

**POLÍTICA PÚBLICA, AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE: DESVENDANDO CONCEITOS E
SUSCITANDO DISCUSSÕES RUMO A COMPREENSÃO DA TEMÁTICA**

Gilmara Carvalho Conceição
Universidade Federal de Pernambuco - Brasil
E-mail: gilagape@hotmail.com

Maria das Graças Correia Gomes
Universidade Federal de Pernambuco - Brasil
E-mail: gracac.gomes@hotmail.com

Trabalho de natureza teórica

Resumo: O presente artigo se propõe a refletir sobre políticas públicas, o qual inclui conceitos, fundamentos e seus elementos constitutivos, bem como a relação com o ciclo de políticas e evidencia uma metodologia: a avaliação em profundidade, um método utilizado para avaliar determinada política pública. O aporte teórico se baseia em Azevedo (2004), Muller e Surel (2002), Belloni (2001), Arretche (2001), Mainardes (2009), Rodrigues (2008). Inicialmente será abordada uma base teórica sobre o que é política pública, dando ênfase ao ciclo de vida das políticas públicas, e finaliza com os fundamentos de uma metodologia denominada avaliação em profundidade. Um aporte teórico de grande relevância para contribuir na avaliação de como ocorreu o processo e os resultados de uma política pública implantada.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Avaliação. Metodologia. Implantação.

Introdução

Muller e Surel (2002) ao tratar sobre o que é uma política pública, expõem o quanto é complexo defini-la, alguns o definem de forma mais simples como tudo que o governo decide fazer ou não, outros de forma mais completa, como um programa de ação governamental num setor da sociedade no espaço geográfico. Para ir além, os autores trazem elementos que especificam a noção de política pública, agrupando em três grupos: quadro normativo de ação (para que seja uma política é necessário um quadro geral de ação que funcione como uma estrutura de sentido); força pública e elementos de competência (especificidade da ação do Estado) e ordem local (toda política pública assume a forma de um espaço de relações interorganizacionais).

Muitos pesquisadores tem se debruçado sobre o estudo em políticas públicas, Silva, Scaff e Jacomini (2010) mostram definições de vários estudiosos sobre políticas públicas, e que não há uma determinante. Mas,

observa-se uma relevância do governo como responsável em implantar e implementar ações que sanem os problemas que afetam vida social.

As políticas públicas adotadas demonstram um conjunto de elementos das especificidades da realidade social, as prioridades atendidas e o que se tem dado mais atenção no contexto em que a política se insere.

Avaliar algo é muito complexo, principalmente em se tratando de uma política pública, a necessidade de saber o que ela significa os seus inúmeros conceitos, suas características próprias, bem como a base teórica que a fundamenta se fazem necessária. Verificou-se que alguns autores se debruçam por determinada metodologia para avaliar a política implantada, tanto o ciclo de políticas como a avaliação em profundidade suscita formas de avaliar uma determinada política pública, são direções tomadas por teóricos que se propõem a analisar todo o caminho dessa política.

Política Pública: conceitos iniciais e alguns elementos constitutivos

Para alguns autores os estudos sobre políticas públicas, bem como sobre políticas públicas educacionais, ainda são muito recentes (SECCHI, 2012; MAINARDES, 2009). Contudo, Souza (2006) salienta que é evidente o crescimento da área de políticas públicas na pesquisa acadêmica que vem se realizando atualmente em contexto nacional. As universidades, bem como os órgãos governamentais e os centros de pesquisas, despontam como as instituições que tem ampliado a sua presença nos estudos nessa área.

Deste modo, faz-se necessário discutir conceitos básicos que envolvem a temática a fim de melhor compreender as questões que dela se sucedem.

Souza (2006) adverte que não existe uma única, nem uma melhor definição sobre o que seja política pública. Segundo Secchi (2012) qualquer definição de política pública é arbitrária, pois não há consenso na literatura especializada sobre questionamentos básicos.

Souza (2006) apresenta algumas definições de acordo com alguns autores por ela pesquisados. São eles: Peters (1986) política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação,



e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) define política pública como o que o governo escolhe fazer ou não fazer.

Lindomar Boneti (2007) salienta que ao pensar o real sentido da expressão política pública, corre-se o risco de concluir que a mesma encerra uma redundância, visto que qualquer dicionário traz como definição a palavra política como alguma coisa de público. Ou seja, ao se falar de política, entende-se que está se falando de algo público. Deste modo, segundo esse autor, é possível interpretar políticas públicas como sendo a arte de lidar com um público que é público.

Rua lembra que as políticas públicas são públicas e não privadas ou coletivas. Segundo ela a dimensão pública das políticas ocorre pela característica imperativa que as mesmas possuem, ou seja, pelo fato de que as decisões e ações estão revestidas de soberania do poder público.

Secchi (2012) entende uma política pública como uma diretriz que é elaborada para enfrentar um problema público. Entretanto, salienta que para um problema ser considerado público, esse deve ter implicações para um número significativo de pessoas.

Assim, diante do exposto é possível perceber que o estabelecimento das políticas públicas depende de alguns fatores preponderantes. Deste modo, os pressupostos orientadores para a tomada de decisões que resultam na elaboração das políticas públicas envolvem um conjunto de condicionantes básicos que dependem do contexto histórico, político e social no qual a sociedade está inserida.

Não só isso, mas dependem também da ação dos diferentes agentes sociais que estão envolvidos no cenário político. É importante lembrar que as demandas e os atores sociais são elementos importantes na constituição das políticas públicas.

Sobre as demandas políticas é relevante dizer que existem três tipos comuns: as novas, as recorrentes e as reprimidas. As demandas novas são as originadas devido ao surgimento de novos atores políticos ou novos problemas sociais. As demandas recorrentes são as que surgem e ressurgem no contexto político e governamental. São resultados de ações mal resolvidas ou



simplesmente não foram resolvidas. Já as demandas reprimidas inserem-me no conjunto de “estado de coisas”. São consideradas situações que trazem incomodo e insatisfação, entretanto não estão nos itens de prioridades das agendas dos governos.

Outro elemento importante na elaboração e instituição das políticas públicas são os agentes definidores, ou atores políticos. Boneti (2007) apresenta os seguintes: as elites internacionais, as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais. Segundo ele é crescente a atuação de agentes definidores que extrapola as fronteiras nacionais, como é o caso das elites globais, os movimentos sociais globais etc. os agentes definidores também podem ser definidos como: agentes políticos (políticos eleitos, burocratas, tecnocratas etc.) e agentes públicos (empresários, trabalhadores etc.).

É interessante dizer a constituição de uma política pública é permeada por um processo de negociação que implica na composição de forças dos agentes definidores agindo sobre tal. Arretche (2001) diz que as políticas, bem como seus objetivos e estratégias são formuladas em processos de negociação e barganha e por isso mesmo, na maioria das vezes o seu desenho, ou texto final, não é o mais adequado ou ideal, mas é o que foi possível ser construído dentro do processo decisório.

Entretanto, Souza (2006) salienta que embora exista o reconhecimento dos demais atores e de outros segmentos que não os governamentais, envolvendo o processo de formulação das políticas públicas, empiricamente, não é possível dizer que a capacidade dos governos de intervir formular as políticas públicas tenha diminuído. Apesar de tornar a atividades de governar e formular políticas mais complexas a capacidade das instituições governamentais de governar as sociedades não forma tolhidas.

Outro elemento importante a ser observado em relação às políticas públicas é em relação a sua tipologia, ou seja, sobre o conteúdo, a intencionalidade e estrutura e os resultados das mesmas.

Seguindo o modelo elaborado por Theodore Lowi (1964), a seguir estão descritos os quatro tipos de política por ele propostas. São elas: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas.

As políticas distributivas são as que geram benefícios mais centrais. Tendem a atender a determinados grupos ou regiões em detrimento de outros. As políticas regulatórias são as mais visíveis ao público. Envolvem políticos, burocratas e grupos de interesse. Segundo Lowi, as políticas regulatórias se desenvolvem dentro de uma dinâmica mais pluralista. As políticas redistributivas tendem a conceder benefícios a determinados grupos de atores sociais. Isso porque atingem um grupo mais significativo de pessoas e impõe perdas concretas, em curto prazo, para alguns grupos e a longo prazo ganhos incertos para outros. E por fim as políticas constitutivas que são as políticas que lidam com os procedimentos. Lidam com jurisdição, competências e regras de disputa política. Para Souza (2006) Lowi desenvolveu talvez, a mais conhecida tipologia sobre políticas públicas.

Segundo essa tipologia a política pública é percebida como um ciclo formado por vários estágios constituindo um processo dinâmico e de aprendizagem. Assim faz-se importante apresentar aqui a forma como esse ciclo se constitui.

Segundo Secchi (2012), o ciclo de políticas públicas é um esquema que organiza a vida da política em fases seqüenciais e interdependentes. Esse ciclo também conhecido como o processo de elaboração da política é composto por sete fases principais. São elas: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; extinção.

O quadro abaixo expressa como se estrutura um ciclo de política pública.



Vale ressaltar, contudo, que embora possua uma utilidade heurística, o ciclo de políticas raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública. Isso porque suas fases na maioria das vezes se apresentam misturadas, permitindo assim a alteração das suas seqüências.

Avaliação de políticas públicas: compreensão, tipologias, desafios e perspectivas

A avaliação constitui a fase do ciclo de políticas públicas onde os processos de implementação e o desempenho da política, serão examinados com o objetivo de verificar se a mesma conseguiu alcançar as ações que se propôs. Entretanto para melhor compreender o conteúdo dessa discussão é interessante discorrer sobre o que se entende por avaliação, sua função como parte constitutiva dentro do ciclo de políticas e como ela se constitui como uma modalidade de pesquisa social.

Inicialmente é interessante conceituar o que é avaliação. Em sentido lato, avaliar implica atribuir valor a algo. Arretche (2001) diz que a avaliação implica necessariamente um julgamento, ou seja, uma atribuição de valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou a um programa público.

Para Belloni (2001), a avaliação de uma política pública configura-se como um dos elementos de gestão das ações do Estado que visam o desenvolvimento de ações eficientes e eficazes em relação às necessidades da população. Belloni ainda define a avaliação como um processo sistemático de análise de atividades, fatos ou coisas que permite a compreensão contextualizada, de todas as suas dimensões e implicações com vistas ao seu aperfeiçoamento.

No processo de avaliação de uma política pública é interessante buscar explicar as razões do sucesso ou fracasso de uma determinada ação que foi pensada com fins de promover mudanças na realidade social em um determinado grupo ou contexto.

Rodrigues (2013), diz que no Brasil a produção acadêmica no âmbito da avaliação de políticas públicas ainda é recente. As produções existentes encontra-se em maior número em duas áreas específicas: saúde e educação.

Segundo Azevedo (2004), a educação é uma política pública e estudá-la como tal, implica em enfrentar a tensão entre a necessidade de uma postura objetiva nas práticas investigativas e o comprometimento político com a luta pela construção de alternativas sociais cujos resultados sejam a emancipação e a felicidade humana.

Quando se fala em pesquisar a prática da avaliação de políticas, faz-se necessário incorporar, nesse processo, requisitos de validade e confiabilidade aceitáveis na metodologia científica que possibilitem o seu reconhecimento, ainda que o conhecimento produzido, dentro do momento histórico, seja parcial e relativo em relação à realidade social. Implica também na adoção de princípios éticos, políticos e teórico ideológicos que balizem a prática do avaliador.

Perez (2001) adverte que toda e qualquer discussão sobre a avaliação de uma política ou programa social tem a ver com o seu desdobramento prático e com as suas questões metodológicas. Uma indefinição ou uma dúvida conceitual pode levar o pesquisador a incorrer em desacertos metodológicos que conseqüentemente podem afetar o resultado da pesquisa.

Para evitar cair em erros dessa natureza, faz-se necessário conhecer algumas tipologias de avaliação que orientam a prática da pesquisa avaliativa.

Para orientar essa discussão inicialmente é pertinente diferenciar a avaliação *ex ante* (acontece antes do processo de implementação de uma política, também conhecida como avaliação diagnóstica) e *ex post* (que acontece posterior a implementação da política. Nesse tipo de avaliação busca-se aferir a eficiência e eficácia da política, bem como seus efeitos e impactos). Secchi (2012) ainda apresenta outro tipo de avaliação, a *in itinere* (avaliação formativa ou de monitoramento que ocorre durante o processo de implementação com vistas à resolução de problemas que surgir).

As avaliações podem variar de acordo com alguns critérios. Seguindo as tipologias apresentadas por Belloni (2001), vejamos algumas delas:

Quanto à concepção (Avaliação por comparação entre situações ou contextos; Avaliação por comparação entre o proposto e o realizado; Avaliação como processo metódico – aferição de eficiência e eficácia; Avaliação como instrumento de identificação de acertos e dificuldades com vistas ao aprimoramento).

Quanto ao momento (Avaliação diagnóstica; Avaliação processual; Avaliação global).

Quanto aos sujeitos do processo avaliativo (Avaliação interna – quando realizadas pelos próprios gestores responsáveis pela política avaliada; Avaliação externa – quando realizada por pessoas que não fizeram parte da equipe que elaboraram a política; Avaliação mista – quando realizada por entes da instituição gestora da política e por agentes externos. É um misto de avaliação externa e interna; Avaliação participativa – é o tipo de avaliação que os beneficiários do programa ou política também participam como sujeitos avaliadores. É também conhecida como um tipo de auto-avaliação).

As avaliações também podem ser consideradas de acordo com suas funções. Assim, podem ser classificadas com: formativas (desenvolvidas durante o processo de implementação) ou somativas (realizadas após a sua implementação).

Em relação ao seu objeto, as avaliações podem ser assim classificadas: Avaliação política da política; Avaliação de processos; Avaliação de resultados ou impactos; Avaliação compreensiva; Meta-avaliação.

O pesquisador em avaliação de política utiliza-se de referencial teórico-metodológico para metodologias para direcionar os seus estudos. Mainardes (2009) diz que a literatura sobre análises de políticas é vasta e que uma série de abordagens analíticas tem sido formulada. Entretanto, são dois os enfoques que vem predominando na área da pesquisa social. São eles: o método funcionalista clássico e o método histórico dialético. Mais recentemente, a abordagem dos cinco diferentes contextos, denominado com ciclo de políticas, desenvolvida por Bowe e Ball também vem ganhando destaque no campo de análises das políticas públicas educacionais. Outro referencial teórico para



avaliação das políticas e programas sociais é a avaliação em profundidade. Sobre essa se discorrerá detalhadamente mais adiante.

Baseados em dados estudos que discutem questões teórico-metodológicas da análise de pesquisas sobre política educacional, Mainardes (2009) descreve o que ele considera os principais problemas que caracterizam as pesquisas nessa área. São eles:

- Grande parte dos pesquisadores não explicitam os pressupostos teóricos que orientam e sustentam suas análises;
- Ausência de uma visão de totalidade, ou seja, supervalorização dos processos locais;
- Falta de teorização sobre o papel do Estado, bem como sobre a as reconfigurações nas suas funções;
- A maioria dos pesquisadores não estabelecem relação entre a política por ele estudada e as demais políticas implementadas no mesmo período;
- Ausência de relação entre as políticas e o contexto histórico no qual as mesmas foram instituídas.

Avaliação em profundidade: uma nova base conceitual para avaliar políticas públicas

A proposta que ora se apresenta vem sendo desenvolvida pela Professora Doutora Lea Carvalho Rodrigues no âmbito do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas – MAPP da Universidade Federal do Ceará (UFC).

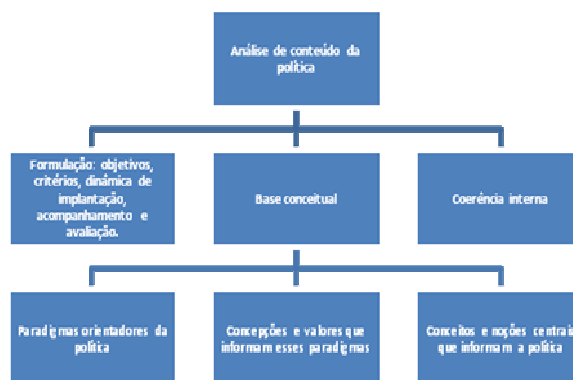
Para Rodrigues (2008) a primeira condição para realização de uma avaliação em profundidade implica em considerá-la como extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, o que, por si só, coloca a multi e a interdisciplinaridade como condição primeira da tarefa de pesquisa.

A posposta de avaliação como ampla, densa e detalhada vislumbrada por Rodrigues, baseia-se nos estudos do antropólogo Clifford Geertz (1978), que prioriza a interpretação dos significados culturais, que demanda a busca dos significados da política, para os que a formulam, executam e vivenciam.

Deste modo a proposta de avaliação ora apresentada considera que as ciências sociais, a antropologia em particular, têm uma importância especial para a área de estudos sobre políticas públicas, no que se refere seja à visão crítica sobre a formulação e implementação das políticas, seja ao fornecimento de instrumentais teórico-metodológicos para a realização de estudos avaliativos sobre essas políticas.

Em sua tentativa inicial de sistematização das dimensões para se realizar uma avaliação em profundidade, Rodrigues (2008) elencou os seguintes eixos:

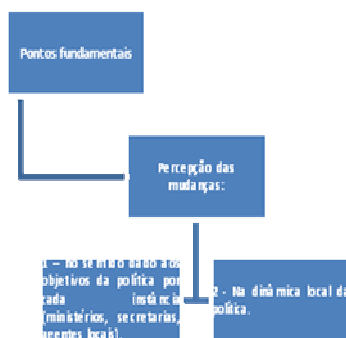
A - Análise de conteúdo do programa com atenção a três aspectos (formulação, bases conceituais, coerência interna¹).



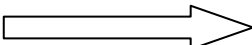
b - Análise de contexto da formulação da política – levantamento dos dados sobre o momento político, as condições sócio-econômica e articulações entre as diferentes esferas governamentais que envolvem a formulação e implementação das políticas.

c - Trajetória institucional de um programa – apreender o grau de coerência ou dispersão dos objetivos da política ou programas conforme o transito da mesma pelas vias institucionais.

¹ Coerência interna – não contradição entre as bases conceituais que informam o programa, a formulação de sua implementação e os itens priorizados para seu acompanhamento, monitoramento e avaliação.



d - Espectro temporal e territorial – por essa dimensão procura apreender a configuração temporal e territorial do percurso da política estudada de forma a confrontar as propostas/objetivos gerais da política com as especificidades locais e sua historicidade.

Temporalidade  **Territorialidade**

Com o auxílio dos eixos apresentados acima, espera-se detectar alguns momentos da trajetória de uma política ou programa, considerados cruciais para seu bom desempenho e continuidade.

A abordagem da avaliação em profundidade é relativamente nova. Segundo Rodrigues, tal proposta tem como intenção fornecer novas perspectivas metodológica no campo da avaliação de políticas públicas no Brasil. Entretanto, o grande desafio é que se apresenta é o de atingir todos os eixos e dimensões analíticas, bem como a ampliação do tempo que em vias gerais é sempre maior do que os desejados pelas instâncias interessadas pela avaliação.

Para Rodrigues (2011) a legitimação dessa proposta metodológica dar-se-á à medida que outros pesquisadores empreenderem suas investigações e análises por essa via avaliativa. Vale salientar que a perspectiva de um conhecimento mais sólido demanda articulação entre diferentes núcleos de produção de pesquisa, criação de espaços de interlocução e criação de veículos de difusão desse conhecimento.

Considerações finais

Avaliar uma política pública não é algo simples, requer um conhecimento epistemológico em todas as categorias analíticas as quais foi elaborada. Dessa forma são utilizados métodos que melhor se adéquam a uma avaliação. Toda política pública está implícito quais os seus interesses, não há neutralidade, ela está impregnada de concepções e ideologias de quem a elabora, são diversos atores envolvidos, com interesses múltiplos.

Tanto o ciclo de políticas como a avaliação em profundidade são caminhos que podem ser trilhados para avaliar uma política pública, compreendê-los poderá ajudar no entendimento das políticas quanto aos procedimentos e resultados alcançados, elencar os entraves no processo para que possam servir como parâmetro para novas políticas. Nesse avaliar encontra-se também a análise crítica da política, todas as etapas foram cumpridas? O objetivo foi atingido? Os resultados foram os esperados? O que aconteceu para não atingir as metas planejadas? Houve relação do que foi planejado com o que foi realizado? Foi considerado o contexto no momento da implantação dessas políticas? Todos esses questionamentos fazem parte dos estudos de quem avalia uma política pública e está numa avaliação em profundidade.

O aporte teórico apresentado poderá contribuir para o pesquisador escolher que direção poderá tomar ao pretender avaliar uma política pública, um conhecimento desses métodos o ajudará a uma reflexão e um diálogo com teóricos que contribuíram para avaliação de diversas políticas públicas.

Referências

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

ARRETCHE, M. T.S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

AZEVEDO, Janete M. L. **A Educação como Política Pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.



BELLONI, I.; MAGALHÃES, H. de; SOUZA, L. C. de. **Metodologia de avaliação de políticas públicas**: uma experiência em educação profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BONETI, L. W. **Políticas Públicas por Dentro**. Ijuí: Unijuí, 2007.

MAINARDES, J. Análise de Políticas Educacionais: Breves Considerações Teórico-metodológicas. **Contrapontos**, v. 9, n. 1, p. 4-16, Itajaí, jan./abr. 2009.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu Ferraro. Pelotas: Educar, 2002.

PEREZ, J. R. R. Avaliação do Processo de Implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p.65-73.

RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **AVAL – Revista de avaliação de Políticas Públicas**, n. 1, jan./jun. 2008.

RODRIGUES, L. C. Avaliação de políticas e programas sociais: princípios teórico-metodológicos para uma avaliação em profundidades. In: FLORENCIO, A. M.; DIOGENES, E., CAVALCANTI, M. do S. (Orgs.). **Políticas públicas e Estado capitalista**: diferentes olhares e discursos circulantes. Maceió: EDUFAL, 2013.

RODRIGUES, L. C. Avaliação de políticas públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. In: PRADO, E.C.; DIOGENES, E. (Orgs.). **Avaliação de políticas públicas**: interface entre educação e gestão escolar. Maceió: EDUFAL, 2011.

RUA, M. das G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009. 130 p.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVA, A. A.; SCAFF, E. A. da S.; JACOMINI, M. A. Políticas públicas e educação: o legado da Anped para a Construção da área no período 2000-2009. **Anais da 33ª Reunião Anual da Anped**. Caxambu/MG, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.



I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação
6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil