

Modelos de Avaliação de Políticas Públicas: Um Estudo Sobre as Diferentes Matrizes Paradigmáticas

*Public Policy Evaluation Models:
A Study on the Different Paradigmatic Matrices*

Bruna de Mesquita Veras¹
Carlos Américo Leite Moreira²
Danielle Maia Cruz³
Filipe Cavalcante Porto⁴

RESUMO: O presente artigo propõe traçar um panorama analítico acerca das diferentes perspectivas avaliativas no campo de públicas, evidenciando as concepções ontológicas, epistemológicas e políticas de cada um dos modelos de avaliação discutidos. Através de revisão bibliográfica, foram apontadas as características de cada modelo avaliativo, o que demonstrou que a pesquisa avaliativa não é neutra, possui posicionamentos políticos, mesmo que de modo implícito. No desenvolver das discussões, percebe-se que cada escolha de perspectiva avaliativa apresenta um posicionamento político do avaliador, que vai se refletir no resultado de sua pesquisa avaliativa, estando ela a serviço da legitimação do sistema hegemônico ou comprometida com a mudança social.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Avaliação; Paradigmas.

ABSTRACT: This article aims to outline an analytical overview of the different evaluative perspectives in the field of public, highlighting the ontological, epistemological and political

¹ Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Bacharel em Psicologia pela Universidade Estadual do Ceará(UECE). E-mail: bruna@ufc.br

² Doutor em Economia pela Universidade de Paris XIII, com Pós-doutorado em Economia Política Internacional pela Université de Montréal. Professor Titular e Pesquisador do Departamento de Teoria Econômica e do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará. E-mail: americo@ufc.br

³ Doutora em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará, com Pós-doutorado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora efetiva da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Colaboradora do Programa de Pós Graduação do mestrado profissional e acadêmico em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC) E-mail: dmaiacruz7@gmail.com

⁴ Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Bacharel em Economia Ecológica pela Universidade Federal do Ceará. Licenciado em Geografia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: filipeportoufc@gmail.com



conceptions of each of the evaluation models discussed. Through a literature review, the characteristics of each evaluative model were highlighted, which demonstrated that evaluative research is not neutral, it has political positions, even if implicitly. As the discussions unfold, it is clear that each choice of evaluative perspective presents a political positioning of the evaluator, which will be reflected in the results of their evaluative research, whether it is at the service of legitimizing the hegemonic system or committed to social change.

KEYWORDS: Public Policy; Evaluation; Paradigms.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A partir da década de 1970, o campo de políticas públicas ganhou destaque e, com isso, ampliou-se o uso da ciência como um arcabouço no desenvolvimento de políticas públicas. Na busca de aperfeiçoar o processo decisório e a qualidade dos serviços prestados, intensificou-se a prática de avaliar os efeitos das políticas na resolução dos problemas sociais (Duarte; Barbosa, 2023).

A avaliação de políticas públicas surgiu fundamentada no paradigma positivista, sendo, desde seu início, utilizada para medir, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, o sucesso ou o fracasso de programas sociais voltados para saúde, educação e bem-estar social. O resultado da avaliação era útil para que órgãos públicos tomassem decisões acerca da continuidade ou não do programa.

Com o intuito de superar os limites impostos pelo positivismo e de construir uma avaliação mais próxima dos sujeitos participantes da política, novos modelos avaliativos foram desenvolvidos a partir de paradigmas interpretativistas. Para englobar a complexidade da política e de seus atores, essas diferentes avaliações fazem uso de metodologias qualitativas e diversificadas, oriundas de diversos campos de saber científico.

Dada a multiplicidade dos modelos de avaliação, é de extrema importância analisá-los no intuito de se conhecer os paradigmas que os sustentam, pois, mais do que somente revelar as escolhas metodológicas feitas pelos avaliadores, a análise das perspectivas avaliativas evidencia relevantes elementos, tais como as concepções sobre política e do papel do Estado, o grau de participação social permitido por cada modelo, as finalidades da avaliação, as visões de mundo dos avaliadores (e das instituições) e suas motivações políticas, mostrando como essas concepções influenciam e estão presentes nas avaliações. Como afirma Jannuzzi (2018, p.77) “não há produção tecnocientífica neutra e infalível”, demonstrando assim que também as avaliações são produções

orientadas por valores políticos e ideológicos, com intencionalidades diferentes, que devem ser elucidadas e discutidas.

Portanto, as avaliações estão diretamente vinculadas a diferentes concepções de Estado, de Políticas Públicas, e a sua análise minuciosa permite compreender de que forma essas concepções influenciam a produção de conhecimento no contexto da Avaliação de Políticas Públicas. E para se obter essa análise pormenorizada das intencionalidades que permeiam as concepções de avaliação, faz-se importante analisar as concepções ontológicas, epistemológicas e políticas de cada um desses modelos de avaliação, indo além de uma simples observação metodológica, a fim de evidenciar os detalhes, muitas vezes não observados, mas que, quando discutidos, oferecem riquíssimas informações sobre as perspectivas avaliativas.

2. PERCURSO METODOLÓGICO

Para discutir as características dos modelos avaliativos, procedeu-se à revisão de literatura acerca dos diferentes tipos de paradigmas que embasam as formas de se avaliar políticas públicas. A pesquisa bibliográfica consiste na investigação, escolha e análise de produções científicas e é realizada com o intuito de discutir as múltiplas percepções sobre determinado tema (Guerra, 2023)

Nesse sentido, a revisão bibliográfica descreve o estado da arte ou estado do conhecimento acerca do assunto estudado, permitindo atualização do conhecimento. Caracteriza-se por ser uma revisão ampla e planejada para responder uma questão específica, produzindo, ao final, uma síntese temática das obras analisadas. É uma pesquisa que, ao desvelar os limites e as possibilidades dos conhecimentos já produzidos, potencializa o pensamento crítico e contribui para o aprimoramento teórico e metodológico da ciência (Kohls-Santos; Morosini, 2021).

Inicialmente, utilizou-se o referencial bibliográfico, formado por livros, artigos, dissertações e teses, contido na disciplina de Avaliação de Políticas Públicas do curso de mestrado vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC). Para complementar as informações obtidas com a leitura desse material, realizou-se pesquisa na base de dados da Plataforma CAPES utilizando-se os descritores “avaliação de políticas públicas” “paradigmas avaliativos em políticas públicas”.

A partir da leitura dos resumos dos artigos encontrados, foram selecionados aqueles que versavam sobre os modelos avaliativos. Realizou-se uma leitura inicial flutuante do material obtido

tanto pela bibliografia da disciplina, quanto pela pesquisa na plataforma. Em seguida, procedeu-se à nova leitura, dessa vez, com grifos e com produção de fichamentos no material.

Os fichamentos produzidos não foram meras transcrições dos textos selecionados, mas sim resumos, elaborados com palavras próprias, das principais ideias encontradas nos trabalhos estudados. Esse procedimento é importante para a organização das informações e facilita o desenvolvimento da pesquisa ao destacar as ideias principais do texto e trazer as primeiras reflexões acerca do tema pesquisado. Após essa etapa, prosseguiu-se à leitura e análise do material fichado. (Sousa; Oliveira; Alves, 2021).

Na fase da análise, o pesquisador elabora correlações e discrepâncias entre as informações lidas de forma a ultrapassar o conteúdo específico de cada texto e apreender o sentido comum entre eles, estabelecendo um diálogo com o material de forma a apreender seu conteúdo geral e aprofundado. É o momento de interpretação do pesquisador e é esta etapa que possibilita a enunciação de um novo conhecimento produzido a partir do que já havia sido publicado (Cavalcante; Oliveira, 2020).

A partir de leituras sistemáticas e do estudo do material obtido, elaborou-se, então, a caracterização e a análise dos modelos vigentes sobre avaliação em políticas públicas. No presente artigo, inicialmente serão discutidas as características das avaliações tradicionais, fundamentadas em parâmetros positivistas (Avaliação Positivista e Avaliação de Impacto), observando suas particularidades e limitações, para depois se apresentar as perspectivas de avaliação de políticas públicas alternativas (Avaliação Crítico-Dialética, Avaliação de Quarta Geração, Avaliação Pós-Construtivista e Avaliação em Profundidade).

3. AVALIAÇÃO POSITIVISTA E AVALIAÇÃO DE IMPACTO

O Estado neoliberal funciona na lógica do mercado. Para isso acontecer, é preciso que o aparelho estatal busque garantir a existência e o cumprimento das regras do mercado. Na prática, uma das formas de o Estado funcionar nesse sentido é assegurando e protegendo a livre concorrência, proporcionando a existência da concorrência em todas as esferas da sociedade, promovendo o individualismo. A Teoria da Escolha Pública (*Public choice*) enquanto expressão do neoliberalismo na forma de atuar do Estado, conforme pontua Souza (2014, p. 69) analisa as coisas

em termos de custos e benefícios. Bens públicos e privados devem estar sujeitos à aferição de seus custos e sua aderência para os beneficiários.

Portanto, deve ser o Estado ativo nas garantias das liberdades de mercado, com um aparato jurídico forte e bem estruturado, e na construção de uma subjetividade que implante os preceitos neoliberais de concorrência e a lógica gerencialista nas mais variadas dimensões da sociedade. Assim, observa-se o Estado como protagonista na implantação da racionalidade neoliberal, e não somente como um instrumento nas mãos do mercado. Nesse sentido, a economia, como enfatiza Souza (2014, p. 66) "passa, também a ocupar o lugar ideológico central no Estado", e é exatamente daí que decorre a hegemonia do economicismo tanto nas políticas públicas, quanto também na perspectiva avaliativa condizente, como é o caso da avaliação gerencialista, fundamentada no positivismo.

O positivismo, enquanto paradigma científico, destaca a necessidade da neutralidade, da objetividade e da separação entre sujeito e objeto para produzir conhecimento científico válido. Em virtude do pensamento positivista, também transpõem-se algumas ferramentas das ciências naturais para as ciências sociais, como o uso de dados quantitativos e a análise estatística com teste de hipóteses no estudo da realidade social que se quer conhecer.

O paradigma positivista de avaliação, embora tenha apresentado fases diferentes, nas quais incorporou novos elementos e se adaptou aos contextos sócio-históricos, se manteve com bases sólidas no que diz respeito à excessividade científica. A objetividade e a neutralidade, conforme aponta Januzzi (2018, p. 77) são os princípios recorrentemente citados como fundamentais na Avaliação de Políticas Públicas que são defendidos principalmente nos manuais de avaliação produzidos por organizações de fomento. Esses métodos clássicos, que buscam a mensuração do objeto de estudo a partir de uma lógica linear de compreensão, são utilizados de forma hegemônica na avaliação de políticas públicas, sobretudo por influência de organismos internacionais de financiamento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (Gussi, 2019; Rodrigues, 2016). Excessivamente focada em resultados, são aceitas as avaliações que atendam aos parâmetros de isenção e rigor científico ditados pelo *mainstream* epistêmico gerencialista.

A ontologia realista sustenta que existe uma única realidade que é independente do interesse de qualquer observador e é regida por leis naturais, imutáveis. A epistemologia objetivista-dualista sustenta que um observador pode exteriorizar o fenômeno em estudo, mantendo-se à parte e distante dele e rejeitando todo e qualquer julgamento de valor que o influencie. A metodologia

intervencionista busca separar o contexto de suas influências variáveis, que possam porventura “contaminar” os métodos pré-estabelecidos, para que desse modo a investigação se encaminhe para a verdade única.

Um dos modelos de avaliação de política pública ancorados no paradigma positivista é a Avaliação de Impacto. Esse modelo consiste em, com base em evidências, realizar estudos de aferição dos efeitos causados por ações de uma política pública em uma determinada população. Assim, medem-se os efeitos gerados (ou não) pelas políticas públicas, para, a partir dos resultados, se pensar a questão de custo-benefício, custo-efetividade, ou até mesmo as questões de justiça social, seja qual for a intencionalidade que existe por trás dos formuladores e executores de determinadas políticas. Portanto, é realizada mediante a análise de custo-benefício, com base em critérios de eficiência, eficácia e efetividade, com foco no resultado e visando a responsabilidade e a prestação de contas dos governos (Januzzi, 2018).

Na literatura encontram-se vários autores que tecem críticas às avaliações fundamentadas em parâmetros positivistas, conforme discutido nesta subseção. Para Silva (2009), o modelo de avaliação orientado pelo paradigma positivista fundamenta-se na perspectiva neoliberal, que defende a não intervenção estatal na garantia de políticas públicas sociais. Além disso, a autora critica a medição de desempenho com base em metas pré-estabelecidas por organismos internacionais cujos interesses estão atrelados ao capital internacional. De acordo com Guba e Lincoln (2011), a perspectiva positivista traz limitações para o campo da avaliação de políticas públicas, pois privilegia o uso de métodos quantitativos, que dificultam a inclusão da diversidade dos atores envolvidos na política, e restringe o conceito de ciência ao defender a crença de que só é possível produzir conhecimento científico seguindo os preceitos de objetividade e neutralidade. Outrossim, Gussi (2019) indica que esse modelo técnico-formal hegemônico desconsidera os sujeitos sociais envolvidos na política e propicia uma avaliação que não engloba o programa em seus contextos sócio-políticos e culturais específicos, nem revela as contradições intrínsecas à implementação de uma política.

4. CONTRAPOSIÇÕES AO PADRÃO POSITIVISTA

Para superar os limites impostos pelo paradigma positivista, novas abordagens foram criadas com ênfase nas análises organizacional e de contexto das políticas. Essas novas modalidades

de avaliação passam a atentar para o estudo dos aspectos econômicos, sociais, culturais e políticos (desde a concepção até a implementação da política) e para a análise do funcionamento e das relações de poder e interesse dentro das instituições, bem como para a influência dessa dinâmica na efetivação da política. (Rodrigues, 2008). Em seguida, serão apresentados quatro modelos de avaliação que se colocam como contraposição ao padrão vigente do positivismo.

4.1 AVALIAÇÃO CRÍTICO DIALÉTICA

A análise da Perspectiva Crítico-Dialética da avaliação mostra um certo rompimento desse paradigma com a neutralidade positivista comum às duas propostas citadas anteriormente. Souza (2014, p. 14) afirma que "toda avaliação é política e ideológica", demonstrando assim a necessidade de se analisar as teorias implícitas e explícitas e dos objetivos reais e subjacentes das políticas públicas, que revelam o modelo ideológico e a orientação política do Estado e dos governos.

Nesta perspectiva, a avaliação tem duas dimensões: uma técnica e outra política. É um ato técnico na medida em que se utiliza de métodos e procedimentos da pesquisa social, e é um ato político, pois composta por diferentes sujeitos com interesses diversos, que possuem intencionalidades, ou seja, não são sujeitos desinteressados. É nesse sentido que se entende a avaliação como um ato teórico, metodológico e político, já que não é uma ação neutra, pelo contrário, é planejada e executada em consonância com determinadas concepções de política e de Estado. (Silva, 2009).

Além de suas dimensões, o presente modelo vai, dessa forma, apresentar três funções: a função técnica, relacionada a oferecer subsídios para correção de desvios do processo de implementação de determinada política; a função acadêmica, que diz da produção de conhecimento com o intuito de desvelar as determinações e contradições no processo das políticas públicas; e a função política, cujo objetivo é oferecer informações para os sujeitos sociais fortalecerem suas lutas. (Silva, 2008).

Na dimensão metodológica, Silva (2008) mostra que a pesquisa avaliativa de orientação crítico-dialética acaba por não assumir um único método, um único "caminho" metodológico, não havendo separação entre teoria e prática e nem entre sujeito e objeto do processo de construção do conhecimento. É importante observar que essa perspectiva, embora negue o excesso de

objetividade positivista clássica, procura conferir um determinado grau de objetivação que não permita que a pesquisa caia em certas armadilhas da subjetividade.

É importante observar que a função política é central na perspectiva, pois o processo avaliativo só ganha sentido se promover mudanças sociais. Além disso, a função política está intrinsecamente ligada à participação popular, haja vista que, nessa perspectiva, a avaliação participativa é aquela cujos resultados podem ser utilizados pelos sujeitos sociais como ferramentas de mudança social e, portanto, de fortalecimento dos movimentos populares. A participação ocorre quando o conhecimento é colocado à serviço das classes subalternizadas, mesmo quando produzido sem a participação direta delas. (Silva, 2009).

Dessa forma, a avaliação crítico-dialética se utiliza sobretudo da abordagem participativa, evidenciando as classes populares como sujeitos do processo de construção do conhecimento, que será utilizado como instrumento de fortalecimento das lutas populares no sentido das transformações sociais.

Spink (2001) mostra que os processos avaliativos críticos, enquanto prática social, devem ser comprometidos com a mudança social, em favor de uma cidadania ativa, no mesmo sentido que Silva (2008), que aponta a avaliação como pesquisa social aplicada, fruto de uma relação dialética entre a dimensão técnica (procedimentos científicos) e política (intencionalidades, visões de mundo). Quando afirma que a avaliação se desenvolve em um contexto de sujeitos e interesses, a autora situa a política em sua relação com o Estado e a sociedade. Assim, a avaliação Crítico-Dialética se fundamenta em valores de um contexto social, que são vividos pelos sujeitos da avaliação e, exatamente por esse motivo, deve-se considerar a participação ativa dos sujeitos envolvidos no processo e seus interesses, no transcurso da produção de conhecimento.

Por seu caráter político, a avaliação crítico-dialética contrapõe-se à objetividade e à neutralidade da ciência positivista e valoriza a análise crítica da política ou do programa estudado, buscando envolver diferentes sujeitos e compreender os princípios e fundamentos que orientam a política. Seu objetivo não é produzir uma mera descrição dos fatos, mas sim interpretar a realidade histórica e social e desvendar os processos contraditórios do fenômeno avaliado.

4.2 AVALIAÇÃO DE QUARTA GERAÇÃO

Guba e Lincoln (2011) dividem a história da avaliação em quatro gerações: a 1ª geração, de mensuração, na qual o papel do avaliador era o de um técnico, e qualquer variável a ser investigada poderia ser medida; a 2ª geração, o enfoque estava na descrição do processo, e não somente na medição dos resultados; e a 3ª geração, do julgamento, na qual o avaliador assumia o papel de juiz, mesmo retendo a função técnica e descritiva anterior. As três gerações representaram avanços, mas também apresentam limitações: a tendência à supremacia da visão gerencial; a incapacidade de acomodar o pluralismo de valores; a hegemonia do paradigma positivista; a desconsideração com o contexto; a grande dependência de medições quantitativas, eliminando caminhos alternativos para se pensar o objeto da avaliação; e a não-responsabilização moral e ética do avaliador, pois nenhuma das três primeiras gerações torna o avaliador responsável pelo que emerge da avaliação (Guba; Lincoln, 2011).

A partir de críticas acerca do referencial positivista, Guba & Lincoln (2011) elaboram um novo modelo, a Avaliação de Quarta Geração. Fundamentado no paradigma construtivista-hermenêutico e com foco na participação, esse modelo caracteriza-se principalmente pela inclusão dos grupos de interesse em todo o processo avaliativo, desde a elaboração dos indicadores da avaliação. Essa abordagem tem como principais objetivos destacar as diferentes percepções dos grupos interessados; capacitar e desenvolver os envolvidos; e criar espaços de negociação para a construção conjunta de mudanças (Cruz, 2019; Furtado, 2001).

Potencializada pelas tecnologias de informação e comunicação, que valorizam o diálogo e possibilita a participação coletiva entre os sujeitos na construção do conhecimento, essa geração envolve uma visão crítica do processo de avaliação, tendo a negociação como elemento essencial, na tentativa de integrar as dimensões técnicas, políticas, socioculturais e contextuais. Trata-se de uma perspectiva de avaliação que se desenvolve como abordagem alternativa, no sentido de ser uma avaliação responsiva, que estabeleceria os seus limites e parâmetros por meio de negociações entre os grupos de interesse, ao contrário do que acontece nos modelos tradicionais, nos quais os parâmetros são definidos a priori. Por isso, diz-se que essa é uma avaliação responsiva, pois as reivindicações dos grupos são o foco e o eixo em torno do qual se organiza a pesquisa avaliativa.

(Kantorski et al., 2009). Metodologicamente, seguiria a proposta construtivista, com suas raízes no paradigma da investigação e na hermenêutica.

Os grupos de interesses, chamados de *stakeholders* nessa teoria, podem ser instituições e grupos ou indivíduos potencialmente beneficiários ou vítimas do processo avaliativo. Guba e Lincoln (2011) identificam três grupos de interesse: agentes (pessoas que produzem e implementam o serviço, são conhecidos também como equipes); os beneficiários (sujeitos que se beneficiam com o uso do serviço) e as vítimas (indivíduos afetados negativamente pelo serviço).

O caráter responsivo e participativo da Avaliação de Quarta Geração propicia uma ação mais ativa dos interessados, já que estes partilham decisões com o pesquisador e participam das diferentes etapas da avaliação. Por isso, tem-se a ampliação do uso da avaliação como um mecanismo de transformação social neste modelo. Como os interessados participam de forma implicada em todo o processo, eles podem, enquanto protagonistas, apropriar-se dos resultados oriundos da avaliação para promover mudanças sociais que atendam suas demandas e interesses (Kantorski et al., 2009).

Para realizar uma avaliação construtivista e responsiva, Guba e Lincoln (2011) propõem o método hermenêutico dialético. Segundo os autores, ele é hermenêutico porque tem caráter interpretativo e dialético porque busca fazer comparação e síntese dos pontos de vista diferentes. A intenção é chegar a um consenso a partir das diversas perspectivas, quando isso não é possível, busca-se externar e esclarecer as diferentes visões.

Assim, a avaliação de quarta geração, ao conceber a produção de conhecimento por meio da participação ativa dos grupos de interesse, acaba por renunciar ao controle sobre o processo de avaliação, reconhecendo que essa avaliação é uma construção, diferentemente dos paradigmas hegemônicos, com bases no positivismo, que concebem a avaliação como algo linear, exageradamente técnica e replicada. Ontologicamente, o paradigma de quarta geração, de caráter relativista, sustenta que existem múltiplas realidades socialmente construídas, não governadas por nenhuma lei natural.

4.3 AVALIAÇÃO PÓS-CONSTRUTIVISTA

A abordagem experiencial, pensada por Raul Lejano, está ancorada no paradigma interpretativo pós-construtivista (Cruz, 2019). Contrapõe-se ao modelo positivista, na medida em

que produz conhecimento a partir da experiência e defende uma avaliação dotada de resultados que superem as análises estatísticas, as quais buscam medir eficácia, eficiência e efetividade da política. Isso ocorre quando há aproximação entre o texto e o contexto, entre teoria e experiência, de forma que, nessa perspectiva, não há como se fazer a análise de uma política fora de seu contexto (Lejano, 2012). O modelo experiencial, portanto, fornece um importante canal para a formulação de políticas, pois permite uma maior imersão no contexto da política e, por isso, responde às condições reais, não pré estabelecidas por modelos, de acordo com o contexto no qual a política ou programa se insere.

Para superar os limites intrínsecos ao modelo positivista, Lejano (2012) propõe uma avaliação que tenha a experiência como elemento central nas formulações teórico metodológicas. Tal postura implica mudança no desenho da avaliação, que deverá moldar-se para abranger toda a complexidade advinda da experiência trazida pelos diversos sujeitos. Nesse sentido, superar os limites das avaliações hegemônicas implica também repensar a primazia das técnicas quantitativas e adotar metodologias qualitativas para assimilar e analisar as múltiplas dimensões da experiência (Cruz, 2019)

A perspectiva pós-construtivista, através de uma análise hermenêutica-holística, concebe a avaliação através de uma perspectiva contra-hegemônica, na qual a política é situada como parte de um contexto. Cabe ao avaliador não um julgamento da política, mas sim ver a política através da compreensão dos sujeitos sobre essa mesma política. Dessa forma, o conhecimento produzido é diferente das propostas hegemônicas, que produzem resultados estatísticos que atestam parâmetros de eficácia, eficiência e efetividade das políticas.

Raul Lejano (2012) vai além de analisar a identificação e interpretação das visões dos agentes. Ao propor que a avaliação de uma política deve se fundamentar além da concepção da política, mas sobretudo na sua prática. Assim, apresenta um modelo de análise política fundamentado na experiência, que pode se utilizar de metodologias quantitativas, da estatística mas, sobretudo, de metodologias qualitativas, no sentido de analisar a política sobre a ótica da experiência, o que, segundo o autor, possibilita alcançar uma maior profundidade e densidade na investigação.

Metodologicamente, a avaliação pós-construtivista deve ser realizada por meio da Descrição Densa, modelo proposto pelo antropólogo Clifford Geertz. Busca-se, com ela, descrever o objeto de estudo a partir dos significados atribuídos pelos sujeitos e, assim, obter uma descrição

das diversas particularidades dos fatos estudados. Caracteriza-se como densa porque objetiva demonstrar toda a complexidade do objeto de estudo e, mais do que interpretar, esta descrição revela nuances até então não percebidas, além de evidenciar aspectos da política a partir da experiência dos sujeitos e integra, de forma consistente, teoria e experiência, relacionando as prescrições do programa com a descrição densa do contexto político.

De acordo com Rodrigues (2016), a proposta de Raul Lejano é inovadora e polêmica. Inova ao trazer referenciais teórico-metodológicos que integram as perspectivas quanti e quali na avaliação, o que permite alcançar um nível mais profundo de compreensão. É polêmica por questionar o paradigma positivista de avaliação e apontar os limites desse modelo hegemônico. A perspectiva pós construtivista, de Raul Lejano, e a perspectiva de avaliação de quarta geração, de Guba & Lincoln, apesar de apresentarem diferenças paradigmáticas, possuem também aproximações, sobretudo no que se refere a participação de grupos de atores interessados na política na avaliação, e a essencial importância dos contextos locais. No entanto, estrutura-se de forma mais interpretativa e hermenêutica. Ela contrapõe analiticamente o texto com a interpretação da experiência corriqueira da política pública, a partir do ponto de vista dos atores sociais envolvidos. Este modelo constituiu-se como base epistemológica para a Avaliação em Profundidade (Gussi, 2019).

4.4 AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE

Também como uma resposta às perspectivas hegemônicas de avaliação, que abusam da lógica linear, dos métodos econométricos, da mensuração de objeto de estudo e etc, que acabam por limitar a percepção de uma política, cuja complexidade apresenta uma multiplicidade de atores envolvidos, de etapas e fases, se desenvolve a proposta da Avaliação em Profundidade.

É uma proposta na qual a produção do conhecimento não é linear, em que as hipóteses da pesquisa são produtos de um processo interativo entre o empírico e a reflexão construída do pesquisador e dos sujeitos da pesquisa, “nas quais a teoria emerge da prática e os dados provêm de fontes diversificadas de informação: entrevistas, *surveys*, observações de campo, recursos audiovisuais, grupos focais” (Rodrigues, 2016; p. 106). A influência da hermenêutica permite que a realidade estudada, vivenciada pelo pesquisador informe o que é mais importante à sua análise,

tendo o avaliador que estar aberto ao que vivencia, pois é desta participação direta que resulta uma boa ou má avaliação.

A proposta da avaliação em profundidade segue o modelo experiencial proposto por Raul Lejano (2012) que, metodologicamente, não se preocupa demasiadamente com a elaboração de hipóteses, mas que considera a priori alguns pressupostos percebidos pelo pesquisador nas explorações dos trabalhos de campo. Trata-se de uma proposta sobretudo qualitativa, com forte inspiração etnográfica, mas que admite a integração com procedimentos quantitativos. Por ser uma perspectiva de avaliação extensa e ampla, é considerada densa, pela proposta de abordagem interpretativa que preza pela busca de significados da política estudada tanto para os que a formulam, quanto para os que executam e vivenciam, mas também pela proposta de investigação das etapas institucionais da política.

Devido ao seu caráter hermenêutico interpretativista, este modelo objetiva alcançar os sentidos da política com base na perspectiva dos diferentes sujeitos e a partir dos contextos nos quais estão inseridos. Para conseguir apreender toda a complexidade da política ou do programa, a Avaliação em Profundidade é extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional. (Cruz, 2019; Rodrigues, 2016).

Por ser extensa e ampla, sua análise não pode se restringir à averiguação do cumprimento ou não de metas estabelecidas. Quanto à densidade, assim como o modelo Pós-Constructivista de Raul Lejano, a avaliação em profundidade utiliza-se da descrição densa de Clifford Geertz para apreender os significados da política para aqueles que a constroem. O fato de ser multidimensional pressupõe abordagem multi e interdisciplinar e metodologias qualitativas (Rodrigues, 2008).

Através da investigação de eixos de análise considerados principais busca-se entender os motivos que levam à falibilidade de políticas e instituições. Assim, de maneira densa, deve-se penetrar nas dimensões da política por meio dos quatro grandes eixos de análise: 1) conteúdo da política e/ou do programa, contemplando sua formulação, bases conceituais e coerência interna; 2) trajetória institucional; 3) espectro temporal e territorial abarcado pela política ou programa e 4) análise de contexto de formulação dos mesmos.

A análise do conteúdo da política é composta por três dimensões centrais: a formulação da política, com foco nos objetivos e nos critérios utilizados para sua implantação, acompanhamento e avaliação; os conceitos que delineiam os paradigmas da política; e a verificação da coerência interna, caracterizada pelo cotejamento da base conceitual com os critérios

estabelecidos. Na prática, esta última fase é o exame do material institucional, que pode ser mais produtiva e densa se aliada a entrevistas com sujeitos que participaram da construção da política (Rodrigues, 2016).

Na análise do contexto de implementação da política, prioriza-se o estudo dos contextos político e econômico vigentes nas esferas local, regional, nacional e internacional. Essa análise elucidada a definição da política articulando-a com os aspectos econômicos, sociais e culturais existentes durante o planejamento e a execução da política estudada. (Rodrigues, 2016).

Ao analisar o eixo da trajetória, o avaliador deve atentar para como as diretrizes gerais da política são interpretadas localmente e se há discrepâncias entre as concepções presentes na formulação da política, sobretudo nas esferas superiores, e aquelas utilizadas na implementação da política em determinado território. Com base no conceito elaborado por Pierre Bourdieu, a noção de trajetória traz a ideia de que a política não tem sentido único e está sujeita a ressignificações nos vários espaços institucionais que percorre, desde a sua concepção até sua operacionalização final. (Gussi, 2008; Rodrigues, 2016).

Fortemente ligado ao eixo da trajetória, o espectro temporal e territorial relaciona-se ao percurso feito pela política ao longo das vias institucionais e dos espaços socioculturais durante sua implementação. Ao analisar esse eixo, o avaliador procura apreender a configuração temporal e territorial da política para confrontar seus objetivos gerais com as especificidades locais. (Rodrigues, 2008).

A atenção primeira deve ser dada ao material institucional, aos textos das políticas e dos demais documentos oficiais referidos à situação em estudo, para depois se fazer a análise de contexto (apreensão do contexto político-econômico-social específico), e em seguida acompanhar a trajetória da política, percebendo como a política é compreendida nas diferentes esferas, observando suas mudanças e permanências. Analisadas as dimensões mais técnicas da perspectiva avaliativa em profundidade, parte-se para a pesquisa de campo intensiva, de caráter etnográfico, utilizando-se de entrevistas aprofundadas, que é o que permite entender a experiência dos sujeitos, sobre como a política é vivenciada no cotidiano pelos seus atores e atrizes sociais.

Na perspectiva dessa avaliação, mais do que classificar uma política como adequada ou não, importa saber como o programa se desenvolve, quem são seus destinatários, qual sua abrangência e efeitos e se os dados encontrados apontam para a construção de novos parâmetros que permitam a elaboração de uma avaliação ampla, densa e profunda. Tais indicadores são estabelecidos a partir

de dados qualitativos e da apreensão das subjetividades dos atores participantes da política (Cruz, 2019).

A complexidade das políticas exige uma avaliação profunda, detalhada. Do contrário, várias de suas particularidades e contradições podem passar despercebidas. Conforme afirma Rodrigues (2008), analisar permite “detectar alguns momentos da trajetória de uma política ou programa, considerados cruciais para seu bom desempenho e continuidade, a saber: “discrepâncias semânticas”, e a perspectiva da avaliação em profundidade permite “discutir processos, resultados, impactos, de determinadas políticas e programas, em um contexto de pobreza, de desigualdades e de exclusões estruturais, em um cenário de ajustes e de crises, sendo difícil isolar fatores e estabelecer causalidades”. (Carvalho; Gussi, 2011).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao estudar os diferentes modelos de avaliação de políticas públicas, percebe-se que eles estão ancorados em determinadas concepções de Estado, de política e de participação social. Dessa forma, não se pode compreender a avaliação como um campo neutro, já que, quando decide por certo modelo, o avaliador opta também por estudar a política e seus atores tendo como ponto de partida as noções de Estado, da finalidade da política, de cidadania, de ciência e de si mesmo, enquanto avaliador e pesquisador, trazidas pelo modelo escolhido. O avaliador lê a realidade através do paradigma adotado e produz conhecimento a partir desse local, o que inviabiliza a ideia da neutralidade.

As perspectivas de avaliação discutidas no presente artigo apresentam características metodológicas, ontológicas e epistemológicas próprias. Possuem também, mesmo que de maneira implícita, um posicionamento político, e alimentam tomadas de decisões dentro de um contexto político. Assim, alguns questionamentos emergem ao longo das discussões acerca das propostas avaliativas: qual significado a Avaliação de Políticas Públicas assume no contexto ideológico do Neoliberalismo? A quem atendem os propósitos do processo de avaliação? Quem deve participar das avaliações?

A Avaliação de Impacto, embasada no positivismo, não é neutra, pois avaliar com foco em dados quantitativos, que aferem eficiência, efetividade e eficácia a partir de metas traçadas por organismos de financiamento internacionais é ancorar-se em um modelo que, por exemplo, conta

com pouca participação social na avaliação, defende a presença mínima do Estado e não leva em conta as especificidades locais ao classificar uma política como adequada ou inadequada.

Já os modelos que se fundamentam em outros paradigmas pressupõem maior participação dos sujeitos envolvidos na política, seja por se apropriarem de várias etapas no processo avaliativo, seja por se apropriarem dos resultados da pesquisa com o intuito de promover mudanças sociais genuínas. Dentre esses modelos, destaca-se a Avaliação em Profundidade que, em seus quatro eixos analíticos, produz um retrato denso e amplo da política ao unir aspectos econômicos, sociais e culturais advindos da análise de materiais oficiais e da experiência dos sujeitos imersos na política em estudo.

No contexto político econômico atual, as perspectivas de avaliação podem assumir um caráter legitimador da racionalidade Neoliberal, como no caso dos modelos hegemônicos, ou podem servir como um instrumento de cidadania e democracia, comprometidos com a mudança social, no sentido de fornecer informações e conhecimento para os grupos sociais, na intenção de embasar suas lutas por direitos, como no caso das perspectivas contra-hegemônicas.

As respostas para questionamentos acima citados passam pela escolha dos paradigmas de avaliação que serão utilizados pelos pesquisadores, de acordo com suas concepções políticas, com suas visões de mundo. Mais do que uma preferência por um método, a escolha de perspectiva avaliativa pressupõe um posicionamento político do avaliador, que vai se refletir na sua pesquisa avaliativa, seja legitimando a racionalidade do Estado Neoliberal, seja comprometida com a mudança social, fortalecendo as lutas dos grupos sociais.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Alba Maria Pinho; GUSSI, 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).

CAVALCANTE, Lúvia Teixeira Canuto; OLIVEIRA, Adélia Augusta Souto de. Métodos de revisão bibliográfica nos estudos científicos. **Psicol. rev.** (Belo Horizonte), Belo Horizonte, v. 26, n. 1, p. 83-102, abr. 2020. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-11682020000100006&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 02 jun. 2024. <https://doi.org/10.5752/P.1678-9563.2020v26n1p82-100>.

CRUZ, Danielle Maia. Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **Revista AVAL**, Fortaleza, v. 1, n. 15, p. 160-173, jun. 2019.

Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/41553/99012>. Acesso em: 05 abr. 2022.

DUARTE, Samuel Correa; BARBOSA, Lia Pinheiro. POLÍTICAS PÚBLICAS: modelos e elementos constitutivos. **Cadernos Cajuína**, [S.L.], v. 8, n. 1, p. 1-32, 4 abr. 2023. Cadernos Cajuína. <http://dx.doi.org/10.52641/cadcajv8i1.75>. Disponível em: <https://v3.cadernoscajuina.pro.br/index.php/revista/article/view/75>. Acesso em: 23 maio 2024.

FURTADO, Juarez Pereira. Um método construtivista para a avaliação em saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 6, n. 1, p. 165-181, 2001. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-81232001000100014>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/PMw3HTMsmxzHLsJYWYdS6Bp/?lang=pt>. Acesso em: 28 mai 2022.

GUBA, Egon G. e LINCOLN, Yvonna. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2011.

GUERRA, Avaetê de Lunetta e Rodrigues. METODOLOGIA DA PESQUISA CIENTÍFICA E ACADÊMICA. **Zenodo**, [S.L.], v. 1, n. 2, p. 149-159, 12 ago. 2023. Zenodo. <http://dx.doi.org/10.5281/ZENODO.8240361>. Disponível em: <https://revistaowl.com.br/index.php/owl/article/view/48/53>. Acesso em: 01 jun. 2024.

GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito. **Revista AVAL**, Fortaleza, n. 1, p. 29-37, 2008. Disponível em: <http://www.avalrevista.ufc.br/index.php/revistaaval/article/view/5> Acesso em: 06 abr. 2022

GUSSI, Alcides Fernando. Outras epistemologias e metodologias para avaliar políticas públicas: a experiência do mestrado de avaliação de políticas públicas - MAPP da Universidade Federal do Ceará. **Revista AVAL**, Fortaleza, v. 2, n. 16, p. 168-183, jul/dez 2019. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/aval/article/view/42843>. Acesso em: 06 abr. 2022.

JANNUZZI, Paulo. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.

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

KANTORSKI, Luciane Prado et al. Avaliação de quarta geração: contribuições metodológicas para avaliação de serviços de saúde mental. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, [S.L.], v. 13, n. 31, p. 343-355, dez. 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1414-32832009000400009>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/kDPwmnC7zPzxHrB8ZKPKgQB/?lang=pt>. Acesso em: 28 maio 2022.

KOHL-SANTOS, Priscila.; MOROSINI, Marília Costa. O REVISITAR DA METODOLOGIA DO ESTADO DO CONHECIMENTO PARA ALÉM DE UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA. **Revista Panorâmica online**, [S.L.], v. 33, 2021. Disponível em:

<https://periodicoscientificos.ufmt.br/revistapanoramica/index.php/revistapanoramica/article/view/1318>. Acesso em: 2 jun. 2024.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para Análise de Políticas Públicas**: a fusão de texto e contexto. Campinas: Arte Escrita, 2012.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Novas perspectivas de avaliação de políticas públicas. **Revista AVAL**, Fortaleza, n. 1, p. 18-119, 2008, Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/22892>. Acesso em: 25 jun. 2022.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Revista Desenvolvimento em Debate**, [S.L], v. 4, n. 1, p. 102-155, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31893>. Acesso em: 25 jun. 2022.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico-metodológico da pesquisa avaliativa. SILVA, Maria Ozanira (Org). **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Construindo uma proposta metodológica participativa para desenvolvimento da pesquisa avaliativa: uma contribuição da teoria crítica para a prática do serviço social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 222-233, 2012. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/12661>. Acesso em: 19 jun. 2022.

SOUSA, Angélica Silva de; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; ALVES, Laís Hilário. A PESQUISA BIBLIOGRÁFICA: princípios e fundamentos. **Cadernos da Fucamp**, Monte Carmelo, v. 20, n. 43, p. 64-83, 2021. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2336>. Acesso em: 02 jun. 2024.

SOUZA, Lincoln Moraes. **Três ensaios sobre Avaliação de Políticas Públicas**. Natal: Editora UFRN, 2014.

SPINK, Peter. **Avaliação democrática**: propostas e práticas. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS, 2001. (Coleção ABIA, Fundamentos de Avaliação N°3). Disponível em: <http://www.abiaids.org.br/img/media/colecao%20fundamentos%20avaliacao%20N3.pdf>