democrata, CDS-PP – Partido do Centro Democrático Social – Partido Popular – Portugal).

### Em busca de subsídios para a construção de indicadores qualitativos transversais para avaliação comparativa de programas e políticas públicas

Os programas Bolsa Família brasileiro e o Rendimento Social de Inserção português, criados com um intervalo de apenas um ano entre

eles, compõem as actuais políticas públicas que foram construídas no âmbito do planeamento dos dois Estados nacionais, de enfrentamento às pobreza extremas ou situação socioeconómica grave, questão, inequivocamente, expressões da questão social. Tratando-se de uma mesma problemática, mas com presença marcante em blocos geopolíticos diferenciados, além do desafio de ser a pobreza multidimensional, acresce-se o facto de que são construídas em espaços e temporalidades distintas. Uma terceira dificuldade pode ser acrescida pelo facto de ser a proposta de avaliação qualitativa e transnacional. O enquadramento, portanto, é de investigação avaliativa e comparativa, que busca subsídios teórico-metodológicos nas ciências sociais, particularmente inovando ao tentar comparações entre realidades consideradas produzidas, dinâmicas, de difícil apreensão, e se constituírem historicamente sínteses de múltiplas interações e determinações (Arcoverde, 2013).

A avaliação das políticas públicas e dos programas que as materializam, em geral, é realizada por meio de indicadores quantitativos que, se úteis para fins de classificação, ou mesmo para produzir relatórios oficiais e alimentar o debate público, como afirma Piketty (2014, p. 260), pouco traduzem a multifacetada e complexa realidade social. Indicadores como o PIB, o Coeficiente de Gini ou o índice de Theil, dentre outros, “tentam resumir em um único indicador numérico uma realidade multidimensional, simplificando em excesso essa realidade e misturando coisas que não devem ser misturadas” (Piketty, 2014, p.260). E acrescenta o mesmo autor, que indicadores estatísticos sintéticos como os acima referidos

*[...] fornecem, ao contrário, uma visão abstracta e complicada que não só impede que nos situemos na hierarquia de nosso tempo, como também não permite perceber que os dados subjacentes apresentam anomalias, ou incoerências, ou que, no mínimo não são totalmente comparáveis ao logo do tempo ou entre países. (Piketty, 2014, p. 261).*

Pode-se deduzir, então, à luz do referido autor, que a realidade social e o significado económico e/ou político da pobreza extrema ou da situação socioeconómica grave são construídos, concebidos e enfrentados distintamente nos dois países, embora sob o mesmo véu da mundialização económica e financeira do capital. Chegar a essa afirmação não significa dizer também que os indicadores sintéticos, amplamente conhecidos e utilizados, não poderão ser úteis para mostrar dados quantitativos sobre a situação socioeconómica ou financeira do Brasil e Portugal, e até para subsidiar problematizações, mas que não oferecem condições suficientes para empreender uma avaliação comparativa ou transnacional qualitativa dos dois progra-

mas voltados para solucionar a pobreza vivida pelos seus cidadãos. A busca dos sentidos, das concepções, das metodologias e temporalidades dos programas planeados ao nível das políticas públicas em seus ciclos de produção – problema, politização e reconhecimento de um sujeito político, inclusão na agenda pública, formulação de alternativas de política (avaliação), adopção/decisão, elaboração de programas, implementação, execução e avaliação – requer outros indicadores, no caso qualitativos, para compor a grelha de abstracção e análise dos conteúdos, e então permitir desvendá-los e interpretá-los como perspectiva da avaliação pretendida dos e entre os dois programas.

Na análise e avaliação das políticas públicas em seus desdobramentos, como no âmbito do processo de planeamento dos programas, há que se considerar o jogo das suas determinações, a saber: as diferentes definições da expressão da questão social problematizada e incorporada à agenda pública como requerendo resposta urgente; os diferentes contextos sócio-históricos; as diferentes dinâmicas da sociedade civil e dos movimentos sociais organizados em relação à demanda politizada; as relações sociais da sociedade civil e Estado em constante transformação, e a sua capacidade de construir, gerir e implementar políticas públicas; mas também as diferentes respostas e lógicas da acção profissional, e as metodologias e estratégias de implementação e avaliação das políticas públicas. “Esta sensibilidade às modalidades, aos atores ou aos contextos das políticas públicas está muito relacionada com a perspectiva que se adopta para as analisar e avaliar” (Balsa, 2015, p. 55).

A concepção que orienta em geral a construção dos indicadores é de que a política pública é restrita à acção estatal no provimento e garantia dos bens e serviços públicos e, portanto, deve-se pautar pelos princípios de eficiência, eficácia e efectividade. Para cada um desses princípios são construídos indicadores de mensuração em relação aos custos e resultados, objectivos e resultados, e objectivos e metas alcançadas sobre a população pelos programas e políticas públicas. Os resultados quantitativos, em geral, esperados e buscados se alinham com a perspectiva de planeamento e gestão por resultados, e com a avaliação do tipo gerencialista, ou seja, modalidade frequente e realizada pelas políticas públicas sob o ideário neoliberal e mais ancorada no monetarismo, na direcção da alocação de recursos financeiros, nos elementos de auditoria e de controlo da gestão (Souza, 2015). A avaliação pretendida gira para outra direcção, ou seja, a da avaliação como pesquisa social, produtora de conhecimento, qualificadora de processos, problemáticas e sujeitos. Busca, finalmente, captar nos contextos as contradições, concepções, sentidos e os conflitos produzidos, mas também enfrentados em blocos económicos geopoliticamente distintos, com similares determinações.

Nesse sentido, é preciso dizer que a política pública não se restringe à acção estatal ou ao Estado em acção. Ela resulta de uma correlação de forças e interesses conflituosos de classes sociais; ela é produzida no âmbito das relações entre sociedade civil e Estado. E, portanto, pode fundir olhares e diferentes perspectivas ou visões de mundo do que seja ou deva representar uma política pública voltada para a população em situação de pobreza extrema ou condições socioeconómicas graves.

No ciclo de produção das políticas públicas (nas fases de concepção, implementação e definição dos destinatários finais) e dos programas, particularizando os sociais, entram em jogo, além de concepções díspares da problemática da pobreza, quando incluem parcerias de atores e agentes diversos, uma associação de interesses que pode deslocar e/ou restringir o espaço público e a gestão da coisa pública envolvidos na acção pública. As políticas públicas podem seguir e serem conduzidas por e para projectos societários e políticos bem diferentes, ora mais centrados e reforçando partilhas de responsabilidade ou vontade democráticas, ora esvaziando as responsabilidades dos Estados, como explica Balsa (2015).

No caso, a avaliação qualitativa comparativa, raridade nas avaliações de programas sociais, carece de aproximações e indicadores que considerem os seguintes questionamentos: como nos momentos de decisão das políticas públicas de enfrentamento à pobreza nos dois países se configurava a correlação de forças? Quais os sujeitos participantes na decisão dos referidos programas sociais? Quais limites dos espaços, público e privado, constituíram a partilha de responsabilidades e a implementação dos programas RSI-PT e PBF-BR? Quais as concepções de pobreza (material, substantiva, subjectiva) e situação socioeconómica grave definidoras e constituintes dos fundamentos e directrizes dos programas brasileiro e português para seu enfrentamento? Quais determinantes moldaram o formato dos programas de enfrentamento à pobreza como expressão da questão social nos dois Estados geopoliticamente diferenciados?

Parece que, de tudo que foi trazido à luz no presente texto, para empreender uma avaliação qualitativa comparativa das particularidades e universalidades entre e dos programas Bolsa Família e Rendimento Social de Inserção, um conjunto de indicadores a serem melhor elucidados parece chegar à tona (Quadro 2): determinações económicas, sociais, políticas, contextos sócio-históricos, correlação de forças e atores nas decisões políticas e partilha de responsabilidades, definição das concepções de pobreza dos dois programas, capacidades e modalidades de construção, gestão e implementação dos referidos programas, sentidos das respostas às problemáticas construídas e vividas distintamente em Portugal e no Brasil, bem como as próprias modalidades e/ou avaliações das políticas públicas.

**Quadro 2: Proposta de indicadores qualitativos de avaliação transnacional comparativa de programas sociais**

Eixos de Avaliação	Universalidades	Particularidades	Síntese comparativa crítica
Construção da Política	Determinações económicas, sociais, políticas e culturais, Concepções de pobreza (material, substantiva e subjectiva)	Estado e sociedade civil; Contextos, directrizes da política, indicadores económicos e sociais; Política da questão social; Valores; Participação dos sujeitos na elaboração da política; Partilha de responsabilidades	Pontuar semelhanças e diferenças, captar a influência das determinações nos contextos, comparar o processo de construção da política em relação aos conteúdos definidores, examinar a política da questão social em relação às demandas
Regulação e gestão	Normatização/regulamentação do programa, Fontes de financiamento, Modalidade de gestão (pública e privada, mista), Formato dos programas, Tomada de decisões.	Localização na estrutura estatal, centralização/descentralização, volume dos recursos, condicionalidades	Identificar diferenças e aproximações nas regulações (política de Estado ou de governo), a natureza das fontes de financiamento, comparar os modelos e sistemas de gestão, e condicionalidades
Implementação	Sistema de Operacionalização	Unidades de execução, parâmetros de actuação, equipas de execução, metodologia da actuação profissional, modalidades de acesso, demandas e respostas	Pontuar as diferenças e semelhanças das redes operacionais, da existência e a aplicação dos parâmetros de actuação, bem como a constituição das equipas e diferenças de actuação
Avaliação	Planeamento da avaliação em relação aos ciclos das políticas (construção, execução e avaliação)	modalidade de avaliação, avaliação interna e externa, sujeitos da avaliação, avaliação da avaliação, usos da avaliação	Comparar a previsibilidade de avaliação nas etapas do planeamento e das equipas de avaliação, bem como suas consistências

Fonte: Elaboração própria.

A grelha de abstracção com indicadores acima construídos está composta no sentido vertical por eixos de avaliação: construção da política, regulação e gestão, implementação e avaliação que

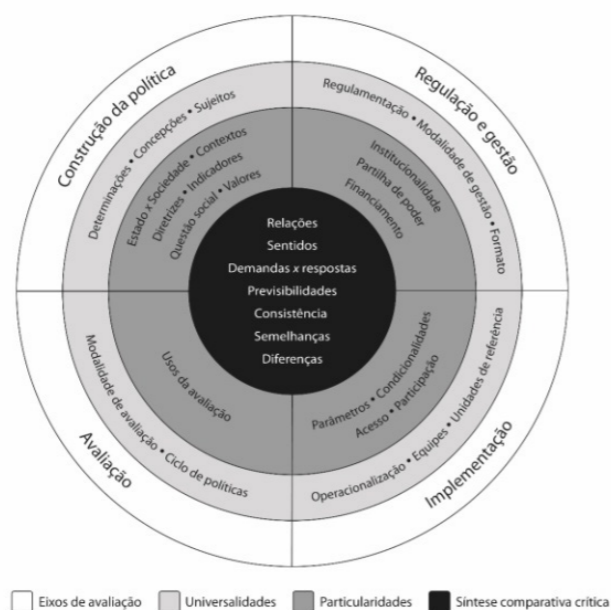


dizem respeito aos fundamentos, directrizes e valores do programa no bojo da política e levando em conta o ciclo da política, e no sentido horizontal por dois indicadores-tema: universalidades e particularidades aos programas, contextualizando-os (Figura 1).

A síntese comparativa crítica procurará estabelecer relações e buscar sentidos entre universalidades e particularidades, e será orientada pela dialéctica entre semelhanças e diferenças, demandas e respostas, consistências e previsibilidades.

Assim, antes mesmo de iniciar qualquer investigação avaliativa, será, pois, necessário fazer um exercício de reaproximação às lógicas de produção de conhecimento – dedutiva, indutiva e, sobretudo, dialéctica – e às metodologias qualitativas de pesquisa avaliativa que lhes correspondem – como forma de apoio e de esclarecimento do caminho a ser trilhado e de construção de mediações de aproximação sucessiva ao real, às realidades sociais, económicas e políticas, neste caso, a brasileira e a portuguesa.

**Figura 1: Indicadores qualitativos para avaliação comparativa transversal de políticas públicas.**



Fonte: Elaboração das autoras.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação transversal comparativa de políticas e programas sociais requer a construção de indicadores qualitativos próprios, tendo em vista a problematização e/ou o questionamento construído ou a direcção da pergunta sobre ou da realidade da qual emana para

empreender a síntese comparativa crítica.

O enquadramento da avaliação entende-a como uma investigação ou pesquisa social, produtora de conhecimentos, qualificadora de processos, problemáticas e sujeitos. A captação dos contextos, contradições, concepções e sentidos, e os conflitos produzidos e enfrentados em blocos económicos geopoliticamente distintos apresentam universalidades e particularidades que as aproximam e as distinguem, permitindo a elaboração de sínteses comparativas críticas das realidades sob múltiplas interacções e relações, mas, sobretudo, pelo véu da mundialização económica e financeira do capital.

A política pública que se materializa nos programas sociais resulta de uma correlação de forças e interesses conflituosos de classes sociais, sendo produzida no âmbito das relações entre sociedade civil e Estado, sob determinações. Como tal, pode fundir olhares e diferentes perspectivas ou visões de mundo do que seja ou deva representar uma política pública voltada para a população em situação de pobreza extrema ou condições socioeconómicas graves, devendo, portanto, ser desvendada no sentido de superar a opacidade própria aos projectos sociais e políticos diferentes, ora mais centrados e reforçando partilhas de responsabilidade ou vontades democráticas, ora esvaziando as responsabilidades dos Estados.

## REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, N. M.; BARBOSA, M. **Legislação da Segurança Social**. 1. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

ARCOVERDE, A. C. B.; CHAVES, H. L. A. Transferência de renda como suporte para redução das desigualdades sociais? *In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO*, 11., 2015, Lisboa. **Anais...** Lisboa: Associação Internacional de Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa, 2015. p. 9 e 10.

ARCOVERDE, A. C. B. Como avaliar impacto. *In: ARCOVERDE, A.C.B. (Org.). Metodologias qualitativas de pesquisa em Serviço Social*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2013. p.182-205.

BALSA, C. Temporalidades das políticas públicas e metodologias de implantação. *In: ARCOVERDE, A.C.B. (Org.). Avaliação de políticas públicas no capitalismo globalizado: para que e para quem?* Recife: Editora UFPE, 2015. p.53-74.

BALSA, C. Conceitos e dimensões da pobreza: uma abordagem transnacional. *In*:BALSA, C.;WESSLER, L. W.;SOULET, M.H. (Ed.).**Conceitos e Dimensões da Pobreza e da Exclusão Social: Uma abordagem transnacional.** Ijuí: Unijuí,2005. p. 4-25.

BRASIL (2015a). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: [HTTP://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=149](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=149). Acedido em: 23 de julho de 2017.

BRASIL. Presidência da República. Controladoria Geral da União. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **O Programa Bolsa Família.** Publicado em: 2004. Disponível em: [http://www.portaldatransparencia.gov.br/aprendaMais/documentos/cursos\\_bolsafamilia.pdf](http://www.portaldatransparencia.gov.br/aprendaMais/documentos/cursos_bolsafamilia.pdf). Acesso em: 15 nov. 2015.

CARY, P.;JANE-CATRICE, F. Novos indicadores de riqueza: avaliar o que e para quem? *In* Arcoverde, A.C.B. (Org.).**Avaliação de políticas públicas no capitalismo globalizado: para que e para quem?** Recife: Editora UFPE, 2015.p. 29-52.

CORREIA, I. **Rendimento Social de Inserção: como funciona?** Publicado em: 11 mar. 2014. Disponível em: <http://saldopositivo.cgd.pt/rendimento-social-de-insercao-como-funciona/?full=1>. Acesso em: 6 dez. 2015.

COSTA, A. B. da;BAPTISTA, I.;PERISTA, P.;CARRILHO, P. (Coord.). **Um olhar sobre a pobreza,vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo.** Lisboa: Gradiva, 2008.

ESTANQUE, E. A questão social e a democracia no início do século XXI: participação cívica, desigualdades sociais e sindicalismo. **Revista Finisterra**, 55 (56, 57), p. 77-99, 2006.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

GUIMARÃES, J. R. S.;JANNUZZI, P. de M. **Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades.** Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado emCaxambu, MG, de 20 a 24 de setembro de 2004.Disponível em:<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/download/1451/1416>.Acesso em: 12 nov. 2015.

ISSS, IP. (2007). Manual dos Protocolos do Rendimento Social de

Inserção. Serviços Centrais. Lisboa. Instituto da Segurança Social, IP.

LUSA Agência de Notícias de Portugal. **Número de beneficiários do RSI atingiu em abril 211.590 pessoas.** Publicado em: 22 maio 2015.Disponível em:[https://www.sapo.pt/noticias/numero-de-beneficiarios-do-rsi-atingiu-em\\_555f95551e6642f05664f4fe](https://www.sapo.pt/noticias/numero-de-beneficiarios-do-rsi-atingiu-em_555f95551e6642f05664f4fe).Acesso em: 9 dez. 2015.

MATOS, M.;COSTA, S. (Coord.) **Impactos dos acordos de inserção no desempenho do RSI (entre 2006 e 2009):Relatório Final.** Dinamia'Cet. Lisboa: Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e o Território (ISCTE-IUL), 2012. Disponível em: [http://www.seg-social.pt/documents/10152/2995463/Relat%C3%B3rio\\_RSI\\_impactos\\_2006-2012/30e02bce-6383-4973-b5bb-1c91a90a4682](http://www.seg-social.pt/documents/10152/2995463/Relat%C3%B3rio_RSI_impactos_2006-2012/30e02bce-6383-4973-b5bb-1c91a90a4682).Acesso em: 8 dez. 2015.

MATOS, M.; COSTA, S. Impactos dos acordos de inserção no desempenho do RSI (Entre 2006-2009). *In*: Diogo, F.; Castro, A.;Perista, P. (Coord.).**Pobreza e exclusão social em Portugal: Contextos, transformações e estudos.** Famalicão: Húmus, 2015.p. 271-283.

PARIJS, P.V. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? **Estudos avançados, Ética e Economia**, v.14, n.40, São Paulo,set./dez.2000. DOI:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142000000300017>. Acesso em: 15 nov. 2015.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PORTUGAL (2015a) Instituto da Segurança Social. Disponível em: <http://www.seg-social.pt/iss-ip-instituto-da-segunca-social-ip>. Acedido em: 5 de julho de 2017.

PORTUGAL (2015b) Instituto Nacional de Estatística - INE. Statistic Portugal. Disponível em: [http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine\\_main&xpid=INE&xlang=pt](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE&xlang=pt). Acedido em: 23 de julho de 2017.

PORTUGAL. Segurança Social. **Renda Social de Inserção: Manual Prático.** Disponível em: [http://www.seg-social.pt/documents/10152/15010/rendimento\\_social\\_insercao](http://www.seg-social.pt/documents/10152/15010/rendimento_social_insercao).Acesso em: 6 dez. 2015.

PRADO JÚNIOR, Caio.**História econômica do Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1945.

ROQUE, L. O que realmente permitiu o grande crescimento econômico brasileiro da última década. Texto originalmente

publicado em: set. 2015. Republicado em: 24 ago. 2018.  
Disponível em: <https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2190>.  
Acesso em: 10 dez. 2015.

ROSA, E. (2015). *Os Números da Desigualdade em Portugal: Os Ricos Estão Mesmo a Ficar Mais Ricos e Os Pobres Cada Vez Mais Pobres*. Lisboa: Editora Lua de Papel.

SOUZA, L. M. de (2015). O lugar da avaliação de políticas públicas no capitalismo organizado: O Estado Supranacional e a avaliação. In: A. C. B. Arcoverde (Org.), *Avaliação de políticas públicas no capitalismo globalizado: Para que e para quem?* (pp.75-92). Recife: Editora UFPE.

VAZ, D. (2016). 20 Bilionários Brasileiros de 2015, segundo a Forbes Brasil. Disponível em <http://exame.abril.com.br/negocios/20-bilionarios-brasileiros-de-2015-segundo-a-forbes-brasil/>. Acedido em: 5 de julho de 2017.

## ✓ A Avaliação de uma Política Pública a partir das Dimensões Sociais

Roselane Gomes Bezerra<sup>1</sup>

Julio Alfredo Racchumi Romero<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal do Ceará/ Departamento de Estudos Interdisciplinares  
Federal University of Ceará/ Department of Interdisciplinary Studies

<sup>2</sup> Universidade Federal do Ceará/ Departamento de Estudos Interdisciplinares  
Federal University of Ceará/ Department of Interdisciplinary Studies

**Resumo:** O Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2014-2017, da atual gestão municipal de Fortaleza, deixa claro a preocupação e comprometimento com uma avaliação qualitativa das políticas públicas implementadas na cidade. A partir disto, a questão inicial deste trabalho foi identificar que modelo de avaliação está sendo implementado pela atual gestão municipal para o Programa Areninha, política executada em diversos bairros da cidade de Fortaleza, com alto índice de vulnerabilidade social e baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Entretanto, identifica-se a ausência de documentos da formulação da política, localizando-se somente uma avaliação de quatro Areninhas, elaborada pelo Observatório da Governança Municipal, em 2016. Frente a essa lacuna, o objetivo do trabalho foi contribuir para uma reflexão teórico-metodológica sobre a avaliação de políticas públicas, no âmbito de uma gestão municipal, a partir das dimensões sociais. Utiliza-se arcabouços qualitativos e quantitativos. A aproximação com as pessoas que vivenciam essa política, juntamente com os indicadores dos bairros, nos permitiu perceber a importância da avaliação de uma política pública a partir das dimensões espaciais e sociais.

**Palavras-chave:** Avaliação, política pública, dimensões sociais.

### EN *The evaluation of a public policy from the social dimension*

**Abstract:** The Evaluation Report of the Pluriannual Plan 2014-2017, of the current municipal administration of Fortaleza, makes clear the concern and commitment with a qualitative evaluation of the public policies implemented in the city. From this, the initial question of this paper was to identify which evaluation model is being implemented by the current municipal administration for the Areninha Program, a policy implemented in several neighborhoods of the city of Fortaleza, with a high index of social vulnerability and low Human Development Index (IDH). However, the lack of documents of the policy formulation is identified, with only one evaluation of four Areninhas, elaborated by the Municipal Governance Observatory, in 2016. Faced with this gap, the objective of the paper was to contribute to a theoretical- methodological approach on the evaluation of public policies, within the scope of municipal management, from the social dimensions. Qualitative and quantitative frameworks are used. The approach with the people who experience this policy, together with the indicators of the neighborhoods, allowed us to perceive the importance of the evaluation of a public policy from the spatial and social dimensions

**Key-words:** Evaluation, public policy, social dimensions

### ES

**Resumen:** El Informe de Evaluación del Plan Plurianual 2014-2017, de la actual gestión municipal de Fortaleza, deja claro la preocupación y el compromiso con una evaluación cualitativa de las políticas públicas implementadas en la ciudad. A partir de esta afirmación, el punto inicial de este trabajo fue identificar qué modelo de evaluación está siendo implementado por la actual gestión municipal para el Programa Areninha, política ejecutada en diversos barrios de la ciudad de Fortaleza, con alto índice de vulnerabilidad social y bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH). Sin embargo, se identifica la ausencia de documentos de la formulación de la política y localizase solamente una evaluación de cuatro Areninhas, elaborada por el Observatorio de la Gobernanza Municipal, en 2016. Frente a esa falta de estudios, el objetivo del trabajo fue contribuir para una reflexión teórico-metodológica sobre la evaluación de políticas públicas, en el marco de una gestión municipal, considerando las dimensiones sociales. Se utilizan enfoques cualitativos y cuantitativos. La aproximación con las personas que vivencian esa política, junto con los indicadores de los barrios, permitió percibir la importancia de una evaluación de la política pública a partir de las dimensiones espaciales y sociales.

**Palabras-clave:** Evaluación, política pública, dimensiones sociales

### FR

**Résumé:** Le rapport d'évaluation du Plan Pluriannuel 2014-2017 de la Gestion Municipale actuelle de Fortaleza montre clairement l'inquiétude et l'engagement avec une évaluation qualitative des politiques publiques mises en œuvre dans la ville. À partir de là, la question initiale de ce travail était d'identifier quel modèle d'évaluation est en train d'être mis en œuvre par la Gestion Municipale actuelle pour le programme Areninha, une politique mise en œuvre dans plusieurs quartiers de la ville de Fortaleza, avec un indice de vulnérabilité sociale élevé et un faible indice de développement humain (IDH). Cependant, le manque de documents sur la formulation de la politique est identifié, avec une seule évaluation de quatre Areninhas, élaborée par l'Observatoire de la Gouvernance Municipale en 2016. Face à cette lacune, l'objectif du travail était de contribuer à l'approche théorique et méthodologique de l'évaluation des politiques publiques, dans le cadre de la Gestion Municipale, à partir des dimensions sociales. Des cadres qualitatifs et quantitatifs sont utilisés. L'approche avec les personnes qui vivent cette politique, ainsi que les indicateurs des quartiers, nous ont permis de percevoir l'importance de l'évaluation d'une politique publique du point de vue spatial et social.

**Mots-clés:** évaluation, politique publique, dimensions sociales.

## INTRODUÇÃO

A atual gestão da Prefeitura Municipal de Fortaleza – Ceará, Brasil apresenta no Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2014-2017 o compromisso de continuidade das políticas públicas desenvolvidas, ouvindo a população, compartilhando iniciativas, prestando contas do executado e avaliando, qualitativamente, os resultados com o objetivo de alcançar a almejada visão futura de uma “Fortaleza de oportunidades” (Fortaleza, 2016).

Nesse sentido, enquanto professores de um curso de gestão de políticas públicas atentos ao debate em torno dos desafios da implementação de políticas urbanas na cidade de Fortaleza, e também, dos desafios da avaliação de políticas públicas, seja, enquanto um elemento de gestão ou como uma exigência de organismos internacionais; a questão inicial que nos motivou a realização dessa pesquisa foi entender que modelo de avaliação está sendo implementado pela atual gestão municipal para o Programa Areninha. Elegemos essa política por está a ser executado em diversos bairros da cidade de Fortaleza, bairros com alto índice de vulnerabilidade social e baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Entendemos que a cidade de Fortaleza constitui um cenário desafiador para a gestão no âmbito da implementação e da avaliação de políticas públicas, tendo em vista que o desigual processo de urbanização, segregou espacialmente a cidade. Fortaleza possui bairros que apresentam indicadores extremamente diversos. Foi nesse cenário tão adverso que a atual gestão municipal desenvolveu o Programa Areninhas, que são campos de futebol urbanizados e requalificados localizados em 22 bairros da cidade, que para além de projetos como o Atleta Cidadão, possibilita a prática de desporto e lazer para pessoas de diferentes faixas etárias.

Com o objetivo de responder a nossa questão inicial, que era saber que modelo de avaliação está sendo implementado pela atual gestão municipal para o projeto Areninha, iniciamos a nossa pesquisa entrevistando o administrador das Areninhas e buscando documentos programáticos que definissem a formulação da política, com objetivos, metas e indicadores. Procuramos encontrar também, avaliações já desenvolvidas pela atual gestão municipal. Entretanto, percebemos a ausência desses documentos e localizamos somente uma pesquisa, elaborada pelo Observatório da Governança Municipal, avaliando somente quatro Areninhas, no ano de 2016.

Essa lacuna nos levou a uma reflexão teórico-metodológica sobre a avaliação de políticas públicas no âmbito de uma gestão municipal. Pois, mesmo sendo patente no discurso oficial a importância da avaliação qualitativa de políticas públicas, percebemos uma ausência de avaliações de políticas, como no caso do Programa Areninha. Nesse sentido, o nosso objetivo foi realizar uma pesquisa dessa política, por meio de métodos qualitativos, e contribuir para um debate sobre o

papel da universidade na organização de informações e no desenvolvimento de pesquisas para a avaliação de políticas públicas. Ou seja, pesquisas que possam gerar subsídios para a tomada de decisão dos gestores, formuladores e implementadores de políticas públicas, com ênfase no entendimento das dimensões sociais e espaciais da cidade.

O procedimento metodológico utilizado para realizar a pesquisa do Programa Areninha começou por um estudo aprofundado da cidade de Fortaleza, enquanto *locus* desse programa. Nesse sentido, foram aplicados questionários com utilizadores de Areninhas de diferentes bairros da cidade. Os questionários com questões abertas e fechadas nos possibilitaram analisar indicadores de percepção sobre a política e também sobre a cidade. A aproximação com as pessoas que vivenciam essa política, juntamente com os indicadores dos bairros, onde os equipamentos estão instalados, nos permitiu desenvolver a avaliação de uma política pública a partir das dimensões sociais. Acreditamos que um conhecimento aprofundado do lugar, no sentido espacial e social, onde as políticas são implementadas contribui para boas práticas de gestão de políticas públicas. Realizamos também uma discussão sobre avaliação de programas e políticas na perspectiva integral.

## A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA INTEGRAL

A avaliação de programas e políticas públicas é uma ferramenta importante para constatar e assegurar a consistência entre a ação pública e as expectativas sociais, promovendo estudos e avaliações de políticas públicas em base a evidências científicas que aplique uma perspectiva integral de métodos e enfoques (Luna, 2014). Os modelos de avaliação incluídos no ciclo das políticas públicas atualmente é associada em menor medida a um momento *ex post*, sendo necessário que a avaliação seja vista desde um enfoque integrativo, dinâmico e contínuo. A avaliação inicia desde a identificação dos problemas que se requerem atender e da compreensão dos fatores que os ocasionam, permitindo estudar os objetivos de cada etapa em que o programa ou política estejam imersos (Espinoza, 2014).

Frente a este cenário faz-se necessário identificar diferente combinações de métodos e teste que possa ser úteis quando deseja-se avaliar o funcionamento da intervenção pública. Um dos pontos de discussão da abordagem metodológica, gira entorno da utilização de métodos quantitativos ou qualitativos. Discussão presente no campo da avaliação, tanto desde o ponto de vista paradigmático, como no processo prático da execução. A avaliação quantitativa está orientada aos objetivos concretos que desejam-se estudar e defende o uso de métodos quantitativos, mediante às técnicas estatísticas e os instrumentos empregados que serão independentes do viés do avaliador. Por sua parte, a avaliação qualitativa é livre de objetivos concretos, sendo um

enfoque não estruturado, com claro componente de “subjetividade”, considerando que todo conhecimento ou informação é importante para entender o funcionamento e os alcances conseguidos pelas políticas. Esta avaliação orienta-se a processos de desenvolvimento descritivos, interpretativos, proporcionando informação profunda da política. Neste sentido, a relação desejada entre a perspectiva quantitativo e perspectiva qualitativo é de complementaridade. Ou seja, enquanto o quantitativo se ocupa de ordens de grandezas e as suas relações, o qualitativo é um quadro de interpretações para medidas ou a compreensão para o não quantificável. (Argentina, 2016)

Os diferentes desenhos, métodos e/ou técnicas devem ser utilizados com precisão científica, isto é, levando-se em conta as especificidades e a adequação de cada um ao processo de avaliação, de forma distinta e ao mesmo tempo, combinada. Isto significa, que a utilização de diferentes métodos, não apenas considera a integração de enfoques e perspectiva, mas também a conexão dos resultados obtidos deste, e que propicia uma maior solidez às conclusões finais de uma avaliação (Minayo, et al., 2008).

Nesta pesquisa seguiu-se uma estratégia metodológica que integrou dados de natureza quantitativa e qualitativa, utilizando diferentes perspectivas teóricas, fontes de informação e metodologias. Este processo deriva da complexidade da temática da política pública estudada e da ausência de dados que englobem todas as suas dimensões que permitam responder às perguntas de interesses.

## FORTALEZA E OS DESAFIOS DA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ARENINHA

O município de Fortaleza é a capital do Estado do Ceará e 5ª maior do país (314.930 km de área total). Segundo o Censo de 2010, na cidade moram 2.452.185 habitantes. Somada a esse número a população dos demais municípios, componentes da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), o total de habitantes alcança os 3.818.380. Segundo dados da Prefeitura de Fortaleza essa população é suficiente para torná-la uma “megalópole”, com todas as vantagens e dificuldades decorrentes dessa condição.

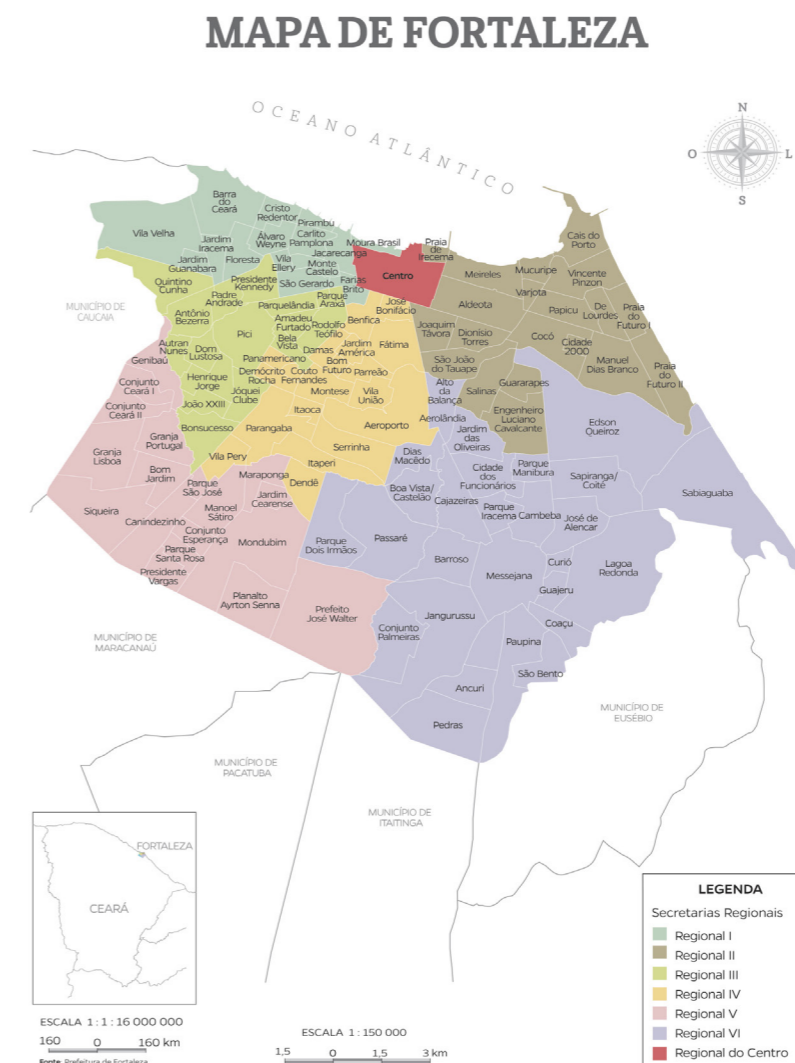
Desde 1997 a administração executiva da Prefeitura de Fortaleza está dividida em regionais, nesse sentido, Fortaleza está dividida administrativamente em sete Secretarias Executivas Regionais (SER), todas são constituídas por um aglomerado de bairros com exceção da Regional do Centro (CERCEFOR). Essas regionais abrigam atualmente 119 bairros em cinco distritos que, historicamente, eram vilas isoladas ou mesmo municípios antigos que foram incorporados à capital em decorrência da expansão dos limites do município. Foi o que aconteceu com antigos

municípios de Parangaba e Messejana. (Fortaleza, 2018).

Essa divisão em regionais é importante tendo em vista a dimensão da cidade de Fortaleza, porém, dentro de uma mesma SER encontramos indicadores extremamente diversos, como por exemplo, a renda média e o IDH. No caso dos habitantes dos bairros da SER IV, temos a renda média do Bairro de Fátima com o valor de R\$ 1.756,11 e IDH de 0,69, enquanto no bairro Aeroporto a renda média é de R\$ 398,13 e o IDH é 0,18.

Atentos aos diversos problemas que essa disparidade de indicadores pode acarretar e sabendo que uma das justificativas do Programa Areninha foi construir os equipamentos em bairros com alto índice de vulnerabilidade social e baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), realizamos uma análise do perfil socioeconômico dos domicílios nos bairros com Areninhas já instaladas. Consideramos importante descrever as características que retratam as condições domiciliares destes bairros, como elementos para avaliar a política.

**Figura 1 – Localização do município de Fortaleza, com as Secretárias Regionais, no Estado de Ceará.**



Fonte: <http://www.anuariodoceara.com.br/mapa-de-fortaleza>.

É importante ressaltar que a ideia da construção das Areninhas partiu do secretário de esportes, Márcio Lopes, na primeira gestão do prefeito Roberto Cláudio. Segundo Jeferson Carvalhal (Coordenador de Equipamentos da Prefeitura Municipal de Fortaleza) foi devido ao alto custo para a manutenção com a grama de quatro estádios de futebol de bairros na periferia da cidade que foi idealizado a adoção de gramas sintéticas, para baratear os custos. O projeto inicial foi fazer a desapropriação e instalação da grama sintética no já tradicional Campo do América, localizado no bairro Meireles. Pela proximidade da Copa do Mundo de 2014 e a construção ou reformas de estádios com o nome de Arenas, para abrigar os jogos do mundial, o Campo do América foi requalificado e batizado como Areninha, inaugurado em junho de 2014. Com o sucesso dessa política, outros campos na periferia da cidade começaram a ser transformados em Areninhas e foi iniciado o Projeto Atleta Cidadão, com uma política pública para inserir crianças e jovens no desporto.

Entre os anos de 2014 e 2017 já foram construídas 22 Areninhas, em diferentes bairros da periferia da cidade. Geralmente, os equipamentos são construídos onde já existe um campo de futebol mantido por times dos bairros ou atendendo a uma demanda da população.

Em 2017 os dados da Prefeitura de Fortaleza mostram que dos 119 bairros de Fortaleza, 16% (19) deles conta com ao menos um equipamento municipal do Programa Areninha. A nossa pesquisa identificou também que nos bairros com Areninhas mais de 75% dos domicílios têm rendimento domiciliar per capita de até um salário mínimo, e menos de 30% de mais de dois salários mínimos (a exceção do Bairro Meireles e Rodolfo Teófilo (ver tabela 1). Estes dados são muito diferentes, quando comparamos com os domicílios que não contam com o equipamento municipal das “Areninhas”. Confirmando assim, o baixo rendimento e consequentemente a necessidade de equipamentos públicos de lazer nesses espaços da cidade.

Nos domicílios dos bairros com Areninhas, observou-se também que em mais de 25% algum morador recebeu dinheiro oriundo de programa social do governo, especificamente nos bairros de Pirambú, Pici, Genibaú, Quintino Cunha, Conjunto Ceará II, Conjunto Palmeiras, Barra do Ceará, Barroso, José Walter, Conjunto Esperança e Planalto Ayrton Senna.

Em relação às condições habitacionais dos bairros que contam com Areninhas, observou-se que ainda existem um percentual importante de domicílios com esgotamento sanitário inadequado

(não existe instalação sanitária ligada à rede coletora de esgoto ou à fossa séptica), destacando-se os bairros de Aracapé, Barroso, Parque Dois Irmãos, Conjunto Esperança, Messejana e Planalto Ayrton Senna, que contam com menos de 62% de domicílios com esgotamento adequado.

**Tabela 1. Características Socioeconômicas dos domicílios dos bairros com equipamento municipal “Areninha”.**

Bairros	Rendimento Domiciliar Per capita		Tem esgotamento Sanitário adequado*	Rede Geral de Distribuição de água	Tem acesso à internet desde seu domicílio	Famílias que recebem algum benefício social
	Até 1 SM	2 a mais SM				
Meireles	9,1%	82,8%	100,0%	98,1%	98,1%	5,9%
Pirambú	77,4%	5,0%	88,6%	84,7%	39,1%	29,8%
Pici	76,4%	7,9%	89,4%	96,9%	25,2%	26,5%
Genibaú	75,3%	6,8%	79,8%	97,5%	28,4%	26,8%
Quintino Cunha	69,5%	9,4%	87,5%	82,5%	27,8%	28,7%
Vila União	63,2%	17,2%	85,4%	94,6%	17,1%	20,2%
Aracapé	67,1%	13,8%	45,7%	96,1%	27,6%	23,2%
Conjunto Ceará II	71,7%	8,5%	79,2%	98,4%	23,4%	29,0%
Conjunto Palmeiras	88,1%	1,1%	85,0%	96,1%	18,7%	33,4%
Barra do Ceará	75,6%	6,1%	92,0%	85,7%	25,9%	28,6%
Rodolfo Teófilo	39,6%	34,7%	93,5%	93,8%	13,7%	12,8%
Barroso	60,8%	19,8%	68,2%	96,5%	18,8%	29,6%
Monte Castelo	48,0%	28,0%	90,2%	85,8%	16,0%	18,7%
José Walter	54,5%	17,4%	80,8%	97,1%	28,3%	24,7%
Parque Dois Irmãos	57,7%	17,6%	61,4%	93,1%	22,6%	19,6%
Conjunto Esperança	82,0%	4,2%	53,5%	99,2%	42,2%	36,1%
Praia do Futuro I	38,7%	45,5%	87,3%	94,4%	11,0%	14,9%
Messejana	52,1%	20,5%	57,2%	96,0%	17,8%	21,2%
Planalto Ayrton Senna	81,6%	4,5%	44,6%	95,1%	42,1%	32,7%
Outros	57,1%	22,6%	73,1%	92,2%	16,5%	21,1%
Total	59,3%	20,9%	74,4%	92,8%	17,5%	22,3%

\*Instalação sanitária ligada à rede coletora de esgoto ou à fossa séptica

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Considerando o atendimento por rede geral de abastecimento de água, entre os bairros com Areninhas, observa-se que ainda existem domicílios que não contam com este serviço, sendo mais significativo nos bairros de Pirambú, Quintino Cunha, Vila União, Barra do Ceará, Rodolfo Teófilo, Barroso, Monte Castelo, Praia do Futuro I e Planalto Ayrton Senna.

Com relação à proporção de domicílios atendidos por serviço de coleta de lixo, a diferença também foi relevante Pici, Vila

União, Rodolfo Teófilo, Monte Castelo, José Walter, Parque Dois Irmãos, Praia do Futuro I e Planalto Ayrton Senna, menos de 90% dos domicílios.

Em relação à posse dos bens mais difundidos nos domicílios, as diferenças são expressivas quanto ao acesso de internet entre os domicílios dos bairros com Areninhas, sobretudo nos bairros Pirambú, Pici, Genibaú, Quintino Cunha, Aracapé, Barra do Ceará, José Walter, Parque Dois Irmãos, Conjunto Esperança, Planalto Ayrton Senna, ou seja, nestes bairros menos de 75,1% dos domicílios têm acesso à internet em casa.

### O PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS MORADORES DOS BAIROS COM ARENINHAS

No grupo residente nos bairros com Areninhas, as crianças e adolescentes representam 30% da população (exceto Meireles e Rodolfo Teófilo) e os idosos de 60 anos ou mais de idade, menos de 10%. Em relação à classificação por cor ou raça, verificou-se que a proporção de pessoas que se enquadraram como pretas ou pardas foi mais elevada na população residente em domicílios dos bairros com Areninhas, sendo maior nos bairros de Pirambú, Pici, Genibaú, Quintino Cunha, Aracapé, Conjunto Ceará II, Conjunto Palmeiras, Barra do Ceará, Barroso, Parque Dois Irmãos, Conjunto Esperança e Planalto Ayrton Senna (acima de 65%)

Com relação à proporção de pessoas com pelo menos o ensino médio concluído, os moradores dos bairros com Areninhas como Pirambú, Pici, Genibaú, Quintino Cunha, Vila União, Aracapé, Conjunto Ceará II, Conjunto Palmeiras, Barra do Ceará, Conjunto Esperança e Planalto Ayrton Senna, a proporção deste grupo foi menor que 30%, mas enquanto isso, para os moradores dos outros bairros, essa porcentagem é maior. A taxa de analfabetismo foi outro indicador que mostrou a diferença em termos educacionais entre os bairros. Na população de 10 anos ou mais de idade, a taxa de analfabetismo foi maior de 6% em grande parte dos bairros com Areninhas, sendo ainda maior nos bairros Pirambu, Pici, Genibaú, Conjunto Ceará II, Conjunto Palmeiras, Barra do Ceará, Conjunto Esperança e Planalto Ayrton Senna (mais de 8%).

**Tabela 2. Características Socioeconômicas dos moradores dos bairros com equipamento municipal “Areninhas”. Fortaleza. 2010.**

Bairros	Idade		Pretas ou Pardas	Pelo menos Ensino Médio	Analfabetos + 10 anos	Ocupados + 10 anos	Ocupados 10 – 14 anos	Emprego Registrados
	0-18	60 +						
Meireles	16,6%	18,2%	32,5%	71,6%	1,1%	59,5%	0,0%	51,6%
Pirambú	33,5%	11,9%	70,2%	21,8%	10,5%	43,4%	2,7%	55,3%
Pici	33,2%	7,2%	71,1%	23,0%	8,0%	51,5%	4,7%	49,3%
Genibaú	33,7%	7,9%	65,5%	24,1%	9,0%	54,1%	4,7%	45,9%
Quintino Cunha	33,4%	6,9%	65,2%	27,3%	7,2%	53,4%	5,6%	50,0%
Vila União	29,8%	11,8%	61,6%	31,0%	7,7%	50,4%	5,7%	55,7%
Aracapé	34,0%	6,8%	66,2%	29,7%	6,0%	53,9%	4,9%	56,6%
Conjunto Ceará II	32,2%	10,1%	65,9%	27,8%	8,9%	51,9%	3,7%	49,3%
Conjunto Palmeiras	35,9%	4,9%	73,7%	11,0%	12,0%	40,6%	6,4%	53,0%
Barra do Ceará	33,9%	7,9%	71,6%	23,0%	8,6%	52,5%	6,3%	51,8%
Rodolfo Teófilo	21,7%	14,5%	56,1%	53,1%	3,4%	53,9%	1,8%	57,4%
Barroso	34,2%	6,1%	67,8%	32,7%	6,8%	55,7%	1,7%	51,3%
Monte Castelo	27,4%	13,0%	63,9%	42,9%	4,6%	50,1%	2,0%	53,3%
José Walter	28,0%	12,6%	60,8%	37,1%	4,8%	52,5%	1,6%	59,2%
Parque Dois Irmãos	32,7%	6,2%	65,0%	33,3%	5,8%	54,0%	3,2%	52,1%
Conjunto Esperança	37,3%	5,8%	71,8%	17,9%	9,7%	52,4%	8,1%	43,5%
Praia do Futuro I	29,0%	10,0%	50,8%	45,6%	5,3%	59,0%	4,8%	52,0%
Messejana	28,5%	10,0%	59,8%	38,0%	4,8%	55,6%	4,1%	54,4%
Planalto Ayrton Senna	37,3%	5,6%	71,0%	18,7%	11,1%	50,9%	3,3%	45,5%
Outros	29,6%	10,2%	61,4%	35,5%	6,3%	53,3%	4,0%	53,3%
Total	30,4%	9,8%	62,6%	33,8%	6,6%	53,1%	4,1%	52,7%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

O nível da ocupação (percentual de pessoas ocupadas na população de 10 anos ou mais de idade) na parcela residente em bairros com Areninhas foi menor (menor de 53,0%) em comparação a outros bairros, destacando-se os bairros do Pirambú, Pici, Vila União, Conjunto Ceará II, Conjunto Palmeiras, Barra do Ceará, Monte Castelo, José Walter, Conjunto Esperança e Planalto Ayrton Senna. A inserção de crianças e adolescentes (de 10 a 14 anos) na população ocupada ainda existe uma porcentagem que deve ser considerada entre os moradores de bairros com Areninhas, sobretudo nos bairros de Pici, Genibaú, Quintino Cunha, Vila União, Aracapé, Conjunto Palmeiras, Barra do Ceará, Conjunto Esperança, Praia do Futuro I e Messejana (mais de 4,1%).

Por fim, as pessoas com emprego registrado (com carteira de trabalho assinada, militares e funcionários públicos estatutários) representavam menos de 52% nos bairros com Areninhas, como no Pici, Genibaú, Quintino Cunha, Conjunto Ceará II, Barra do Ceará, Barroso, Parque Dois Irmãos, Conjunto Esperança, Praia do Futuro I e Planalto Ayrton Senna, enquanto os bairros sem areninhas essa porcentagem está acima de 53%.



Considerando os indicadores socioeconômicos analisados dos moradores dos bairros que contam com Areninhas, observa-se que na maioria destes, as condições de precariedade persistem, tornando-as áreas de vulnerabilidade social e econômicas. Desta forma, o projeto das Areninhas pode ser visto com um modelo de intervenção pública que objetiva ajudar a superar as condições de vulnerabilidade da população. Além disso, deve-se considerar que o bairro do Meireles, onde está localizada a Areninha do Campo do América, encontra-se na área nobre da cidade de Fortaleza, no entanto, a comunidade no entorno da Areninha, possui uma realidade social muito diferente com o que apresenta o bairro, mas que por questões de limitação de informação, não é possível observar o grau de vulnerabilidade do entorno do equipamento.

### ARENINHA: AVALIAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA A PARTIR DE DIMENSÕES SOCIAIS E TERRITORIAIS

Durante o trabalho de pesquisa, ouvimos 67 pessoas que moram próximos ou utilizam as Areninhas. Os entrevistados moram ou utilizam as Areninhas de 16 diferentes bairros da cidade de Fortaleza. O Quadro 1 detalha o perfil dos entrevistados, classificando-os de acordo com: sexo, escolaridade, uso de Areninhas e a distância entre suas residências e as Areninhas.

Quadro 1. Perfil das pessoas entrevistadas	
Características	Distribuição
<b>Bairros das Areninhas</b>	Meireles, Pirambú, Pici, Genibaú, Quintino Cunha, Vila União, Aracapé, Conjunto Ceará, Barra do Ceará, Rodolfo Teófilo, Monte Castelo, José Walter, Parque Dois Irmãos, Praia do Futuro I, Messejana e Planalto Ayrton Senna.
<b>Gênero</b>	Masculino (62,7%) e feminino (37,3%)
<b>Cor ou raça</b>	Pardo (56,7%), Negro (23,9%) e Branco (16,4%)
<b>Escolaridade</b>	Até ensino médio incompleto (31,3%), ensino médio completo até superior incompleto (55,2%) e ensino superior completo (13,4%)

<b>Renda familiar</b>	Renda média de 2,57 salários mínimo
<b>Uso das Areninhas</b>	Com frequência (32,8%), Pouca frequência (41,8%) e Não usa (25,4%)
<b>Distância entre as residências e as Areninhas</b>	Mora perto (68,7%) e mora longe (31,3%)

O paradigma de pesquisa qualitativa não incide sobre um universo vasto como na abordagem quantitativa, mas objetiva obter o máximo de informação sobre valores, crenças e o processo do fato social em estudo, para ter uma visão de conhecimento do mundo específico, por meio do estudo e análise dos seus atores (Minayo, 2012). Desta forma, a análise de dados qualitativos neste estudo será realizada através de uma abordagem analítica baseada na contagem da frequência da aparição de características no conteúdo das mensagens. É uma técnica que busca a descrição objetiva, sistemática quantitativa e qualitativa do conteúdo manifesto da comunicação.

A seguir resalta-se os pontos positivos e negativos encontradas em relação à implementação do projeto de equipamento municipal Areninha da cidade de Fortaleza, pois acreditamos que as informações dos nossos entrevistados são fundamentais para uma avaliação de políticas públicas no âmbito espacial e social.

Em relação ao uso das Areninhas, os entrevistados em geral indicaram que costumam utilizar com frequência o equipamento, sobretudo porque eles são espaços de convívio. Quanto ao uso um entrevistado informou que: *“uso sempre que posso, ambiente bom para estar com os amigos”*. Em relação à pertença de algum projeto, os entrevistados de forma geral não fazem parte de algum projeto nem de algum time de futebol, mas indicaram conhecer o projeto “Atleta Cidadão”, assim um entrevistado diz *“Não pertenço a nenhum time e conheço o projeto”*. Sobre os espaços que atualmente são ocupados pelas Areninhas, os entrevistados mostraram-se a favor da existência dos novos equipamentos municipais, embora eles já estivessem acostumados a utilizar o espaço, antes da construção do equipamento, eles destacam o esforço pela implementação da política pública. Nesse sentido, um entrevistado indica que *“Havia um campo de terra batida, muito malconservado, sem nenhum equipamento de lazer para a comunidade”*. É importante ressaltar que essa mesma ideia prevalece por muitos dos entrevistados quando se referem às novas Areninhas.

Sobre a distância das residências dos entrevistados em relação às Areninhas, eles referem-se que moram perto, tanto em tempo,

como em distância geográfica. Isto mostra que as Areninhas estão localizadas em espaços acessíveis. Com respeito aos usuários das Areninhas, os entrevistados em forma geral frequentam esse espaço acompanhado independente de idade, mostrando que esses espaços incentivam o convívio social com amigos e vizinhos, para realizar atividades de esporte e lazer.

Sobre os perigos do entorno das Areninhas, embora, a maioria dos entrevistados indique que não são perigosos, identificamos nas respostas ideias e opiniões diferentes em relação aos bairros e às Areninhas. No caso, dos bairros de Conjunto Ceará, Rodolfo Teófilo e Vila União, os entrevistados não veem perigo no entorno das Areninhas, sobretudo porque são lugares que ficaram mais movimentados e são espaço de lazer. Um dos moradores do bairro Conjunto Ceará diz “*não, porque é lugar de lazer*”. Entre os bairros nos quais os moradores indicaram ser perigoso o entorno do equipamento, destacam-se, Meireles, Pirambú, Quintino Cunha e Barra de Ceará. Entre as causas pelas quais eles, acreditam ser perigoso estão a falta de policiamento e os altos índices de assaltos, que são registrados. Sobre esse tema um entrevistado do bairro Quintino Cunha diz “*Sim, muitas pessoas usando drogas, tiroteios e etc*”. Frente a estas posições, duas entrevistas chamam atenção, a de um morador do Meireles que utiliza com frequência a Areninha e diz, “*Sim, a cidade no geral está muito perigosa*” e a fala de um morador do Pici que diz: “*Já foi pior, a Areninha tem ajudado na iluminação e uso do lugar pelas pessoas*”. Estas duas falas demonstram que o problema de insegurança no entorno das Areninhas, não é alheio aos problemas que tem enfrentado a população de Fortaleza como um todo, e que qualquer tipo de projeto que melhore a conjuntura atual é bem aceito pela população.

Em relação aos aspectos mais positivos do projeto Areninha, destaca-se a estrutura do campo, a grama sintética e o espaço para jogar bola. Nesse sentido, um usuário da Areninha do bairro de Aracapé aponta como um fator positivo: “*A oportunidade dos jovens do bairro de terem algum espaço de lazer*”. Sobre o que menos gostam, identificamos críticas em relação à infraestrutura do equipamento como os banheiros e bebedouros instalados no campo, um outro fator negativo identificado é a insegurança que se vivem no entorno das Areninhas, como destaca um morador e frequentador da Areninha do Campo do América no bairro Meireles: “*O entorno da Areninha é o que menos gosta*”, fala que se repete quando os entrevistados são perguntados sobre os pontos a ser melhorados pelas Areninhas.

Sobre a nota concedida às Areninhas (de 0 a 10), embora existam algumas sugestões de melhoras, destaca-se que as notas estão entre 8 e 10. Notas explicada pela dicotomia de opiniões, por um lado, reconhecem que estes espaços são ações de lazer e diversão, mas

também se referem à preocupação pelo cuidado, manutenção dos equipamentos e a insegurança do entorno das areninhas. Assim um frequentador da Areninha do Quintino Cunha diz “*a construção da Areninha contribuiu bastante para o bem-estar e a qualidade de vida da população da região, é um ambiente de descontração e de lazer de crianças, jovens, adultos e idosos. A comunidade sentiu-se valorizada por receber o equipamento. A construção da Areninha se deu no local onde por muitos anos se conhecia por Campo do Flamenguinho (muito comum até hoje), um espaço de lazer antes já utilizado pela população*”.

As informações de nossos interlocutores indicam que existe uma relação entre lazer, Areninhas e progresso do bairro, porém também se encontram pontos negativos em relação à sustentabilidade do equipamento e a insegurança que se vive no bairro. Isto é, os espaços de convívio incentiva as pessoas a frequentar e utilizar esses equipamentos, por serem acessíveis para os moradores desses bairros.

Estes equipamento estão convertendo-se em lugares movimentados e novas opções de lazer para os jovens e crianças. Por outro, destaca-se algumas preocupações entre os frequentadores das Areninhas, especialmente relacionadas com a manutenção do espaço, principalmente pela sustentabilidade da infraestrutura e o futuro próximo da continuidade das Areninhas.

Sobre a preocupação dos perigos dos entornos das Areninhas, é possível conjecturar, que este é um problema observado na cidade de Fortaleza de forma geral, tal como mostra os dados da Secretaria de Segurança do Ceará, que apontam que, entre janeiro e março de 2018 uma área Integrada por sete bairros de Fortaleza registrou 622 assaltos; isto é, uma média de sete ocorrências todos os dias. Frente a isto, o sucesso do projeto das Areninhas está sujeito a um planejamento conjunto de implementação de políticas públicas de lazer, manutenção e segurança.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização da nossa pesquisa busca contribuir para o conhecimento de uma política pública em relação às dimensões sociais e territoriais, acreditamos que o conhecimento do território e o diálogo com as pessoas que vivenciam a política é fundamental para o processo de avaliação.

A nossa pesquisa do ponto de vista metodológico, indica a necessidade de considerar no processo de avaliação das políticas públicas, uma característica integral e dinâmica orientada pelas análises das ações que se realizam nas diferentes etapas da política pública. A aplicação dessa integração cria uma sinergia entre os diferentes

enfoques, métodos, desenhos e setores que envolvem a avaliação de uma política, de tal forma que coloca em prática estratégias de avaliação segundo às políticas estudadas, superando a dicotomia dos métodos de pesquisa quantitativo e qualitativo, convertendo-se numa estratégia complementar e seus resultados propiciam uma maior solidez às conclusões finais de uma avaliação.

Alguns pontos que gostaríamos de levantar à guisa de conclusões são: quando a uma crítica a “Avaliação Discurso”; ou seja, identificamos no discurso oficial uma defesa da Avaliação de Políticas Públicas, porém para além do discurso encontramos somente uma avaliação elaborada pelo Observatório da Governança Municipal, no ano de 2016, uma avaliação de somente quatro Areninhas. Nesse sentido, percebemos que o Programa Areninha atende a uma demanda social, mas falta avaliação para a continuidade e superação dos problemas, identificados ao longo da pesquisa, como manutenção e sustentabilidade da infraestrutura .

Um outro ponto que gostaríamos de ressaltar é o da necessidade de um diálogo entre a universidade, a gestão pública e as diferentes perspectivas e metodologias da Pesquisa Avaliativa. Ou seja; a avaliação enquanto “funções”: Técnica, Política e Acadêmica (Ozanira, 2008). Consideramos também de fundamental importância, o diálogo com pesquisas já realizadas no âmbito da Avaliação de Políticas Públicas, levando-se em consideração os modelos de avaliação, que vêm sendo desenvolvidos pelo Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará (Rodrigues, 2011, Gussi, 2008, Gonçalves, 2008). Defendemos a importância de ampliar as possibilidades da avaliação de políticas públicas numa perspectiva qualitativa e quantitativa de forma Integrada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGENTINA - Jefatura de Gabinete de Ministros. Manual de base para la evaluación de políticas públicas -Segunda Edición-. Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización. Buenos Aires, Argentina. 54 páginas. 2016.

BARBETTA, P. A. **Estatística aplicada às ciências sociais**. 9. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2014.

ESPINOZA S. E. “**evaluación integral: Un camino para analizar los programas sociales del sector público mexicano**”, In: Congreso ALAS Costa Rica 2015, XXX “Pueblos en Movimiento: Un nuevo diálogo en las Ciencias Sociales. San José, Costa Rica 2016.

FORTALEZA. **Avaliação do Plano Plurianual 2014-2017 - Biênio 2014-2015**. Fortaleza, 2016. Disponível em: <[https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos\\_pdfs/sepog/PPA/4Avaliacao\\_PPA\\_2014-2017\\_2014-15.pdf](https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/PPA/4Avaliacao_PPA_2014-2017_2014-15.pdf)>. Acesso em: 1 maio. 2018.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **A Cidade**. 2018. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/a-cidade>>. Acesso em: 1 maio. 2018.

GONÇALVES, Alícia Ferreira. **Políticas Públicas, etnografia e a construção dos indicadores socioculturais**. Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas. UFC, número 1, 2008, p. 17-28.

GUSSI, Alcides Fernando. **Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito**. AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas, ano I, vol.1, n.1, jan-jun, 2008.

LUNA G. R. **El nuevo paradigma de la evaluación de las políticas públicas**. REICE Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas, 2 (4). pp. 34-48. 2014.

MARICATO, Ermínia. “**As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias – Planejamento urbano no Brasil**”, In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único – Desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 3ª Ed. 2002

MINAYO, M.C.S. et al. (Org) “ **Avaliação por Triangulação de Métodos: abordagem de programas sociais** “. 3ª Reimpressão: 2010 (1ª edição: 2005). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2005. 244 p.

MINAYO, M. C. S. & SANCHES, **Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade?**. Cad. Saúde Públ., Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/sep, 1993.

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios**. CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, nº 16, p. 55-73, 2011.

## ✓ A ciranda da participação social na gestão municipal de Fortaleza-CE: uma perspectiva avaliativa quadridimensional\*

Cristiane Vieira dos Santos<sup>2</sup>

Gil Célio de Castro Cardoso<sup>3</sup>

João Paulo da Silva Costa<sup>4</sup>

<sup>2,3</sup> Universidade Federal do Ceará – UFC  
Federal University of Ceará – UFC  
Centro de Ciências Agrárias  
Departamento de Estudos Interdisciplinares - Deinter  
Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas – PPGAPP  
Graduate program in Public policy evaluation-PPGAPP

<sup>4</sup> Universidade Federal do Ceará – UFC  
Federal University of Ceará – UFC  
Centro de Ciências  
Departamento de Estatística e Matemática Aplicada  
Programa de Pós-Graduação em Modelagem e Métodos Quantitativos  
Graduate program in modeling and quantitative methods

**Resumo:** A participação social foi implementada no município de Fortaleza-CE por meio do Orçamento Participativo (OP), em 2005, sob uma perspectiva de aproximação do governo com a sociedade civil. Neste período, 2005 a 2016, foram encontradas várias nuances da participação: institucional, consultiva, deliberativa. A investigação aqui delineada teve como propositura compreender essa participação a partir de uma construção epistemológica, baseada no construtivismo de Guba e Lincoln (2011), combinada com a análise de políticas de Lejano (2012), e a avaliação em profundidade de Rodrigues (2008). A tentativa foi fomentar uma nova metodologia para avaliação de políticas públicas latino-americanas capaz de se contrapor à avaliação instrumental e positivista implantada pelos organismos multilaterais nos países do sul.

**Palavras-chave:** Metodologias Avaliativas. Políticas Públicas. Participação Social. Orçamento Participativo. Fortaleza-CE.

\* A construção da metodologia deste artigo será aplicada na dissertação do mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC). Também foi apresentado no 56º Congresso Internacional de Americanistas ocorrido em Salamanca/ES em julho de 2018.

### EN The movement of the social participation in the municipal management of Fortaleza-CE: evaluative in four-dimensional perspective

**Abstract:** The social participation was implemented in Fortaleza city through the Participative Budget (OP) in 2005, from a perspective of the approximation of the government with the civil society. In this period, 2005 to 2016, several nuances of participation were found: institutional, consultative, deliberative. The research outlined here was intended to understand this participation from an epistemological construction, based on constructivism of Guba and Lincoln (2011), combined with the policy analysis of Lejano (2012), and the evaluation in depth of Rodrigues (2008). The attempt was to foster a new methodology for the evaluation of Latin American public policies may be able to counteract an instrumental and positivist implanted by the multilateral organizations in the southern countries.

**Key-words:** Evaluative Methodologies; Public Policy; Social Participation, Participatory Budget; Fortaleza-CE.

### ES La danza de la participación social en la gestión municipal de Fortaleza-CE: una perspectiva evaluativa cuádrdimensional

**Resumen:** La participación social fue implementada en el municipio de Fortaleza-CE a través del Presupuesto Participativo (PP) del 2005, bajo una perspectiva de acercamiento entre el gobierno y la sociedad civil. En esta época, del 2005 al 2016, fueron encontrados diversos matices de esta participación: institucional, consultivo, deliberativo. La investigación aquí planteada tuvo como propuesta comprender esa participación a partir de una construcción epistemológica basada en el constructivismo de Guba y Lincoln (2011), compaginada con el análisis de políticas de Lejano (2012) y la evaluación en profundidad de Rodrigues (2008). Se buscó fomentar una nueva metodología para evaluar las políticas públicas latinoamericanas capaces de contraponerse a la evaluación instrumental y positivista establecida por los organismos multilaterales en los países del sur.

**Palabras-clave:** Metodologías Evaluativas; Políticas Públicas; Participación Social; Presupuesto Participativo; Fortaleza-CE.

### FR Le mouvement de participation sociale dans la gestion municipale de Fortaleza-CE: une perspective évaluative quadridimensionnelle

**Résumé:** La participation sociale a été mise en place dans la municipalité de Fortaleza-CE par le Budget Participatif (BP) en 2005, dans une perspective de rapprochement du gouvernement avec la société civile. Dans cette période, de 2005 à 2016, ont été rencontré plusieurs nuances de la participation: institutionnelle, consultative, délibérative. L'investigation ici menée, a eu comme propos, comprendre cette participation à partir d'une construction épistémologique, basée sur le constructivisme de Guba et Lincoln (2011), combinée avec l'analyse de politiques de Lejano (2012), et l'évaluation profonde de Rodrigues (2008). L'essai a été de promouvoir une nouvelle méthodologie pour l'évaluation de politiques publiques latino-américaines capables de se contraposer à l'évaluation instrumentale et positiviste implantée par les organismes multilatéraux dans les pays du sud.

**Mots-clés:** Méthodologies Évaluatives; Politiques Publiques; Participation Sociale; Budget Participative; Fortaleza-CE.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo fomentar uma nova perspectiva de avaliação de políticas públicas, baseada nos conhecimentos desenvolvidos por Guba e Lincoln (2011), Lejano (2012) e Rodrigues (2008). Estes autores partem do pressuposto da impossibilidade de fazer ciência somente a partir dos modelos positivistas de apreensão da realidade. Para a coleta de dados foram utilizadas a técnica do círculo hermenêutico-dialético (CHD), a pesquisa documental e bibliográfica e a aplicação de entrevistas semiestruturadas. Para análise dos dados foram incorporadas à investigação a análise de conteúdo e a estatística descritiva simples.

Com a extração de aportes específicos (CHD, experiência e análise da trajetória institucional da política) dessas três correntes de pensamento, intentamos compreender a participação social de Fortaleza-CE, institucionalizada em 2005, através do Orçamento Participativo (OP), e que, em 2013, transformou-se em participação social.

Guba e Lincoln (2011), Lejano (2012) e Rodrigues (2008) compartilham da necessidade de uma densidade e profundidade para avaliar e analisar uma política pública, para tanto, é preciso incluir em seu contexto tanto os atores sociais, que fazem parte da política, mas que, no entanto, são invisíveis em processos avaliativos instrumentais, como o *locus* da implementação da política, pois é no local onde a política acontece que é possível unir experiência e teoria e, com isso, identificar acertos, desvios e encruzilhadas.

A convergência desses parâmetros foi utilizada para avaliar a política da participação social, adotada por meio do Orçamento Participativo (OP), no município de Fortaleza-CE. Essa política foi implementada em 2005, com a vitória da candidata Luizianne Lins, do Partido dos Trabalhadores (PT), para o Executivo municipal. Ainda na gestão de Lins, nos anos de 2008-2009, o OP sofreu suas primeiras alterações, no que se refere a sua metodologia.

Em 2013, um novo cenário político na capital alencarina conduziu o deputado estadual Roberto Cláudio, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), ao Paço Municipal. Nesse governo, a política do OP experimentou outras mudanças, promoveu a participação digital e a criação da Coordenadoria de Participação Popular (CPP), através da Lei Complementar 0137/2013.

A pesquisa demonstrou que a forma de participação institucionalizada é a que prevalece em Fortaleza, ou seja, a provocada pelo Poder Executivo, e quanto maior for o quantitativo de demanda atendida, maior será o grau de participação dos munícipes, com isso, foi possível evidenciar que existe uma relação positiva entre demanda e demanda atendida, ao passo que se verifica um desequilíbrio comunitário quando o que foi decidido conjuntamente fica resumido ao texto da política.

Quanto à imersão na política da participação social a partir de um desenho avaliativo experimental, representou uma tentativa para aproximar as políticas públicas desenvolvidas no Brasil, combinadas com perspectivas de avaliação, que, embora tragam em seu bojo mecanismos externos, possam ser capazes de suplantar o positivismo e o instrumentalismo exógeno e contribuir para outras relações metodológicas capazes de atentar para o movimento da ação ou inação estatal.

## 1 A CONSTRUÇÃO DO REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

A construção do referencial teórico-metodológico da referida investigação não foi aportada apenas a partir de um único olhar. Ressaltamos que se trata de um ensaio metodológico que, até então, não fora apresentado, mas que se dispõe como uma propositura investigativa, sem com isso direcionar para a verdade absoluta. Nessa perspectiva, nossa proposta foi estabelecer uma conversação epistemológica a partir de Guba e Lincoln (2011) com a avaliação construtivista ou de quarta geração, combinada com a análise pós-construtivista de Lejano (2012) e a avaliação em profundidade de Rodrigues (2008).

Guba e Lincoln (2011), como potenciadores do paradigma de quarta geração, dão novos significados à ontologia, epistemologia e metodologia, que correspondem, primeiro, a um relativismo composto de múltiplas realidades, por isso, a pluralidade de verdade; segundo, a relação entre observador e observado repercute em um subjetivismo monista de criação processual da investigação; terceiro, o processo hermenêutico-dialético circunda uma interação de análise, crítica, reanálise entre as partes envolvidas, de maneira circular e contínua.

Por avaliação, os autores compreendem ser um processo socio-político, conjunto e colaborativo de ensino-aprendizagem contínuo, recorrente, divergente, emergente, com resultados imprevisíveis, que nega o real absoluto e converge para um relativismo responsivo e compartilhado de concessão de poder, baseado na compreensão e na ação, cujo resultado não é generalizável, mas que pertence a uma realidade específica (GUBA e LINCOLN, 2011).

Para os construtivistas, o avaliador possui as funções de (1) identificar os grupos de interesse; (2) extrair de cada grupo de interesse (*stakeholders*) suas construções sobre o sujeito-objeto da avaliação: reivindicação, preocupação, questão; (3) oferecer um contexto e metodologia hermenêutico-dialética e, por fim, (4) mediar os grupos para construção de um consenso, quando este se apresentar

<sup>1</sup> De acordo com Guba e Lincoln (2011) e Lejano (2012) o termo “descrição densa” foi utilizado primeiro por Ryle, em 1971, e atribuído posteriormente a Geertz, em 1973 (GUBA e LINCOLN, 2011, p. 267) e (LEJANO, 2012, p. 24).

como possibilidade. Além disso, torna-se um narrador de “descrição densa”<sup>1</sup> mediador de consensos, aprendiz de agente de mudanças (GUBA e LINCOLN, 2011).

O segundo paradigma que tentamos aproximar foi o de Lejano (2012) na perspectiva da fusão de texto e contexto da política. Constatamos que o autor não traz o termo avaliação, mas análise da política, que, embora sejam palavras sinônimas, possuem significados distintos. No caso em estudo, percebemos que o autor aproxima análise de avaliação.

Lejano (2012) desenvolve sua teoria do conhecimento baseada no contexto, experiência e complexidade. Redireciona a análise da política fazendo o caminho inverso, ou seja, não parte da exploração do objeto investigado a partir do texto institucional, suas “lentes múltiplas” (LEJANO, 2012, p. 24) detêm-se àquele que é favorecido com a política.

É na experiência, na dimensão fenomenológica que o texto se materializa, texto este que pode ser implementado de maneira divergente ao que fora descrito nos planos institucionais, por isso, nossa compreensão quanto à intenção do autor dessa inversão paradigmática está em apreender a política da maneira que ela realmente acontece na vida prática, para depois refazer o percurso de sua formulação. Mas o cerne do trabalho de Lejano é não separar formulação e implementação, mas sim unificá-las como uma grande “ação política” (LEJANO, 2012, p. 208).

O objetivo do autor pós-constitutivista é que a análise da política tenha uma “descrição densa” (LEJANO, 2012, p. 24-208) e possa, com isso, tornar ausente a separação de texto e contexto, em outras palavras, encurtar a distância entre o *policy maker* (agente decisório de política) e aqueles para quem a política está sendo efetivada.

Quanto à ênfase dada para o contexto, segundo Lejano (2012), se fundamenta na compreensão de que não existe sapiência se o investigador não estiver no *lócus* da política, pois é no campo da prática que reside toda a complexidade e singularidade que necessitam ser desnudadas. As políticas deveriam ser pensadas pela contingencialidade de cada local, com a participação de seus habitantes, em um processo de fruição entre projeto e ação, políticos, e ir além dos aspectos formais, uma vez que a própria política não consegue dar conta da realidade.

Algumas passagens do paradigma lejaniano parecem aproximar-se de Guba e Lincoln como a proposta de que o analista visa “entender o problema como ele é e onde ele está” (LEJANO, 2012, p. 225), com o “estudo e oferecer uma descrição ampla e cuidadosa do momento, do lugar, do contexto e da cultura” (GUBA e LINCOLN,

2011, p.268), elaborando de maneira particular e não universal a política, e chegando mais perto dos pós-positivista<sup>2</sup> Lyotard (1979) e Freire (1973), das pequenas narrativas filosóficas, em contraposição às grandes narrativas, e na contracorrente do modelo hegemônico de ensino-aprendizagem, entre quem sabe e quem aprende, pois ambos ensinam e aprendem simultaneamente, de forma dialogal, respectivamente.

O ápice do pensamento de Lejano (2012) está na construção da topologia como sinônimo multidimensional e na constituição do mapeamento de relacionamentos conduzidos pelas dimensões de self, self-para-o-outro e self-e-outro (Lejano, 2012). Esse mapeamento relaciona entre si, como na teoria matemática dos conjuntos e suas interseções, uma teia de relações dos atores políticos, por isso, tais dimensões são apresentadas como (1) a identidade de alguém no contexto; (2) a identidade de alguém em relação e/ou reação a outro; e, (3) a posição de união dos outros atores como um grupo. Essas estruturas de cuidado abrangem relações fora do circuito formal das organizações, ou seja, perpassam pelos relacionamentos informais dos atores políticos que o autor institui como ligações transacionais (LEJANO, 2012).

Por fim, intentamos estabelecer uma aproximação com a avaliação em profundidade de Rodrigues (2008), modelo desenhado e desenvolvido no Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC), que converge com a reflexão interpretativa de política de Raul Lejano (2012), ao passo que também a inova, dada a ênfase aos pressupostos conceituais da política, de sua trajetória e de construção de indicadores (RODRIGUES, 2011).

Dito isso, a avaliação em profundidade está balizada em quatro pilares que percorrem toda estrutura da investigação: (i) conteúdo da política e/ou programa; (ii) trajetória institucional; (iii) espectro temporal e territorial e (iv) análise do contexto de sua formulação (RODRIGUES, 2008).

A concepção de avaliação, para Rodrigues (2011), é conhecer o processo de vivência da política e, com isso, dar-lhe uma proposição compreensiva. No escopo do conteúdo da política itens como formulação, bases conceituais e coerência interna devem ser abordados, bem como os diferenciais de poder. Para a análise do contexto é preciso estar atento ao período político, social e econômico e relacioná-lo às instâncias do local até o transnacional. Quanto à trajetória institucional é possível identificar a coerência e/ou incongruência da política ao longo do caminho percorrido nas diversas instâncias institucionais, principalmente se a política for transversal,

<sup>2</sup> Na perspectiva de Lejano.

por ter que atravessar os vieses de coalizões ideológicas e político-partidárias ocorridos no período eleitoral. Outro fator que deve ser pesquisado é o do espectro temporal e territorial de como realizar uma conexão com a historicidade do local onde será implementada tal política.

Extraímos, portanto, desses três modelos de apreensão do conhecimento os aspectos e dimensões para forjar uma nova perspectiva para conhecer a realidade de Guba e Lincoln (2011), a concepção do círculo hermenêutico-dialético, como maneira circular e dialogal para conformar e confrontar as reivindicações, preocupações e questões (RPQs) dos interlocutores<sup>3</sup> da pesquisa.

Em Lejano (2012) a imersão está na concretude da política, segundo ele “[...] o analista não é o pensador olhando para o movimento da maré. Em vez disso, é um “peixe que nada no oceano”” (p. 206). Pois, a “Política é, no entanto, um processo público, comunicativo, e precisamos de algum modo unir o intervalo que há entre experiência, natureza, contexto, campo, objeto, de um lado, e análise, teoria, texto, centro e sujeito, de outro” (p. 259).

Com o compromisso de intentar alargar o conhecimento da política e influenciados pelo pensamento de Rodrigues (2011) recorreremos a um de seus quatro eixos – o da trajetória institucional que, como tudo indica, foi conformada a partir da concepção de Gussi (2008), em pesquisa realizada para avaliação do Programa de Microcrédito do Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

De acordo com Rodrigues (2011), Gussi (2008) traslada a percepção de trajetória, do pensamento de Pierre Bourdieu, de trajetória de vida e de biografia. Para a autora, Gussi dialogalmente com Bourdieu compreende que a vida das pessoas não possui um curso linear, fato que ocorre similarmente com a política pública, existem as encruzilhadas, desvios, ressignificações.

A trajetória institucional da política pública se materializa numa percepção de processo e de multiplicidade próprios do local e, a partir deste, é possível identificar os percalços ocorridos, desde a formulação até a sua implementação, por meio dos mais diversos atores envolvidos com a política.

Guba e Lincoln (2011), Lejano (2012), Rodrigues (2008) se aproximam ao colocar as pessoas no centro da reflexão, estejam elas em suas instituições ou em suas vidas cotidianas. Por isso, a inclusão de pessoas e/ou grupos de pessoas antes excluídos dos processos avaliativos, na participação do que se vivencia na prática, faz desses três paradigmas o seu diferencial, que poderão imprimir uma reflexão de avaliação endógena para os países latino-americanos, mesmo trazendo em seu bojo perspectivas externas.

<sup>3</sup> Guba e Lincoln (2011) utilizam o termo respondente, mas nesta pesquisa, será empregado o termo interlocutor, por este ser um participante do processo de interação por meio do diálogo, proporcionando maior aproximação do investigador com o campo. A alteração é no próprio círculo, este não estará fechado, como criticou Lejano (2012) quanto à questão dos sistemas fechados.

## 2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM FORTALEZA

### 2.1 A cidade de Fortaleza

A cidade de Fortaleza está localizada na porção norte do estado do Ceará, região Nordeste do Brasil, possui uma extensão territorial absoluta de 313,14km<sup>2</sup> (Censo Demográfico do IBGE, 2010), encontra-se na sexta posição entre as regiões metropolitanas brasileiras e no *ranking* mundial entre as 120 maiores áreas metropolitanas, em termos populacionais (SANTOS *et al*, 2017). Referente à divisão político-administrativa, a capital do Ceará está oficialmente dividida em cinco distritos: Fortaleza, Antônio Bezerra, Messejana, Mondubim e Parangaba, porém, dado o surgimento de novos bairros e a fragmentação de bairros antigos, a gestão municipal se baseia atualmente na divisão por Secretaria Regional<sup>4</sup> (SER) I, II, III, IV, V, VI e Centro.

Fortaleza apresenta índices que necessitam ser cambiados. Quando se trata do índice de pobreza<sup>5</sup>, nossa capital tem um percentual de 13,6%, enquanto a cidade de Curitiba ocupa a melhor colocação 3,8%. No que se refere ao índice de desigualdade Gini, mensurado de 0 a 1, no qual quanto mais perto de zero, melhor é a distribuição e, quanto mais perto de 1, maior o nível de desigualdade, a capital cearense apresentou, em 2010, um índice 0,61. Dados assustadores são revelados quando o tema é violência, com maior impacto entre jovens na faixa etária de 15 a 29 anos, no espaço periférico da cidade. Em 2002, ocorreram 35,9 homicídios e, em 2010, saltou para 164,3, tendo o tráfico de drogas como principal fator (CADERNO DE TRABALHO FORTALEZA 2040, 2014/16).

Na educação, houve um avanço positivo nas escolas públicas, mas ainda persiste um distanciamento qualitativo frente às escolas privadas. Já no campo da saúde, o que chama atenção são as mortes por causas externas, classificadas por acidentes e assassinatos. No maior hospital de trauma, o Instituto José Frota (IJF), diariamente, dão entrada cerca de 40 a 80 vítimas de acidentes com motos. Outro fator preocupante é o crescente uso abusivo de drogas, que gera uma rede de problemas e conflitos, ocasionando mais demanda por políticas públicas, além da ausência de médicos e remédios nos postos de saúde. Ademais, cerca de 44% da população fortalezense vive em situação de vulnerabilidade social, com a existência de 843 assentamentos precários, os quais abrigam 1.077.000 pessoas pertencentes à baixa renda. Apesar disso, em 2010, a expectativa de vida da população chegava a 74,4 anos (CADERNO DE TRABALHO FORTALEZA 2040, 2012/16).

<sup>4</sup> No governo de Lins eram Secretarias Executivas Regionais (SERs), com a reforma administrativa ocorrida na gestão de Roberto Cláudio, por meio da LC 0137/2013, foi retirado o poder de execução destas.

<sup>5</sup> Medido através da % de pessoas que ganham até ¼ salário-mínimo de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Configura-se como um desafio gerir uma cidade com tamanhos abismos sociais. Neste contexto, dois momentos marcam a política da participação social de Fortaleza, o primeiro, com a formulação e implementação do OP em 2005, o outro, sua continuidade em 2013, com a chegada de uma nova gestão na prefeitura.

## 2.2 Luizianne Lins: “Você construindo Fortaleza bela”

Luizianne Lins, do PT, vence as eleições de 2004, para a Prefeitura de Fortaleza, após derrotar o projeto político de Moroni Big Torgan, do Partido da Frente Liberal (PFL), no segundo turno, com 56,21% dos votos válidos, contra 43,79% (UOL ELEIÇÕES 2004, 2004). A campanha eleitoral de Lins teve como pilar a dinâmica da militância ao alcançar a periferia e o centro, discutindo o plano de governo e trazendo a demanda da população. Nessas discussões foi possível entender o anseio da sociedade civil pela implantação do OP em Fortaleza, que resultou no principal instrumento de sua gestão.

O desafio em implementar o OP começou a partir da reduzida equipe de trabalho e pela ausência de conhecimento teórico-metodológico da política, sendo necessária para a capacitação da equipe a contratação da assessoria da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo, que havia coordenado o processo participativo de São Paulo, na gestão de Marta Suplicy, 2000-2004 (GADELHA, 2010). Após a efetivação da política, descreveu Lins, acerca do PPA e do OP,

*[...] inauguramos em Fortaleza uma nova relação entre o poder público municipal e a população, estabelecida com base no reconhecimento da cidadania ativa e no compartilhamento do poder de decisão sobre as prioridades para o investimento público (LINS, 2005, p. 1)*

Não obstante, duas percepções sobre políticas públicas que se complementam e confluem Holfling (2001, *apud* PAESE *et al* 2012, p. 68) em políticas públicas são o “Estado em ação”, “é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”, e Rua,

*[...] as políticas públicas são “públicas”. [...] a dimensão “pública” de uma política é dada não pelo tamanho do agregado social [...] sobre o qual ela incide, mas pelo seu caráter jurídico “imperativo”. [...] são decisões e ações revestidas do poder extroverso e da autoridade soberana do poder público (RUA, 2009, p.20-21).*

A política do OP foi normatizada pela Lei Orgânica do Município (LOM), em seu Art. 5º, através de revisão ocorrida em 2006, por meio das Leis 9.044/2005 do Plano Plurianual Participativo (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei de Orçamentária Anual (LOA)<sup>6</sup>. A metodologia aplicada para o OP de Fortaleza foi dividir a cidade em Áreas de Participação (APs) que, no período de 2005 a 2012, oscilaram entre 14 e 51<sup>7</sup> e segmentos sociais: crianças e adolescentes, idosos, jovens, GLBT (gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros), mulheres, pessoas com deficiência e população negra. Posteriormente, organizaram-se dois ciclos: o preparatório e o deliberativo. No ciclo deliberativo, havia o acolhimento das propostas e a eleição dos delegados (as). No Conselho do OP (COP), os delegados (as) votavam entre eles para escolha dos conselheiros (as).

Esse ato de participar significa tomar parte de alguma coisa, envolver-se com alguma atividade. Sendo assim, como afirma Souza (1999, p. 81), “A participação é processo social que existe independente da interferência provocada por um ou outro agente externo”.

É por meio da participação que o munícipe exerce a cidadania, ao propor e intervir nos projetos para a cidade. É o Estado partilhando com a sociedade civil o poder que se tem, quer de maneira limitada, provocada, concedida, consultiva e deliberativa institucionalmente, pois cada uma dessas formas representa um jeito de participar e de construir uma participação mais ativa.

De acordo com Marx<sup>8</sup>, um dos entrevistados, mudanças ocorreram na política em 2008/2009, principalmente na composição prioritária da demanda e aporte financeiro para efetivação. A necessidade da mudança foi motivada devido à ausência de repasse do governo federal. A pasta mais afetada foi a saúde que, embora seja uma das áreas com maior investimento do OP, não foi o suficiente para zerar a demanda da sociedade civil.

## 2.3 Roberto Cláudio: “Para renovar Fortaleza”

No ano de 2012, o deputado estadual Roberto Cláudio, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), sai candidato para disputar o Paço Municipal, em uma composição de 14 partidos<sup>9</sup>. No jogo político dessa eleição, alianças e rupturas entre aliados se consolidaram, o que acabou por revelar novos jogadores e, concomitante, retirar a luz de lideranças já consagradas. Roberto Cláudio, ao fim da disputa, é consagrado novo prefeito de Fortaleza.

No Plano de Governo do prefeito Roberto Cláudio se encontram doze Fortalezas, dentre elas, a Fortaleza participativa, transparente e justa, cujo princípio é assegurar “a inclusão social, a redução de desigualdades e a participação democrática no planejamento, no

<sup>6</sup> O orçamento público do Brasil é composto por três leis (i) Plano Plurianual (PPA), Lei que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública; (ii) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que precede o Orçamento, programa definindo as diretrizes gerais para sua elaboração; (iii) Lei Orçamentária Anual (LOA), que contém a discriminação da receita e da despesa pública durante um ano, são elaborados pelo Poder Executivo e enviados ao Legislativo para aprovação. Ver Leis 4.320/64 e LC 101/2000.

<sup>7</sup> No ano de 2006, subiu para 40 e, no período de 2007 a 2009, para 51 áreas de participação, em 2010, houve uma diminuição para 26, em 2012, tornou a subir dessa vez para 27 (Arão 2012: 64).

<sup>8</sup> O nome aqui mencionado é fictício para maior lisura do processo investigativo.

<sup>9</sup> PSB, PRB, PP, PTB, PMBD, PSL, PSDC, PHS, PMN, PTC, PRP, PEN, PSD, PTdoB.



acompanhamento e avaliação do plano de governo da cidade” (PLANO DE GOVERNO PARA RENOVAR FORTALEZA, 2012, p.151).

No que se refere ao OP, esse mesmo plano traz duas informações a saber: seria implantado o Planejamento Participativo utilizando indicadores sociais e econômicos de cada bairro, bem como a implementação de todo o orçamento e não apenas só numa pequena parte de investimentos (PLANO DE GOVERNO PARA RENOVAR FORTALEZA, 2012).

Dados do Plano Fortaleza 2040<sup>10</sup> indicam que, em Fortaleza, existem 285 conselhos escolares, 112 conselhos locais na área da saúde, seis conselhos tutelares, seis conselhos regionais de saúde e trinta conselhos municipais de políticas públicas. Destes, no ano de 2014, em diagnóstico realizado pelo Instituto de Planejamento do Município (IPLANFOR), somente 54% dos conselhos estavam ativos, 36% não tinham regimento interno, 71% dos representantes não eram paritários, apresentando maioria composta pelo poder público, e 79% não possuíam plano de trabalho (PLANO FORTALEZA 2040: GOVERNANÇA MUNICIPAL, MODELO DE GESTÃO E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA ELABORAÇÃO DO PLANO, 2016).

Para esse governo, a criação da Coordenadoria de Participação Popular (CPP), através da LC 0137/2013, tem dupla finalidade: (i) modernização do Estado e (ii) de instrumentos de participação da sociedade nas políticas públicas (AVALIAÇÃO PPA 2010-2013, RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO 2012 2013). Na Lei 10.095/2013, do PPA 2014-2017, a gestão acredita ter fortalecido a CPP, dando a ela *status* de Secretaria, com o intuito de ocasionar uma participação para além do OP. Ademais, a CPP trabalhará conjuntamente com o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), no Observatório de Governança, com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento, produzir informações e promover o controle social.

De acordo com Bordenave (1983, p.12), “A participação está na ordem do dia devido ao descontentamento geral com a marginalização do povo dos assuntos que interessam a todos e que são decididos por poucos, além de ser “uma necessidade fundamental do ser humano, como o são a comida, o sono e a saúde” (BORDENAVE, 1983, p.16). A compreensão de participação está associada à democracia participativa e constitui um processo de revitalização de espaços públicos e construção de novos, onde a arena é dominada pela disputa para que aja atendimento às demandas da comunidade pelo poder público.

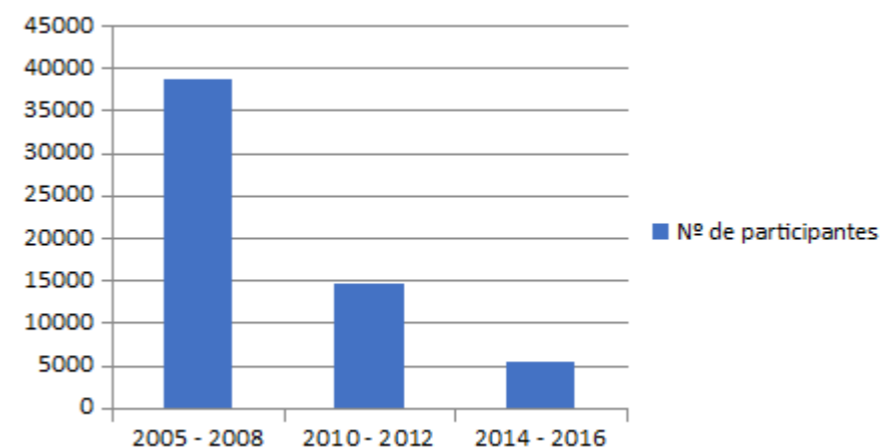
A Coordenadoria de Participação Popular (CPP) ou Coordenadoria Especial de Participação Social (CEPS), vinculada ao Gabinete do Prefeito, IPLANFOR e Secretaria Municipal de Planejamento Orçamento e Gestão (SEPOG), organizou a participação social a partir da divisão

da cidade em 32 territórios, com o Ciclo do Planejamento Participativo (mobilização, assembleia eletiva e fórum devolutivo), Agentes de Cidadania e Controle Social e Conselheiros. Houve a inclusão do PPA Digital e a utilização de aparelhos de totens, os quais foram distribuídos pela cidade e permitiam a votação online, essa ferramenta contribuiu para uma maior descentralização da participação.

### 3 AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A avaliação da participação social foi realizada a partir de duas variáveis, a própria participação da população no processo, bem como a demanda dela decorrente. Os dados foram organizados de maneira tal que os anos de 2005 a 2008 e 2010 a 2012 correspondem, respectivamente, a primeira e segunda gestão de Luizianne Lins e os anos de 2014 a 2016 a gestão do prefeito Roberto Cláudio. O Gráfico 1 nos mostra o número de participantes em assembleias deliberativas dividido por gestão onde é possível observar um decréscimo constante na participação da população. Esse decaimento se explica, em parte, pelo descrédito da população na efetiva capacidade de execução das demandas por parte da prefeitura, bem como uma progressiva diminuição do prestígio do OP dentro do projeto de governo, fato este evidenciado pela diminuição do número de assembleias territoriais.

**Figura 1: Número de participantes das assembleias deliberativas, por gestão**

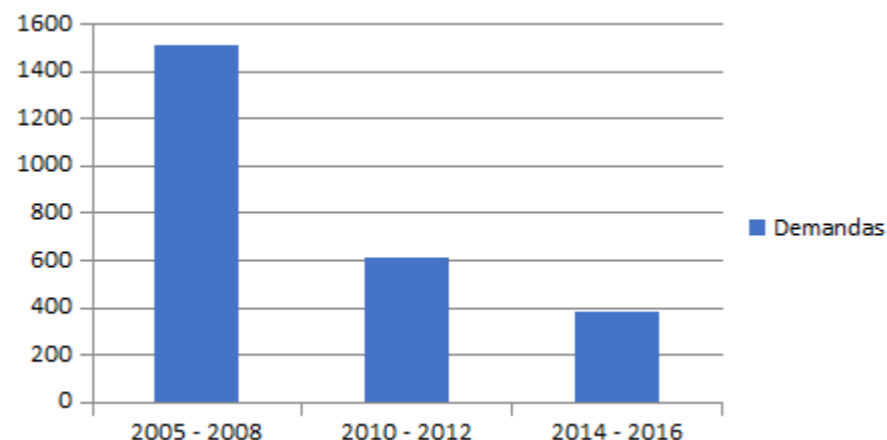


Fonte: Adaptado de Silva (2017)

<sup>10</sup> O “Fortaleza 2040” é um plano de desenvolvimento estratégico para a cidade e para a sociedade, iniciado em 2014 e finalizado em dezembro de 2016.

No que se refere à quantidade de demandas, pode ser observado, no período compreendido entre 2005 e 2016 (excetuando-se 2009 e 2013 dos quais não foi possível obter os dados), que foram 2495 demandas aprovadas, sendo estas distribuídas como mostra o Gráfico 2.

**Gráfico 2: Número de demandas, por gestão**



Fonte: Adaptado de Silva (2017)

Do Gráfico 2 é possível observar claramente uma queda abrupta da primeira para a segunda gestão, estando esse fato diretamente ligado ao número de participantes nas assembleias deliberativas. Essa ligação ocorre devido ao fato de o número de demandas aprovadas ser determinado pela quantidade de participantes votantes nas assembleias, sendo, pois, uma variante direta do poder mobilizador do OP. Vale salientar ainda que o elevado número de demandas ocorridas no primeiro triênio se relaciona com o forte processo de mobilização acontecido nesse período.

O que se deu nas gestões de Luizianne Lins, de acordo com as entrevistas de gestores e técnicos, está relacionado com a ausência de repasse do governo federal para atender às propostas eleitas, bem como com a grande demanda reprimida, o que ocasionou uma mudança metodológica do acolhimento de novas propostas no período de 2009 a 2012.

Na gestão de Roberto Cláudio houve um aumento da desconfiança na política, o que contribuiu com a diminuição da participação, principalmente com a exclusão dos segmentos sociais. Em 2015, houve uma crescente participação ocasionada pelas eleições dos novos Agentes de Cidadania e Controle Social e dos Conselheiros.

No contexto, o que se percebe é que o problema não está especificamente na falta de participação, mas na ausência do atendimento das demandas populares por parte do poder público, que acaba por

gerar momentos de tensionamento e esvaziamento na política de participação social.

## APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS

A cidade de Fortaleza, desde 2005, experiencia a participação social institucionalizada. Em ambos os governos, de Luizianne Lins (2005/2012) e Roberto Cláudio (2013/2016), reivindicam uma melhor participação da sociedade. Ocorre que na gestão de Lins, embora grande demanda da população tenha sido atendida, muita coisa ficou por fazer, conseqüentemente, o governo de Roberto Cláudio herdou uma descrença dessa participação, visto que, para aqueles cuja reivindicação não tinha sido atendida, causou-lhes frustração e descrédito, ao passo que os cidadãos em que a demanda fora executada, encontravam-se satisfeitos com a política implementada.

Para além da desconfiança com a política, Roberto Cláudio criou a Coordenadoria de Participação Social na estrutura administrativa, bem como a Participação Digital, mas extinguiu o OP por segmentos sociais, o Orçamento Participativo da Criança e Adolescente (OPCA) e o sistema SISOP de acompanhamento das obras e serviços do OP. Essas ações acabaram por obscurecer a transparência e a execução das demandas.

Com a proposta de uma nova metodologia avaliativa, que reunia CHD, experiência e trajetória institucional, para avaliar a política da participação social, foi possível apreender a partir dos três grupos pesquisados (gestores, técnicos, sociedade civil), a experiência da política de forma distinta e inter-relacional dos atores envolvidos. Pelas entrevistas realizadas com gestores, técnicos e sociedade civil foi possível compreender que cada coletivo (exceto técnicos) reivindica para si as melhores práticas participativas. Para os técnicos os argumentos são de que a vontade política foi maior que a capacidade orçamentária da prefeitura, que a sociedade não sabe participar ou que não existe participação.

Outro fator importante foi a trajetória da política como política transversal que permeia todas as secretarias e órgãos do município que, devido à coalizão político-partidária ocorrida nas eleições, acabou por modificar ou trasladar a relação entre Estado e sociedade civil, cujo termômetro direcionava para uma participação efetiva e, por vezes, estagnava nos burocratas institucionais, essas nuances da política de participação foram percebidas principalmente no segundo mandato de Luizianne Lins e no primeiro mandato de Roberto Cláudio.

A experiência da política revelou também uma relação de emancipação política e cidadania ativa quando o ciclo do OP é realizado em sua integralidade, neste sentido, foi possível evidenciar que o ápice

da participação ocorreu na primeira gestão petista, tanto no número de participação, como no de efetivação e inversão orçamentária.

No que se refere à perspectiva quadridimensional, esta pode estar na conjugação dos três paradigmas a partir do (i) CHD, (ii) experiência, (iii) trajetória em união com a própria (iv) política que será estudada. Mas pode também estar representada com Rodrigues através do (i) conteúdo da política e/ou programa, (ii) trajetória institucional, (iii) espectro temporal e territorial, e (iv) análise do contexto da formulação. E assim se apresentar como uma metodologia avaliativa eminentemente do sul. Por se tratar de uma metodologia experimental, faz-se necessária sua aplicação em novas avaliações de políticas públicas para que seja possível averiguar sua real utilidade.

## REFERÊNCIAS

ARÃO, Márcia Regina Mariano de Sousa. **Orçamento participativo em Fortaleza: práticas e percepções**. 2012, 128f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) - Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

COMISSÃO PLANO DE GOVERNO. **Plano de Governo**. Para Renovar Fortaleza. Propostas para o Plano de Governo de Roberto Cláudio. 2012.

**CE/Fortaleza - Eleita**. UOL Eleições 2004. Fortaleza, 31 out. 2004. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultnot/eleicoes/2004/eleito/fortaleza.jhtm>>. Acesso em: 18 set. 2018.

GADELHA, Ana Lúcia Lima. **O orçamento público participativo como instrumento de efetivação da cidadania** (Avaliando a Experiência de Fortaleza). 2010, 229f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) - Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Avaliação de quarta geração**. Tradução Beth Honorato. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011.

GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teórico-metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. *In: Revista de Avaliação de Políticas Públicas - AVAL*. UFC. v. 1, n.1, jan./jun. p. 29-37, 2008.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para uma análise de políticas: a fusão entre texto e contexto**. Tradução de Letícia Heineck Andriani. Campinas, SP: Arte escrita, 2012.

PAESE, Cláudia Regina; AGUIAR, Anne Adelle Gonçalves de. Revisitando os conceitos de formulação, implementação e avaliação de políticas e programas sociais no Brasil. *In: Revista "NUPEM"*, v. 4, p. 65-81, 2012.

PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo**. O que é, para que serve, como se faz. São Paulo: Editora Manole, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Avaliação 2010-2013 ano 2012**. Disponível em: <[http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa\\_2006-2009.pdf](http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa_2006-2009.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Avaliação 2010-2013 ano 2013**. Disponível em: <[http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa\\_2006-2009.pdf](http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa_2006-2009.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ações do OP 2005**. Disponível em: <[http://www.fortaleza.ce.gov.br/images/stories/op/plano\\_2005.pdf](http://www.fortaleza.ce.gov.br/images/stories/op/plano_2005.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Coordenadoria de Participação Social**. Disponível em: <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/ceps>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual Participativo (PPA) 2006-2009**. Disponível em: <[http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa\\_2006-2009.pdf](http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa_2006-2009.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual Participativo (PPA) 2014-2017**. Disponível em: <[http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa\\_2006-2009.pdf](http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa_2006-2009.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Caderno de Trabalho Fortaleza 2040**. Visão de Futuro. A Fortaleza que queremos. 2014/16.

\_\_\_\_\_. **Plano Fortaleza 2040:** governança municipal, modelo de gestão e participação da sociedade na elaboração do plano. v. 8. 2016.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *In: Revista de Avaliação de Políticas Públicas- AVAL* UFC.v. 1, n.1, jan./jun. p. 7-15, 2008.

\_\_\_\_\_. Avaliação de políticas públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectiva. *In: PRADO, Edna Cristina do; DIÓGENES, Eliane Maria Nogueira. (Orgs). Avaliação de políticas públicas: interface entre educação e gestão escolar.* Maceió/AL – EDUFAL, 2011.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas.** Florianópolis: Departamento de Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SANTOS, Cristiane Vieira dos *et al.* Democracia deliberativa e o exercício da cidadania: avaliação do orçamento participativo e da vulnerabilidade social em Fortaleza/CE. *In: Seminário de Modelos e Experiências de Avaliação de Políticas, Programas e Projetos* (6. : 2017 nov. 16-17 : Recife, PE). **Anais do VI SEMEAP – Seminário de Modelos e Experiências e Avaliação de Política, Programas e Projetos** e do **IV Seminário Internacional sobre Avaliação** [recurso eletrônico] / organizadora Ana Cristina Brito Arcoverde. – Recife : Ed. UFPE, p. 544-554, 2017.

SILVA, Franklin Augusto Soares da. **A gestão municipal e seus impactos sobre a política participativa:** um estudo de caso sobre o Orçamento Participativo de Fortaleza/CE em uma perspectiva comparada. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas-SP, 2017.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARA. Biblioteca Universitária. **Bibliotecas da UFC.** Disponível em: <[http://www.biblioteca.ufc.br/index.php?option=com\\_content&task=section&id=29&Itemid=55](http://www.biblioteca.ufc.br/index.php?option=com_content&task=section&id=29&Itemid=55)>. Acesso em: 20 set. 2018.

## ✓ Outras epistemologias e metodologias: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas

Alcides Fernando Gussi<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal do Ceará - UFC

**Resumo:** Este artigo apresenta um estudo sobre as avaliações realizadas no Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas - MAPP, quanto aos seus alcances e limites a partir das seguintes categorias de análise: (i) paradigmas de avaliação e afiliações teóricas das avaliações realizadas; (ii) metodologias e análises quantitativas e/ou qualitativas utilizadas; (iii) indicadores por recorte setorial das políticas produzidos (educação, saúde, assistência social, urbano/rural, etc.); (iv) impactos alcançados pelas avaliações nas instituições que formulam e implementam as políticas. Os resultados apontam que a maioria das avaliações do MAPP referenciam a “avaliação em profundidade” (Rodrigues, 2008) que, de um lado, se contrapõem às avaliações técnico-gerenciais e positivistas em que predominam a produção de indicadores econômicos e quantitativos. E, de outro lado, afirmam os seguintes aspectos: são avaliações multidisciplinares; de cunho hermenêutico-interpretativo; com a produção de indicadores multidimensionais e contextualizados em tempos e espaços específicos; e utilizam amplamente metodologias e análises qualitativas.

**Palavras-chave:** Avaliação; políticas públicas; epistemologias; metodologias; formação.

## EN Other epistemologies and methodologies: the experience of the Master of Public Policy Evaluation

**Abstract:** This article presents a study about the evaluations carried out in the Master in Public Policy Assessment (MAPP), regarding its scope and limits from these categories of analysis: (i) evaluation paradigms, theoretical affiliations of the evaluations; (ii) quantitative and / or qualitative methodologies and analyzes used; (iii) indicators by sectoral of the policies produced (education, health, social assistance, urban / rural, etc.); (iv) impacts achieved by evaluations in institutions that formulate and implement policies. The results indicate that most MAPP evaluations refer to the "in-depth evaluation" (Rodrigues, 2008), which, on the one hand, are in contrast to the technical-management and positivist evaluations in which the production of economic and quantitative indicators predominate. And, on the other hand, they affirm the following aspects: they are multidisciplinary evaluations; of a hermeneutic-interpretative nature; with the production of multidimensional indicators and contextualized in specific times and spaces; and use methodologies and qualitative analyzes extensively.

**Key-words:** Evaluation; public policy; epistemologies; methodologies; formation.

## ES Otras epistemologías y metodologías: la experiencia de la Maestría de Evaluación de Políticas Públicas

**Resumen:** Este artículo presenta un estudio sobre las evaluaciones realizadas en el Máster en Evaluación de Políticas Públicas - MAPP, en cuanto a sus alcances y límites a partir de las siguientes categorías de análisis: (i) paradigmas de evaluación y afiliaciones teóricas de las evaluaciones realizadas; (ii) metodologías y análisis cuantitativos y / o cualitativos utilizados; (iii) indicadores por recorte sectorial de las políticas producidas (educación, salud, asistencia social, urbano/rural, etc.); (iv) impactos alcanzados por las evaluaciones en las instituciones que formulan e implementan las políticas. Los resultados apuntan que la mayoría de las evaluaciones del MAPP referencian la "evaluación en profundidad" (Rodrigues, 2008) que, por un lado, se contraponen a las evaluaciones técnico-gerenciales y positivistas en que predominan la producción de indicadores económicos y cuantitativos. Y, por otro lado, afirman los siguientes aspectos: son evaluaciones multidisciplinares; de carácter hermenéutico-interpretativo; con la producción de indicadores multidimensionales y contextualizados en tiempos y espacios específicos; y utilizan ampliamente metodologías y análisis cualitativos.

**Palabras-clave:** Evaluación; políticas públicas; epistemologías; metodologías; formación

## FR Autres épistémologies et méthodologies: l'expérience de la Maîtrise en Évaluation des Politiques Publiques - MAPP

**Résumé:** Cet article présente une étude sur les évaluations effectuées dans le cadre du Master en Évaluation des Politiques Publiques (MAPP), concernant son champ d'application et ses limites, à partir des catégories d'analyses suivantes: (i) paradigmes d'évaluation, affiliations théoriques des évaluations effectuées; (ii) méthodes et analyses quantitatives et / ou qualitatives utilisées; (iii) des indicateurs par sectorielle des politiques élaborées (éducation, santé, assistance sociale, urbain / rural, etc.); (iv) les impacts des évaluations dans les institutions qui formulent et mettent en œuvre les politiques. Les résultats indiquent que la plupart des évaluations du MAPP font référence à une "évaluation approfondie" (Rodrigues, 2008) qui, d'une part, contraste avec les évaluations technico-managériales et positivistes dans lesquelles la production d'indicateurs économiques et quantitatifs est prédominante. Et, d'autre part, ils affirment les aspects suivants: ce sont des évaluations multidisciplinares; de nature herméneutique interprétative; avec la production d'indicateurs multidimensionnels et contextualisés dans des temps et des espaces spécifiques; et utiliser abondamment les méthodologies et les analyses qualitatives.

**Mots-clés:** Evaluation; politiques publiques; épistémologies; méthodologies; formation.

## INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a experiência do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas - MAPP da Universidade Federal do Ceará – UFC no campo teórico-metodológico da avaliação de políticas públicas.

Nas últimas duas décadas, com o crescimento quantitativo e de importância das políticas fomentadas pelo Estado brasileiro, a avaliação das políticas públicas passou a ser fomentada e problematizada quanto à sua forma, usos e intencionalidades políticas, ensejando um debate epistêmico e político entre concepções e metodologias de avaliação gerenciais, de cunho técnico-formais, e avaliações contextualizadas, de cunho mais participativo, com o envolvimento de diferentes atores da sociedade civil.

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é analisar como se constrói o campo teórico-metodológico da avaliação de políticas públicas no MAPP, verificando como o debate no campo geral da avaliação reverbera no mestrado, e se e como se constitui alguma especificidade do MAPP nesse campo<sup>1</sup>.

Para tanto, são apresentados os resultados de uma pesquisa qualitativa realizada sobre o MAPP envolvendo distintos atores do mestrado, professores, alunos e egressos, acerca da avaliação de políticas públicas. Metodologicamente, a pesquisa baseou-se no estudo da produção discente e docente do MAPP, na observação participante de atividades no Programa e em questionários e entrevistas com alunos, egressos e professores<sup>2</sup>.

Com a proposição de verificar dimensões epistemológicas, teórico-metodológicas e políticas acerca das avaliações realizadas pelo MAPP, a pesquisa norteou-se por quatro categorias de análise:

(i) marcos teóricos: paradigmas de avaliação adotados no MAPP; afiliações teóricas e autores referenciados; e discussão teórica em avaliação realizada;

(ii) metodologias de avaliação: utilização de métodos quantitativos e/ou qualitativos; triangulação de métodos; problematização metodológica acerca do lugar do avaliador na pesquisa;

(iii) resultados concretos das políticas públicas avaliadas: produção de indicadores a partir das avaliações realizadas no mestrado, por recorte setorial (educação, saúde, assistência social, urbano/rural) e temático;

(iv) impactos políticos e institucionais das avaliações realizadas: verificação sobre os usos das avaliações nas diversas instituições

que formulam e implementam as políticas e programas, tais como universidades, órgãos governamentais, Terceiro Setor, e as possíveis mudanças na condução dessas últimas em decorrência dos resultados das avaliações realizadas.

Diante disso, parte-se do pressuposto de que a experiência em avaliação de políticas públicas do MAPP vem construindo especificidades com outros aportes políticos, epistemológicos e metodológicos em avaliação, como será discutido ao longo deste artigo.

Este artigo está dividido em seções nas quais são abordados: 1) o debate epistêmico e político do campo da avaliação de políticas públicas, inserindo, contextualmente, a produção do MAPP nesse debate; 2) o delineamento da pesquisa realizada sobre/no MAPP; 3) os resultados e análises a partir das quatro categorias de análise acima expostas; 4) e as considerações finais, pontuando sobre o lugar teórico-metodológico do mestrado, e os alcances e limites de sua produção em avaliação de políticas públicas.

### Contexto: o campo da avaliação de políticas públicas em debate

O campo de avaliação de políticas públicas constitui uma subárea do conhecimento da ciência política, contudo, na perspectiva deste artigo, tal campo é considerado a partir de uma perspectiva multidisciplinar na medida agrega aportes teórico-metodológicos de distintas disciplinas e áreas do conhecimento, constituindo-se interdisciplinarmente como um campo de saberes e práticas (Cavalcanti, 2007).

Contudo, ao situar o campo epistemológico da avaliação de políticas públicas, é necessário compreender, inicialmente, o contexto político hegemônico em que se insere o que denominamos de um modelo técnico-formal de avaliação e seus embates.

Esse contexto leva à perspectiva avaliativa fomentada pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial e BID, e suas políticas de financiamento, que remetem a uma avaliação nos marcos políticos neoliberais. No Brasil, essa perspectiva tomou forma com a Reforma de Estado, nos anos 1990, quando se fortaleceu-se um modelo de avaliação de gestão pública ajustado às demandas do Banco Mundial (Bresser Pereira, 1998; Banco Mundial, 2004).

A essa agenda política circunscreve-se um modelo de avaliação de programas, projetos e políticas, sobretudo governamentais, baseados em critérios pré-definidos de eficiência, eficácia e efetividade. Quase sempre reduzidas à dimensão econômica, essas avaliações têm por intuito demonstrar o sucesso ou fracasso das políticas a

<sup>1</sup> No ano de 2018, o mestrado, na sua modalidade profissional, encontra-se na sua 10ª. Turma de formação, e conta com 171 dissertações defendidas no período de 2005 a 2015.

<sup>2</sup> Trata-se dos resultados do Projeto de Pesquisa “Estudo etnográfico do campo de avaliação de políticas públicas no Brasil”, desenvolvido no período de 2014 e 2016.

partir da construção de indicadores, notadamente quantitativos, que revelam a otimização da relação custo-benefício, previamente calculada, em relação ao investimento realizado na execução de programas, projetos e políticas (Holanda, 2006).

Trata-se, antes, de imputar um modelo de avaliação de cunho técnico-formal, entendido como um modelo único e universal de avaliação, que traz em si uma proposição epistemológica funcional e positivista, desconsiderando os sujeitos sociais envolvidos nas políticas, bem como os contextos sócio-políticos e culturais nacionais, regionais e locais onde essas políticas realizam-se, e as contradições neles inerentes.

Em contraponto a esse modelo técnico-formal, regido pela agenda neoliberal e o gerencialismo técnico, contrapõem-se perspectivas teórico-metodológicas de avaliação que partem do pressuposto de que tal modelo não possibilita avaliar as políticas no âmbito de seus contextos e tempos específicos.

A crítica é a de que esse modelo não dá conta de tratar das contradições do Estado, considerando aqui, segundo Santos e Avritzer (2003), as possibilidades de construir marcos emancipatórios, de cunho democrático, rumo à universalização de direitos, entre critérios e igualdade e equidade, que se impõem sobretudo a partir dos movimentos da sociedade civil. É que tal modelo hegemônico circunscreve uma forma de avaliar associada a um campo político de afirmação de um Estado regulatório, regido pelas regras de liberalização do mercado, nas quais as políticas e programas devam estar circunscritas e, como decorrência disso, ser avaliadas.

Para dar conta das contradições do Estado Contemporâneo, e suas expressões nas políticas públicas, nos marcos emancipatórios, evidencia-se a construção de outro parâmetro, epistemológico, metodológico e político de avaliação que permite ir além de definições operacionais conduzidas por modelos avaliativos pré-concebidos e se distancia da agenda política e do modelo técnico-formal de avaliação.

Algumas perguntas circunscrevem este outro parâmetro de avaliação: como é possível construir outra forma de avaliação de políticas públicas que contemple as contradições do Estado e se afaste de modelos operacionais, numa perspectiva epistemológica e metodológica ampla?

Esse debate enseja possibilidades de construir formas distintas de avaliação, afastadas de modelos operacionais, alinhadas a perspectivas teóricas e metodológicas distintas que, contra hegemônicas no campo, buscam perspectivas fundadas na hermenêutica em contraposição ao positivismo, e apostam nos usos de diversas técnicas mistas e trianguladas de pesquisa quanti e qualitativas, com aportes

interpretativos a partir do envolvimento dos distintos atores das políticas avaliadas (Guba e Lincoln, 2011).

Para o que se pretende neste artigo, esse debate enseja duas questões, que nortearam a pesquisa sobre/no MAPP: como esse debate teórico-metodológico da avaliação de políticas públicas tem reverberado no MAPP? E como o MAPP produz especificidades no campo da avaliação no contexto desse debate?

## A PESQUISA NO MAPP

A pesquisa no MAPP fundamentou-se nos seguintes procedimentos de investigação: a) no estudo da produção discente do MAPP; b) na observação participante em atividades no MAPP e em eventos relacionados à avaliação e políticas públicas; c) na realização de questionários junto a egressos; d) e em entrevista em profundidade com docentes. A seguir, descreve-se cada uma das atividades de pesquisa realizadas.

a) O estudo da produção discente do MAPP foi desenvolvido, notadamente, por meio da leitura analítica das dissertações defendidas no período de 2005 a 2014, verificando a construção das teorias e metodologias de avaliação de políticas públicas subjacentes a essas dissertações. De forma cronológica, realizou-se a leitura de duas dissertações por turmas do MAPP, no total de 14 dissertações estudadas, orientando-se pelas categorias analíticas norteadores da pesquisa, exposta na introdução deste artigo

b) A observação participante de atividades no Programa foi realizada em eventos organizados pelo MAPP e/ou em parceria. Dentre estes eventos, destaca-se o “Ciclo de Debates MAPP”, de 2015, realizado com o propósito de socializar a produção acadêmica e estimular os egressos a manterem vínculos com o programa e o hábito do retorno ao espaço de formação.

O Ciclo de Debates consistiu na apresentação de avaliações realizadas por egressos do MAPP de turmas recém-formadas e uma realizada no NUMAPP – Núcleo Multidisciplinar de Pesquisa em Avaliação de Políticas Públicas (Gussi e Rodrigues, 2010). As apresentações revelaram as percepções dos egressos sobre a formação específica dada no MAPP e focaram em alguns conceitos que consideraram como fundamentais para sua compreensão de avaliação.

Todas as apresentações tocaram na importância da escolha metodológica na construção da avaliação e defenderam que o

MAPP constrói uma linha de formação que difere das determinações hegemônicas do campo da avaliação. A concepção de avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008, 2011), a ser discutida adiante, emergiu de forma contundente durante as apresentações.

c) Além do estudo das dissertações e da observação participante de eventos, foram aplicados questionários visando traçar um perfil dos alunos egressos do programa e coletar informações acerca de suas percepções sobre as dimensões teóricas e metodológicas do campo da avaliação de políticas públicas<sup>3</sup>.

O questionário foi organizado em três grupos de perguntas que buscavam identificar o perfil do aluno do MAPP, suas percepções sobre avaliação de políticas públicas e suas referências teóricas e metodológicas no campo da avaliação. As informações obtidas por esse instrumento proporcionam uma visão ampla a respeito do MAPP e do profissional que é formado pelo programa, destacando-se os seguintes pontos:

1) A diversidade da graduação dos profissionais formados pelo MAPP: serviço social, história, enfermagem, turismo, pedagogia, enfermagem, economia doméstica, jornalismo, e gestão de políticas públicas;

2) Os mestres formados pelo MAPP tendem a não continuar uma formação acadêmica e focam na sua atuação como gestores públicos;

3) Oito de dez egressos trabalham no setor público e os demais como consultores ou autônomos, sendo que todos trabalham com políticas públicas;

4) A área de educação é a que mais concentra os egressos, na proporção de sete para dez;

5) Mesmo depois de formados, os discentes permanecem acompanhando as discussões no campo da avaliação através da internet, revistas e da lista de e-mail da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação - RBMA;

6) Tendo sido consultados sobre quais indicadores produzidos pelas avaliações seriam os mais importantes, a maioria considerou que os indicadores sociais e políticos são mais importantes que os econômicos;

7) No que consiste ao lugar da avaliação na condução das políticas públicas, metade dos consultados acredita que o grau de impacto da avaliação para gerar mudanças nas políticas públicas é médio, sendo que o restante acredita ser de alto ou baixo o seu impacto;

8) Noventa por cento dos consultados acreditam que o avaliador deve relativizar sua posição pessoal relacionada à política avaliada e não deve permitir que seu envolvimento pessoal com a política interfira na avaliação;

9) Noventa por cento dos egressos consultados acredita que articulação qualitativa e quantitativa seja a mais adequada para construção de uma avaliação de política pública;

10) Autores como Nilson Holanda, Lea Rodrigues, Alcides Gussi, Raul Lejano, Marta Tereza da Silva Arretche e Cecília Minayo são referências mais recorrentes;

11) Perguntados sobre a influência que a avaliação realizada exerceu para gerar mudanças na política avaliada, a maioria respondeu que isso ocorreu parcialmente, sendo que as causas apontadas para isso são variadas, passando por questões específicas de administração pública, falta de divulgação e que algumas produções terem um cunho profundamente acadêmico;

12) A pergunta chave do questionário é a que discute o papel da avaliação nos dias atuais e, pelas respostas dadas a essa pergunta, pode-se extrair uma mínima síntese sobre a formulação avaliativa advinda dos egressos do MAPP: eles, em geral, acreditam que as avaliações têm um papel fundamental no processo de formulação e intervenção em políticas públicas e que a avaliação pode contribuir para a ampliação do acesso a esses direitos e da melhoria das políticas avaliadas.

d) Finalmente, realizou-se uma entrevista em profundidade com uma ex-professora com o intuito de compreendermos a formação do MAPP e a construção de sua trajetória institucional e sua visão sobre o campo de avaliação de políticas públicas. Por meio da entrevista realizada, extraíram-se elementos para compreender a fundação do MAPP, a influência das demandas de atuação da formação de cursos e pós-graduações, a circulação dos docentes do Programa, a especificidade do mestrado profissional, o papel da fundação do MAPP para a constituição do campo da avaliação de políticas públicas no Ceará e no Brasil.

<sup>3</sup> Os questionários foram enviados virtualmente, via e-mail, por meio da ferramenta desenvolvida pelo Google que permite o preenchimento de formulários. Ao todo, foram enviados quatorze questionários para três membros de cada uma das turmas do MAPP. Foram construídas dezenove perguntas abertas e fechadas a partir das categorias empíricas da pesquisa. Foi recebido o retorno de dez questionários respondidos, o que representa 75% de questionários respondidos.



## A EXPERIÊNCIA DO MAPP EM AVALIAÇÃO

Como resultados da pesquisa, foi possível verificar, de acordo com as categorias analisadas:

### (i) Marcos teóricos

Desde sua fundação, o MAPP desenvolve estudos que podem ser caracterizados como de “análise de políticas públicas” o que, em princípio, seriam distintos do campo da “avaliação de políticas públicas” (Cavalcanti, 2007). Trata-se de estudos mais voltados para os fundamentos analíticos das políticas públicas e menos para uma avaliação dessas políticas *strictu senso*.

A produção discente inicial do MAPP revela a utilização, de forma combinada, de elementos da análise das políticas, associados às perspectivas técnicas de avaliação de cunho formal e positivista (Holanda, 2006), às quais se mesclavam aportes crítico-dialéticos de avaliação (Silva, 2008). Contudo, a partir da 4ª. Turma do MAPP, de 2010, essa perspectiva se modifica na medida em que as dissertações passam a tomar como referência um aporte específico de avaliação que marca o percurso teórico-metodológico do MAPP a partir de então.

Nesse percurso, a produção de um grupo significativo de alunos do MAPP no campo da avaliação passou a se referenciar nos pressupostos da “avaliação em profundidade”, constituída de forma autóctone, sob a liderança da Profa. Léa Rodrigues e um grupo de professores oriundos da antropologia social (Gussi, 2008; Goncalves, 2008; Rodrigues, 2008, 2011).

A avaliação em profundidade considera que avaliar políticas públicas trata-se de um processo de natureza sócio-político e cultural. Nesses termos, compreende que a avaliação é multidimensional e interdisciplinar na medida em que contempla várias dimensões (sociais, culturais, políticas, econômicas, territoriais) e atores sociais envolvidos nas políticas públicas, e realiza interfaces analíticas e metodológicas advindas de distintos campos disciplinares.

Paradigmaticamente, a avaliação em profundidade alinha-se à perspectiva de Lejano (2012), autor cuja obra “Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto” foi traduzida e publicada pelo Programa por iniciativa da Profa. Léa Rodrigues. A análise de Lejano (2012) baseia-se na interpretação da experiência da política pública, compreendida em seu cotidiano, a partir das práticas dos atores sociais envolvidos em seus contextos específicos, sendo que essa experiência deve ser contraposta analiticamente ao

texto da política, em relação às suas intencionalidades e formulações. Tal perspectiva analítica leva à formulação de uma avaliação de cunho mais hermenêutico e interpretativo e constituiu-se a base epistemológica que orienta a avaliação em profundidade.

A avaliação em profundidade, segundo Rodrigues (2008), privilegia a abordagem interpretativa, em especial pelo esforço de tratar de diferentes tipos dados, levantados no contexto onde a política em avaliação foi implementada, como, por exemplo: entrevistas em profundidade, aliadas à observação, análise de conteúdo de material institucional e apreensão e compreensão dos sentidos e significados atribuídos no decorrer do processo descrito pela política ou programa.

Especificamente, a avaliação em profundidade de Rodrigues (2008) aponta para quatro eixos analíticos considerados essenciais para a construção da pesquisa avaliativa em políticas públicas: a análise de conteúdo, o contexto da formulação, a extensão temporal e territorial e a construção de trajetórias institucionais.

Esta última dimensão, a construção de trajetórias, tem sido bastante utilizada na construção das pesquisas avaliativas pelos alunos do MAPP. Isso implica que o avaliador deve percorrer a trajetória institucional de uma política ou programa. Trata-se de realizar um estudo sobre a trajetória coletiva-institucional das políticas e programas, entendendo-a como devir, submetido a incessantes transformações advindas de forças e intencionalidades políticas internas e externas, e advindas de aspectos culturais das instituições (Gussi, 2008).

O conceito de trajetória toma as noções de trajetória construídas por Bourdieu (1996) e Kofes (1994; 2001) como estratégicas. A primeira, refere-se a Bourdieu, que compreende trajetória como “uma série de posições sucessivamente ocupadas por um mesmo agente (ou um mesmo grupo), em um espaço ele próprio em devir e submetido a transformações incessantes” (Bourdieu, 1996, p. 81). Dessa maneira, para Bourdieu (1996), não se deve interpretar a vida como um conjunto coerente e orientado, que se desenrola seguindo uma ordem lógica, mas sim como algo que se desloca no espaço social e que não está vinculada apenas a um sujeito, mas a sujeitos sociais. Sob outro prisma, consideramos também a noção de trajetória de Kofes, que a entende como “o processo de configuração de uma experiência social singular” (Kofes, 2001, 2007).

A partir dessa compreensão, entende-se que as trajetórias constituem instrumentos metodológicos estratégicos para a compreensão das mudanças a partir do diálogo entre distintas temporalidades, presentes nos discursos, e a compreensão histórica coletiva e social com a vivência singular e individual. Nesse sentido, por meio das

narrativas e relatos de vida, é possível formular a compreensão do contexto social em que os sujeitos se inserem, assim como das representações de tais sujeitos a partir das evocações realizadas por estes, por exemplo, nas histórias de vida.

Similarmente ao que propõe Bourdieu (1991) e Kofes (2001) para pensar a trajetória de uma vida, Gussi (2008) propõe transpor a noção trajetória para considerar uma política pública ou de um programa. A ideia é a que política ou programa não têm um sentido único e estão circunscritas a ressignificações, segundo seus distintos posicionamentos nos vários espaços institucionais (ou fora deles) que percorrem, de acordo com seus deslocamentos na instituição ou na comunidade destinatária desta política ou programa.

A avaliação em profundidade pretende ser hegemônica como perspectiva teórica de avaliação no MAPP, embora não contemple o horizonte analítico da totalidade dos professores e discentes do mestrado. Ressalta-se, contudo, que, a partir dessa perspectiva, a produção do MAPP passou a ter visibilidade no campo geral da avaliação de políticas públicas, como uma marca do Programa.

## (ii) Metodologias da pesquisa avaliativa

Coadunada a esta dimensão analítica da avaliação em profundidade, parte das dissertações defendidas no MAPP associam-se à construção de desenhos metodológicos que procuram dar conta das exigências analíticas ao tratar a complexidade do objeto avaliativo.

Epistemologicamente, a metodologia de avaliação em profundidade não obedece a modelos *a priori*, mas constitui-se em uma construção processual do avaliador-pesquisador, que faz suas escolhas metodológicas ao longo do processo avaliativo. Isso implica em um exercício de reflexão constante do avaliador quanto ao lugar sócio-político, exigindo uma vigilância permanente para não cair nas armadilhas da subjetividade, dos seus próprios interesses e da sua vinculação institucional com a política pública, o que pode implicar em vieses avaliativos (Carvalho e Gussi, 2011).

Desde o seu início, no MAPP, há a preocupação com a reflexão epistemológica acerca dos métodos de pesquisa avaliativa e a compreensão de que métodos qualitativos e quantitativos devam ser complementares. Com desenvolvimento das produções discentes, enfatiza-se a introdução de técnicas qualitativas de pesquisa que buscam a perspectiva de distintos atores, tais como, grupos focais, entrevista em profundidade e observação participante, embora, numa perspectiva de triangulação de métodos, as avaliações não

prescindam da dimensão quantitativa, ainda que essa seja menos utilizada pelos discentes.

A ênfase na dimensão qualitativa, relacionada à perspectiva teórica e metodológica da avaliação em profundidade, alinha-se cada vez mais a pressupostos metodológicos associados a uma abordagem antropológica da avaliação de políticas públicas (Gussi, 2014), que passa a ser vislumbrada por alguns discentes. Trata-se de um diálogo estabelecido com o que Cardoso de Oliveira (1996) denomina de “o horizonte antropológico”. Duas perspectivas orientam esse campo e inspiram as avaliações realizadas: a postura relativista e a observação participante.

No que tange à postura relativista, as avaliações tendem a compreender como os diferentes atores, envolvidos nas políticas, concebem as políticas e entendem os seus resultados e impactos a partir de referenciais próprios da cultura desses sujeitos. Nessa postura, a avaliação tende a ser multirreferencial, pois contempla vários destinatários das políticas e os significados que dão a elas, sem atribuir a esses últimos a uma hierarquia de valores que tenderia, por exemplo, a julgar sob o prisma de um único agente envolvido na política.

Mas essa postura não se constitui *a priori*: ela é uma construção do pesquisador-avaliador que faz a sua imersão no cotidiano da política, onde ela se implementa. Trata-se de, metodologicamente, ir a campo e construir, por meio da afirmação da observação participante e das técnicas de pesquisa a ela concernentes, que constitui a base de dados para a sua avaliação.

Nesse sentido antropológico, a avaliação em profundidade de uma política deve conhecer e reconhecer os diferentes atores institucionais e destinatários desta, e, em um processo de imersão, no campo de pesquisa, as avaliações do MAPP vêm tentando reconstruir as trajetórias das políticas, compreendendo-a em seus diversos sentidos. E essas trajetórias circunscrevem os resultados das políticas, portanto, constituem dimensões fundamentais para o aprofundamento da avaliação de políticas públicas.

## (iii) Resultados das avaliações: indicadores

As avaliações do MAPP produziram indicadores em várias dimensões (econômicas, sociais, políticos, territoriais, culturais) de distintos setores das políticas públicas. A perspectiva é multidimensional e, nesse aspecto, não há hierarquias de importância entre e de qualidade entre indicadores produzidos, embora a perspectiva de construção de indicadores sociais seja forte em grande parte dos alunos do Programa, em enfrentamento a indicadores econômicos *strictu sensu*.

Há que se destacar o intento de que os indicadores da avaliação não são apenas definidos *a priori*, mas também podem se construir durante a pesquisa de campo realizada pelo avaliador no contexto onde a política é implementada (Gonçalves, 2008).

Notadamente, há uma concentração em avaliações de políticas educacionais, sobretudo implementadas no Ceará, sendo que as outras dissertações contemplem uma variedade de setores e temáticas das políticas avaliadas.

#### (iv) Impactos institucionais e políticos das avaliações

As dissertações do MAPP, ainda que indiquem proposições visando a reformulação das políticas, geralmente, não são adotadas pelas instituições avaliadas pelos discentes e, portanto, a produção do MAPP não apresenta claramente quais seriam os impactos políticos e institucionais das avaliações.

Os egressos alegam que tal fato se deve falta de abertura institucional para a adoção das medidas, de acordo com as recomendações propostas nas avaliações das políticas públicas, que poderiam resultar em mudanças administrativas e políticas na sua gestão.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência do MAPP na construção do campo teórico-metodológico da avaliação de políticas públicas produz uma especificidade própria: o mestrado busca diferenciar-se, paradigmaticamente, pelos pressupostos teórico-metodológicos da avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008, 2011).

Essa perspectiva de avaliação vem produzindo um conhecimento específico no contexto do debate epistêmico-política sobre a avaliação, contrapondo-se às avaliações de caráter técnico-formais e positivistas, em que predominam a produção de indicadores econômicos e quantitativos.

Assim, o MAPP dialoga e se contrapõe a essas últimas por meio da afirmação de avaliações multidisciplinares e multidimensionais, de cunho hermenêutico-interpretativo, contextualizadas no Ceará, e por meio da afirmação de metodologias qualitativas, ainda que essas avaliações não tenham gerado, substantivamente, impactos políticos-institucionais na gestão dessas políticas.

Por fim, há que considerar mais alguns pontos acerca das marcas teórico-metodológicas das avaliações realizadas pelo MAPP. Tratam-se, de forma geral, de avaliações:

- Baseadas na experiência empírica dos programas/políticas, atentando para como são executados no seu cotidiano institucional e fora dele;
- Orientadas para a construção das trajetórias dos programas/políticas em foco (Gussi, 2008);
- Com foco no ponto de vista de distintos sujeitos institucionais e/ou beneficiários acerca dos programas e políticas, que resulta numa compreensão hermenêutica e relativizadora da política e não no seu julgamento final;
- Articulam o texto do programa (marcos legais, conceitos, objetivos e ações) e os seus distintos contextos: histórico, econômico, político e social (Lejano, 2012);
- Baseiam-se na formulação de novos indicadores, construídos na/com a pesquisa de campo, chamando atenção para uma multidimensionalidade de dimensões, tais como, sociais, culturais, políticas e ambientais (Gonçalves, 2008);

Por fim, a posição política do MAPP, no diálogo com o campo da avaliação em geral, identifica a avaliação em profundidade como uma proposta que pretende ser hegemônica nas pesquisas na graduação e pós-graduação em políticas públicas na UFC, ao mesmo tempo em que pretende se situar em um campo contra hegemônico no debate geral nesse campo, como potencialidade para contribuir na construção de outras epistemologias e metodologias no cenário da avaliação que possam afirmar um potencial democrático da avaliação de políticas públicas, com formas mais efetivas de controle social e de afirmação da cidadania e da equidade.

### Referências Bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. **Monitorização & Avaliação**. Algumas ferramentas, métodos e abordagens. Washington, D.C., 2004.
- BOURDIEU, Pierre. **A ilusão biográfica**. AMADO, Janaína; FERREIRA, Marieta de Moares (org.). Usos e abusos da história oral. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 183-191.
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos; SPINK, Peter. (Org) Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. **O trabalho do antropólogo:**

**olhar, ouvir, escrever.** Revista de Antropologia. São Paulo: USP, v. 39 n. 1, 1996.

CARVALHO, Alba Maria Pinho; GUSSEI, Alcides Fernando. **Perspectivas contemporâneas em Avaliação de Políticas Públicas.** Seminário Avaliação de Políticas Públicas em Tempos Contemporâneos. Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, UFC, 2011 (inédito).

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional.** Tese de Doutorado em Educação. UNICAMP. Campinas, 2007.

GONÇALVES, Alícia Ferreira (2008). **Políticas Públicas, etnografia e a construção dos indicadores socioculturais.** Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas. UFC, número 1, 2008, p. 17-28.

GUBA, Egon G; LINCOLN, Yvonna S. **Avaliação de quarta geração.** Campinas, UNICAMP, 2011.

GUSSEI, Alcides Fernando. **Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito.** Aval - Revista de Avaliação de Políticas Públicas. UFC, número 1, 2008, pp. 29-37

GUSSEI, Alcides Fernando (20014). **Avaliação de políticas públicas sob uma perspectiva antropológica.** VALENTE, H. A.; PRADOS, R.M.N; SCHIMIDIT, C. A música como negócio. São Paulo: Letra e Voz, 2014.

GUSSEI, Alcides Fernando Gusse. **Estudo Etnográfico do campo de avaliação de políticas públicas no Brasil.** Projeto de Pesquisa, 2014.

HOLANDA, Nílson. **Avaliação de programas: conceitos básicos sobre a avaliação ex-post de programas e projetos.** Fortaleza: ABC Editora, 2007.

LEJANO, Raul P. Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto. Campinas: Editora Arte Escrita, 2012.

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

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas.** PRADO, Edna

Cristina e DIÓGENES, Elione Maria Nogueira (org.) Avaliação de Políticas Públicas: entre Educação & Gestão Escolar. Maceió/AL, EDFAL, 2011.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa.** SILVA, Maria Ozanira (org). Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras; São Luis: GAEPP, 2008, pp. 89-177.

## ✓ Avaliação em profundidade e ecologia política: um diálogo possível

Lea Carvalho Rodrigues<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Mestre em Antropologia Social e doutora em Ciências Sociais pela Unicamp, com pós-doutorado em Antropologia Social pelo Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS, México). Atualmente está vinculada ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: leaufc@gmail.com.

**Resumo:** O artigo considera a possibilidade de diálogo entre uma proposta de avaliação que vem se desenvolvendo ao longo do tempo no Brasil, no âmbito do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (Mapp) da Universidade Federal do Ceará (UFC), denominada avaliação em profundidade – bases conceituais, contextos, trajetórias, espectro espaço-temporal –, e proposições metodológicas da ecologia política – percepção dos atores envolvidos, diferenciais de poder e interesses – para o estudo de conflitos socioambientais. Esse diálogo foi proposto por Santos (2010) em artigo sobre o tema. A intenção no presente artigo é tomar as duas propostas metodológicas e sistematizá-las com o intuito de elaborar um quadro analítico que represente acréscimos qualitativos na avaliação de situações permeadas por conflitos, sobretudo os de ordem socioambiental. Para estimular a reflexão e verificar a pertinência da proposta analisaremos os dados coletados em um estudo etnográfico realizado na Vila de Jericoacoara, Ceará, Brasil.

**Palavras-chave:** metodologias de avaliação, avaliação em profundidade, ecologia política, conflitos socioambientais, turismo.

### EN *In-depth evaluation and political ecology: a possible dialogue*

**Abstract:** This article considers the possibility of a dialogue between two approaches. The first one being an in-depth evaluation proposal that has been developed over time in Brazil within the scope of the Master degree in Public Policy Evaluation of the Federal University of Ceará (MAPP/UFC), along with the methodological propositions of political ecology for the study of socio-environmental conflicts. The anthropologist Santos (2010) proposed this dialogue in an article on the subject. The intention now is to take the two methodological proposals, systematize them and cross information with the intention of elaborating an analytical framework that represents qualitative additions in the evaluation of situations permeated by conflicts, especially those of a socio-environmental nature. To stimulate reflection and verify the relevance of the proposal, we will analyze the data collected in an ethnographic study conducted in the village of Jericoacoara, Ceará, Brazil.

**Key-words:** evaluation methodologies, in-depth evaluation, political ecology, socio-environmental conflicts, tourism.

### ES *Evaluación en profundidad y ecología política: un posible diálogo*

**Resumen:** El artículo considera la posibilidad de diálogo entre una propuesta de evaluación que se ha desarrollado a lo largo del tiempo en Brasil, en el marco del Máster en Evaluación de Políticas Públicas (Mapp) de la Universidad Federal de Ceará (UFC), conocida por evaluación en profundidad – bases conceptuales, contextos, trayectorias, espectro espacio-temporal – y proposiciones metodológicas de la ecología política – percepción de los actores involucrados, diferenciales de poder e intereses – para el estudio de conflictos socioambientales. Santos (2010) propuso por primera vez este diálogo en un artículo sobre el tema. La intención en este artículo es tomar las dos propuestas metodológicas y sistematizarlas para desarrollar un marco analítico que represente incrementos cualitativos en la evaluación de situaciones conflictuosas, especialmente las socioambientales. Para estimular la reflexión y verificar la relevancia de la propuesta analizaremos los datos recogidos en un estudio etnográfico realizado en el Pueblo de Jericoacoara, Ceará, Brasil.

**Palabras-clave:** metodologías de evaluación, evaluación en profundidad, ecología política, conflictos socioambientales, turismo

### FR *Évaluation approfondie et écologie politique: un dialogue possible*

**Résumé:** L'objectif de cet article est de réfléchir à la possibilité d'un dialogue entre, d'une part, une proposition d'évaluation approfondie développée au Brésil dans le cadre du Master en évaluation des politiques publiques de l'Université Fédérale de Ceará (MAPP/UFC) et, d'autre part, des propositions méthodologiques d'écologie politique, organisées par l'anthropologue Paul Little pour l'étude des conflits socio-environnementaux. L'anthropologue Santos (2010) avait proposé ce dialogue dans un article sur le sujet. L'objectif est maintenant de prendre les deux propositions méthodologiques, de les systématiser et de les croiser dans le but d'élaborer un cadre analytique représentant des ajouts qualitatifs à l'évaluation de situations de conflits, notamment celles de nature socio-environnementale. Pour stimuler la réflexion et vérifier la pertinence de la proposition, nous analyserons les données recueillies dans le cadre d'une étude ethnographique réalisée dans le village de Jericoacoara, dans l'état de Ceará, au Brésil.

**Mots-clés:** méthodologies d'évaluation, évaluation approfondie, écologie politique, conflits socio-environnementaux, tourisme.

## Introdução:

Neste artigo é apresentada uma perspectiva teórico-metodológica para o estudo de políticas públicas em convergência com conflitos socioambientais. Mais especificamente, trata-se de tomar a proposta que vem sendo desenvolvida no âmbito do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas – MAPP, da Universidade Federal do Ceará - UFC, denominada *avaliação em profundidade* (Rodrigues, 2008, 2013; Gussi, 2008; Gonçalves, 2008), que será melhor detalhada no decorrer desta apresentação, e colocá-la em articulação e diálogo com outra proposta recente e em expansão, a *ecologia política*, voltada em especial ao estudo dos conflitos socioambientais, mas que vem se mostrando profícua à análise de políticas públicas em geral, bem como sua avaliação.

A percepção sobre as possibilidades desta articulação foi feita, primeiramente, por Santos (2010). A partir dela se desenvolve, neste artigo, de forma mais sistemática, proposições metodológicas para a análise e avaliação de políticas públicas em situação de conflitos, sobretudo os de cunho socioambiental.

Toma-se como caso empírico o estudo que se realiza na costa Oeste do litoral do estado do Ceará, com a finalidade de compreensão dos efeitos das políticas de expansão do turismo sobre as populações locais e ambiente.

As pesquisas na Vila de Jericoacoara iniciaram em 2013 e rapidamente colocaram os pesquisadores frente à problemática de estudar políticas públicas em meio a conflitos socioambientais. Até então as pesquisas seguiam a proposta pensada para a *avaliação em profundidade* de políticas públicas (Rodrigues, 2008), com atenção à análise de conteúdo e às bases conceituais da Política Nacional de Turismo, a consideração dos contextos de formulação e de implementação das políticas a ela relacionadas, num acompanhamento processual dos acontecimentos e imersão nas particularidades locais<sup>1</sup> e então foi necessário buscar um referencial teórico-metodológico que facilitasse a apreensão dos conflitos e das questões ambientais emergentes na localidade. A *ecologia política*, com foco na rede de atores e interesses em jogo nesses conflitos, bem como na desigualdade de poder entre esses atores para concretizar as suas reivindicações no campo do conflito, mostrou-se como a perspectiva mais promissora. No entanto, o desafio que se apresentou foi quanto à possibilidade de articulação e diálogo entre essas duas propostas, tarefa que aqui se pretende enfrentar.

<sup>1</sup> Até aquele momento já haviam sido estudadas as localidades de Tatajuba, no município de Camocim, e Bitupitá, no município de Barroquinha. A respeito vide Rodrigues (2010, 2011b, 2015), Araújo; Aragão e Rodrigues (2014); Rodrigues e Santos (2012), Rodrigues e Araújo (2016), Santos (2010, 2011b).

## **Avaliação em Profundidade: uma proposta qualitativa para o estudo de políticas públicas.**

Em primeiro lugar vale destacar que a *avaliação em profundidade* foi formulada a partir de uma insatisfação com os modelos vigentes e dominantes no campo da avaliação de políticas públicas, em especial os de cunho positivista, centrados no estudo das regularidades, formulados a partir de uma lógica linear, a-histórica e comprometida com os paradigmas racionalistas calcados na busca da verdade absoluta e que privilegiam a explicação sobre a compreensão. A *avaliação em profundidade*, com foco nas noções de processo, significado, compreensão e experiência se contrapõe a esses modelos e paradigmas de avaliação.

Para melhor compreensão das bases teórico-metodológicas que informam a proposta da *avaliação em profundidade* parte-se da premissa que toda proposta de avaliação está informada por pressupostos e concepções sobre ciência e a prática científica e que é importante ter clara a definição de avaliação que acompanha cada proposição (Rodrigues, 2008). O entendimento é que toda metodologia expressa um compromisso teórico e, portanto, paradigmático. Que se refere a pressupostos e conceitos, bem como a pontos de vista sobre a ciência, a construção do conhecimento científico e as formas de se analisar a realidade. Dessa perspectiva, esclareço que a concepção de avaliação inerente à *avaliação em profundidade* presume:

*i) compromisso com o paradigma hermenêutico e, portanto, com a compreensão dos significados que formuladores de políticas públicas e respectivas instituições conferem às políticas, bem como os sujeitos tidos como seu público-alvo;*

*ii) avaliação como compreensão e não como valoração, de forma que importa menos saber se os resultados estão de acordo com o proposto e esperado. A relevância está na compreensão do fluxo da política e das significações e ressignificações que ela experimenta na dimensão espaço-temporal de forma que se entenda o processo que levou àqueles resultados, até mesmo a pertinência ou não da própria política, na forma como foi planejada.*

*iii) não separação entre análise e avaliação e, assim, uma visão de avaliação como não restrita à dimensão técnica;*

iv) abordagem que considera contexto, historicidade e processo e tem um foco privilegiado na noção de trajetória, uma vez que esta permite apreender como e porque uma política se torna positiva ou negativa e os possíveis desvios e mudanças de rota na condução da política.

v) centralidade na agência e subjetividade dos sujeitos e das instituições, ou seja, naquilo que às vezes se considera como resultados inesperados e outras como entraves à execução da política;

vi) abordar todo o processo da política e não apenas os resultados, como faz-se nas avaliações que apenas confrontam os objetivos da política com os seus resultados mensuráveis.

As primeiras condições para a realização de uma *avaliação em profundidade*, expostas em Rodrigues (2008), são que esta consiga ser ao mesmo tempo extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, o que exige uma abordagem multi e interdisciplinar. O diálogo com as propostas e questionamentos desenvolvidos por Lejano (2012) e Yanow (2000, 2003, 2009), por sua vez, corroboram a crítica ao modelo positivista de análise, centrado em um saber fragmentado, disciplinar e especializado. Concorde-se ainda com a proposta de Lejano (2012), quanto à consideração da incapacidade do paradigma vigente em fornecer soluções adequadas para problemas e fenômenos cada vez mais complexos. Isto significa que uma *avaliação em profundidade* não poderá se restringir à averiguação do cumprimento das metas propostas pela política e seus resultados, nos itens priorizados por um programa ou tão somente no atendimento às suas diretrizes.

Ao propor que a avaliação seja ampla, detalhada e densa, a referência principal é o antropólogo Clifford Geertz (1978), que prioriza a interpretação dos significados culturais, o que, traduzido para o campo de estudos em tela, demanda a busca dos significados da política para os que as formulam, executam e vivenciam. Isto implica, em primeiro lugar, que a pesquisa qualitativa ganha destaque. No plano prático, significa que a avaliação ultrapassa em muito a análise de dados estatísticos resultantes da coleta de dados por meio de questionários, ainda que estes contemplem perguntas abertas e forneçam ao entrevistado espaço para colocar suas ideias. A apreensão de significados exige a realização de entrevistas aprofundadas e abertas; ou seja, entrevistas que não conduzam o entrevistado à resposta e que não lhe cerceiem o campo de reflexão, já pressupondo razões para o sucesso ou fracasso da política ou do programa

em estudo ou para o esclarecimento de problemas constatados nas observações de campo, ou, ainda mesmo, para esclarecimento de dados coletados por meio de questionários ou provindos de estatísticas oficiais. Uma entrevista aberta e aprofundada de qualidade é aquela que resulta em informações e reflexões novas, sequer imaginadas pelo pesquisador. A riqueza dessa modalidade de entrevista é que ela fornece ao pesquisador as categorias importantes para a análise a partir das ideias, informações, reflexões e interpretações tecidas pelos próprios sujeitos e não aquelas estabelecidas antecipadamente pelo pesquisador.

Já o aspecto da multidimensionalidade, por si mesmo, conduz às abordagens multi, inter ou mesmo transdisciplinares, uma vez que exige a consideração de todas as dimensões relevantes de uma política em foco e isto demanda a articulação de diferentes especialidades como a ciência política, a sociologia, a economia, a história, a antropologia, o direito, e outras específicas à política em tela.

Na primeira tentativa de sistematização das dimensões imprescindíveis à realização de uma *avaliação em profundidade* (Rodrigues, 2008, p.11-12), os tópicos foram elencados dentro de quatro eixos principais de análise: 1) Conteúdo da política e/ou do programa, contemplando: formulação, bases conceituais e coerência interna; 2) trajetória institucional; 3) espectro temporal e territorial abarcado pela política/programa; e, 4) análise de contexto de formulação da política e/ou do programa. Considerando esses quatro eixos analíticos, será apresentado a seguir um detalhamento de cada tópico, bem como uma reflexão sobre seus limites e possibilidades, a partir de dados de pesquisas que se dedicaram a essa tarefa.

Quanto a análise de conteúdo da política ou programa, a proposta inicial considerou três dimensões centrais e diferenciadoras de abordagens de conteúdo que apenas sistematizam as propostas da política ou buscam o entendimento da filosofia da política. Na proposta aqui apresentada deve-se considerar: 1) a formulação da política; 2) os seus paradigmas orientadores; 3) a sua coerência interna.

O primeiro tópico foi pensado apenas como o exame do material institucional, mas pesquisas realizadas no Mapp, como Chaves (2010) e Pinto Jr. (2010), ampliaram essa perspectiva. Estes autores aliaram a análise de conteúdo à noção de trajetória e mostraram que a apreensão das bases conceituais de uma política ou programa ganha maior consistência quando além do material institucional o pesquisador contempla entrevistas com os sujeitos que participaram do processo de formulação da política em seus diferentes momentos<sup>2</sup>.

O segundo tópico diz respeito a análise de contexto. Esta pede o levantamento de dados que possibilitem compor o(s): 1) contexto de formulação da política; 2) contextos político-econômicos relativos

<sup>2</sup> Para uma melhor apreensão das considerações metodológicas sobre estas e outras pesquisas de avaliação realizadas no Mapp vide Rodrigues (2011a).

ao processo da política no tempo, sobretudo no que se refere ao entendimento de como a mesma é executada em diferentes governos; 3) contextos locais de implementação da política, referindo-se às dimensões sociais, políticas, econômicas e culturais presentes nas localidades/territórios/regiões foco de efetivação da política.

O contexto de formulação da política pede um levantamento de dados sobre o momento político, as condições socioeconômicas e as articulações entre as esferas local, regional, nacional, internacional, e mesmo transnacional, que lhe deram sustentação. Ou seja, é importante que se dê atenção ao Marco Legal e aos contextos em que foram instituídos ou ocorreram modificações na política.

Os contextos políticos econômicos pedem a atenção às mudanças ocorridas nos períodos que antecederam o momento da avaliação, pois mudanças de governo e reformas ministeriais, por exemplo, alteram toda a cadeia hierárquica envolvida com a política, o fluxo de recursos e o gerenciamento da política. Assim, é fundamental nesta proposta a apreensão dos diferentes modelos político/econômicos que acompanham o percurso da política, do lugar que o social ocupa em diferentes modelos, além da verificação da sobreposição de outras políticas ou programas àquela em estudo. Ou seja, é preciso ver a política ou programa como parte de um conjunto de ações que expressa, de uma forma mais abrangente, modos particulares de conceber a política, em seu sentido mais amplo.

O terceiro ponto, referente aos contextos locais de implementação da política, pede uma ênfase maior à dimensão cultural, que é fundamental à compreensão das especificidades locais, com possível questionamento quanto às propostas generalizantes de implementação e gestão da política.

Com respeito a todos os aspectos citados, é importante perceber como são acionados elementos de ordem simbólica – valores morais, cívicos e éticos; ideias e símbolos articulados a ideologias do progresso e da modernização, representações particulares de ordem étnica ou identitária, dentre outros.

Outro eixo analítico, a trajetória institucional, é um dos pontos mais importantes para o entendimento do que realmente ocorre quando se implementam ações no âmbito de uma política gestada nas esferas superiores, principalmente quando, em razão dos processos de descentralização, é dada autonomia às esferas regionais e locais, e é também a tarefa de mais difícil consecução. A reconstrução da trajetória institucional vem sendo especialmente desenvolvida por Gussi (2008) a partir da ideia de que o princípio de legitimação dos conceitos, regras, normas, valores e ações das instituições são comumente naturalizados e a tarefa do pesquisador é exatamente desvendar os diferentes significados dados a esse conjunto de ideias e ações.

Destaco, ainda, que a estratégia metodológica de reconstrução de trajetórias, no caso das políticas públicas, comporta diferentes percursos: 1) trajetória da própria política e do conteúdo desta política, sua interpretação e ressignificação por diferentes pessoas e instituições que compõem a rede de atores relevantes na formulação e implementação da mesma; 2) articulação com a trajetória dos diferentes governos envolvidos com a referida política, nas esferas federal, estadual e municipal; e, 3) trajetória dos recursos e suas implicações no fluxo da política, o que demanda uma articulação com outro eixo analítico, o espectro temporal e territorial, a seguir apresentado.

Este, assim como a *trajetória da política*, tem como foco os deslocamentos de uma política por espaços socioculturais distintos. Comporta, do ponto de vista macroestrutural, não apenas o trânsito pelas esferas federal, estadual e municipal, mas a apreensão da efetivação da política em contextos diversos. A atenção é dada à variada gama de apropriações e interferências – conforme os interesses, jogos de poder e forças políticas locais –, podendo levar a resultados distintos, bem como revelar inadequações na forma como a política foi pensada, formulada e implantada, em razão de particularidades que dizem respeito à dimensão sociocultural local e/ou regional. Quanto a este aspecto, Gonçalves (2008, 2010) contribui sobremaneira ao afirmar a necessidade de construção de indicadores socioculturais. Em suas palavras, “Trata-se de conhecer, para além dos indicadores quantitativos de renda e de pobreza, quem está recebendo a política pública e como a ressignifica? Em que contexto? Quais mediações de ordem simbólica e política a atravessam?” (Gonçalves, 2008, p.22).

Apesar de considerarmos esta proposta como inovadora na área de avaliação de políticas públicas, ressaltamos que das discussões desencadeadas quando das tentativas de operacionalização dos referenciais da *avaliação em profundidade*, emerge uma lacuna, que diz respeito a como tratar os interesses dos atores/grupos envolvidos com a política, bem como a desigualdade de poder existente entre eles. É esta lacuna que procuraremos resolver na próxima seção.

### **Ecologia Política: uma proposta crítica para o estudo de conflitos socioambientais**

O desenvolvimento da ecologia política como campo de discussões, cuja perspectiva teórica inovadora no estudo da problemática ambiental se deu a partir dos anos 1970, remete a um contexto de intensificação das preocupações com a degradação do meio ambiente, a chamada crise ambiental que se instalou em dimensões



globais desde meados do século XX. Frente a esse quadro emergiram propostas que buscam responder aos desafios da crise ecológica global como o conceito de *desenvolvimento sustentável* que tenta equacionar questões relativas ao desenvolvimento econômico com aquelas concernentes ao meio ambiente.

Para Muniz (2009) esses esforços de superação da dicotomia natureza/cultura juntaram-se ao “surgimento de uma crítica ambiental da sociedade industrial emanada de um movimento simultaneamente político e acadêmico denominado ecologia política” (p.184). Tal movimento, segundo a autora, “trouxe para a discussão acadêmica e intelectual a ‘crise ambiental’, como resultante do colapso entre crescimento econômico e a base finita dos recursos naturais” (idem).

Para Robbins (2012), a base teórica dessa perspectiva crítica se dá dentro do paradigma neomarxista, mas em confluência com abordagens denominadas pós-estruturalistas como as de Bruno Latour e a proposição de uma simetria entre natureza e cultura, indivíduo e sociedade, entre a agência de humanos e não humanos, de objetos e coisas (LATOURE, 1994, 2012). Ou seja, trata-se de uma abordagem transdisciplinar, como observa Little (2006), marcada por uma perspectiva holística propositora do entendimento integral dos fenômenos estudados.

Ainda segundo Robbins, e como ponto de partida para uma reflexão a partir da ecologia política, o entendimento deve ser que “as mudanças ecológicas e a crise ambiental são produto de processos políticos” (ROBBINS, 2012 p. 19-20). Como tal, pede uma abordagem que abarque as relações de poder entre os atores envolvidos nos conflitos socioambientais, interações num âmbito mais amplo, que dizem respeito às relações sociais, naturais ou socioambientais, assim como de contextos, além do desenvolvimento de metodologias processuais que priorizam o acompanhamento dos fluxos (LITTLE, 2006). Diz o autor que uma etnografia dos conflitos socioambientais deve em primeiro lugar identificar os atores que estão relacionados uns com os outros; em seguida deve perceber as interações desses atores com o meio biofísico e social e, por fim, deve sistematizar as reivindicações de cada um desses atores/grupos e os diferenciais de poder entre eles. O entendimento do conflito, para o autor, pede, ainda: i) identificação das polarizações, dos interesses e reivindicações em jogo; ii) mapeamento das alianças e coalizões e, iii) análise das táticas e estratégias acionadas pelos diferentes atores.

Se confrontamos esta proposta com a da *avaliação em profundidade*, veremos que há uma confluência quanto à importância central da identificação dos atores – na ecologia política referidos ao conflito socioambiental, na *avaliação em profundidade* às pró-

prias políticas – e dos contextos, assim como a importância dada às noções de processo e fluxo. Uma política, tanto quanto um conflito socioambiental pode variar no tempo, estando ora mais atuantes, ora em estado de latência. Vale ressaltar, entretanto, que a ecologia política traz para a *avaliação em profundidade* uma perspectiva crítica acionada pela confluência do paradigma hermenêutico com o paradigma neomarxista. É realmente possível tal articulação, poderíamos nos perguntar. Como bem observa Oliveira (2000) “nunca é demais insistir que a hermenêutica não veio para erradicar os paradigmas, hoje chamados tradicionais, mas para conviver junto a eles, tensamente, constituindo uma matriz disciplinar efetivamente viva e produtiva” (p.64).

### ***Avaliação em profundidade e ecologia política no estudo de Conflitos socioambientais em Jericoacoara***

A Vila de Jericoacoara está situada, de forma atípica, dentro do Parque Nacional de Jericoacoara – PARNA Jeri. É uma peculiaridade sua, pois estando localizada, hoje, dentro do Parque Nacional pertencente à União, não faz parte da reserva, mas sim do município de Jijoca de Jericoacoara, o que a torna praticamente uma ilha, cercada de um lado pelo Parque composto de dunas e de outro pelo mar. O município de Jijoca de Jericoacoara, localizado no estado do Ceará, Brasil, está situado no litoral Oeste do estado, a cerca de 310 quilômetros de Fortaleza. Já a Vila de Jericoacoara, como expõe Fonteles (2000), está a 18 quilômetros do centro de Jijoca, como é mais conhecida a sede do município, entre dois rios: Acaraú e Coreaú.

Os conflitos socioambientais em Jericoacoara iniciaram em novembro de 2013, quando foi realizada a primeira reunião ordinária do Conselho Consultivo do Parque Nacional de Jericoacoara – CONPARNA, para apresentação de estudos preliminares feitos por uma empresa de consultoria contratada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade - ICMBio para subsidiar os editais de concessões à iniciativa privada de infraestruturas e serviços no Parque Nacional de Jericoacoara, na modalidade Parceria Público Privada - PPP. Segundo informações divulgadas no site oficial do ICMBio, a proposta teve boa acolhida dos conselheiros e a apresentação oficial dos estudos ocorreria em janeiro de 2014. A reunião, prevista para janeiro, foi adiada para 12 de fevereiro de 2014. Na ocasião os representantes do ICMBio, do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG e o consultor da empresa IDOM, contratada pelo ICMBio, apresentaram os resultados de

estudos efetuados com o fim de subsidiar o processo de efetivação da concessão à iniciativa privada da operação dos serviços e infraestruturas no PARNA Jeri.

A reunião ocorreu com massiva presença de moradores da Vila de Jericoacoara e autoridades locais e os debates geraram polêmica sobre a forma como seriam afetados por estas medidas os que vivem do turismo na localidade e adjacências, os moradores, os turistas de menor poder aquisitivo que teriam que pagar para permanecer na vila, e o meio ambiente, caso fossem construídos hotéis e restaurantes como previsto nos estudos apresentados. Além do mais, entendiam esses moradores que a construção de passarelas, lojas e mirante na região da Pedra Furada, uma das maiores atrações turísticas da localidade, descaracterizaria completamente o turismo que até então se praticava em Jericoacoara, que poderia ser classificado como um turismo ecológico avesso às formas padronizadas do turismo tradicional<sup>3</sup>.

O turismo até então praticado em Jericoacoara se aproximava ao *backpacker*<sup>4</sup>, turismo de baixo custo e com maior rusticidade, com grande interação com a cultura local. Este tipo de turismo é definido por Oliveira (2008, p.01) como aquele em que o turista pratica o “turismo independente, viajando para estadias longas e com a intenção de visitar vários destinos durante a mesma viagem”. Diz também respeito a uma forma de viajar que se propagou nos anos 1970, na esteira do movimento *hippie*, e marcou a configuração de alguns destinos turísticos, como é o caso de Canoa Quebrada e Jericoacoara, no Ceará; Trancoso e Arembépe, na Bahia; Praia do Conde, na Paraíba; Zipolite, Isla Holbox<sup>5</sup>, Puerto Escondido y Huatulco, no México<sup>6</sup>. Desta forma, entendeu a maioria dos presentes à reunião que se a proposta da Parceria Público Privada (PPP) fosse levada a efeito, então, “Jericoacoara acabou”<sup>7</sup>, ou seja, não existiria na forma então vigente nem o tipo de turismo que a lançou como destino turístico.

Uma vez o conflito instalado na localidade, optou-se por uma pesquisa baseada nos princípios metodológicos e analíticos da *avaliação em profundidade* – foi feita a análise de conteúdo das políticas envolvidas, empreendeu-se um estudo eminentemente qualitativo na localidade, de uma perspectiva etnográfica (MARTINS, 2019), atentando sobretudo para os processos que conduziam ao conflito e como se articulavam à Política Nacional de Turismo e às Políticas de Meio Ambiente (VASCONCELOS, 2019). Da perspectiva da *ecologia política*, cujos dados serão aqui apresentados de forma mais detalhada, a metodologia da pesquisa baseou-se nas proposições de Little (2006) para o estudo dos conflitos socioambientais. A proposta foi tomar como foco relações: sociais, naturais ou socioambientais; foi dada especial importância ao contexto e às metodologias

<sup>3</sup> Com a expressão *turismo tradicional me refiro ao turismo efetivado por meio de agências de turismo, que oferecem pacotes de viagens, com suporte e infraestrutura local de alto padrão, planejamento de atividades, demarcação de horários, locais para visita (roteiros), etc., ou seja, um turismo objeto de um macroplanejamento, terminologia que Barretto (2003) considera parte dos elementos que configuram a oferta turística.*

<sup>4</sup> *Turismo backpacker é uma viagem de baixo custo, praticada por turistas “independentes” que usam transportes públicos, hospedam-se em hostels e fogem às atividades do turismo de massa. A respeito, vide Hampton (1998) e SILVA (2018).*

<sup>5</sup> *Sobre o turismo na Isla Holbox, ver López Santillán (2010) Hampton (1998) e SILVA (2018).*

<sup>6</sup> *Sobre o turismo nas praias de Oaxaca, México, ver Garibay (2012).*

<sup>7</sup> *Frase pronunciada por várias vezes durante o evento em tela.*

processuais “onde o acompanhamento dos fluxos (de energia; de pessoas; de sementes; de ideias; de pólen; etc.) e a identificação de sua dinâmica interna é uma parte essencial da pesquisa” (LITTLE, 2006, p.91). Para o autor, conflitos socioambientais “referem-se a um conjunto complexo de embates entre grupos sociais em função de seus distintos modos de inter-relacionamento ecológico” (idem).

Do ponto de vista metodológico, a proposta recomenda: a) identificar os atores, e os recursos ambientais envolvidos no conflito; b) perceber e analisar as interações dos atores entre si, com o meio biofísico e social; c) elencar as reivindicações de cada ator percebendo as específicas cotas de poder. Isto para o autor permite entender a dinâmica do conflito e como ele se altera ao longo do tempo, tornando-se mais ou menos evidente dependendo dos contextos (LITTLE, 2006, p.92). A atenção a esta dinâmica do conflito, por outro lado, permite identificar posições e polarizações, mapear alianças e coalizões e as mudanças ao longo do tempo.

Seguindo esta proposta, vamos, no Quadro I, a seguir, elencar os atores envolvidos no conflito, sua forma de atuação em relação à localidade, os interesses envolvidos e a natureza dos conflitos existentes.

W	Esfera	atuação	Interesses	Conflitos
União	Federal	Gerenciamento e Controle da área referente ao PARNA Jeri	Entregar a Administração dos Parques Nacionais à concessão privada, com menor custo e interferência do Estado	Parte dos moradores e pequenos empresários temem a descaracterização da Vila, em razão dos interesses de mercado.
Governo Federal	Federal	Elaboração de políticas de Expansão turística e meio ambiente (Mtur e MMA)	Promover a expansão turística na Vila de Jericoacoara e concessão do PARNA Jeri	Por meio do ICMBio conflito com moradores, empresários e turistas (construção de edificações irregulares; acesso a áreas de conservação)
ICMBio (MMA)	Federal	Gerenciamento e fiscalização do PARNA Jeri	Preservação dos ecossistemas naturais.	Desrespeito às normas que regem os Parques Nacionais (moradores, empresários e turistas)

Governo CE	Estadual	Administrar e gerir o estado CE  Conferir Licenças ambientais pela SEMACE (secretaria de Meio Ambiente do Ceará)	Promover a expansão turística na localidade. Participação nos ganhos da cobrança de taxas.	1. Disputa c/ a União s/ administração e gerenciamento do PARNA Jeri;  2. Atua frente às disputas entre municípios do entorno do PARNA Jeri.
PM Jijoca de Jericoacoara - PMJJ	Municipal	Administrar e Gerir o Município de Jijoca de Jericoacoara	Aumentar a demanda turística para a Vila e a Sede do município. Auferir ganhos com a cobrança de taxas (turistas, empresários e autônomos)	Moradores e representantes locais (Vila) reclamam da falta de atuação da prefeitura em Jeri. A PMJJ estaria apenas auferindo os ganhos e investindo na Sede. A taxa/dia para turistas foi objeto de grande polêmica.
PM Camocim	Municipal	Administrar e gerir o município de Camocim	Participar e usufruir dos ganhos do turismo realizado em Jericoacoara	Participou das disputas sobre a instalação do aeroporto internacional e s/ usufruir dos resultados de cobrança de taxas.
PM Cruz	Municipal	Administrar e gerir o município de Cruz	Participar e usufruir dos ganhos do turismo realizado em Jericoacoara	Com os municípios que almejavam a obtenção do aeroporto.
CAGECE – Cia de água e Esgotos do Ceará	Estadual/privada (economia mista)	Presta serviços de abastecimento de água	Regularização dos poços artesianos irregulares existentes (cadastro e cobrança de taxa pelo uso da água)	Conflitos com moradores por ocasião de transbordamento dos esgotos. Estes apontam falta de dados s/ a capacidade do lençol freático.

Aeroporto	Federal	Oferta de voos diretos regulares.  Aumenta o fluxo turístico na Vila.	Promoção do destino e aumento da demanda turística	Disputas entre os municípios que estão no entorno do PARNA Jeri c/vistas à obtenção do aeroporto. Impactos sobre ambiente (PARNA) e sobre a Vila.
Turistas	Nacional/ internacional	Visitam a localidade e são a razão da atuação dos demais atores	Conhecer a localidade (Lazer e aventura), contando c/ infraestrutura local: transportes, hospedagem, alimentação e passeios.	ICMBio: desrespeito às leis que regem os Parques Nacionais, geração de lixo, alto consumo de água.
Caminhoneiros/bugueiros	Local (Vila)	Fazem o traslado de turistas, moradores e trabalhadores entre Jijoca e a Vila. Passeios turísticos.	Manter tráfego pelas dunas que ligam a sede do município a Jericoacoara.	Em 2013 pressionaram a PMJJ a se colocar contra a PPP, pois seriam atingidos pela proibição de trânsito pelo Parque.
Guias Turísticos	Local (Vila)	Guias no percurso entre a sede do município e a vila, quando era permitido o trânsito de veículos e estacionamento na entrada da vila.	Manter a permissão p/ trânsito de veículos pelo PARNA, para acesso à Vila.	Em menor número e capacidade de pressão, organizaram-se em associações seguindo determinações da prefeitura.
Vendedores ambulantes	Local (Vila)	Oferecem alimentos, bebidas e produtos artesanais a baixo preço	Obter permissão para continuarem com as vendas de produtos artesanais.	Pouco poder de pressão. Organizaram-se em associações seguindo determinações da prefeitura.
Conselho Comunitário	Local (Vila)	Defesa dos interesses dos moradores da vila	Intermedia as relações dos locais com a prefeitura.	Intermedia conflitos locais: transportes, lixo, ambiente, violência, etc.

Associações diversas	Local (Vila) e entorno	Coletivos de trabalhadores que se uniram em razão das mudanças	Garantir as condições de trabalho quando da concessão do Parque	Poder de presença varia conforme a representatividade do grupo. Grupo mais forte: condutores de veículos 4x4.
Pousadas, hotéis, restaurantes e comércio	Local (Vila)	Diversos tipos de comércio e serviços	Expansão do turismo. Grande parte vê positivamente a concessão do Parque	Pequenos e médios proprietários tendem a agir coletivamente quando são moradores da Vila. Grandes hotéis não participam da vida local e suas reivindicações.
Edificações	Local (Vila) e Federal (PARNA Jeri)	Infraestrutura para moradores e turistas	Atender demanda de moradores e turistas: hotéis, pousadas, residências, prédios comerciais e de serviços.	1. Invasão de construções na área do PARNA (conflito c/ ICMBio). 2. Impedem a ação dos ventos sobre as areias (formação de dunas).
Ventos	Federal	Movem as areias que formam as dunas	Precisam ter o caminho livre para a formação das dunas	Casas construídas no caminho de formação da principal duna, cartão postal de Jericoacoara, bloqueiam a ação dos ventos.
Areias	Federal	São movidas pelo vento e alteram a paisagem local	Parte dos atrativos locais. Precisam da força dos ventos para sua continuidade.	A duna do pôr do sol vem aplainando em razão do bloqueio dos ventos.

Águas	Federal(mar) /Municipal (Vila)	O PARNA Jeri adentra 1 km de mar na sua faixa litorânea. A Vila situa-se sobre lençol freático de dimensões não conhecidas.	São principal atrativo turístico: mar e lagoas. Sua preservação é a garantia de existência da Vila e do turismo.	CAGECE visa regularizar poços artesianos, mais preocupada com a cobrança de taxas do que levantamentos sobre capacidade de carga da Vila.
-------	--------------------------------	---	--	---

Como é possível verificar no quadro apresentado, as ações dos governos federal, do estado do Ceará e do Município de Jijoca de Jericoacoara, vêm procedendo no sentido de expandir o turismo na Vila de Jericoacoara, buscando cada uma dessas esferas usufruir positivamente dos resultados obtidos ou em expectativa de se concretizar futuramente. Trata-se, portanto, de políticas públicas de incentivo ao turismo na localidade. Como afirmamos em Rodrigues (2008) é importante atentar para o processo da política no tempo, conforme os diferentes governos que as implementam e os respectivos contextos políticos, econômicos e sociais. Desta forma, se observarmos os primeiros Planos Nacionais de Turismo, elaborados a partir de 2003 com uma visão regionalizada do turismo e o foco em roteiros, veremos que o *Rota das Emoções*, que se inicia em Jericoacoara e termina nos Lençóis Maranhenses, foi considerado um dos mais importantes do Brasil. Observaremos, também, que desde a criação do Ministério do Turismo, em 2003, os sucessivos PNTs apresentam como meta estimular o consumo do turismo em todo o país com os objetivos de aumentar a demanda nacional e internacional, com criação de empregos e inclusão social<sup>8</sup>. O próprio texto da Lei Geral do Turismo<sup>9</sup> pode ser visto como uma tentativa de conciliar dois paradigmas opostos (RODRIGUES, 2011a). Dada a polissemia dos conceitos de desenvolvimento e sustentabilidade, conclui a autora pela dificuldade da Política Nacional de Turismo atender integralmente aos seus objetivos. “Como esperar que chefes de governos locais e empresários do setor turístico ajam em conformidade com as diretrizes da política no que se refere ao respeito às populações tradicionais e ao meio natural?”, questiona Rodrigues (2011a p.66).

Vasconcelos (2019 p. 42) mostra como, a princípio, quando da proposta da PPP, ocorreu a aliança entre os diferentes interesses emergentes na localidade e a Prefeitura Municipal de Jijoca, colocando-se esta contra a proposta do governo federal. O Quadro

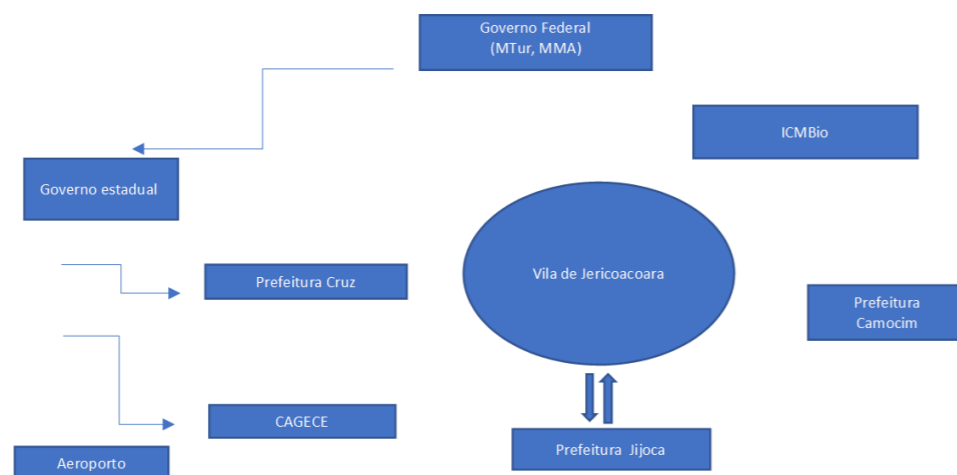
<sup>8</sup> Para uma melhor apreciação do conteúdo dos Planos Nacionais do Turismo, de 2003 a 2018, vide Vasconcelos (2019). Como subsídio para a realização de uma análise de conteúdo da Política Nacional de Turismo vide Rodrigues (2011).

<sup>9</sup> Lei nº 11.771/08, de 17/09/2008.

I, mostra, efetivamente, que os atores locais mantem relações mais próximas com suas entidades representativas e com as prefeituras às quais pertencem a Vila e a área do Parque Nacional, em conformidade ao exposto pela autora. Em razão da situação específica da Vila de Jericoacoara, totalmente cercada pelo PARNA Jeri, A Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara tem centralidade nos processos de negociação locais, estaduais e federais.

Estas relações entre as distintas esferas de governo estão explicitadas no gráfico apresentado a seguir.

### Gráfico 01: Conflitos socioambientais em uma perspectiva transnível: esferas federal, estadual e municipal em suas inter-relações e com a Vila de Jericoacoara.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Rodrigues e Martins (2019), Martins (2019) e Vasconcelos (2019).

No gráfico acima deve-se considerar as flechas que se originam na Vila de Jericoacoara como sinalizadoras da saída de recursos desta para as esferas municipal, estadual e federal, enquanto as flechas que convergem para a vila indicam as instâncias causadoras de pressão sobre a mesma. Também ficam claras as alianças entre as distintas esferas de governo quando, por exemplo, da concessão de recursos e autorização para a construção do aeroporto no município de Cruz.

Já a pesquisa desenvolvida por Martins (2019) expõe com detalhes o processo de discussão e implementação da taxa de turismo, assim como a ação da prefeitura do município de Jijoca de Jericoacoara na organização dos diferentes tipos de vendedores de produtos e serviços que até então atuavam na Vila em situação de informalidade. No Quadro 1 esses diferentes trabalhadores estão representados por suas respectivas associações e no Gráfico acima

encontram-se no interior da Vila, representando os atores com menor poder de barganha frente à esfera federal, mas, como mostram os dados etnográficos, com fortes clivagens na esfera local e acesso diferenciado às instâncias superiores.

Voltando ao Quadro I, e ainda seguindo as proposições de Little (2006), considerou-se fundamental os atores não humanos para o entendimento dos conflitos socioambientais na Vila de Jericoacoara, como as forças biofísicas e elementos materiais, no caso, as edificações. As forças biofísicas são, para o autor, mais do que um simples contexto onde atuam forças sociais, porque estas “operam segundo suas próprias dinâmicas internas, as quais constantemente modificam as relações ecológicas em disputa” (LITTLE, 2006, p.94). Quando se procura compreender as relações entre atores humanos e não humanos, percebe-se a interação ecológica entre eles: humanos (turistas) que afluem para a localidade em razão das belezas naturais e atraem mais humanos para ali se instalar (moradores, trabalhadores, empresários) e constroem casas, pousadas, comércios variados, e, ao assim proceder, entram em interação com os elementos naturais, alterando paulatinamente a paisagem local, mas também sofrendo os revezes desta interferência na localidade. O maior atrativo de Jericoacoara, a duna do pôr do sol, está se desfazendo em razão das edificações na área de curso dos ventos. Na época das chuvas ocorrem enxurradas que levam as areias das principais ruas em direção ao mar, não há permeabilidade do solo capaz de absorver o grande volume de água. Em época de superlotação da Vila, quando triplica o número médio de pessoas, falta água, às vezes luz, e os esgotos podem transbordar, mas os turistas continuam chegando e novas pousadas vão se instalando, agora na região mais periférica e atrás das dunas, ou seja, incrementando ainda mais a barreira das edificações que alteram o percurso dos ventos.

No Quadro I procurou-se a identificação dos principais atores e dos conflitos existentes a partir da constatação dos interesses e reivindicações. Já o Gráfico 1 procurou explicitar visualmente o conjunto de forças em ação e os dados etnográficos permitem a análise da situação a partir das diferentes perspectivas dos atores, na esfera local. O intuito é captar o que Krippendorff (1989) identifica como forças ou subsistemas em que as representações sociais se expressam: o subsistema sociocultural (valores, relações sociais); o ecológico (meio ambiente e recursos naturais); o econômico (economia e relações produtivas) e o político (Estado, políticas públicas e relações de poder).

Passemos, portanto, à percepção das diferentes cotas de poder nas disputas. As mudanças advindas com a referida Concessão do PARNA Jeri implicarão em:

1) A cobrança de taxas para adentrar o Parque reflete positiva-

mente para o ICMBio, o governo do Estado do Ceará e os municípios envolvidos: Jijoca de Jericoacoara, Camocim e Cruz. Por outro lado, afeta negativamente os interesses de albergues e pequenas pousadas que recebem turistas de baixo poder aquisitivo, e, em decorrência, o pequeno comércio de alimentos que tem nesse contingente de turistas seu público principal. A medida também limita a entrada na vila de comerciantes esporádicos e visitantes de um dia, o que é visto positivamente pelos que advogam a elitização do público que transita em Jericoacoara. Afeta, inclusive, um contingente de moradores temporários que se estabelecem por períodos curtos, de três a seis meses, para trabalhar nas atividades turísticas, muitos deles atraídos a estas atividades pelas belezas do lugar e seu modo de vida particular.

2) A expectativa é que o gerenciamento do parque por uma empresa privada resolva problemas referentes ao controle do tráfego de veículos e animais que transitam nas áreas do parque, o que representaria um desafogo para as preocupações do ICMBio em fazer valer as leis ambientais na localidade, e, conseqüentemente, o próprio meio ambiente. Por outro lado, tal medida afeta os moradores que se dedicam à criação de animais e ao seu modo de vida próprio.

3) O maior controle sobre quem entra e sai da Vila tem efeitos positivos para boa parte dos moradores, com o aumento da segurança; mas, de outro lado avalia-se que isto redundaria em um processo de elitização do turismo na localidade, com exclusão de pessoas de menor poder aquisitivo e possível expulsão de moradores com baixos recursos.

4) Já o fechamento do estacionamento na Vila afeta os guias que faziam o trânsito de turistas motorizados entre a sede do município de Jijoca de Jericoacoara e a Vila.

5) Os trabalhadores que vivem em localidades distantes e necessitam transporte para chegar e voltar da Vila todos os dias, como mostra Martins (2019), são prejudicados porque interessa aos condutores de veículos os turistas que pagam valores mais elevados.

Dessa forma, temos elementos que permitem a formulação de um quadro que expresse e sintetize as diferentes cotas de poder dos atores envolvidos se os agruparmos segundo algumas categorias classificatórias. Consideraremos pelo sinal (+) aqueles que têm articulação com as esferas governamentais nos níveis superiores, atingindo a esfera federal. Pelo sinal (m) designaremos aqueles que têm articulações com atores situados entre as diferentes esferas e atuam como intermediários para o acesso aos níveis superiores. Com o sinal (-) classificaremos aqueles cujas relações estejam restritas à esfera local.

**Quadro 2: Os diferentes atores segundo as respectivas cotas de poder.**

Esfera	atores	Cotas de poder
governamental	Governo Federal (MMA, Mtur); ICMBio; Governo Estadual; Prefeitura Jijoca de Jericoacoara, Prefeitura de Cruz; Prefeitura de Camocim, CAGECE.	(+)
Nacional/ Internacional	Grandes e médios empresários do ramo turístico (não atuam diretamente nos conflitos); associações empresariais.	(+)
Local	Empresários do ramo turístico (hotéis, pousadas, restaurantes, bares e comércio de médio porte), associações de condutores de veículos e transportes em geral.	(m)
Local	Associações de trabalhadores informais e produtores artesanais, guias turísticos, ambulantes, pousadas, bares e restaurantes de pequeno porte.	(-)

Fonte: elaboração própria a partir de Rodrigues e Martins (2019), Martins (2019) e Vasconcelos (2019).

Vale destacar, ainda, que os efeitos das medidas a serem implementadas envolve interesses políticos e eleitorais (o que coloca por vezes o município de Jijoca de Jericoacoara em confronto com os municípios vizinhos, com o governo do Estado do Ceará, O ICMBio e outras instâncias federais e estaduais). Está em questão a autonomia do município frente às demais instâncias, mas também os interesses eleitorais que, por outro lado, colocam a sede do município em conflito com a população da Vila de Jericoacoara, por meio de sua representação associativa (Conselho Comunitário) cuja diretoria, entrevistada em diferentes momentos, afirma que “Jijoca de Jericoacoara só cresce devido ao turismo em Jeri”, mas é a vila continuamente penalizada porque a maior base eleitoral para prefeito e secretários está situada na sede, em Jijoca.

Finalmente, pode-se concluir a partir do Quadro 2, acima, que de todo o processo os grandes beneficiários serão as instâncias

políticas e organismos públicos, assim como grandes e médios empreendedores turísticos, enquanto sofrerão perdas e terão menor poder de barganha nessas disputas os pequenos comerciantes do ramo turístico, ambulantes não membros de alguma associação e turistas de baixo poder aquisitivo o que indica os caminhos de um turismo elitizado, excludente, massificado e mais ainda destruidor dos modos de vida local que, por ironia, constituem no presente o grande atrativo do turismo na Vila de Jericoacoara<sup>10</sup>.

Sobre o conflito socioambiental em latência em Jericoacoara faz-se necessária uma discussão mais aprofundada sobre as Políticas Nacionais de Meio Ambiente e das Unidades de Conservação e Parques Nacionais. A questão ambiental terá que ser pensada frente aos inúmeros interesses em jogo: 1) os da esfera governamental, que cada vez mais tem se eximido de tomar a si tarefas de interesse coletivo, como é a do cuidado, manutenção das áreas protegidas, preferindo entregar tal atribuição à iniciativa privada. Como o discurso presente em todas as políticas, bem como nos dos entes estatais e mesmo instituições da sociedade civil é o da sustentabilidade, é este um conceito a ser colocado à análise crítica; 2) os interesses do capital turístico que na experiência internacional não mostrou-se até hoje preocupado com questões sociais ou ambientais; 3) os interesses políticos que movem os representantes, em todas as esferas; 4) Os interesses dos moradores das áreas de conservação que conflitam com as leis ambientais em vigor.

A metodologia proposta, na articulação entre o paradigma hermenêutico (*avaliação em profundidade*) e o ecológico (*ecologia política*) mostrou-se pertinente ao estudo de situações de conflito socioambiental, dando-se atenção, em especial, aos diferenciais de poder entre os agentes envolvidos para uma melhor compreensão dos acontecimentos e das políticas públicas que provocam ou tentam interferir nesses conflitos.

## Referências:

ARAÚJO, Antonia Gabriela P.; ARAGÃO, Lorena L.; RODRIGUES, Lea C. Turismo, populações tradicionais e ambiente. *Gaia Scientia*, v. Especial, p. 161-171, 2014.

BARRETO, Margarita. O imprescindível aporte das ciências sociais para o planejamento e a compreensão do turismo. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 9, n. 20, p. 15-29, outubro de 2003.

CHAVES, Maria José A. Trajetória do Programa Agentes de Desenvolvimento do Banco do Nordeste do Brasil (BNB): Subsídios

para uma avaliação em políticas de desenvolvimento. Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, Dissertação de Mestrado, 2010.

DUTERME, Bernard. *Turismo hoy: ganadores y perdedores*. Madrid: Editorial

Popular, 2007.

FONTELES, José O. Jericoacoara: *Turismo e sociedade*. Sobral, Ceará:

edições UVA, 2000.

GARIBAY MUNGUÍA, Genlizzie E. *El paraíso de los bajos fondos: turismo y cambio sociocultural en Zipolite, costa de Oaxaca*, Tesis de Maestría en antropología, CIESAS, México, 2012.

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*, Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GONÇALVES, Alícia F. Políticas públicas, etnografia e a construção dos indicadores socioculturais. *AVAL- Revista Avaliação de Políticas Públicas*, Fortaleza, nº. 1, jan-jun/2008.

GRABURN, Nelson. Antropologia ou antropologias do turismo? In: GRABURN, N.; BARRETTO, M.; STEIL, C. A.; GRÜNEWALD, R. A.; SANTOS, R. J. (orgs.), *Turismo e antropologia: novas abordagens*. Campinas, SP: Editora Papyrus, 2009.

GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de micro-crédito. *AVAL- Revista Avaliação de Políticas Públicas*, Fortaleza, nº. 1, jan-jun/2008.

HAMPTON, Mark P. Backpacker tourism and economic development, *Annals of Tourism Research*, volume 25, Issue 3, 1 jul 1998, p.639-660.

KADT, Emanuel de. Introduction. In: KADT, Emanuel (coord.), *Tourisme. Passeport pour le Développement? Regards sur les effets culturels et sociaux du tourisme dans les pays en développement*. Paris: UNESCO/Banque Mondiale, Editions Economica (p 3-33), 1979.

LATOUR, Bruno. *Jamais fomos modernos*. Rio de Janeiro: Ed.34, 1994.

\_\_\_\_\_. *Reagregando o social*. Uma introdução à teoria do ator-rede. Salvador, EDUFBA : Bauru, EDUSC, 2012.

LEJANO, Raul. *Parâmetros para a análise de políticas*. A fusão de texto e contexto. Campinas, SP: Arte Escrita, 2012.

LITTLE, Elliot. Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 85-103, jan./jun. 2006.

LÓPEZ SANTILLAN, Ángeles A. *Metamorfosis del paraíso la producción de isla holbox como destino turístico del caribe mexicano*. Tese de doutorado em Antropologia Social – Centro de Estudios Antropológicos – El Colegio de Michoacán, agosto, 2010.

<sup>10</sup> Para uma apreciação mais detalhada sobre o debate sobre o turismo como parte de uma grande indústria que movimenta significativos capitais na atualidade e que se porta de forma excludente frente às comunidades locais vide Kadt (1979), Duterme (2007), Graburn (2009), López e Marin (2010).

LOPEZ SANTILLÁN, Àngeles; MARÍN GUARDADO, Gustavo (2010). Turismo, capitalismo y producción de lo exótico. Una perspectiva crítica para el estudio de la mercantilización del espacio y la cultura. *Relaciones*, 123, vol. XXXI, p. 219-258.

MARTINS, Helenita Maria Teixeira Marques. *Turismo e práticas artesanais*. Efeitos da expansão turística sobre as crocheteiras da vila de Jericoacoara - Ceará. Monografia de final de Curso de Ciências Sociais, departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará-UFC, 2019.

MUNIZ, Lenir Moraes. Ecologia política: o campo de estudo dos conflitos sócio-ambientais. *Revista Pós Ciências Sociais*, v.6, n.12, 2009.

OLIVEIRA, Roberto C. *O trabalho do antropólogo*. São Paulo: Ed. UNESP, 2000.

OLIVEIRA, R. J. de. Turismo backpacker – estudo dos viajantes internacionais no Brasil. *Cultur Revista de Cultura e Turismo*, vol.2, nº1, p.89-104, 2008.

PINTO JÚNIOR, Valdeste Cavalcante. Avaliação da Política Nacional de Atenção Cardiovascular de Alta Complexidade com foco na cirurgia Cardiovascular pediátrica. Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, Dissertação de Mestrado, 2010.

ROBBINS, Paul. *Political Ecology*. A critical introduction. Chichester, UK: Wiley-Blackwell, 2012.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Turismo em espaços urbanos: processos de turistificação no Nordeste brasileiro e no Caribe Mexicano. *Revista Iberoamericana de Turismo – RITUR*, Penedo, Vol. 5, Número Especial, p. 81-104, 2015.

\_\_\_\_\_. Avaliação de políticas e programas sociais: princípios teórico-metodológicos para uma avaliação em profundidade. In: FLORENCIO, Ana Maria Gama; DIÓGENES, Elione Maria Nogueira; CAVALCANTE, Maria do Socorro Aguiar O. (Orgs.). *Políticas públicas e Estado capitalista: diferentes olhares e discursos circulantes*. 1ed. Maceió: EDUFAL, 2013, v. 1, p. 69-78.

\_\_\_\_\_. Diretrizes da Política Nacional de Turismo e subsídios para sua avaliação. *Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios*, Recife, v. II, , jun., P.62-78, 2011a.

\_\_\_\_\_. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. *CAOS*. Revista Eletrônica de Ciências Sociais, v. 17, p. 55-73, 2011b.

\_\_\_\_\_. Turismo, empreendimentos imobiliários e populações tradicionais Conflitos e interesses em relação à propriedade da terra. *Civitas*, Porto Alegre, p. 527-544, set.-dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas*, ano I, vol.1, n.1, jan-jun, 2008.

RODRIGUES, L.C.; ARAÚJO, A.G.P. Pesca artesanal e projetos de desenvolvimento em Bitupitá, Ceará: os direitos das populações costeiras frente aos interesses empresariais e estatais. *Vivência*, Natal, vol.1, nº 47, jan/jun-2016.

RODRIGUES, L.C.; SANTOS, P.A. Populações tradicionais, turismo e conflitos territoriais. Estudo etnográfico em Tatajuba, Ceará. *Cadernos do Leme*, Campina Grande, vol.4, nº1, p-67-93, jan/jun, 2012.

SANTOS, Potyguara Alencar. *Mito-Narrativas sobre paisagens móveis. Tempos e lugares de uma descrição etnográfica da vila de Tatajuba (Camocim – CE)*. Monografia de Conclusão de Curso de graduação em Ciências Sociais, Fortaleza, Universidade Federal do Ceará (UFC), 2010.

\_\_\_\_\_. A Ritualística Fúnebre dos Povos do Mar: Cismogêneses e Semióticas das Performances Sociais, *Revista Proa*, Campinas, vol.1, nº 3, 2011.

SILVA, Igor Monteiro. *O mundo não é tão grande*. Uma etnografia entre viajantes independentes de longa duração. Fortaleza: Ed.UFC, 2018.

VASCONCELOS, Taciane Silva. Legislação ambiental em parques nacionais: abordagem antropológica do conflito socioambiental no Parque Nacional de Jericoacoara – Ceará. Monografia de finalização do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará – UFC, 2019.

YANOW, Dvora. Interpretive Empirical Political Science: What Makes This Not Subfield of Qualitative Methods. In: *Qualitative Methods Section APSA*, 2003.

\_\_\_\_\_. *Conducting interpretive policy analysis*. Newbury Park, CA: Sage,2000.

\_\_\_\_\_. Reading as Method: Interpreting Interpretations. In: SCHATZ, Edward (Ed.), *Political Ethnography: What immersion brings to the study of Power*. University of Chicago Press, 2009.



AVAL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

