

## **AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: modelos tradicional e pluralista**

**Dinah dos Santos Tinôco**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

**Lincoln Moraes de Souza**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

**Alba Barbosa de Oliveira**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:** modelos tradicional e pluralista.

**Resumo:** A avaliação de políticas públicas tem sido adotada no Brasil, principalmente a partir da segunda metade dos anos 1990, seguindo uma tendência mundial. Todavia, a literatura sobre avaliação quanto aos aspectos teóricos e metodológicos é ainda limitada no país. Este artigo tem como objetivo contribuir com algumas questões e reflexões sobre o assunto, especialmente a partir da literatura especializada de origem europeia. Em relação aos modelos, destacam-se a chamada avaliação tradicional, que contempla a avaliação dita gerencialista e a denominada avaliação de quarta geração, envolvendo a visão pluralista, cuja participação de múltiplos atores no processo de avaliação vem sendo enfatizada.

**Palavras-chave:** Avaliação, metodologias, políticas públicas.

**PUBLIC POLICIES EVALUATION:** traditional and pluralist models.

**Abstract:** Public policies evaluation has been used, in Brazil, especially from the 1990's onwards, following an international tendency. However, literature regarding the theoretical and methodological aspects of evaluation is still rather limitedly produced in the country. This article aims at presenting and discussing the evaluation of public policies while contributing with concepts, methodologies and analytic categories under the scope of the specialized literature, particularly the European one. It also aims at establishing relations between some of the models and higher education evaluation in Brazil. The concept of evaluation is polysemic and can include the creation of a program; formative or corrective evaluation; and conclusive or comparative evaluation. Among the models, the ones that stood out were the traditional evaluation and the pluralist one. The latter has been gaining emphasis recently because of the engagement and participation of multiple individuals.

**Keywords:** Evaluation, methodologies, public policies.

Recebido em 01.04.2011 Aprovado: 10.10.2011

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado vem sendo alvo de amplas transformações, objeto de sucessivas reformas administrativas, redefinição de estruturas, presença de novos atores nas ações públicas (ONG's, empresariado, etc) reformulação e inovação de processos e de instrumentos de gestão, que se generalizaram em âmbito mundial. Nesse contexto, a avaliação de políticas públicas parece ter encontrado um lugar de destaque para onde convergem as expectativas quanto à sua utilidade e oportunidade. Segundo Kressler (1998, p. 1):

A avaliação é uma atividade infinitamente complexa visto que encerra em si mesma a complexidade de toda e qualquer política, cujos objetivos são variados, os atores numerosos, os instrumentos diversificados, enquanto os resultados são, principalmente, decepcionantes.

A incapacidade das políticas cumprirem os resultados esperados tem sido observada reiteradamente na literatura especializada, tornando ainda mais premente e necessária a atividade avaliativa.

Segundo Perret (2001) a avaliação é uma atividade polissêmica, que se aplica a objetos diversos: políticas, programas e projetos; em diferentes domínios da ação pública (educação, saúde, meio ambiente, segurança etc.) e em espaços geográficos de abrangência variável (local, regional, nacional e internacional). E, seguindo direta ou indiretamente os passos de Scriven (1967) ressalta que é uma atividade motivada por diferentes finalidades: 1) uma avaliação pode visar esclarecer o planejamento da concepção de um programa ou política; 2) elucidar os seus processos de implementação - avaliação formativa ou corretora e, principalmente; 3) apreender os seus resultados - avaliação de balanço e conclusiva. (SUBIRATS, 1994; PERRET, 2001).

A primeira concepção tem por preocupação principal descobrir as debilidades ou os aspectos problemáticos do planejamento do programa para promover ajustes. A segunda, pode ser chamada de estudos de implementação, visto que pretende analisar o funcionamento real do programa e os aspectos a ele relacionados. Visa conhecer as dificuldades e os pontos críticos para favorecer melhorias e aperfeiçoamentos. A terceira, busca informações sobre os resultados finais da política ou do programa e, assim, permitir um julgamento sobre o seu valor global e comparar resultados obtidos com objetivos definidos anteriormente. (SUBIRATS, 1994).

No passado, a avaliação era assemelhada a um teste ou descrição e, posteriormente, como uma pesquisa na área de ciências sociais ou, para usar os

termos de Weiss (1978) já na década de 1970, pode ser tratada como uma investigação avaliativa. Perret (2001, p.8), por exemplo, vai se referir a “uma maneira de agir (démarche) de caráter institucional e com uma visão operacional” e vê a avaliação na perspectiva de “pesquisa avaliativa” (recherche evaluative). Por pesquisa avaliativa, designa métodos e técnicas das ciências sociais aplicadas à análise dos efeitos da ação pública. Essa pesquisa busca responder às questões colocadas pelos proponentes políticos no âmbito do projeto de avaliação. Dessa forma, parte do planejamento da avaliação deve dispor de uma direção encarregada de sua condução, bem como de questões que devem guiar os estudos avaliativos que conduzem à elaboração de um relatório.

A avaliação, em alguns casos, pode também ser concebida como um instrumento de caráter operacional; é mais pontual e menos compreensiva que a pesquisa avaliativa. Algumas práticas ditas avaliativas, de fato, apenas aplicam instrumentos que visam a mensuração de alguns elementos valorizados pelos experts. É o caso dos exames nacionais aplicados com fins avaliativos, como o Exame Nacional do Ensino Médio-ENEM. Neste caso, a avaliação é praticamente reduzida a testes, e materializa de certa forma, o que Guba e Lincoln (1989) chamam de avaliação de primeira geração.

O presente artigo tem por objetivo principal apresentar e discutir alguns aspectos metodológicos sobre a avaliação de políticas públicas. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, baseada principalmente na literatura europeia. Pretende, igualmente, ressaltar a avaliação enquanto uma tendência que vem sendo fortalecida em âmbito mundial. Neste sentido, o texto foi estruturado em quatro seções, incluindo esta Introdução que é a primeira; a segunda conceitua a avaliação sob diferentes ângulos de acordo com a literatura especializada; a terceira aborda os principais modelos de avaliação, com destaque para a avaliação tradicional e a avaliação pluralista, bem como os paradigmas que lhes dão suporte; a quarta e última enfatiza algumas questões e aponta tendências gerais da avaliação à guisa de conclusão.

## 2 AVALIAÇÃO SOB ÂNGULOS DIFERENTES

A avaliação de políticas públicas é exercida desde o início do século XX nos países anglo-saxões, como os Estados Unidos, pioneiros na difusão de seus resultados. Utilizou-se, em princípio, testes, descrições, métodos experimentais e técnicas de análise quantitativas para apreender a eficácia de variáveis de impacto, em amostras de beneficiários e de não beneficiários de programas governamentais, dentre outros procedimentos. Segundo Guba e Lincoln (1989), a avaliação de primeira geração era caracterizada por testes de medição, seja de aspectos relativos a componentes

curriculares das escolas, seja quanto a coeficientes de inteligência, ou até medidas para aferir a idade mental das crianças; a **avaliação de segunda geração aprofunda os aspectos referentes à medição**, incorporando elementos descritivos sobre parâmetros, pontos fortes e fracos em relação aos objetivos estabelecidos, introduz o que se conhece hoje por avaliação formativa; a **terceira geração incorpora um elemento que se tornou atualmente essencial, o julgamento; tanto os objetivos como os desempenhos esperados devem possibilitar estabelecer juízos sobre a avaliação**. Inúmeras escalas, parâmetros e modelos foram criados para esse propósito. Por fim, a **avaliação de quarta geração, de base construtivista, adota métodos qualitativos e participativos e incorpora os anseios, expectativas e visões dos stakeholders, que devem participar desde a concepção da avaliação: informações privilegiadas, formas de interpretação das mesmas, resolução de conflitos, tratamento das divergências entre os participantes, em um processo de negociação permanente**.

Os países europeus e latino-americanos passaram a utilizar sistematicamente a avaliação mais recentemente, principalmente a partir dos anos 1990. As agências internacionais têm difundido e requerido a avaliação como elemento condicionador de seus empréstimos. Sua importância e disseminação se tornaram estratégicas, constituindo-se em um meio de obter informações a respeito das atividades por elas financiadas. (PERRET, 2001).

No Brasil, a avaliação também tem sido ampliada como prática sistemática de programas e projetos financiados por agências nacionais e internacionais. Alguns setores têm apresentado avanços, como a educação. Desde 1996, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, mecanismos de avaliação da educação foram adotados em todo o país. **Dos anos 1990 em diante, as reformas da gestão pública passaram a exigir a aplicação de instrumentos de avaliação, sincronizados com a ótica produtivista, que guia a sociedade mercantil no âmbito das reformas de cunho neoliberal, abrindo espaço para uma avaliação gerencial, na qual métodos e parâmetros das empresas privadas servem de modelos a serem adotados pelo serviço público no âmbito das organizações públicas**.

No tocante ao tipo de avaliação situada no tempo, segundo Mény e Thoenig (1989), encontra-se a avaliação ex-ante ou a priori, e ex-post ou a posteriori. A avaliação ex-ante é prospectiva e constitui um instrumento de ajuda à decisão. Esse tipo de avaliação ajuda os decisores a efetuar escolhas sobre investimentos muito elevados como armamentos militares, estradas, meios de transportes, entre outros. Quanto à avaliação ex-post, diferentemente da anterior, é retrospectiva, busca apreender os impactos gerados por uma

política pública, a relação entre as realizações públicas e seus impactos no meio social e natural. Trata da eficácia externa da ação pública.

A avaliação ex-post, de balanço ou conclusiva consiste em:

Identificar e medir os efeitos próprios de uma ação, com vistas a estabelecer um julgamento sobre o êxito ou o fracasso da intervenção pública, se o problema foi erradicado ou resolvido, se os objetivos foram ou não atingidos. (MÉNY; THOENIG, 1989, p. 287, tradução nossa).

Avaliar uma política pública, portanto, consiste para os autores referidos em apreciar os efeitos atribuídos a uma intervenção governamental, no domínio da vida social e do meio ambiente físico. E o analista poderia ter o suporte de: técnicas de exploração, que seriam as das ciências sociais como estudos de caso, estudos de série, etc.; planos de investigação ou experimento ao se tratar a política pública como hipótese de mudança. Outros autores como Jean Leca (apud KRESSLER, 1998) explicam que a avaliação pode se apresentar tanto como um julgamento de resultados, quanto como um instrumento de melhoria do policy process.

Ainda para Mény e Thoenig (1989), a avaliação pode ser diferenciada segundo a atitude do avaliador e as suas funções junto ao processo avaliativo. Neste sentido, haveria: a atitude descritiva (realização de inventário e lista dos efeitos em um período de tempo e o avaliador procura apenas fornecer dados, busca a neutralidade, não estabelece julgamento sobre êxito ou fracasso da intervenção); a atitude clínica (se aprofunda mais que a anterior, pois além do registro dos resultados, explica por que um objetivo proposto foi alcançado e por que os objetivos não buscados o foram. Estabelece prioridade para os parâmetros correspondentes ao objetivo buscado e olvida os efeitos ligados a outros parâmetros, além de procurar descobrir as diferenças entre a meta perseguida e a realizada); atitude normativa (o avaliador adota os valores eleitos por ele mesmo para se referenciar na medição dos resultados observáveis; isso pode ocorrer por diversas razões, até pela falta de clareza dos objetivos da política); a atitude experimentalista (procura relações estáveis de causalidade em termos do conteúdo da política e o conjunto de efeitos no terreno, adotam-se as variáveis independentes como causas e as dependentes como efeitos). É a postura mais ambiciosa.

**Os citados autores observaram que são raras as políticas públicas que dispõem desde o início de dispositivos de coleta de dados sobre seus impactos. Por isso, os avaliadores devem construir indicadores de efeitos, de forma direta, ou indicadores indiretos provenientes de outras fontes como estatísticas**. E esse é justamente um aspecto problemático que

pode suscitar questões: Quais indicadores refletem melhor os impactos da política? Como garantir que os impactos observados se devem à política em foco e não a outras políticas, ou até mesmo à evolução natural dos acontecimentos?

A teoria de mudança pode ser compreendida como uma relação de causa e efeito presente nos dispositivos que regem a ação pública (MÉNY; THOENIG, 1989). Chevalier (2005) vê a mudança social como um conjunto de processos que podem ser positivos, ou negativos, inovadores ou regressivos, mas que modificam os equilíbrios sociais. O autor sugere aproximar o conceito de mudança social ao de inovação:

A mudança social implica de fato em todo caso um elemento de inovação em relação ao estado prévio da sociedade, e o desenvolvimento de práticas inovadoras é uma alavanca de mudança social. (CHEVALIER, 2005, p. 383, tradução nossa).

É preciso ressaltar, todavia, que os adeptos da teoria da mudança social atribuem um poder relevante ao Estado em realizar transformações na sociedade, é o caso da teoria e do método de análise conhecidos como análise sequencial de políticas públicas (BRAUD, 2006), que veem a política composta por fases que se sucedem no tempo (formulação, implementação e avaliação). Porém, os partidários da análise estratégica apresentam uma visão menos otimista do Estado e de sua ação, a qual é vista como marginal, capaz apenas de acompanhar as mudanças sociais. Diversos autores colocam-se nessa posição, destacando-se Crozier (1991), Kingdon (2006) entre outros.

A seção seguinte aborda os principais modelos de avaliação e destaca os paradigmas a eles associados.

### 3 PARADIGMAS E MODELOS DE AVALIAÇÃO

Os paradigmas são geralmente utilizados para especificar características e tendências dos modelos de análise. Inspirados na noção concebida por Thomas Kuhn para a pesquisa científica, os paradigmas compreendem, em geral, princípios metafísicos, hipóteses, metodologias e instrumentos. (BOUSSAGUET; JACQUOT; RAVINET 2006).

A seção seguinte destacou dois principais paradigmas com vistas a elucidar as bases epistemológicas que lhes fundamentam. As duas seções subseqüentes explicam os modelos de avaliação com destaque para o tradicional e o pluralista, sendo que o primeiro apresenta mais afinidade com o paradigma positivista e o segundo com o paradigma construtivista. Esses aspectos podem ser observados nas análises que seguem.

#### 3.1 Paradigmas: positivista e construtivista

Embora existam outras concepções que não a positivista quanto à existência da realidade e de sua explicação, como é o caso do marxismo; na literatura de políticas públicas está mais presente a postura ou visão predominantemente positivista, com suas leis supostamente imutáveis ou pouco variáveis, que se impõem a todos e daí o foco da atenção voltar-se para a mesma. Assim, o homem seria condicionado pelo meio e com uma visão determinista do mundo social. O conhecimento sendo apenas algo objetivo, observa-se uma independência entre o sujeito e o objeto de estudo. (PERRET; SÉVILLE, 2007).

No outro polo, estaria o construtivismo mais extremado, afirmando que a realidade não existe e refere-se à invenção da realidade a partir da visão de mundo dos indivíduos. Os construtivistas moderados, por sua vez, não aceitam nem rejeitam a hipótese da realidade objetiva. Porém, essa realidade não seria independente do espírito, da consciência daquele que a observa. Para os construtivistas o mundo social é feito de interpretações. Essas interpretações se constroem “pela interação entre atores em contextos particulares”. (PERRET; SÉVILLE, 2007, p. 17).

As abordagens construtivistas criticam a avaliação tradicional em razão de dois aspectos dignos de consideração: o caráter multiforme das situações estudadas e a pluridimensionalidade dos problemas objetos de análise, atualmente muito mais transversais que setoriais, bem como a diversidade de visões possíveis devido aos atores envolvidos, ou seja, variedade de maneiras de apreensão do real e dos valores em que se baseiam. (LASCOUTES, 1998).

É possível distinguir, em termos de predominância, dois principais modelos de avaliação quanto à perspectiva dos atores nela engajados e dos métodos utilizados: a avaliação tradicional e a avaliação pluralista, segundo Pierre Lascoumes (1998) ou, no sentido mais geral, esta última está mais ligada à avaliação de quarta geração, como a denominam Guba e Lincoln (1989). Esses modelos correspondem, em linhas gerais, a posturas ou paradigmas positivistas e construtivistas.

#### 3.2 Modelos de avaliação: avaliação tradicional

A avaliação tradicional é considerada uma avaliação técnica, enfatiza os efeitos da política, mediante pesquisa do sistema causal que busca explicar o seu funcionamento. Neste tipo de avaliação ocorrem também dificuldades, visto que é a expertise de um ou mais avaliadores, selecionados segundo medidas de performance anteriores que deve garantir a pertinência do conhecimento e dos julgamentos produzidos. A “boa metodologia” guarda relação com o “bom expert”. (LASCOUTES, 1998, p. 24). A ele cabe a responsabilidade da escolha dos métodos, visto como objetivos e neutros.



No âmbito da avaliação tradicional, destaca-se o método experimental que aplicado à avaliação de uma política pública consiste em se estabelecer duas amostras homogêneas, uma submetida à ação pública e a outra não. Quando a política alcança a maturidade, uma medida dos efeitos a ela relacionados é operada sobre a amostra experimental, que será confrontada com o estado da outra amostra. (SANTO; VERRIER, 1993).

Adeptos também do processo experimental Mény e Thoenig (1989, p.309, tradução nossa) esclarecem esse processo:

Identificar o objeto a avaliar, medir as variações possíveis, comparar o que se passou com o que teria se passado se a autoridade pública não tivesse intervenido, explicar o que se passou ocorreu [...]. A ação pública é tratada como uma hipótese de mudança do tecido social e físico.

A avaliação tradicional foi designada por Turgeon (1998, p. 198, tradução nossa), de avaliação “prêt a porter”, visto que pode ser aplicada a contextos diversos e corresponderia à postura positivista. Nota-se que o autor enfatiza os resultados:

A avaliação é aqui normativa, experimental e de balanço. Ela visa a identificar a posteriori se o programa ou a política: a) produz o impacto almejado; b) encontra seus próprios objetivos; c) fornece um rendimento (custos/ impactos) interessante e d) não poderia ser substituída por soluções alternativas menos dispendiosas. (TURGEON, 1998, p. 198, tradução nossa).

Retomando as contribuições de Mény e Thoenig (1989), dois tipos de dimensão de tempo podem ser adotados nas avaliações:

1) O corte longitudinal, ou seja, considerar diversos momentos após o começo da intervenção pública e mesmo um momento anterior à intervenção (t0; t1;t2...tn).

2) O corte transversal ou instantâneo, isto é, em um único momento depois que a intervenção ocorreu. Todavia, nesse caso deve-se pesquisar dois tipos de população, com características idênticas, aquela que foi objeto de intervenção (grupo alvo) e outra que não foi (grupo controle), para observar as diferenças.

Todavia, a validação interna e externa dos processos utilizados constitui uma questão delicada e deve ser cuidadosamente considerada tanto em relação a fatores capazes de influenciar a população estudada no primeiro caso, quanto no segundo, quando o processo mostrou-se capaz de

generalização para outros contextos, no caso se as mesmas causas apresentaram os mesmos efeitos.

A administração pública adota principalmente a avaliação tradicional, embora algumas experiências de avaliação participativas, incorporando elementos da avaliação pluralistas também estejam presentes, sobretudo em âmbito municipal de governo.

A avaliação tradicional, de tipo gerencial, foi incorporada no âmbito das reformas do Estado, introduzidas em todo o mundo, com o discursos de modernizar e inovar o setor público, através de alguns elementos tidos como componentes da “boa gestão do setor público”, como os seguintes. (LAGROYE; FRANÇOIS; SAWICK, 2006, p. 491): 1) a modernização da administração pública se fará mediante a aplicação de princípios do gerencialismo (management), de métodos de gestão de recursos considerados exitosos oriundos da empresa privada, baseados na valorização dos resultados e da performance, inclusive no que diz respeito à gestão de recursos humanos; 2) o funcionário deve ser tratado como um assalariado privado, as diferenças de estatuto devem ser minoradas; 3) os indivíduos são vistos como “recursos” que devem ser utilizados visando a otimização. Para isso utilizará os métodos da empresa privada: gestão previsional dos empregos, formação, mobilidade, círculos de qualidade. Preconiza-se a responsabilização dos gestores, a definição de um “projeto” fixando os objetivos a atingir e servindo a mobilização do pessoal. Isso exige dos serviços autonomia de gestão, daí a generalização da contratualização<sup>1</sup>. GAUDIN, 2007; CHEVALIER, 2004).

Nesse contexto, a avaliação é um processo importante, com vistas a averiguar a consecução dos objetivos estabelecidos e a correção de rumos. Todavia, em razão da incorporação de outros atores, a gestão pública pode, num futuro próximo, favorecer o desenvolvimento de avaliações dos dois tipos: a permanência da avaliação tradicional para funções desempenhadas no âmbito de algumas instituições públicas e a avaliação de cunho pluralista para os serviços e políticas mais transversais e que contemplem atores diversificados. Isso começa a constituir uma tendência, em alguns lugares, devido aos novos princípios que guiam a ação estatal como os três seguintes destacados por Chevalier (2004, p. 46-47):

A Substituição – refere-se ao incentivo dado pelo Estado às iniciativas dos atores sociais no que se refere à gestão das funções coletivas tipo mecenato, benevolência, associacionismo, economia social, bem como o apoio por ele concedido aos acordos para regular as relações mutuais estabelecidas. Destaca-se o papel das fundações nos países anglo-saxões como os EUA.

A Proximidade - os problemas devem ser tratados no nível em que eles se colocam para os cidadãos, logo os dispositivos de gestão devem

obedecer essa lógica de proximidade;

As Parcerias - buscam associar os atores sociais na implantação de resolução de problemas públicos mediante a delegação nas diversas escalas (nacional, local) e no âmbito de todos os serviços (sociais, culturais e econômicos). Destacam-se as parcerias público-privado, mediante as quais pessoas públicas se associam às pessoas privadas para efetuar o financiamento, a concepção ou execução de serviços de infraestrutura de transporte ou mesmo a gestão de serviços urbanos.

A seção seguinte trata da avaliação de tipo pluralista, que em muitos aspectos, se contrapõe à avaliação tradicional.

### 3.3 Modelos de avaliação: avaliação pluralista

Enquanto na avaliação tradicional o avaliador é um especialista externo ao programa, política ou organização, sendo o mesmo o ator central da avaliação, na concepção pluralista, a avaliação se torna uma construção coletiva na qual os diversos atores envolvidos julgarão a pertinência da ação estatal e não observarão simplesmente se os efeitos da mesma estão de acordo com os objetivos iniciais.

Na avaliação pluralista, o especialista não tem o monopólio do método de avaliação. A delimitação do campo e dos objetivos são postos em discussão entre parceiros da política avaliada ao longo desse processo. Esse tipo de avaliação, conforme apresentado, está baseada no construtivismo, que se opõe ao positivismo ao defender, dentre outros aspectos que: 1) não há nenhuma realidade objetiva, mas verdades relativas. O avaliador não pode fazer julgamentos sobre a ação pública, sem considerar diferentes pontos de vista que se relacionam com os envolvidos; 2) um programa público, uma vez que opera em um sistema social, é um conjunto complexo de interações entre ações, reações dos atores e do contexto e não pode ser estudado independentemente de seu ambiente, ou parcialmente. (BARON; MONNIER, 2003).

O modelo pluralista de avaliação questiona o postulado da supremacia dos experts e valoriza a representação política dos implicados, ou seja, grupos de interesse, representantes das administrações, corpos intermediários, ou melhor, a avaliação coletiva ou os stakeholders como já acentuavam anteriormente Guba e Lincoln (1989). O que está implícito nesse tipo de avaliação é o conceito de aprendizagem coletiva, no qual a qualidade da avaliação é baseada na integração de ideias produzidas na sociedade e nos debates suscitados. (CORCUFF, 1993).

Turgeon (1998), por exemplo, denomina a avaliação pluralista de “avaliação sob medida” (le sur mesure) que se contrapõe à avaliação tradicional, por ele designada de “prêta a porter”. Segundo o autor:

Realizar uma avaliação sob medida é aceitar, quando de seu planejamento como de sua realização, de encorajar um papel de primeiro plano aos diferentes grupos de atores interessados na política pública. Assim, o avaliador está na ‘escuta do terreno’ [...]. Ele não chega com uma série de questões formuladas a priori, as quais os sujeitos deverão responder. Ele empreende com as partes interessadas (stakeholders) um processo de construção coletiva do conhecimento. (TURGEON, 1998, p. 198).

Quando se trata de observar os efeitos da política, esse método elege os participantes como aqueles que devem estimá-los, e não uma lista de efeitos fornecida antecipadamente ou uma identificação a partir de uma teoria do programa.

Todavia, a dificuldade da escolha e formulação da metodologia permanece um problema de difícil solução, visto que a avaliação pluralista deve combinar a racionalidade científica com a racionalidade política dos atores envolvidos.

A adoção do modelo pluralista tem apresentado alguma expansão nos últimos anos no âmbito internacional e no Brasil, em alguns setores e programas específicos, em razão de diversos fatores como maior descentralização e participação de atores não governamentais em políticas de âmbito local. Observou-se desde a desmistificação do Estado devido às práticas de corrupção e à supremacia de interesses pessoais e particulares em detrimento do interesse público, como uma espécie de diluição da especificidade do público. Atualmente e em alguns casos, o setor privado também tem se encarregado de assegurar o “serviço público”. Dessa forma, um amplo elenco de atores públicos e privados tem, igualmente, se encarregado mediante articulações e parcerias diversas, da gestão de programas sociais no âmbito do que vem sendo designado por governança:

A governança é um fenômeno mais amplo que o governo. Ela inclui os mecanismos governamentais, no sentido estrito do termo, mas ela se estende a dispositivos informais, não governamentais, pelos quais no seio desse quadro, indivíduos e organizações perseguem seus próprios interesses. A governança é então um sistema de regras baseando-se tanto sobre o jogo de relações interpessoais que sobre leis e sanções explícitas. (ROSENAEU, J.N., 1992, apud DEFARGES, 2006, p. 32, tradução nossa).

Na França, a avaliação pluralista tem sido amplamente adotada e suscitado muitos debates junto à Société Française d’Evaluation<sup>2</sup>. Para se ter

uma ideia, a experiência sobre a institucionalização da avaliação na região de Rhône-Alpes implementada em 2005 sobre os auspícios de Henri Jacot, conselheiro regional, mostra uma abordagem sistematizada sob a perspectiva conceitual e metodológica, que contou com participação da chamada classe política, da administração regional, dos experts, dos atores socioprofissionais e dos cidadãos. Barbaroux (2007) descreveu essa abordagem, que pode ser apreendida a partir de três fases principais, sendo a avaliação a terceira, embora as precedentes se façam necessárias para que os participantes disponham de um nivelamento em termos de conhecimento da política:

Análise das políticas - compreende uma teoria da ação e a cartografia dos atores de todas as políticas novas. A teoria da ação explicita as realizações e os efeitos esperados (sintetizados num diagrama de impactos) e a cartografia dos atores mostra o conjunto dos atores envolvidos. Ambos são apresentados a uma Comissão Temática.

Monitoramento da execução das políticas - Descreve as realizações efetuadas em continuidade, fazendo um balanço delas em um relatório para permitir ajustes, inclusive em sua implementação. Para as políticas prioritárias são igualmente monitorados os primeiros efeitos.

A avaliação das políticas - distingue avaliações cujos efeitos se dão no curto prazo daquelas com efeitos no longo prazo. Enquanto as primeiras permitem adaptações, as segundas justificam reorientações fundamentais relativas às políticas mais complexas.

A avaliação pluralista realizada na região de Rhône-Alpes da França busca nivelar o conhecimento dos participantes sobre a política objeto de avaliação, o que é efetuado a partir das fases acima especificadas. Essa base de conhecimento permite o estabelecimento de questionamentos, incita o debate, inclusive sobre os pontos discordantes e permite que se estabeleça o tratamento com base em processos participativos.

Um dos efeitos esperados é desenvolver nos participantes a capacidade de assimilação dos resultados da avaliação pluralista, além de aumentar a possibilidade de adoção das medidas propostas. Logicamente, existem também desvantagens e essas estão relacionadas principalmente ao orçamento e ao cronograma do projeto de avaliação. O orçamento normalmente é mais elevado do que nas avaliações tradicionais devido ao número de reuniões necessárias para se encontrar um ponto em comum entre os diferentes pontos de vista dos participantes. O patrocinador do processo também pode não estar interessado ou disposto a compartilhar o controle do processo. (BARON; MONNIER, 2003).

As vantagens desta abordagem metodológica são inúmeras, como a participação ampliada

dos envolvidos, a possibilidade de apreender a realidade em sua complexidade, uma vez que o compartilhamento de diferentes perspectivas permite o surgimento de um quadro mais completo da realidade a avaliar. Apesar da vantagem citada, um processo de avaliação por meio de negociação é demorado, exige muito tempo, além de requerer uma representatividade equitativa dos diferentes grupos de atores sociais. (GARON; ROY, 2001).

#### 4 CONCLUSÃO

De uma maneira geral, a avaliação de políticas públicas tem apresentado grande expansão, principalmente a partir dos anos 1990 no contexto da reforma do Estado e da administração pública. Foi observado no âmbito deste artigo que o conceito de avaliação pode se estender a um amplo elenco de atividades que vai da determinação das necessidades do programa, passando pela fase do funcionamento (implementação) até a apreensão dos resultados finais, ou seja, dos efeitos ou impactos da política pública.

Do ponto de vista mais amplo dos modelos, têm predominado aqueles inspirados no positivismo e ligados à chamada avaliação tradicional. A chamada avaliação gerencialista (tratamento do Estado como se esse fosse uma empresa privada, foco na organização e particularmente no pessoal da instituição, objetivo de reduzir custos, apresenta um certo viés de auditoria (DERLIEN, 2001), para se ter uma ideia, como regra, é um exemplo significativo da aplicação do modelo positivista.

De um lado, essa avaliação gerencialista, inclusive no Brasil, como aponta Faria (2005) tem se expandido, principalmente ligada às chamadas reformas do Estado e como decorrência da pressão das agências internacionais de financiamento, incluindo, igualmente, aplicação também nos Estados Unidos e na Europa como nos lembra, dentre outros, Derlien (2001). Por outro lado, e isto é relevante, a avaliação pluralista vem apresentando uma aceitação e se destacando nas atuais iniciativas de políticas transversais e não apenas setoriais e, em razão do envolvimento e participação crescentes dos atores sociais, em todas as etapas das políticas públicas, sobretudo no âmbito municipal de governo.

Esses modelos apresentam, por sua vez, modificações ao longo do tempo, até porque existem também variações internas nos próprios modelos.

Não obstante, a avaliação de políticas públicas se defronta com muitos problemas e dificuldades, pois nem sempre os elementos indispensáveis à sua concretização como a definição dos objetivos que se quer alcançar com a política está disponível para guiar a apreensão e julgamento dos efeitos e do impacto da política.

Ademais, faz-se preciso não subestimar que a avaliação serve muitas vezes a propósitos diversos

como a legitimação, a comunicação e mesmo aos efeitos de anúncio. É muito comum também a avaliação constituir-se em um fim em si mesma, e não em um meio estratégico na busca de uma compreensão mais acurada dos efeitos e impactos da ação pública.

É preciso não descurar dos propósitos perseguidos pela política ou ação pública, visto que a complexidade da avaliação exige do analista, especialista e do cidadão, preparação e capacidade crítica para apreender a dinâmica que perpassa a teoria da mudança social ou os objetivos coletivos definidos pelos participantes.

Os métodos e técnicas utilizados nas avaliações pluralistas devem, igualmente a outras propostas, serem estudados e podem constituir outras vertentes de pesquisas, possibilitando a troca de experiências e de aprendizagem entre diferentes participantes de realidades também distintas, que mobilizam, sem dúvida, aportes inestimáveis e diferenciados segundo suas posições e vivências. Em outras palavras, mesmo considerando-se as críticas que podem ocorrer (qualitativismo etc.), essas metodologias baseadas na negociação entre as partes devem ser levadas a sério, pois podem acentuar a participação e a troca de experiências e procuram adotar uma maior flexibilidade, aspecto esse fundamental à gestão contemporânea.

Por fim, ressalta-se que as metodologias de avaliação não são neutras, visto que expressam em seus procedimentos e finalidades visões de mundo distintas e por vezes antagônicas.

## REFERÊNCIAS

- BARBAROUX, Jérôme. La dimension pluraliste de la démarche d'évaluation des politiques : de la théorie à la pratique dans la Région Rhône-Alpes. In: JACOT, Henri; FOUQUET, Annie (Dir.). **Le citoyen, l' élu, l'expert, pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques**. Paris : L'Harmattan, Société Française d'Evaluation, 2007.
- BARON, Gaëlle; MONNIER, Eric. Une approche pluraliste et participative: coproduire l'évaluation avec la société civile. **Revue Informations Sociales**, n. 110, p.1-7, sept. 2003.
- BOUSSAGUET, Laurie ; JACQUOT, Sophie ; RAVINET, Pauline. **Dictionnaire des Politiques Publiques**. Paris : Presses de Science Po, 2006.
- BRAUD, Philippe. **Sociologie Politique**. Paris : L.G.D.J., 2006.
- CHEVALIER, Jacques. **L'Etat Post-Moderne**. Paris : L.G.D.J., 2004.
- \_\_\_\_\_. **Politiques Publiques et changement social. Revue Française d'Administration Publique**. Liege, n. 115, p. 383-390, 2005.
- CORCUFF, Philippe. Un OVNI dans le paysage français? Eléments de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques en France. **Politix**, v. 6, n. 24, p. 190-209, out./dez. 1993.
- CROZIER, Michel. **Etat Modeste Etat Moderne** stratégie pour un autre changement. Paris: Seuil; Points, 1991.
- DEFARGES, Philippe Moreau. **La gouvernance**. Paris: Presses Universitaires de France, 2006.
- DERLIEN, Hans-Urich. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 52, n. 1, p.105-123, jan./mar., 2001.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política de avaliação de políticas públicas. **RBCS**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.
- GARON, Suzanne; ROY, Bibiane. L'évaluation des organismes communautaires. L'exemple d'un partenariat avec l'État: entre l'espoir et la désillusion. **Nouvelles Pratiques Sociales**. Montreal, v. 14, n. 1, p. 97-110, 2001. Disponível em: <<http://id.erudit.org/iderudit/008327ar>>. Acesso em: 30 nov. 2010.
- GAUDIN, Jean Pierre. **Gouverner par Contrat**. 2ème édition revue et augmentée. Paris: Presses de Sciences Po, 2007.
- GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Fourth generation évaluation**. California: Sage Publications, 1989.
- KINGDON, John. Como Chega a Hora de uma Idéia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1 e 2.
- KRESSLER, Marie Christine. Avant-Propos. In : KRESSLER, Marie Christine et al (Orgs.). **Evaluation des politiques publiques**. Paris: L'Harmattan, 1998. p.1-5.
- LAGROYE, Jacques, FRANÇOIS, Bastien, SAWICK, Frédéric. **Sociologie Politique**. 5 édition revue et mise à jour Paris: Presses de Sciences Po et Dalloz, 2006.
- LASCOUTES, Pratiques et modèles de l'évaluation. In: KRESSLER, Marie Christine et al (Orgs.). **Evaluation des politiques publiques**. Paris: L'Harmattan, 1998. p.23-33.



MÉNY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. **Politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

PERRET, Bernard. **L'évaluation des politiques publiques**. Paris: La Decouverte, 2001.

\_\_\_\_\_, Véronique; SEVILLE, Martine. **Fondements Épistémologiques de la Recherche**. In: THIETART, Raymond-Alain. **Méthodes de Recherche en Management**, 3. ed. Paris: Dunod, 2007. p 13-33.

SANTO, Viriato Manuel; VERRIER, Pierre Eric. **Le Management Public**. Paris : PUG, 1993.

SCRIVEN, Michael. The methodology of Evaluation. In: TYLER, Ralph W.; GAGNÉ, Robert M.; SCRIVEN, Michael (Ed.) **Perspectives of curriculum Evaluation**. Chicago: Rande McNally, 1967. (Monograph Series on Curriculum Evaluation; n. 1)

SOCIÉTÉ FRANÇAISE DE L'ÉVALUATION. **Sa vocation**. Disponível em: <[http://www.sfe-asso.fr/sfe-evaluation.php?menu\\_id=22](http://www.sfe-asso.fr/sfe-evaluation.php?menu_id=22)>. Acesso em: 28 mar. 2011.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994.

TURGEON, Jean. Le Programme d'Action Communautaire pour les enfants (PACE). Nouvelle tendance dans l'évaluation des politiques publiques au Canadá? In: KRESSLER, Marie Christine et al (Orgs.) **Evaluation des politiques publiques**. Paris: L'Harmattan, 1998, p.195-220.

WEISS, Carol H. **Investigación evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción**. Trillas: México, 1978.

## NOTAS

1. Segundo Gaudin (2007, p.28, tradução nossa):  
A contratualização refere-se, em geral, a contratos de ação pública, que constituem acordos formalizados dirigidos aos objetivos de médio prazo e que implicam para suas realizações de contribuições conjuntas. Apresentam três características: 1) uma fase de discussão sobre os objetivos da ação; 2) engajamentos recíprocos sobre um calendário de ações e de realizações a médio prazo; 3) contribuições conjuntas das partes envolvidas na realização de objetivos (em termos financeiros ou de competências humanas e técnicas). O todo inscrito em um texto de engajamento consignado por diferentes participantes.
2. A Société Française de l'Évaluation fundada em junho de 1999 em Marseille-França tem por finalidade:  
Contribuir com o desenvolvimento da avaliação e promover sua utilização em organizações públicas e privadas

e coletividades encarregadas da elaboração e implementação de políticas públicas. Visa também contribuir com o progresso de técnicas e métodos e incentivar o respeito a regras éticas e processuais para garantir a qualidade das avaliações e o uso apropriado de seus resultados.

### Dinah dos Santos Tinôco

Bacharel em Economia

Doutora em Urbanismo pela Université de Paris XI

Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

E-mail: [dinahtinoco@uol.com.br](mailto:dinahtinoco@uol.com.br)

### Lincoln Moraes de Souza

Bacharel em Ciências Sociais

Doutor em Política Social pela Universidade Estadual de Campinas - UEC

Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

E-mail: [lincolnmoraes@ufrnet.br](mailto:lincolnmoraes@ufrnet.br)

### Alba Barbosa de Oliveira

Bacharel em Administração

Doutoranda em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

E-mail: [albabarbosa@ig.com.br](mailto:albabarbosa@ig.com.br)

### Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

Campus Universitário, s/n, Lagoa Nova. Natal - RN

CEP: 59.072-970