

AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA DAS POLÍTICAS COMO PROPOSTA INOVADORA NO SETOR PÚBLICO: delineamentos e procedimentos

PARTICIPATORY EVALUATION OF POLICIES AS AN INNOVATIVE PROPOSAL IN THE PUBLIC SECTOR: outlines and procedures

Shilton Roque Santos - IFRN¹

Marcio Adriano Azevedo - UFRN²

Fabiana Teixeira Marcelino - IFRN³

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo caracterizar e propor a avaliação participativa como modalidade inovadora de análise de políticas públicas para o setor público. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica. No geral, as tendências apontam para avaliações preocupadas com os resultados quantitativos, com pouca ou nenhuma participação do público-alvo da política. Essas tendências denotam ainda uma cultura de avaliação construída sob a ótica da racionalização dos recursos públicos, com base na eficiência da máquina estatal. A avaliação participativa concentra-se nos resultados sociais, voltada para o exercício dos direitos democráticos, contribuindo para que a avaliação adquira o sentido de aprendizagem social. Participando da avaliação e ciclo da política, os sujeitos podem superar a ideia predominante nas políticas públicas, quando são reduzidos a meros sujeitos, comprometendo a possibilidade de que as políticas públicas promovam resultados emancipatórios e mudanças sociais.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas; Avaliação participativa; Proposta inovadora.

ABSTRACT

This article aims to characterize and propose participatory evaluation as an innovative modality of public policy analysis for the public sector. The methodology used was the bibliographical research. Overall, the trends point to evaluations concerned with quantitative results, with little or no participation of those who make up the target audience of the policy. These trends still denote a culture of evaluation built from the point of view of the rationalization of public resources, based on the efficiency of the state machine. The participatory evaluation focuses on social outcomes, focused on the exercise of democratic rights, contributing for the evaluation acquire a sense of social learning. By participating in evaluation and the policy cycle, subjects can overcome the predominant idea in public policies, when they are reduced to mere subjects, which compromises the possibility that public policies promote emancipatory results and social changes.

Keywords: Evaluation of public policies; Participatory evaluation; Innovative proposal.

DOI: 10.21920/recei7201739463475

<http://dx.doi.org/10.21920/recei7201739463475>

¹Mestrando em Educação Profissional pelo IFRN. Bacharel em Direito pela UFRN. Especialista em Direito Administrativo. Assistente em administração no IFRN. E-mail: shiltonroque@gmail.com

²Pós-Doutor em Sociologia da Educação pela Universidade do Minho/Portugal. Doutor em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRN. É professor no Mestrado Acadêmico do Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional pelo IFRN. E-mail: marcio.azevedo@ifrn.edu.br

³ Mestranda em Educação Profissional pelo IFRN. Graduada em Psicologia-UFRN, Especialista em Promoção da Igualdade Racial nas Escolas-UFERSA e Psicóloga escolar do IFRN. E-mail: fabianatm@gmail.com

NOTAS INTRODUTÓRIAS

O presente artigo tem como objetivo caracterizar a avaliação participativa enquanto modalidade de avaliação de políticas públicas, analisando o seu papel para a construção de uma nova cultura avaliativa. Levando em consideração a importância da participação dos sujeitos-beneficiários na intervenção e no processo decisório da política, qual seja no ciclo composto pela agenda (formulação, implementação e avaliação), enfocaremos em nosso trabalho centralmente o processo avaliativo, sua importância e suas características.

Para a realização do artigo, adotamos a revisão bibliográfica, partindo de estudos de Azevedo (2010), Frey (2000) Torres (2015), Uchoa (2015), sobre avaliação de políticas, bem como os trabalhos de Afonso (2009; 2012), que tratam de Estado-Avaliador, e os artigos de Carvalho (1999), Machado (2013) e Saul (2005;2006) acerca da Avaliação Participativa.

Apesar do consenso teórico sobre sua importância para os rumos de uma política pública e para a mudança social almejada pelo grupo social responsável por sua demanda, a participação dos sujeitos-beneficiários é quase inexistente e pouco relatada nas pesquisas avaliativas, ocorrendo geralmente apenas na fase de execução da política, conforme mostram alguns estudos, como Azevedo (2010) e Frey (2000).

Carvalho (1999) explicita que essa distância entre os sujeitos-beneficiários e a avaliação de políticas públicas se traduz num cenário de pouca relevância e utilidade social dessa avaliação; por vezes, o processo concentra-se exclusivamente na sua dimensão técnico-gerencial, em detrimento das reais necessidades e/ou especificidades do chamado público-alvo, aqui denominados de sujeitos-beneficiários.

Nesse sentido, compreendemos que é necessário investigar formas e modalidades de avaliação que estimulem a participação dos sujeitos-beneficiários e com isso trazer informações social e qualitativamente relevantes para a pesquisa avaliativa. Essa investigação fará com que se aprimore o seu sentido enquanto instrumento e/ou mecanismo basilar para a tomada de decisão, além de estimular a participação dos sujeitos-beneficiários nas demais fases da política. Ademais, reforça a importância do sujeito-cidadão no processo, fortalecendo o princípio democrático e emancipatório que a avaliação pode adquirir, como explicitam Saul (2005; 2006) e Machado (2013), constituindo-se como importante iniciativa de inovação para a avaliação no setor público, onde repousam inúmeras iniciativas decorrentes das políticas sociais.

ALGUMAS TENDÊNCIAS NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Avaliar significa atribuir valor a algo, aferir relevância e demonstrar porque um objeto é preferível em relação a outro. Aplicar esse recurso às políticas públicas seria então, conforme a Rede de Seguimento, Avaliação e Sistematização da América Latina Caribe (RELAC) um “[...] processo sistêmico de valoração e análise crítica de um ou vários projetos, programas, políticas, ou outro tipo de intervenção social” (RELAC, 2016, p.3).

Assim sendo, a avaliação apresenta grande importância no ciclo da política pública por instrumentalizar os atores responsáveis pela tomada de decisão, bem como os grupos sociais que apresentam interesse em uma intervenção pública. Para isso, leva-se em consideração elementos que podem afirmar a importância e relevância de uma determinada política.

A avaliação é um termo que vem se evidenciando nas últimas duas décadas, sobretudo a partir das reformas que foram impulsionadas nos anos de 1990 mas, apesar disso, ainda muito pouco utilizada no Brasil (SOUZA, 2014), pois o setor público está muito mais preocupado em

formular e implementar políticas do que avaliar (COSTA; CASTANHAR, 2003). Nossa tradição política é de cada gestão desconsiderar os trabalhos das anteriores, iniciando intervenções sem avaliações.

Apesar da sua importância e do seu conceito, convém contextualizar o cenário em que se encontra a avaliação de políticas públicas no Brasil e no mundo para que possamos compreender a relevância da avaliação participativa, inclusive como fundamental componente de inovação para o setor público e para as políticas sociais.

A avaliação de políticas públicas passou a ter papel relevante na Gestão Pública a partir dos anos 40 do século XX, diante de um cenário de recuperação de uma grave crise econômica mundial e de um contexto de guerras mundiais, onde a população demandou maior intervenção do Estado, em busca de implementação de políticas sociais para a recuperação de suas vidas. Com o aumento do gasto público, o foco se dirigiu a avaliar os modos como as despesas se davam, diante dos limites do orçamento e da grande demanda por políticas e recursos.

Após a reorganização dos mercados e a melhoria nas condições de vida na população nos países centrais do mundo – é importante ressaltar que a periferia estava parte assolada pelo processo de neocolonialismo, parte assolada por ditaduras –, um novo processo de crise econômica na década de 1970 fez com que, no campo ideológico, o paradigma da social-democracia perdesse sua hegemonia para o pensamento neoliberal, que apresentava como solução para aquele período de crise uma redução da intervenção estatal e do próprio Estado, como explicita Afonso (1999).

Dessa forma, o pensamento neoliberal utilizou a avaliação de políticas públicas como instrumento para justificar suas ações ideológicas: a privatização, o investimento de recursos públicos na iniciativa privada, práticas gerencialistas no serviço público e o enfoque na eficiência e eficácia, implicando inclusive na diminuição dos serviços prestados por parte do Estado. Acerca do papel do Estado, é relevante destacar que:

O Estado não é um árbitro neutro, nem um juiz do bem-estar dos cidadãos. Nem é um instrumento, uma ferramenta nas mãos das classes dominantes, para realizar seus interesses. O Estado é uma relação social. Neste sentido, o Estado é um campo de batalha, onde as diferentes frações da burguesia e certos interesses do grupo no poder se defrontam e se conciliam com certos interesses das classes dominadas (FALEIROS, 1987, p. 45).

É nesse contexto que avaliação de políticas públicas começa a ser difundida no Brasil e na América Latina na década de 1980, onde a ampliação das desigualdades, a tensão social e a queda das condições de vida, gerou um aumento de demanda por políticas sociais que respondessem às suas necessidades. Todavia, o aumento dessa demanda ocorreu em um cenário de crise fiscal, o que gerou a elevação do grau de racionalidade das políticas (COHEN; FRANCO, 1993). Assim sendo, foi dado que o

[...] enfoque avaliativo foi posto a serviço das reformas do estado, respaldado em concepções do Estado Avaliador. Na busca de contenção de gastos e melhoria da eficiência e reavaliar a pertinência das organizações governamentais (AZEVEDO, 2010, p. 45).

Situando o contexto sociopolítico no qual foi gestada a atual cultura de avaliação de políticas públicas no Brasil, é importante demarcar algumas características. Como já mencionamos, muito se fala de avaliação, mas pouco se faz; isso é um reflexo do que os autores chamam de Força do Mercado Eleitoral (ARRETCHE, 1998), pois, diante das fragilidades da democracia brasileira e seus problemas de financiamento (entre outros motivos), esse mercado

eleitoral tem muito mais poder para determinar a reformulação, implementação ou supressão de uma política pública do que a avaliação. Outra dificuldade que Arretche (1998) nos aponta para a realização de avaliações de políticas no Brasil é a de que "[...] geralmente, os programas têm curta duração e não geram dados suficientes para a realização de uma avaliação fidedigna" (ARRETCHE, 1998 p. 118)

Destarte, a perspectiva hegemônica do governo brasileiro no circuito histórico a partir da década de 1990 fez com que no primeiro ano do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995) fosse criado o Ministério da Administração da Reforma do Estado - MARE. O MARE tinha a incumbência de direcionar a reforma administrativa no país, com base no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Nessa direção, a ideia de avaliação foi restrita e direcionada à "[...] busca por objetividade, por dados quantitativos e o olhar distanciado típico da investigação científica" (CARVALHO, 1999). Nessa perspectiva, a avaliação ganhou contornos, papel e função centrais no chamado Estado-avaliador, como explicita Afonso (2005; 2013).

A política educacional brasileira, por exemplo, vem se caracterizado por uma forte evidência ao foco do desempenho dos seus sistemas de ensino, visto as reformas as quais os países latino-americanos vêm se submetendo. A título de ilustração, podemos enfatizar que:

[...] - a implantação, em 1990, do SAEB/MEC; - a decisão unânime do conjunto de secretarias estaduais de educação de assumir, em 1993, o ônus da implantação do SAEB, diante das dificuldades financeiras do MEC; - a decisão autônoma de diversos municípios de aplicar o SAEB em sua esfera; - a realização do SAEB/95, com a participação voluntária de todas as 27 secretarias de educação, com significativas reformulações; e - as declarações públicas sobre o tema por parte das atuais autoridades educacionais do país (PESTANA, 2007, p. 57).

Numa lógica contrária, Arretche (1998) explicita que a avaliação pode representar um grande instrumento de emancipação popular e de fortalecimento da democracia, pois, sob a posse da avaliação das ações dos governos, a população poderia reivindicar melhor uso dos recursos públicos. Tais instrumentos avaliativos capacitariam o eleitorado a participar qualitativamente das demais fases do ciclo da política, sendo essa participação uma reivindicação cada vez maior por parte da população que cobra transparência nas ações públicas (CARVALHO, 1999).

Sob essas possibilidades de capacitação do eleitorado para uma maior e melhor participação política e controle sobre as ações do Estado, através da avaliação de políticas públicas, a avaliação participativa se apresenta como uma modalidade de avaliação prene de uma nova perspectiva para nossa cultura de avaliação. Essa modalidade está alinhada às diretrizes de avaliação para América Latina e Caribe conforme a Relac - "[...] Tem por objetivo fomentar uma cultura de avaliação e responsabilização social" (RELAC, 2016, p. 3) - uma perspectiva totalizante e preocupada com a mudança social, que busca na participação dos sujeitos-beneficiários, a chave para avaliações mais relevantes, úteis e socialmente responsáveis.

AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA COMO PROPOSTA INOVADORA PARA O SETOR PÚBLICO

A avaliação participativa está situada nos debates sobre políticas públicas, sobretudo as sociais, no campo das modalidades, onde se apontam os caminhos metodológicos para a avaliação, sendo estas modalidades geralmente caracterizadas pela fase do ciclo em que se encontra a política pública, ou pelos agentes que as realizam, ambas as perspectivas ainda se subdividem em consonância com os objetivos da análise. Todavia, outros fatores também determinam as modalidades avaliativas a serem adotadas, visto que no conjunto dos modos de se avaliar há um polissêmico e notório emaranhado conceitual, como explicitam Costa e Castanhar (2003).

Assim, em nossos estudos sobre avaliação de políticas públicas, especificamente as de cunho social, constatamos que a modalidade denominada de avaliação participativa ainda é pouco tratada na literatura de avaliação de políticas públicas e, quando tratada, é com pouco ou nenhum aprofundamento. Algumas aproximações, como aquelas empreendidas por Afonso (2005) e Saul (2005; 2006), discutem a avaliação emancipatória, seja das concepções das políticas ou do próprio currículo escolar, mas sem adentrar na dimensão técnica da avaliação, como processo que pode contribuir para o acompanhamento, revisão e decisão das políticas públicas.

Podemos citar como exemplo o próprio trabalho de Costa e Castanhar (2003), que é referência para esse trabalho e sequer menciona esse tipo de avaliação enquanto modalidade. Outro trabalho referencial para este estudo, também um clássico para as pesquisas avaliativas na América Latina, a obra “Avaliação de Projetos Sociais” de Cohen e Franco (1999), traz poucas linhas para justificar a existência dessa modalidade.

No geral, ao tratar das modalidades de avaliação, a literatura a respeito e alguns estudos clássicos, como Pressman e Wildavsky (1998), Lima Júnior (1978), Costa e Castanhar (2003), Cohen e Franco (1999), tratam do debate da avaliação de políticas públicas enfocando no processo, nos resultados e nos impactos.

A ideia de uma avaliação participativa das políticas públicas, sobretudo daquelas sociais, aproxima-se das concepções que defendem Afonso (2005; 2009; 2012) e Saul (2005; 2006), em particular quando apreçoam a necessidade de processos mais democráticos e emancipatórios como meios de buscar a transformação social e humana, e não apenas uma avaliação preocupada com a regulação, com os dados quantitativos e com o ranking dos testes standardizados. Considerando o espectro e a configuração da avaliação de políticas públicas, em particular as sociais e especificamente na área da educação, a avaliação participativa apresenta-se como alternativa metodológica inovadora, sobretudo para o setor público.

Podemos ainda destacar que a avaliação participativa, como proposta inovadora, pode contribuir para novas posturas na/da ação e intervenção estatal, visto que as políticas públicas, no geral, resultam da ação estatal, como mediadora dos interesses e das reivindicações dos chamados atores políticos, sociais e/ou econômicos.

Assim, uma política pública, em particular aquela gestada e executada no setor público, requer a transparência, o acesso e a participação dos atores – os quais aqui denominamos de sujeitos-beneficiários –, de forma multilateral, conforme ressaltam Souza (2006) e Teixeira (2002). É importante destacar que, como parte do ciclo da política, a avaliação participativa está associada à necessidade de que o planejamento da política, podendo ser compreendido como as etapas ou fases que precedem a avaliação (ou seja, a agenda, a formulação e a implementação), requer obviamente um processo participativo, o que ainda é um desafio no contexto das políticas públicas – nomeadamente aquelas decorrentes do setor público.

A concepção que fundamenta a avaliação participativa decorre da pesquisa-ação (CARVALHO, 1999), cuja ênfase e abordagem metodológicas têm base no paradigma da pesquisa qualitativa. A pesquisa funciona aproximando conceitos e princípios da avaliação emancipatória, conforme já mencionamos, se caracterizando por:

[...] métodos dialógicos e participantes; predomina o uso de entrevistas livres, debates, análises de depoimentos, observação participante e análise documental. Não são desprezados os dados quantitativos, mas a ótica é eminentemente qualitativa (SAUL, 2005, p. 33).

Essa pesquisa apresenta como eixo central a participação de todos os envolvidos na política pública no processo de avaliação. Só assim se tornará efetivamente participativa, pois, se por um exemplo, focarmos apenas na perspectiva dos sujeitos-beneficiários, estaríamos nos aproximando muito mais de uma avaliação interna ou autoavaliação.

Essa participação dos sujeitos-beneficiários alinha-se também à Dimensão “Relevância e Utilidade”, estabelecida na Diretriz “Participação Efetiva e Consciente” das Diretrizes para Avaliação de Políticas Públicas na América Latina e Caribe (RELAC, 2016). É importante destacar que os processos participativos decorrentes do regime democrático contribuem para a transformação social, conforme explicita Arretche (2015), apesar dos graves problemas de diferentes ordens, sejam políticos, econômicos ou sociais, que comprometem o estabelecimento da cidadania no que diz respeito à garantia dos direitos, e das implicações impostas ao regime democrático, mediante a atual conjuntura política brasileira, como observam Guilherme dos Santos (2015) e Souza (2015).

Nesse sentido, a avaliação participativa, ao envolver os sujeitos-beneficiários apresenta dois relevantes objetivos, sujeitos estes que, à luz do que enfatiza Carvalho (1999), “[...] desejam conhecer a equação entre o gasto público e os produtos das políticas, seu impacto, o custo-efetividade das políticas e programas destinados a produzir maior equidade social” (CARVALHO, 1999, p. 88).

O primeiro tem como resultado um alto grau de informações úteis para a avaliação, pois ao incorporar os sujeitos-beneficiários das políticas, a pesquisa avaliativa passa a ter uma diversidade maior de opiniões, representações e valores da política avaliada. Dessa forma, aumenta a densidade das informações e retira o avaliador da posição de valorador exclusivo da política, transformando a avaliação em instrumento mais participativo, transparente e acessível, sendo assim o seu segundo objetivo (CARVALHO, 1999). Ao explicitar a importância e a possibilidade da avaliação participativa como um processo de aprendizagem social, Carvalho (1999) destaca ainda que:

[...] estas informações e conhecimentos postos em comum permitem a apreensão do programa em sua totalidade, a apropriação do saber-fazer social. Resulta, portanto na democratização do conhecimento e transparência da ação pública - objeto de avaliação. Reconhecem e se apropriam da diversidade de apreensões e novos conhecimentos gestados pelo programa (CARVALHO, 1999, p. 92).

Dessa forma, podemos conceituar a avaliação participativa enquanto modalidade que busca a participação efetiva dos sujeitos-beneficiários implicados na política pública, com vistas a aferir a validade, a relevância e a efetividade social à intervenção pública. Esse processo implica na construção coletiva e na aprendizagem social, fortalecendo o exercício da cidadania participativa, superando o caráter meramente quantitativo que geralmente possui a análise ou a avaliação da política, nas quais tradicionalmente se baseiam, limitando-se e reduzindo-se a variáveis explicativas, devido às dificuldades técnicas e organizativas, conforme explicita Frey (2000).

Logo, a “[...] A participação é um conceito grávido de politicidade – supõe a informação, o preparo para a atuação, a clareza com relação aos objetivos” (RIOS, 1998, p. 33). No escopo da análise de políticas públicas, a avaliação participativa, se enquadraria na modalidade da *policy network*, o que implica nas interações de diferentes grupos e instituições de distintas esferas e segmentos sociais, distribuindo papéis organizacionais, suscitando a confiança, integração e interação no ciclo entre os decisores, implementadores e sujeitos-beneficiários das políticas. Logo,

Essas *policy networks* ganham importância nos processos decisórios dos sistemas político-administrativos nas democracias modernas, ao procedimento que os processos e procedimentos formais e prescritos pelas constituições perdem a influência sobre a determinação real dos conteúdos [...]. As redes de atores, que se formam em torno de políticas específicas, podem ser consideradas como tipos antagônicos ao tipo institucional da hierarquia. As características particulares das *policy networks* são uma estrutura horizontal de competências, uma densidade comunicativa bastante alta e, inter-relacionado com isso, um controle mútuo comparativamente intenso (FREY, 2000, p. 221).

Desse modo, a avaliação participativa pode colaborar para um quadro de mudança de cultura na avaliação de políticas públicas, em particular no setor público, mas também de efetiva mudança e transformação sociais, com mais acessibilidade, transparência e participação dos sujeitos-beneficiários

DELINEAMENTOS PARA UMA AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA: CAMINHOS E PROCEDIMENTOS

Como já mencionamos, a cultura de avaliação no Brasil e o emaranhado conceitual nesse campo do conhecimento são fatores que contribuem para a incipiente produção científica sobre a avaliação participativa, ou mesmo estudos que se enquadrem na modalidade de *policy network*. Delineamos aqui alguns apontamentos e possibilidades acerca da avaliação participativa, apresentando caminhos e procedimentos, tendo como base os postulados de Saul (2005), Rios (1998), Carvalho (1999), Arretche (1998), Costa e Castanhar (2003) e Relac (2016). Esses trabalhos buscam se fundamentar na perspectiva emancipatória por meio da avaliação participativa que se materializa na práxis, compreendida como atividade transformadora da realidade social. Para tanto, é necessário observar os seguintes procedimentos.

Envolver os sujeitos-beneficiários no ciclo da política

A participação efetiva dos sujeitos-beneficiários na intervenção pública é o fundamento da avaliação participativa e o que a distingue da avaliação interna, externa e mista. Porém, essa participação precede de informação sobre a política avaliada, preparo para atuação e clareza com relação aos objetivos (RIOS, 1998), que serão tratados nos tópicos a seguir.

Esse procedimento é o fundamento não apenas para a avaliação participativa, mas também é o princípio para a construção de uma nova cultura de avaliação e de responsabilização social no ciclo da política, conforme mostram os objetivos do Relac (2016). Aqui destacamos que a participação adequada dos sujeitos-beneficiários na política ganha relevância sob dois aspectos, sendo o primeiro a "Avaliação Rigorosa", que se consubstancia a partir da diretriz "Níveis de participação adequados".

O segundo aspecto do qual trata o documento é o da “Relevância e Utilidade”, com a Diretriz “Participação Efetiva e Consciente”, que julga essencial que a avaliação contemple as

perspectivas de todos os envolvidos na política, denominados de sujeitos-beneficiários, devendo os avaliadores identificar todos os interessados e promover sua participação efetiva (RELAC, 2016).

Ao analisarmos esses aspectos e as diretrizes da Relac (2016), percebemos que, para aumentar o grau de rigor, de relevância e de utilidade nas avaliações de políticas públicas, numa outra lógica que vise superar aquelas de caráter quantitativo, os sujeitos-beneficiários devem participar efetivamente no ciclo da política.

Divulgar a informação

Após identificado quem será o público-alvo da política, os sujeitos-beneficiários, deve-se propiciar que o seu envolvimento em todas as fases do processo de implementação, de acompanhamento e avaliação, seja por meio da socialização e publicização de informações, bem como em outras etapas do processo decisório e de execução.

Desse modo, pode se garantir a efetiva participação dos sujeitos-beneficiários, pois sem a acessibilidade e compartilhamento de informações concernentes à política, dificilmente se garantirá uma avaliação participativa. Para Carvalho (1999), isso é essencial, sobretudo porque, além do exercício da aprendizagem coletiva, garante-se debate reflexivo daqueles que estarão envolvidos na/com a política.

Contextualização

A contextualização é um procedimento intrinsecamente relacionado aos aspectos anteriormente depreendidos, visto que é parte do processo de compartilhamento de informações. Segundo a Relac (2016), para que as diretrizes propostas por aquela Rede de Avaliadores para Avaliação na América Latina e Caribe sejam efetivas, é necessário que sejam contextualizadas as particularidades sociais, econômicas e culturais dos sujeitos-beneficiários.

Contextualizar é expor todas as problemáticas que envolvem a política, além de analisar os fatores externos que podem incidir sobre a política pública avaliada. É também descrever detalhadamente a política avaliada, suas ações e propósitos, para que estes fiquem claros aos novos sujeitos-beneficiários avaliadores. Para a Relac (2016) é uma diretriz específica de Avaliação - para nós é parte integrante e necessária da contextualização.

Os estudos de Figueiredo e Figueiredo (1986) e Cotta (2001) apresentam a importância desse procedimento para toda e qualquer avaliação, pois, para estes, qualquer política pública só pode ser avaliada estando bem claros seus objetos (inclusive sua agenda oculta). Ou seja, os interesses não apresentados explicitamente, mas inseridos no processo de decisão e escolha da política por parte do poder público.

Construção coletiva dos Indicadores e instrumentos

Para que o processo de avaliação seja efetivamente participativo, é importante que os atores envolvidos construam os indicadores e apontem quais os instrumentos adequados para colher as informações necessárias frente ao objetivo da avaliação. Ou seja, para uma avaliação efetivamente participativa, a imposição de indicadores já prontos pela equipe avaliadora podem se contrapor aos objetivos da avaliação participativa, bem como, impedir a captação de informações relevantes para a avaliação.

A construção de indicadores e a escolha de instrumentos precede de um debate dos critérios de avaliação, ou seja, compreender qual o objetivo daquela avaliação e a partir disso pensar qual critério avaliar para adequadamente chegar a um julgamento sobre aquela política.

Costa e Castanhar (2003) nos dirão que uma metodologia de avaliação de programas sociais “envolve então, a escolha de um conjunto de critérios e o uso de um elenco de indicadores consistentes com os critérios escolhidos que permitam efetuar um julgamento continuado e eficaz acerca do desempenho de um programa” (COSTA; CASTANHAR, 2003, p.5).

Indicadores seriam, conforme Minayo, Assis e Souza (2005), parâmetros quantificados ou qualitativamente elaborados que servem para detalhar se os objetivos de uma proposta estão sendo adequadamente conduzidos ou se foram alcançados. Vão, por exemplo, mensurar a disponibilidade de bens e recursos, ou a relevância das ações para a vida de cada um.

Um procedimento tão importante quanto esse não pode se furtar da presença dos diversos sujeitos-beneficiários envolvidos na política - mesmo sobre o discurso da necessidade de rigor técnico e experiência, é necessário lembrar que, para a construção de uma cultura de avaliação e do uso dessa enquanto aprendizado social, é necessário que os avaliadores estejam dispostos a partilhar os seus conhecimentos e experiências e possibilitar que os sujeitos-beneficiários possam participar efetivamente de todas as etapas do processo de avaliação.

A escolha dos instrumentos segue os mesmos princípios da construção de indicadores. É importante lembrar que, conforme as lições de Minayo, Assis e Souza (2005), tanto a construção de indicadores quanto a escolha dos instrumentos devem estar de acordo com o aspecto da realidade abordado na avaliação. Carvalho (1999) irá nos alertar que, apesar das inovações metodológicas da avaliação participativa e da sua proximidade com a pesquisa qualitativa, ela não dispensará o uso de instrumentos tradicionais como aplicação de questionários, por exemplo.

Processos Democráticos de produção dos relatórios

Um processo de avaliação de políticas públicas efetivamente participativo deve preocupar-se em garantir a participação dos sujeitos-beneficiários do início ao fim. Dessa forma, é necessário um cuidado ao finalizar os relatórios e publicá-los, levando estes, sempre quando possível, à apresentação dos sujeitos-beneficiários antes da sua finalização.

É nesse momento que se deve analisar o nível de participação do processo de avaliação, pois pouco adianta colher informações relevantes, significativas, ímpares - as quais só foram possíveis diante da participação dos sujeitos-beneficiários no decorrer da construção da avaliação -, e, no momento de se produzir os relatórios avaliativos, a equipe responsável pela avaliação não considerar os aspectos que foram apontados e indicados pelos sujeitos-beneficiários.

Posturas para uma avaliação participativa.

Para a execução dos procedimentos explicitados logo acima, são necessárias várias condutas de todos os participantes, não apenas da equipe responsável, em última instância, pela avaliação. Sobre essas posturas, devido à sua importância, optamos por destacá-las em um subtópico único.

A primeira postura seria o esforço dialógico: se optamos pelo uso da expressão aprendizagem social e se a avaliação participativa objetiva colaborar para a construção de uma cultura de valores, é importante adotar práticas de compreensão dos sujeitos-beneficiários envolvidos como sujeitos que não irão apenas apresentar dados exclusivos, não somente como objeto de pesquisa. É preciso lidar com a dimensão humana, compreendendo que no processo de aprendizagem esses sujeitos irão colaborar com a formação de todo o corpo avaliador, nos procedimentos de disponibilidade da informação e contextualização. A ideia é que os sujeitos-

beneficiários não atuem no papel de ouvintes, mas sim de atores principais, que com seu conhecimento enriquecerão a avaliação com sua visão, suas concepções e o seu olhar sobre a intervenção avaliada e sobre o mundo.

Abraçado ao esforço dialógico encontra-se a capacidade empática de envolver os atores e o respeito à diversidade. Carvalho (1999) nos explica que essa capacidade empática para envolver os implicados na política é requisito para a avaliação participante. É necessariamente uma conduta importante, pois sem esta não há envolvimento maior e conseqüentemente não há participação efetiva. Logo, não teremos avaliação participativa.

O documento da Relac (2016) atentou também para essa postura, apresentando então a Dimensão “Compreensão Cultural Adequada” onde nos apresenta que as avaliações devem respeitar as linguagens, códigos e sentidos culturais de populações que podem ser afetadas ou beneficiadas pelas avaliações. As avaliações devem ser sensíveis aos diferentes contextos histórico-culturais, manifestando uma boa comunicação e empatia com as culturas e pessoas com as quais trabalha (RELAC, 2016).

Por fim, é necessário compreender a não neutralidade da avaliação, pois ao envolver diversos sujeitos-beneficiários, assim como nas demais fases do ciclo da política, irão emergir do processo avaliativo os valores, concepções e orientações políticas dos envolvidos nesse processo. Saul (2005) enfatiza que “[...] não é demais lembrar que a avaliação não é uma prática neutra; ao contrário, comprometida com seus valores” (SAUL, 2005, p. 33). Machado (2013) enfatiza também que:

[...] sendo óbvio que a avaliação é um procedimento técnico e científico (o que não é sinónimo de “positivismo”), é fundamental, do nosso ponto de vista, que se assuma, em primeiro lugar, como processo político e dialógico, no sentido em que, através dos mecanismos formais e informais definidos, deve ser o resultado da tomada de decisões nas quais está intrinsecamente implicada uma axiologia sobre o que é “melhor” para uma determinada comunidade (MACHADO, 2013, p. 75, destaques do autor).

Compreendemos assim que tais procedimentos e posturas se estabelecem como pilares fundamentais para a construção de uma avaliação participativa, sobretudo no setor público, onde repousa elevado contingente de políticas sociais.

NOTAS CONCLUSIVAS

Apesar do contexto das avaliações de políticas públicas no Brasil (não muito diferente do contexto global) apresentar um quadro ainda recente e incipiente, inclusive predominando as abordagens quantitativas, com pouca ou nenhuma participação dos sujeitos-beneficiários envolvidos no ciclo da política, vimos que a avaliação participativa desponta como importante modalidade e enfoque inovador no âmbito das pesquisas qualitativas para análise e avaliação das políticas públicas (particularmente no setor público).

Tendo como eixo metodológico a participação dos sujeitos-beneficiários envolvidos no ciclo da política, essa modalidade de avaliação persegue duplo objetivo – principalmente o de inovar quanto às práticas avaliativas, visto que apresenta uma proposta permeada por diversidade

de valores, perspectivas, olhares e representações, aumentando assim a relevância e validade dos dados apresentados.

Ademais, desencadeia um processo de aprendizagem social, ao democratizar as informações, o acesso, a transparência, o controle social e a participação dos sujeitos-beneficiários da política avaliada, inovando quanto às práticas de avaliação.

Em síntese, a avaliação participativa, como modalidade avaliativa de cunho qualitativo e democrático das políticas públicas no setor público surge como a possibilidade inovadora de uma nova cultura de avaliação, preocupada com os resultados sociais e com o exercício dos direitos democráticos e a responsabilização dos sujeitos-beneficiários, contribuindo para que a avaliação adquira também o sentido de aprendizagem social. Participando do processo decisório, do acompanhamento e da avaliação, os sujeitos podem superar a ideia predominante nas políticas públicas implementadas no setor público, quando são reduzidos a meros sujeitos, o que compromete a possibilidade de que as políticas públicas promovam resultados emancipatórios e as mudanças sociais.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes padronizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 13, p 13-29, 2009.

_____. Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica. **Educação e Sociedade**, Campinas, ano 20, n. 69, dez. 1999.

_____. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, v. 18, n. 53, p. 267-284, abr./jun. 2013.

_____. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**, São Paulo, v. 3, p. 29-49, 1998.

_____. (Org). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: UNESP; CEM, 2015.

AZEVEDO, Marcio Adriano de. **Avaliação do Programa Escola Ativa como política pública para escolas rurais com turmas multisseriadas: a experiência em Jardim do Seridó/RN (1998-2009)**. 215 f. 2010. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

CARNEIRO, Marcos Torres. **Avaliação do processo de implementação do PROJovem urbano em Natal/ RN: o que fazer dizer da dimensão qualificação profissional**. 131 f. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional) - Instituto Federal de Educação, Ciência e

Tecnologia do Rio Grande do Norte. Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional, 2015.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação participativa: uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabete Melo. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**, São Paulo: Cortez, v. 2, p. 87-94, 1999.

COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n.5, p. 969- 992, 2003.

COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público**. Brasília, v.52, n.5, p. 89-111, out./dez. 2001.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social no Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1987.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação de política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 99-118, set. /dez. 1986.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referente à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **IPEA**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. **Intervenção planejada na realidade social: escopo e limites da pesquisa de avaliação**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1978.

MACHADO, Eusébio André. **Avaliar é ser sujeito ou sujeitar-se?** Elementos para uma genealogia da avaliação. Portugal: Pedago, 2013.

MARX, Karl. **18 Brumário de Luís Bonaparte e Cartas a Kungelman**. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1997.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Golçalves; SOUZA, Edinilsa Ramos de. **Avaliação por Triangulação de Métodos**. Abordagem de Programas Sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

PESTANA, Maria Inês Gomes de Sá. Avaliação educacional - o sistema nacional de avaliação da educação básica. In: RICO, Elizabeth Melo. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementación: como grandes expectativas concebidas em Washington se frustan em Oakland**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

SANTOS, S. R.; AZEVEDO, M. A.; MARCELINO, F. T. Avaliação participativa das políticas como proposta inovadora no setor público: delineamentos e procedimentos. **Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar - RECEI**. Mossoró, v. 3, n.9, 2017.

RIOS, Terezinha Azeredo. **Avaliar: ver mais claro para caminhar mais longe. Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez, 1998.

RELAC. **Diretrizes para Avaliação para a América Latina e o Caribe.** Buenos Aires, 2016.

SAUL, Ana Maria. Avaliação Emancipatória: Um referencial para autoavaliação da pós-graduação. In: ALMEIDA, Fernando José de. (Org.). **Avaliação educacional em debate: experiências no Brasil e na França.** São Paulo: Cortez; EDUC, p.27-44. 2005.

_____. **Avaliação emancipatória: desafio à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira** ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: Leya, 2015.

SOUZA, Lincoln Moraes de. A agenda e as agendas no Brasil. **Cronos**, Natal, vol. 7, n. 1, p. 79-101, jun./jul. 2006.

_____. **Três ensaios sobre avaliação de políticas públicas.** Natal: EDUFRN, 2014.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Salvador: AATR, 2002.

UCHOA, Antônio Marcos da Conceição. **O PROEJA como inquilino: Impactos preliminares do processo de implementação do programa no IF sertão PE campus Petrolina 2006-2013.** 160 f. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional) - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. Natal, Rio Grande do Norte, 2015. Disponível em: <http://memoria.ifrn.edu.br/handle/1044/346> . Acesso em: 30 nov. 2015.

WANDERLEY, Guilherme dos Santos. **À margem do abismo: conflitos na política brasileira.** Rio de Janeiro: Revan, 2015.

Submetido em: 03 de abril de 2017.

Aprovado em: 11 de setembro de 2017.