

OS DESAFIOS DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DE GESTÃO E DE CONTROLE SOCIAL¹

Regina Claudia Laisner

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)

Camila Gonçalves De Mario

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)/ Universidade de São Paulo (USP)

OS DESAFIOS DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DE GESTÃO E DE CONTROLE SOCIAL

Resumo: A avaliação de políticas públicas, apesar de não ser tema recente, vem ganhando cada vez mais importância e sendo estimulada por um contexto marcado por demandas da sociedade pela universalização das políticas públicas e pela plenitude da cidadania. Buscando contribuir com os desafios que se colocam para que a avaliação torne-se cada vez mais comum e mais eficiente diante destas demandas, é intuito deste artigo discutir a avaliação como um instrumento estratégico de gestão e de controle social, ao mesmo tempo. Nestes termos, trata de considerá-la, primeiro, como um elemento que deve ser integrado a todo o ciclo da política, e segundo, a partir da superação de uma visão meramente técnica ou quantitativa e que incorpore elementos de dimensão qualitativa e normativa na análise, em ambos os casos, levando em consideração elementos referidos às questões de *accountability* e participação.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas, controle social, gestão pública.

THE PUBLIC POLICIES EVALUATION CHALLENGES AS A STRATEGIC RESOURCE OF PUBLIC MANAGEMENT AND SOCIAL CONTROL

Abstract: The public policies evaluation, despite not being a recent theme its importance has been increasing and stimulated by society's demands for the public policies universalization and the citizenship realization. Seeking to contribute with the challenges faced to make the evaluation more efficient and common considering these claims, this article aims to discuss the evaluation as a strategic resource for public management and to accountability at the same time. In these terms, it treats of consider it, firstly, as an element that should be integrated to the whole policy cycle and, secondly, through the overcoming a merely technic and quantitative view and that incorporates a qualitative and normative dimension in the analysis, considering issues related to the accountability and participation.

Key words: Public policies evaluation, social control, public management.

Recebido em: 23.11.2013. Aprovado em: 29.08.2014.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o processo de transição política para a democracia, a partir dos anos de 1980, traz à tona a necessidade cada vez mais premente de implementação de políticas públicas para o enfrentamento das questões sociais em um cenário de crise econômica e escassez de recursos. Na medida em que avança o processo de estruturação e formalização das políticas públicas no Brasil, nota-se, progressivamente, a defesa da incorporação da avaliação no ciclo dessas políticas. Não se trata de tema novo, nem de prática recente, mas percebe-se o impulso que a discussão sobre a avaliação ganha, mais recentemente, estimulada internamente por demandas da sociedade por universalização das políticas públicas, situadas no contexto de construção da cidadania no âmbito democrático. Da mesma maneira, estímulos externos à avaliação das políticas públicas são cada vez mais recorrentemente apresentados pela exigência de organismos multilaterais que comungam de perspectiva semelhante acerca de princípios democráticos, cada vez mais universais, além de exigências de rigor metodológico, cada vez maiores, para a liberação de seus recursos.

Entretanto, ainda que a incorporação da avaliação na definição e implementação das políticas públicas seja cada vez mais comum, é possível notar uma série de desafios que precisam ser superados no seu *modus operandi* para que, de fato, esse processo avance a contento, sobretudo do ponto de vista do aprofundamento da cidadania. É justamente, nessa direção, que nossos argumentos se apresentam.

Este artigo está baseado nos estudos desenvolvidos no âmbito do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPs) da Universidade Estadual Paulista (UNESP) de Franca, com o intuito de contribuir com o debate sobre estes desafios, de forma mais geral, e de modo mais específico, com o objetivo de defender que a avaliação,

frente a eles, como exigência democrática, deve se estabelecer como instrumento estratégico de gestão e de controle social².

Como instrumento estratégico de gestão e de controle social a avaliação precisa ser pensada a partir de dois pressupostos fundamentais. Primeiro, há que se considerar que a avaliação não é um elemento que deva vir somente ao final do ciclo das políticas, mas deve ser pensado como um elemento que deve aparecer em todo este ciclo, tal como se busca discutir na primeira parte do artigo. Ademais, em segundo lugar, no que se refere, mais especificamente, à dimensão técnico-metodológica do processo avaliativo, é imprescindível superar uma visão de avaliação meramente técnica, quantitativa, sem incorporar elementos de dimensão qualitativa, assim como o explorado na segunda parte do trabalho. Esta compreensão mais alargada da avaliação e do seu significado abre espaço para a reflexão acerca de sua natureza política, como se busca apresentar ainda nesta segunda parte. Aprofundando o debate sobre estas dimensões, da avaliação como processo e que incorpora uma série de elementos contextuais e subjetivos, inclusive o da dimensão política, na parte que fecha o artigo é que se defende a avaliação como um instrumento estratégico de gestão e de controle social, na medida em que qualifica e completa a gestão das políticas públicas, assim como se abre a outros interesses mais amplos, com o reconhecimento dos diversos atores face aos objetivos da ação pública (PERRET, 2003). Para isso é fundamental enfatizar-se dois aspectos centrais, tanto do lado da gestão, como do controle social, a publicização dos resultados destas avaliações para toda a sociedade para que todos os pontos de vista dos sujeitos envolvidos, direta ou indiretamente, sejam considerados e de fato a gestão seja estrategicamente melhorada e seu controle se torne efetivo, bem como a consideração das possibilidades de envolvimento da população beneficiária nas avaliações, com metodologias participativas.

2 A AVALIAÇÃO COMO PARTE DE TODO O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de formulação de políticas públicas tem sido apresentado, em geral, pelo ciclo de etapas sucessivas (*Policy Cycle*), como ilustrado no Diagrama 1. Neste modelo a primeira etapa – Definição da Agenda Política (*Agenda-Setting*) corresponde aos caminhos e processos que levam ao reconhecimento de uma questão social como problema público e da necessidade da ação governamental para sua solução. A etapa seguinte – Formulação de Políticas e Programas (*Policy Formulation*) – refere-se à construção de possíveis soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a questão apontada. Na sequência – na Tomada de Decisão Técnico-Política (*Decision Making*) – é escolhida a direção de ação a seguir, decidindo-se por uma ou algumas das alternativas formuladas. A quarta etapa – Implementação de Políticas e Programas (*Policy Implementation*) – vincula-se à implementação da ação governamental, a partir das escolhas feitas anteriormente. Por último, é que aparece a etapa de analisar se os esforços empreendidos estão atuando no sentido esperado de solucionar o problema original – etapa de Avaliação das Políticas e Programas (*Policy Evaluation*) (JANNUZZI et al., 2009). Nela é

[...] necessário avaliar se é preciso realizar mudanças nos programas implementados para garantir sua efetividade; descontinuí-los, se o problema deixou de compor a agenda; ou então adaptá-los a uma nova realidade, reiniciando o ciclo. (JANNUZZI et al., 2009, p. 109).

O ciclo de políticas públicas tal como apresentado acima corresponde muito mais a um modelo com fins didáticos de organização da reflexão acerca dos processos que envolvem a política pública, do que a um modelo idealizado de etapas estanques e rígidas e, ademais, exatamente nesta sequência, uma vez que como observa Saraiva (2006, p. 29),

Diagrama 1 - O Ciclo de Políticas e Programas Públicos



Fonte: JANNUZZI, Paulo de Martino et al. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação: os problemas dos programas públicos são. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Org.). **Cadernos Reflexões para a Ibero-américa: avaliação de programas sociais**. 1. ed. Brasília, DF, 2009. v. 1, p. 101-138.

[...] o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado.

Em cada uma das possíveis etapas podemos apontar aspectos que são específicos a cada uma delas e, ao mesmo tempo, contínuos a todo o ciclo. Neste aspecto, assim como nas demais etapas, o momento de avaliação, segundo Parada (2006, p. 72 apud JANNUZZI et al., 2009, p. 113), não pode ser visto como um momento de avaliação cabal das políticas e programas, sendo “[...] más habitual que cambien o se combinen con otras.”

Mas, considerando este modelo que hoje se tornou referência no campo das Políticas Públicas, pode-se considerar que a avaliação, enquanto etapa do ciclo de Políticas Públicas, realiza-se após a implementação, de modo a averiguar a viabilidade

e importância da continuidade ou não do programa. Tal como, de maneira simples, definem Ala-Harja e Helgason (2000, p. 8): “[...] o termo compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos.”

Para além de uma visão mais simplificada, Garcia (2001, p.31), combinando acepções de diversos autores, define avaliação como

[...] uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido.

De acordo com esse mesmo autor:

Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos. (GARCIA, 2001, p.31)

Mas pensada desta forma, mesmo em uma perspectiva mais elaborada, ainda a avaliação é considerada como uma etapa final do ciclo das políticas, de modo a refletir sobre sua continuidade ou não. O que parece bastante razoável para a perspectiva de avaliação que se deseja defender neste artigo é que embora possa ser pensada como uma etapa final do ciclo das políticas, a avaliação não pode se restringir a um único momento do ciclo da política. A avaliação está presente em todo o processo das políticas públicas, desde o seu planejamento. Não se limita a um momento ao final do processo. Ao contrário, se refere a todo ele, desde a elaboração de seu objeto, objetivos, assim como procedimentos do processo de intervenção e seus resultados. Deste modo, opta-se por uma perspectiva processual do processo avaliativo tendo por referência as definições propostas de Jannuzzi e outros (2009), que distinguem *atividades de monitoramento e avaliação*, que podem ser empregadas a qualquer momento do ciclo de *avaliação somativa* para denominar a

avaliação como etapa, ao final do ciclo, de modo a evitar o duplo sentido que o termo assume na área.

Para esses autores:

É na avaliação – ou melhor, na avaliação somativa – que são confrontados os resultados esperados com os resultados alcançados. É o momento em que se dá um retorno à etapa inicial de formulação, com correções no plano de ação, caso seja uma política de ordem contínua; ou quando se decide pelo encerramento da política. É também uma etapa de verificação dos impactos desejados e indesejados. Trata-se de verificar os efeitos obtidos para deduzir consequências indesejadas nas ações e programas futuros. (JANNUZZI et al, 2009, p.112)

Quando se trata de pensar *atividades de monitoramento e avaliação*, considera-se a avaliação como parte de todo o ciclo da política de forma a registrar e armazenar informações durante todo o desenvolvimento da ação de uma política/programa, de modo a garantir avaliações mais contínuas e consistentes, como ressalta agora Garcia (2001, p. 30, grifo do autor):

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

O que se pode notar aqui é que a forma como se analisa a avaliação incorre na sua própria definição, sem o alcance de um consenso na literatura, uma vez que o conceito admite múltiplas definições, algumas delas inclusive contraditórias. Esse fato se torna mais complexo ainda quando lembramos que a área de políticas públicas é perpassada por uma variedade de disciplinas, instituições e executores, abrangendo diversas questões, necessidades e pessoas. Assim, é fundamental que se defina de forma bastante específica o sentido que se deseja atribuir à avaliação. E esta diferenciação proposta por Jannuzzi e outros (2009) nos parece bastante razoável para a perspectiva de avaliação que se deseja defender neste artigo. Nesta direção é que, sem desconsiderar a relevância da avaliação somativa, nos termos antes citados, opta-se por uma visão que a distingue da ideia de sistemas de monitoramento e avaliação. O que se busca salientar é a ideia de que a avaliação passa a ser entendida como processo. Processo este que deve ser programado, e que deve acompanhar todo o ciclo da política pública, tal como aponta Silva (2008, p. 111) “[...] um processo deliberado, sistemático e complexo, orientado pelo método científico, de caráter público.”

3 A AVALIAÇÃO PARA ALÉM DE UM INSTRUMENTO MERAMENTE TÉCNICO

Em uma sociedade democrática em que relações cada vez mais voltadas aos interesses públicos são fortemente reivindicadas nas decisões referentes à ação social pública, a avaliação é cada vez mais valorizada.

Reivindicam conhecer e acompanhar a insuprimível equação entre gastos públicos e custo-efetividade de políticas e programas destinados a produzir maior equidade social. Este é o atributo mais importante da avaliação de políticas e programas sociais. (CARVALHO, 2011, p. 02)

Entretanto, como salienta ainda Carvalho

(2011), a recente hipervalorização da avaliação de políticas e programas sociais pode nos levar a uma séria armadilha: a de pensar a avaliação em uma perspectiva de mera *avaliação econométrica*, analisando-a somente no que diz respeito à sua eficiência e eficácia mais imediatas, portanto, de um ponto de vista mais técnico, sem um compromisso mais concreto com a transformação da qualidade de vida daqueles que são expostos aos programas e serviços públicos avaliados.

Em outras palavras, os indicadores apresentam-se como medidas reificadas de valor, instrumentos de controle para os agentes decisórios, quase como cartões de ‘apresentação de excelência técnica’ das instituições. (CARVALHO, 2011, p. 2, grifo do autor).

Sem, contudo, continua a autora, apresentarem-se como suficientemente

[...] penetráveis e suscetíveis de se transformarem em ferramentas de poder e controle dos cidadãos comuns, usuários de programas e serviços. (CARVALHO, 2011, p. 2).

NadiçãodoqueapontaCarvalho,épreciso reforçar a perspectiva de que não se pode abrir mão da eficiência técnica dos sistemas de monitoramento e avaliação. Isso é certo. As avaliações, como bem salienta Silva (2008), incluem necessariamente uma dimensão técnico-metodológica e assim devem sê-lo. Uma boa avaliação depende disso. Vários autores reforçam essa ideia.

A especificação do delineamento metodológico adequado aos objetivos da pesquisa de avaliação pretendida é, pois, aspecto crucial. Afinal, a avaliação de programas é um empreendimento técnico-científico de uso de métodos da pesquisa social para investigar a situação, problemas e diferentes aspectos da gestão de um programa público ao longo do seu “ciclo de vida”, da sua concepção ao usufruto

dos produtos e serviços por ele disponibilizado. (JANNUZZI et al., 2009, p.128, grifo dos autores).

Mas uma dimensão técnico-metodológica não deve restringir-se a questões técnicas, meramente. A avaliação não consiste em apenas aplicar bem métodos e instrumentais. Além da dimensão técnica, quando nos referimos aos aspectos metodológicos, estamos nos remetendo a uma dimensão mais ampla, analítica e teórica que referencia o processo de avaliação³.

Assim, ao se propor a analisar a formulação e gestão das políticas públicas a avaliação está relacionada com a análise e compreensão do próprio objeto da política pública. Nesta forma de se compreender a avaliação, avaliar envolve uma discussão mais aprofundada do saber científico que não se restringe a uma visão supostamente técnica, pura e simplesmente. Ademais, em uma perspectiva mais avançada de pesquisa social, nem neutra, nem meramente quantitativa. Avaliar é, antes de tudo, identificar processos e resultados, comparar dados, julgar, informar e propor. Não é apenas medir, mas analisar a partir do referencial que se tem. E esse referencial incide na compreensão do tema e na escolha metodológica do processo avaliativo (tipos, instrumentais, indicadores). Assim, os instrumentos de avaliação devem ser considerados também dentro de uma perspectiva qualitativa, que não exclui métodos e técnicas quantitativas, mas vêm se somar a eles, como instrumentos mais complexos e, portanto, mais completos na análise. Como destacam Jannuzzi e outros (2009, p.133)

[...] abordagens quantitativas e qualitativas não são mutuamente excludentes em um projeto de pesquisa ou avaliação. São complementares, compatíveis e conectáveis.⁴

Ademais, para além da dimensão técnico-metodológica há uma dimensão política da avaliação que não se vincula a algo totalmente desinteressado.

Assim entendida, a pesquisa avaliativa passa a ser compreendida de forma mais ampla, vinculada à análise crítica da política ou programa avaliado, seu surgimento, atores envolvidos e seus interesses, o que corresponde a uma leitura longe de algo visto como neutro e inquestionável. Muito ao contrário, passa a ser visualizada como algo fortemente vinculado à realidade social, historicamente construída no seu entorno (SILVA, 2008).

Como reforça Bernadete Gatti (2004), é preciso que o fazer avaliativo vincule-se a três aspectos básicos: primeiro ao cenário histórico-social; segundo, e relacionado ao anterior, ao papel social da própria avaliação, e, ligado a ambos, a vinculação a uma perspectiva de conhecimento como instrumento para desenvolvimento de políticas que visem a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários. Sem base nesses fundamentos, de acordo com a mesma autora, pouco se avança na *real efetividade desses programas*, sem possibilidades substantivas de influenciar nos fatores institucionais e processuais geradores de ineficiências crônicas no desempenho das políticas e programas sociais.

O desafio atual passa a ser o de introduzir sistemas de informação e metodologias avaliativas eficientes, articulando-se estas dimensões de análise nos sistemas de monitoramento e avaliação, tanto do ponto de vista técnico-metodológico, como do ponto de vista político, tendo em consideração as demandas cada vez mais prementes pelo controle social destas políticas.

4 A AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DE GESTÃO E DE CONTROLE SOCIAL

A avaliação pensada de forma articulada como instrumento estratégico de gestão e de controle social no Brasil relaciona-se com a discussão sobre as possibilidades de ampliação da democracia no país, sem perder de vista a eficiência das políticas públicas. E nesta articulação dois aspectos são fundamentais: o *accountability* e a participação.

No que se refere ao primeiro aspecto,

o *accountability*, noção em voga nas análises de políticas públicas, considera-se como um elemento voltado para o combate à corrupção, tendo como referência a exigência da prestação de contas e da transparência dos atos públicos (também agenda da democracia representativa) (PERUZZOTTI, 2008). Pois,

A ideia contida na prestação de contas é dar ao cidadão condições de acompanhar, avaliar e tomar decisões políticas acerca do governo eleito, comparando ações com suas promessas de campanha, além da avaliação ética da postura do governante, condições que terão influência direta na escolha para a próxima eleição. (DEMARIO, 2011a, p.19).

O segundo aspecto, mais avançado em termos do debate da democracia e relacionado a uma perspectiva participativa desse sistema político, requer a existência de espaços de participação – deliberativos e consultivos – nos diferentes momentos da política e instâncias de governo. Nessa perspectiva, nos moldes da democracia participativa, está contida a noção de que através da participação da sociedade civil na política é possível incorporar a realidade dos atores envolvidos – enquanto beneficiários/usuários - com a política e seu impacto em suas vidas, já que uma política pública implica em intervenção na vida das pessoas.

A aposta no modelo participativo almeja a garantia de resultados mais condizentes com a realidade daqueles sujeitos que são o alvo da política, o que se realizaria através da aproximação entre Estado e cidadão, e também garantiria resultados mais justos e condizentes com os seus propósitos.

Por isso, associa-se à participação a capacidade de gerar efeitos distributivos, quando realizada no marco de instituições incumbidas de orientar as políticas e as prioridades de alocação desses recursos públicos. Os efeitos distributivos, todavia, são apenas uma subcategoria da relação mais geral entre participação e a capacidade da

sociedade de influir nas políticas públicas e, em termos mais gerais e ambiciosos, de racionalizar o exercício do poder político (LAVALLE, 2011).

Trata-se de uma *nova ordem* na qual a legitimidade democrática passa a incorporar, também, o léxico da proximidade. Rosanvallon (2009, p. 249), embora refletindo sobre um contexto diferente, coloca bem a questão: proximidade significa uma nova modalidade de relação entre governados e governantes, na qual

Para estos últimos, quiere decir en ese caso estar accesibles, ser receptivos, en situación de escuchar; también significa responder a las demandas, aceptar explicarse sin ampararse tras la letra del funcionamiento institucional; implica, pues, exponerse, actuar de manera transparente bajo la mirada del público; del otro lado es darle a la sociedad la posibilidad de hacer oír su voz, de ser tomada en consideración. La proximidad evoca, en tercer lugar, una atención a la particularidad de cada situación.

Os espaços de participação, por outro lado, também dão voz a novos atores e temas, dão visibilidade ao conflito, permitindo que se reconheçam os interesses e opiniões divergentes e propiciam aos seus participantes acesso à informação, conhecimento e poder. Trata-se da formação política de um cidadão cuja identidade social e individual se constrói e se fortalece quando em relação com a instituição.

Dessa maneira também incorpora-se à política pública o debate ético acerca das responsabilidades do gestor perante a sociedade, sobre o impacto da política nas relações sociais e na vida das pessoas e as relações que se constroem entre essas e a política; e, em certa medida, a dimensão moral do valor e dos fins da política no que se refere à construção da justiça social. Ademais, incorpora-se a difusão da informação por descrições técnicas e dados que, de outro modo, dificilmente seriam de conhecimento daqueles que não estão

engajados na *produção da política*; e bem como o diálogo, o debate público, orientado por estas informações e expectativas e opiniões dos atores envolvidos – direta e indiretamente – com a política.

Ao gestor a avaliação constitui-se em mecanismo fundamental para o conhecimento dos resultados alcançados, mais especificamente: de um lado, para a análise de seu desempenho considerando seus fins, suas metas e seus derivados – elementos que surgem no decorrer da implementação da política - *vis-à-vis* aos resultados. De outro, para a avaliação do impacto da política, (também como apontado acima) focando nas mudanças sociais causadas e seus significados, esse impacto precisa ser pensado voltado tanto para os grupos-alvo da política e sua relação com a sociedade como um todo, como para seus *efeitos na instituição* que como já conhecido, se altera, durante o processo de implementação e de avaliação da política, cujos resultados deveriam ser paulatinamente incorporados pelo cotidiano da política (DRAIBE, 2001).

Portanto, os princípios de transparência e participação são, não somente relevantes do lado dos beneficiários ou supostos beneficiários das políticas, ou seja, da perspectiva do controle social, mas também constituem instrumento estratégico aos próprios gestores. A forma como isso será encaminhado envolve uma série de questões que dependem do envolvimento do gestor e dos produtores da política para sua realização e efetividade; bem como abarcam questões metodológicas e normativas complexas, que envolvem a todos os que são parte dos diferentes momentos da política, como seus produtores (funcionários/servidores do Estado e agentes terceirizados oriundos do mercado e do terceiro setor), seus usuários diretos (que em certa medida são o alvo e encerram as preocupações centrais da política) e, de forma geral, cidadãos que apesar de não estarem diretamente envolvidos, são indiretamente afetados, considerando que o impacto de uma política pública normalmente recai sobre a sociedade como um todo (ROTHSTEIN, 1998).

Para a produção de dados e elementos

que nos permitam pensar o controle e a melhoria da gestão, o ideal seria uma avaliação de políticas públicas que incorporasse minimamente: (1) a produção de dados e elementos que considere os diferentes instrumentos de controle que são frutos do trabalho e dos objetivos dos próprios gestores, em última instância; (2) que considere a finalidade, organização e efetividade dos espaços de participação; (3) uma avaliação da opinião daqueles envolvidos com a elaboração e implementação da política bem como de seus usuários confrontando suas expectativas anteriores à política com suas opiniões sobre os resultados alcançados e, de indicadores sociais e parâmetros que permitam avaliar seu impacto. A produção de instrumentos de controle, ou de *accountability*, pode ser feita externamente por agentes que entram em contato com a política apenas para o levantamento de tais dados, mas, (1) esses dados precisam ser de alguma forma produzidos pelos gestores e pelos produtores da política, e aqui o cuidado maior recai sobre a leitura desses dados e sobre o como analisar seu conteúdo substantivo, seus significados; (2) há o problema relativo a quais dados, informações e atores o agente pesquisador, externo à política terá acesso e como se estabelecerá esta relação.

Surge aqui um desafio, pois é preciso que a política pública incorpore a produção de dados voltados para a dimensão da avaliação – seja essa pensada para o controle, como para a produção de parâmetros e instrumentos que se constituam em instrumento de gestão - em seus objetivos. Entretanto, essa tarefa está, também, fortemente relacionada ao papel desempenhado pelo gestor e à cultura política da sociedade para a qual a política está voltada. Eis uma questão relativamente recente e premente para o Estado brasileiro, que apesar de democrático em seus princípios ainda pauta sua atuação na concepção de um Estado tecnocrático e não habituado a prestar contas e muito menos a incorporar críticas.

Um bom exemplo nesse quesito é a dificuldade enfrentada pelas ouvidorias públicas

para o desempenho de suas funções. Brevemente, as ouvidorias são representantes do cidadão dentro da administração pública, tendo como função central realizar uma *interlocução* entre o cidadão (portador de demandas ou reclamos) e o Estado, através da figura do gestor público acionado pelo reclamo apresentado à ouvidoria. As ouvidorias têm um caráter propositivo, portanto, não são executoras de serviços e nem têm poder de deliberar. Elas propõem aos demais secretários de governo responsáveis pelas políticas reclamadas, através dos dados que possuem sobre a política que alterações sejam feitas com o intuito não só de atender às reclamações, como também de implementarem ações voltadas para a resolução dos problemas apontados, ou revelados pelo conteúdo e quantidade de reclamações recebidas (DEMARIO, 2011b).

Através da elaboração e sistematização desses dados, seu encaminhamento aos gestores de cada área/política pública e proposição de ações voltadas para a resolução dos problemas reclamados pelos cidadãos, as ouvidorias realizam uma avaliação da política pública⁵ que é externa à sua produção, embora interna ao governo, pois muitas ouvidorias são secretarias de governo pertencentes ao organograma e estrutura da administração pública cujo gestor central é o prefeito, o governador ou presidente (por exemplo); mas não são parte integrante da estrutura das demais políticas, de educação, saúde, assistência social, estendendo-se essa lista para todas as áreas de governo.

Mesmo com esse caráter, o de ser parte do governo, um dos principais empecilhos encontrados pelas ouvidorias para o exercício dessa função está justamente na falta de uma estrutura institucional capacitada para lidar com o conteúdo desses dados e revertê-los em ações incorporadas pelas políticas. Essa dificuldade soma-se à resistência de aceitação de avaliação e críticas realizadas por instituições e atores externos à política. E nesse caso, ouvidorias e atores participantes dos espaços de participação, tais como os conselhos, são comumente tidos por externos e têm sua fala questionada em sua legitimidade por

uma suposta falta de conhecimento técnico da área, ou simplesmente, por suas falas serem representantes de uma amostra estatisticamente irrelevante em face dos usuários/beneficiários diretos da política. Amostra que se torna ainda mais irrelevante diante da sociedade como um todo.

Quanto aos espaços de participação, também espaços de exercício de controle, é preciso analisar sua configuração e as razões de sua existência; considerar se se tratam de espaços deliberativos ou consultivos; como se dá a distribuição de poder de fala, a justificação e decisão nesses espaços e qual seu impacto tanto na configuração da instituição, quanto para com a realização dos fins da política. Essa avaliação já é constantemente feita de maneira intuitiva pelos atores que participam desses espaços, e é papel do avaliador *pari-passu* sistematizar suas opiniões.

Várias questões têm sido suscitadas pelos conselhos. São vários os estudos preocupados com seu grau de representação, negociação, conflito e pactuação, e também os casos de cooptação.

No caso da avaliação de políticas públicas certamente a efetividade do espaço e a realização de seus objetivos é fator a ser considerado, ou seja, é preciso refletir sobre os impactos substantivos e reais da participação institucionalizada sobre as políticas públicas (SZWAKO, 2012). A proximidade proporcionada por esses espaços permite ao gestor conhecer a avaliação e a opinião que os cidadãos possuem sobre a política e sobre seu papel. Mas para que haja realmente incorporação de elementos desta avaliação e opinião é necessário que haja equidade de fala, com espaço para apresentação, justificação e discussão em torno das demandas trazidas pelos atores representantes da sociedade civil.

A questão é que muitas vezes os espaços de participação são apenas mais um procedimento de gestão democrática à disposição do gestor, e sua existência por si só não é garantidora de políticas mais justas e condizentes com as demandas da sociedade civil.

Para que esses espaços tragam elementos

que resultem em melhoria efetiva da qualidade da política pública o importante não é somente o conteúdo e, principalmente, *formato da fala*, mas sim o *direito à fala* através do qual se constroem percepções sobre a política e reifica-se a própria noção de direito e cidadania, com a ideia do direito a ter direitos no sentido de Hannah Arendt.

Esse viés quebra com uma percepção de política elaborada por técnicos e também com a exigência de que aqueles que participam da deliberação precisam ter conhecimento formal e técnico e político sobre o tema que se discute. Como coloca Estlund (2008), está implícita à proposta de um procedimento democrático a atribuição de algum valor à fala das pessoas, pois acreditamos que suas opiniões sejam qualificadas, mesmo que não tenhamos um alto grau de expectativa sobre elas, seja formal ou técnico.

5 CONCLUSÃO: os desafios da proposta

A proposta aqui apresentada traz uma visão complexa e ousada na área de políticas públicas, embora muito correntemente compartilhada por diversos autores. Em primeiro lugar, traz consigo, subliminarmente, a defesa da avaliação como necessidade imprescindível das políticas públicas. Depois, concebe esta avaliação como um processo que se vincula a todo o ciclo das políticas públicas, desde sua concepção até a implementação e análise de seus resultados. Articulada a esta perspectiva processual da avaliação no campo das políticas públicas, considera a avaliação na lógica da pesquisa social e de uma perspectiva também avançada do que se reconhece enquanto tal, na medida em que incorpora não somente aspectos de uma visão mais simplificada de ciência, em uma perspectiva tecnicista e quantitativista, mas tendo como referência padrões de conhecimento que se referem a aspectos bem mais complexos e subjetivos.

O intuito, portanto, é fugir de uma análise meramente quantitativa preocupada essencialmente com a produção de indicadores de atendimento, de distribuição de recursos, de gastos/custos e

orçamento disponíveis, etc. Isso não significa - conforme mencionado anteriormente - desconsiderar a importância dessa forma de avaliação e da produção de indicadores, mas sim, reforçar que estes se referem a apenas uma dimensão da política pública, que precisa ser somada a considerações substantivas acerca de seus princípios e a uma análise qualitativa de seu processo e impacto.

Essa visão abre espaço para o reconhecimento da dimensão política da avaliação e que é fundamental para a proposta em tela - a avaliação pensada como estratégia de gestão e controle social na dupla perspectiva do *accountability* e da participação.

Pensada dessa forma, certamente a avaliação deve ser analisada dentro de uma chave de construção da cidadania e, portanto, como uma exigência democrática, sobretudo do ponto de vista da sociedade civil como um todo e, principalmente, de seus beneficiários, sem perder de vista, no entanto, a eficiência das políticas públicas no que se refere à sua gestão. E, nesse sentido, na prática as dimensões da avaliação como controle social (presente nas concepções de transparência; prestação de contas; e de participação popular, na formulação e implementação de programas e políticas) e como instrumento de gestão se entrecruzam pois os dados e informações à disposição do gestor para a revisão e melhoria da política são produtos dos instrumentos e espaços garantidores do controle.

Assim, a avaliação passa a ser exigida como uma dimensão integrante da política pública, pois produz efeitos *imediatos* sobre o fazer da política criando outras dimensões e questões que não foram previstas ou incorporadas pelo seu desenho e plano de implementação, podendo, assim, requerer que sejam revistos os planos de ação e objetivos da política gerando uma nova agenda com a qual o gestor terá que trabalhar (JANNUZZI et al., 2009).

Importante também é considerar que a indeterminação característica da política cumpre papel fundamental na elaboração da avaliação e na análise de seus resultados, até mesmo porque os resultados de uma avaliação, ao passo que

incorporados à política, também são parte e causa dessa indeterminação.

Para finalizar, ressalta-se que o ideal seria que o retorno da avaliação pudesse ocorrer em tempo necessário para o atendimento das urgências da política e que o momento de *avaliação da avaliação* e de sua incorporação pela instituição fosse parte do cotidiano da política, e não um momento destacado e esporádico no qual dados são analisados e no momento seguinte retorna-se à rotina - daí a relevância de pensá-la ao longo de todo o processo da política, ação ou programa. A realização da avaliação de uma política e seu sucesso depende, sobremaneira, da incorporação, valorização e visão ampliada dessa dimensão (avaliação) por parte da instituição. Isso representaria um ganho, tanto para as instituições gestoras das políticas públicas, como aos seus potenciais assistidos.

REFERÊNCIAS

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

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **O papel do monitoramento no processo de avaliação: avaliação de processo, resultados e impactos**. [S. l.: s. n.], 2011. Mimeo. Curso de Extensão Universitária sobre Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas e Construção de Indicadores Sociais/ PUC.

DEMARIO, Camila. Introdução. In: DE MARIO, Camila (Org.). **Ouvidorias Públicas em Debate**. Jundiaí - SP: PACO Editorial, 2011^a.

_____. **Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil**. Jundiaí - SP: PACO Editorial, 2011b.

ESTLUND, David. **Democratic Authority: a philosophical framework**. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

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

GATTI, Bernadete. **Avaliação de projetos sociais**. [S. l.: s. n.], 2004. Mimeo.

JANNUZZI, Paulo de Martino et al. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação: os problemas dos programas públicos são. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Org.). **Cadernos Reflexões para a Ibero-américa: avaliação de programas sociais**. 1. ed. Brasília, DF, 2009. v. 1, p. 101-138.

LAVALLE, A. Após a participação: Nota Introdutória. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 13-23, 2011.

PERRET, Bernard. **De la société comme monde commun**. Paris: Desclée de Brouwer, 2003.

PERUZZOTTI, Enrique. Accountability. In: AVRITZER, Leonardo et al. **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

ROSANVALLON, Pierre. **La legitimidade democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad**. Buenos Aires: Manantial, 2009.

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

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: _____; FERRAREZI, E. (Orgs.) **Políticas públicas: coletânea**. Brasília, DF: ENAP, 2006. p. 21-42.

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

SZWAKO, J. Participar vela a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. In: SOUTO, A; PAZ, R. (Orgs.) **Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios**. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

NOTAS

¹ A primeira versão deste artigo foi apresentada no *Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes*, na UNESP / Araraquara - SP em abril de 2013.

² É neste sentido que o NEPPs tem trabalhado com esta linha de pesquisa, de modo a reforçar a importância da avaliação pensada a partir desta perspectiva. Por ora, o NEPPs tem desenvolvido este aporte teoricamente, mas com o objetivo de sua implementação em pesquisas mais territorializadas na região de Franca - São Paulo, que procuram se tornar referência na área de Políticas Públicas no Brasil. É justo que se indique que a perspectiva fundamental aqui defendida foi fortemente inspirada pelo curso feito em 2011 pela primeira autora na PUC/SP - *Curso Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas e Construção de Indicadores Sociais. COGEAE/CEDEPE/PEPGSSO*. Gratidão aos professores que nele ministraram aulas.

³ Na sua definição de avaliação, ainda que em uma perspectiva somativa, Garcia (2001), citado anteriormente neste artigo, já atentava para este olhar mais complexo.

⁴ É certo que cada política é uma política e cada programa é um programa e não há um modelo universal a se defender como receita única para todas as avaliações a serem feitas. O importante é salientar a necessidade de atenção destas dimensões do trabalho avaliativo aqui apontadas e a maleabilidade para sua utilização. Como bem salientam Jannuzzi e outros (2009, p. 133) "Rigor metodológico e maleabilidade técnica – com instrumentos de natureza mais estruturada ou menos estruturada, mais quantitativos ou mais qualitativos, quase-experimentais ou não - frente à complexidade do objeto de estudo, estas são as prescrições generalizáveis para qualquer equipe – necessariamente multidisciplinar – que queira encarar responsabilmente a pesquisa aplicada na Avaliação de Programas."

⁵ Entendemos o papel desempenhado pelas Ouvidorias, neste artigo, a partir da concepção ampliada de avaliação enquanto atividades de monitoramento e avaliação e, ao mesmo tempo, da dimensão da avaliação como controle, já que seus dados são comumente públicos e também como instrumento de gestão por fornecer ao gestor informações baseadas nas opiniões dos beneficiários da política e de seus produtores já que a ouvidoria estabelece contato próximo com ambos para a busca de resolução das demandas à ela apresentadas.

Regina Claudia Laisner

Cientista Social

Doutora em Ciências Políticas pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP)

Coordenadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPs) e Professora do Curso de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)

E-mail: laisner.regina@gmail.com

Camila Gonçalves de Mario

Cientista Social

Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas

(NEPPs) da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)

E-mail: camila.demario@uol.com.br

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP

Av. Eufrásia Monteiro Petrágia, 900

Bairro: Jd. Dr. Antonio Petrágia - Franca, SP

CEP 14409-160

Universidade de São Paulo - USP

Av. Arlindo Bétio, 1000 Ermelino Matarazzo

São Paulo SP

CEP 03828-000