

Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais

Proposed for a depth social public politics evaluation

Proposición para una evaluación en profundidad de políticas públicas sociales

Proposé pour une évaluation profond de politiques publiques sociaux

*Lea Carvalho Rodrigues**

Resumo: O artigo apresenta um conjunto de tópicos considerados essenciais à efetivação de uma avaliação em profundidade de políticas públicas de caráter social. A proposta é motivada pela constatação da insuficiência dos modelos clássicos de análise e da necessidade cada vez mais premente de se realizarem pesquisas que considerem o contexto social, econômico, político e cultural, bem como a importância da análise institucional, das relações de poder, dos interesses e valores que permeiam os processos de formulação e implementação dessas políticas. Primeiramente, são apresentadas as principais linhas teórico-metodológicas no campo da avaliação das políticas públicas, em nível mundial e no Brasil; em seguida, apontam-se seus limites e, por fim, apresentam-se proposições para uma abordagem processual, multidimensional e interdisciplinar. Conclui-se que uma avaliação em profundidade precisa dar conta de quatro dimensões analíticas: análise de conteúdo, de contexto e da trajetória institucional de programas e políticas, bem como do espectro temporal e territorial.

Palavras-chave: políticas públicas, avaliação, metodologia.

Abstract: This article presents some essential points that enable an accurate evaluation of social public policies. Our research is motivated by the widely understood inadequacies of the classic models for the evaluation of public policies. It will address the urgent need to undertake research that takes into account the social, economic, political, and cultural context, as well as the importance of institutional analysis, the relations of power, and the interests and values that permeate the process of formulation and implementation of those policies. First of all we presented the main theoretical-methodological lines in public policies evaluation, at world level and in Brazil; then we presented your limits, and finally some propositions for a procedural approach, multidimensional and interdisciplinar. A conclusion is that a depth evaluation needs to accomplish three analytic dimensions: content, context and institutional analysis of programs and politics, and both temporality and territoriality.

Keywords: public policies, evaluation, methodology.

*Mestre em antropologia social e doutora em ciências sociais pela UNICAMP, atualmente é professora do Departamento de Ciências Sociais da UFC (área de antropologia) e coordenadora do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da mesma universidade. E-mail: lea@ufc.br

Introdução

Uma vez que a proposta deste artigo é apresentar pontos e elementos considerados fundamentais para uma análise aprofundada de programas e projetos constitutivos de políticas públicas de caráter social, teremos que, primeiramente, compreender as principais linhas teórico-metodológicas que conformaram, ao longo do tempo, o campo da avaliação das políticas públicas em nível mundial.

Em seguida, iremos abordar a especificidade do caso brasileiro quanto às tendências que têm dominado o campo da avaliação de políticas públicas, dada a sua posição específica no cenário mundial e a dependência das exigências das agências multilaterais no atendimento à avaliação dos programas por elas financiados.

Finalmente, o último tópico apresentará os quesitos considerados essenciais para uma avaliação mais aprofundada dessas políticas, o que, com certeza, apresentar-se-á como um questionamento aos parâmetros utilizados pelas agências multilaterais, bem como à forma como, no campo acadêmico brasileiro, acaba-se por reproduzir, sem uma perspectiva crítica, esses modelos formulados a partir de perspectivas generalizantes, tidos como aplicáveis a qualquer país ou situação – majoritariamente assentados em paradigmas positivistas de análise e com o predomínio dos referenciais economicistas.

Perspectivas teóricas e metodológicas de avaliação em retrospectiva

Como bem observa Paula (2001), a constituição de um campo acadêmico especialmente voltado à avaliação das políticas públicas é relativamente recente, mas em constante crescimento mundial, em particular nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha.

Na França, nos anos 1990, diz o autor que esta área cresceu consideravelmente na esfera governamental, quando foram formulados modelos de acompanhamento do desempenho de programas e o próprio Congresso Nacional passou a apreciar as de-

mandas para as políticas, tendo como base a definição de metodologias de avaliação, a fim de aprovar políticas e programas sociais. Assim, tanto nos Estados Unidos como na França e Inglaterra, houve um crescimento da área no campo governamental e também no campo científico. Surgiram associações de avaliadores, definindo uma modalidade, uma subárea profissional científica chamada Avaliação, dispondo de profissionais oriundos das mais diferentes áreas mas que estavam se especializando em avaliação, criando associações científicas, organizando eventos científicos e lançando revistas científicas (Idem, op. cit.).

No Brasil, é apenas no final da década de 1980 e início da década de 1990 que a temática da avaliação das políticas públicas intensifica-se, assumindo um papel de destaque nas administrações públicas da América Latina, no contexto da reforma do Estado, e direcionada a uma agenda neoliberal, sendo ainda reduzida a literatura sobre o tema. Uma das mais recentes publicações no Brasil, que vem a suprir uma lacuna na abordagem das metodologias clássicas de avaliação, é a obra de Holanda (2006) que apresenta uma visão geral e didática dos conceitos, fundamentos, metodologias e práticas de avaliação de programas *ex post*, com ênfase nos programas e projetos de natureza social. Vale destacar, contudo, que a relevância dada ao tema a partir dos anos 1990 deveu-se, principalmente, à situação de dependência do país frente às agências financiadoras internacionais, como o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que passaram a exigir, com mais critério, a elaboração de sistemas de monitoramento de avaliação dos projetos por eles financiados. Neste contexto, sobressaem-se a abordagem gerencialista¹ e uma concepção instrumental da avaliação, cuja função é medir, acompanhar e “avaliar” o êxito das reformas administrativas norteadas pelos princípios e valores neoliberais (Farias, 2005:2). Como enfatiza o autor, isto era esperado em razão do “caráter eminentemente político do projeto de ‘modernização’ do Estado vinculado à revolução gerencialista que se desejava implantar, no qual o monitoramento e a avaliação

de políticas ocupam um papel de destaque". As particularidades do caso brasileiro acima citadas, certamente, têm direcionado a prática da avaliação, bem como a reflexão intelectual sobre a mesma, já que há claros estrangimentos colocados pelas agências multilaterais. Como condição para a concessão de financiamentos, elas traçam as estratégias para aplicação dos recursos e "assistência", ou seja, constituem-se em parte atuante na definição da agenda político-econômica e das prioridades no direcionamento dos recursos públicos, e, em consequência, da formulação de políticas, de seu acompanhamento e avaliação. A chamada "assistência" envolve desde a formulação de projetos, avaliação de riscos e implementação das políticas até a formulação de indicadores (Stephanou, 2005). A importância da proposta aqui apresentada e seu caráter inovador frente às abordagens sobre metodologias de avaliação desenvolvidas no país ficam mais claros se observarmos os critérios de avaliação colocados por essas agências multilaterais.

Stephanou (op. cit.), ao apresentar uma análise das estratégias de avaliação do BID e do BIRD, mostra que estas seguem os padrões tradicionais de avaliação. No entanto, sustentadas por concepções e modelos positivistas [+], reduzem o conhecimento à análise de dados coletados em formatos padronizados, abordagens lineares, testes de hipóteses pela mensuração do objeto de estudo e, portanto, uma limitação da avaliação à percepção dos resultados frente aos objetivos formulados (eficácia), relação metas-resultados, relação custos-benefícios (eficiência) e avaliação de impactos (efetividade em relação ao proposto/previsto). Como salienta Castro (1989), os limites colocados por este tipo de avaliação apresentam-se, principalmente, no fato de que ela se volta para efeitos esperados, muitas vezes desconsiderando ou minimizando o que algumas abordagens denominam "efeitos não previstos", que são considerados, no mais das vezes, como entraves a ser superados. Neste tipo de abordagem, portanto, há pouco espaço para a crítica à própria política desde sua formulação e menos ainda aos princípios nos quais ela se alicerça.

Para a avaliação do impacto de projetos

e programas sociais, por exemplo, o Banco Mundial, em instrumentos de monitoramento e avaliação e em palestras que organiza nos países que se utilizam de seus recursos para a execução desses programas, tem sido enfático quanto à exigência de utilização de grupo de controle para medir os resultados. O grupo de controle é utilizado como medida de comparação com a situação que se quer estudar. Um dos exemplos citado pelo próprio banco² refere-se à avaliação de impactos dos programas de microcrédito em Bangladesh, quando as aldeias onde funcionavam os microcréditos foram comparadas a aldeias idênticas onde inexistiam estes programas de crédito. Ocorre que os efeitos, muitas vezes, podem ser nefastos. No caso brasileiro, uma das sugestões dadas pelo Banco Mundial para se medir o desempenho de tomadores de microcrédito em um programa dessa natureza, implementado por um banco de desenvolvimento da região Nordeste, foi que se dividissem os tomadores dos créditos em dois blocos, renovando, no mesmo período, os créditos do grupo A e não renovando os do grupo B. Ora, isto não é nem mais nem menos do que a lógica de laboratório aplicada a grupos humanos, quando, por exemplo, inoculam-se substâncias em cobaias para medir os resultados. Apenas que, no caso aludido, os efeitos dão-se de forma indireta, sendo os indivíduos afetados pela falta do crédito que esperavam renovar. Esta visão está, portanto, sendo aqui questionada, devido a seu caráter instrumental e sua baixa capacidade de fornecer resultados de avaliação abrangentes e aprofundados.

Do ponto de vista teórico-metodológico, os pesquisadores da área da avaliação de políticas públicas, no âmbito internacional, tradicionalmente, voltaram-se mais para uma análise de tomada de decisão ou de resultados, bem como de conteúdos e gênese de desenvolvimento das políticas (GAPI-UNICAMP, 2002). Entretanto, ao longo do processo de sedimentação da área acadêmica de estudos sobre políticas públicas, novas abordagens passaram a enfatizar a importância da análise de contexto – social, econômico, político, cultural – e da análise organizacional – estrutura de funcionamento, dinâmica, relações de poder, interesses e valores que

permeiam as instituições envolvidas na elaboração e implementação de políticas – como bem demonstram Shadish et al. (1991) e Belloni et al. (2003).

A proposta de Chelimsky (1997), após um exame das experiências em avaliação de políticas públicas nas três últimas décadas do século XX, considera a avaliação um “empreendimento eclético” que agrupa perspectivas e métodos diversos; comporta o desenvolvimento de estudos prospectivos e retrospectivos, o recurso a métodos quantitativos e qualitativos, o desenvolvimento da interdisciplinaridade, a credibilidade (como condição do conhecimento e da objetividade) e o fortalecimento das instituições.

Já o método interpretativo considera que o conhecimento produzido tem múltiplas dimensões e é construído a partir de diferentes tipos de informações. Do ponto de vista analítico, busca a integração das diferentes dimensões contempladas, permitindo uma melhor apreensão do programa como um todo (Yanow, 2003, 2004). A natureza múltipla dos modelos experienciais expõe os elementos de integração e de articulação com a ação (Lejano, 2006). Um modo possível de integração dos dados é a triangulação, de forma que estes possam ser sobrepostos e evidenciarem-se pontos comuns sobre o fenômeno. Tal opção fornece muito mais possibilidades de ação, uma vez que permite reflexões e modificações continuadas e uma compreensão muito mais ampla da dinâmica da política em processo (Lejano, 2006; Mark, Henry e Julnes, 2000).

Essa linha de abordagem interpretativa vem ganhando relevância entre os estudiosos do tema, sobretudo após a década de 1990, e coloca uma série de questões sobre como os significados das políticas são comunicados e percebidos por diferentes audiências; sobre os diferentes tipos de conhecimento que orientam organizações na sua prática (Yanow, 2004), bem como sobre o caráter dialógico da avaliação, entendida esta sob uma perspectiva relacional (Greene, 2001) e com espaços necessários de participação (Mark e Shotland, 2003), o que, evidentemente, remete à ordem dos valores e coloca as análises qualitativas, a antropologia em especial, em posição privilegiada.

Avaliação em profundidade: propostas iniciais

Ainda que falar em avaliação em profundidade possa expressar, num sentido metafórico, a imersão em uma particularidade do campo de investigação, saliento que o sentido aqui referido é o de abarcar a um só tempo as dimensões dadas tanto no sentido longitudinal – extensão no comprimento – como latitudinal – extensão na largura, amplitude. Assim, desta perspectiva, quanto mais mergulhamos na situação estudada, mais ampliamos o campo de investigação. Olhamos à frente e para os lados, acima e abaixo, porque a compreensão focada, direcionada, certamente a mais fácil, com certeza será sempre limitada. Ou, mesmo, poderíamos correr o risco de, na busca de análises tão aprofundadas, perdermos o contato com a superfície, numa alusão à feliz observação de Geertz (1978:40) sobre a falácia de esforços na busca incessante por modelos inquestionáveis e verdadeiras absolutas.

Certamente não é esta a proposta aqui focada. A perspectiva aqui apresentada, ao contrário, é de cautela e mesmo ceticismo quanto aos modelos de análise que buscam avaliar políticas públicas tomando como questões centrais, que orientam os instrumentos de coleta de dados, aquelas que dizem respeito única e exclusivamente ao que foi o fio condutor da formulação dessas políticas. É ainda mais cética em relação aos modelos universais, quando aplicados a contextos particulares, com total desconsideração das especificidades atinentes a cada situação e aos locais sobre os quais incidem políticas públicas formuladas nos longínquos centros de decisão, o que considero a ocorrência de um duplo distanciamento, cujo resultado são fortes omissões e/ou deslizamentos analíticos.

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

para a realização de estudos avaliativos sobre essas políticas. As abordagens interpretativas da avaliação de políticas, por exemplo, têm no método etnográfico um instrumento privilegiado de análise (Greene, 2001; Lejano, 2006). Mas, é bom enfatizar, existem na antropologia um campo de discussões e divergências e uma vasta literatura sobre o estatuto da etnografia, sua abrangência analítica, formas menos ou mais legítimas de apresentação dos resultados e as especificidades da aplicação desse instrumental em situações diversas daquelas que foram vivenciadas pelos antropólogos clássicos, o que, evidentemente, não deve ser desconsiderado. Ou seja, as ciências sociais, ao entrarem nesse debate e nessa prática relativos à avaliação de políticas públicas, podem contribuir, não apenas com o fornecimento de instrumentais metodológicos, mas também com a reflexão continuada sobre técnicas, conceitos e paradigmas de interpretação e análise que se dão no âmbito das disciplinas que compõem este campo do conhecimento.

Concordando com a ênfase dos interpretativistas no lócus empírico como fonte de conhecimentos a orientar os processos de implementação de programas, bem como sua avaliação; na noção de processo como balizadora de toda avaliação, em contraposição à lógica linear presente nos modelos positivistas de análise; e na assertiva de que o conhecimento produzido tem múltiplas dimensões, conclui-se, portanto, que o esforço para desenvolver uma avaliação em profundidade das políticas públicas deve ser empreendido a partir de diferentes tipos de dados e informações: questionários em novos e variados formatos; grupos focais que inovem em relação às propostas tradicionais; entrevistas de profundidade aliadas às observações de campo; análise de conteúdo do material institucional com atenção ao suporte conceitual e às formas discursivas nele expressas³; abordagem cultural, com compreensão dos sentidos formulados, em diferentes contextos, sobre um mesmo programa; etc.

A partir destes pressupostos, considera-se ainda que, tomando como premissa que toda proposta de avaliação está informada por pressupostos e concepções sobre ciência e sobre a prática científica, é importante

ter clara a definição de avaliação que acompanha a pesquisa. As diferentes abordagens podem ser agrupadas, basicamente, em duas propostas distintas: uma que entende avaliação como "medida" e outra que privilegia o sentido de avaliação como "compreensão"⁴. Identificar-se com uma ou outra concepção faz toda a diferença na condução da avaliação.

A proposta de uma avaliação em profundidade implica, ainda, considerá-la como extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, o que, por si só, coloca a multi e a interdisciplinaridade como condição primeira da tarefa de pesquisa.

A seguir, discriminam-se alguns tópicos aqui considerados essenciais para a efetivação de uma proposta de avaliação em profundidade de políticas públicas de caráter social, sendo imprescindível que os trabalhos estejam a cargo de uma equipe multidisciplinar de pesquisa:

1. Análise de conteúdo do programa com atenção a três aspectos:

formulação: objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento e avaliação;

bases conceituais: paradigmas orientadores e as concepções e valores que os informam, bem como os conceitos e noções centrais que sustentam essas políticas;

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

Esses três aspectos dizem respeito à análise do material institucional sob forma de leis, portarias, documentos internos, projetos, relatórios, atas de reuniões, fichas de acompanhamento, dados estatísticos e outros.

2. Análise de contexto da formulação da política:

Levantamento de dados sobre o momento político e as condições socioeconômicas em que foi formulada a política em estudo, com atenção para a articulação entre as instâncias local, regional, nacional internacional e transnacional.

Apreensão do modelo político, econômico e social que sustentou a política à época de sua formulação.

Levantamento de outras políticas e programas correlacionados à política em foco.

Atenção ao marco legal que ampara a política, articulando-o ao contexto referido nos itens anteriores.

É importante observar que o conjunto de itens acima elencados demandará um levantamento de dados primários e secundários cuja extensão será ditada pelas especificidades contextuais e históricas da própria política em foco e das políticas a ela relacionadas.

3. Trajetória institucional de um programa:

Esta dimensão analítica pretender dar a perceber o grau de coerência/dispersão do programa ao longo do seu trânsito pelas vias institucionais. Desta perspectiva, um programa gestado na esfera federal, para ser avaliado, necessita a reconstituição de sua trajetória⁵, percebendo o pesquisador as mudanças nos sentidos dados aos objetivos do programa e à sua dinâmica conforme vai adentrando espaços diferenciados e, ao mesmo tempo, descendo nas hierarquias institucionais até chegar à base, que corresponde ao contato direto entre agentes institucionais e sujeitos receptores da política.

Para a apreensão da trajetória institucional é fundamental a realização de pesquisa de campo com a realização de entrevistas com diferentes agentes e representantes de instituições envolvidas na formulação e implementação de uma mesma política. Ao recompor esta trajetória, é importante que se atente para os aspectos culturais inerentes a esses espaços institucionais e organizacionais⁶.

4. Espectro temporal e territorial:

Por meio desta dimensão analítica, procura-se apreender a configuração temporal e territorial do percurso da política estudada de forma a confrontar as propostas/objetivos gerais da política

com as especificidades locais e sua historicidade. A apreensão dessa configuração coloca algumas questões em destaque: i) as possibilidades de articular, na avaliação, as perspectivas e objetivos de propostas generalizantes às particularidades locais; ii) as possibilidades de implementação de políticas, de forma localizada, que levem em conta seu percurso temporal e territorial.

Esta etapa da pesquisa corresponde a um momento mais avançado de sistematização dos dados já coletados e está aberta à manipulação de uma série de instrumentos metodológico-analíticos que possibilitem atingir um maior nível de abstração, síntese e criatividade. Poderão ser formulados esquemas, desenvolvidos gráficos, experimentados modelos estatísticos variados, aliados a técnicas qualitativas de análise. Seria o caso, por exemplo, de aliar o mapeamento da distribuição espacial da população atendida por determinada política – de acordo com o recorte empírico formulado –, aos índices socioeconômicos e às redes de interesses e relações de poder detectadas na pesquisa de campo.

Considerações sobre a presente proposta

Espera-se que a atenção aos pontos acima referidos permita detectar alguns momentos da trajetória de uma política ou programa, considerados cruciais para seu bom desempenho e continuidade, a saber: i) momentos em que ocorrem quebras na continuidade do fluxo entre concepção e ação, ou seja, a interrupção ou redirecionamento daquilo que foi inicialmente planejado. Dever-se sobre esses momentos é importante porque, ao analisá-los, pode-se compreender melhor a natureza do que eu chamaria fatores de entrave: políticos, econômicos, sociais, culturais, burocráticos ou legais; dos pontos de inflexão, entendidos aqui como mudanças de direção em relação aos objetivos perseguidos originalmente pela política; dos fatores de interferência, relativos, muitas vezes, a aspectos imprevistos ou que

denotam falta de coerência entre a formulação e a realização da proposta; ou, ainda, dos pontos de fusão, referindo-me aqui, em especial, à sobreposição de programas e à dificuldade de precisar, na avaliação, os resultados da política específica que se quer avaliar⁷; e, finalmente, e talvez o mais importante, a distância entre os sentidos atribuídos pelos agentes institucionais às políticas formuladas e aqueles percebidos pelos supostos beneficiários, o que poderíamos classificar como discrepâncias semânticas.

Mais ainda, tratar uma política pública ou programa a ela vinculado, da forma aqui proposta, implica considerar que sua avaliação só fará jus ao termo se operar a abrangência

analítica para além da política em si, seu marco legal e seu conteúdo, e para além do recorte empírico, de forma que se possam realizar inferências mais gerais a partir de resultados localizados. Para tal, priorizam-se as noções de contexto, processo, trajetória, pluralidade, interação e multidimensionalidade.

Evidentemente, estas proposições fazem parte de um esforço ainda inicial de obter melhores ferramentas teóricas, conceituais e metodológicas que orientem a avaliação de projetos sociais de uma perspectiva mais ampla, que possam, ao longo do tempo, compor um conjunto de conhecimentos renovado e crítico em relação aos modelos dominantes de avaliação.

Referências bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. *Monitorização & Avaliação. Algumas ferramentas, métodos e abordagens*. Washington, D.C., 2004.
- BELLONI, Isaura et al. *Metodologia de avaliação em políticas públicas*. Rio de Janeiro: Cortez, 2003.
- CHELIMSKY, Eleanor. The Coming Transformations in evaluation, in Chelimsky, Eleanor e Shadish, William (orgs.), *Evaluation for the 21st Century*. Califórnia: Sage Publications, 1997.
- CASTRO, M.H.G. Avaliação de políticas e programas sociais, *Cadernos de Pesquisa*, nº 12. Campinas: NEPP-UNICAMP, , 1989.
- COSTA, Frederico Lustosa. Por uma outra reforma do Estado: estratégias alternativas ao paradigma gerencialista, *Revista de Administração Pública*, 34 (1) 267-70, jan.-fev. 2000.
- FARIA, Wilmar. Avaliação de programas e projetos sociais. Um roteiro para formação de especialistas. Campinas, NEPP-UNICAMP, 1998, inédito.
- _____. Políticas públicas e governabilidade: desafios teóricos e práticos, Seminário Desenvolvimento e Integração na América Latina e no Caribe: A Contribuição das Ciências Sociais. Brasília, FLACSO, 2001, inédito.
- GAPI-UNICAMP. Metodologia de análise de políticas públicas. Disponível em www.campus-oei.org, 2002.
- GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- GONÇALVES, Alícia. *Cultura de participação no setor de telemática*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1998.
- _____. *Cultura & Mercado no contexto transnacional: um olhar etnográfico*. São Paulo: CMU, 2006.
- GREENE, Jennifer. *Dialogue in evaluation: a relational perspective*. Califórnia: Sage Publications, 2001.
- GUSSI, A.F. Pedagogias da experiência no mundo do trabalho: narrativas biográficas no contexto de mudanças de um banco público estadual. Tese de doutorado, UNICAMP. Campinas, 2005.
- HAM, C. e HILL, M. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres, 1993.

- HENRI, G.T. e MARK, M. M. Beyond use: Understanding Evaluation's influence on attitudes and Actions, in *American Journal of Evaluation*. Califórnia; Sage Publications, 2003.
- HOLANDA, Nilson. *Avaliação de programas. Conceitos básicos sobre a avaliação "ex post" de programas e projetos*. Fortaleza: ABC Editora, 2006.
- LEITÃO, Elione M. D. O plano de desenvolvimento da Escola em Foco: uma análise da educação no Ceará em tempos de ajustes neoliberais. Dissertação de mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, MAPP-UFC. Fortaleza, 2005.
- LEJANO, R. P. *Frameworks for policy analysis. Mergin text and context*. Nova York: Routledge, 2006.
- MARK, M. M, HENRY, G. e JULNES, G. *Evaluation: an integrated framework for understanding, guiding and improving polices and programs*. San Francisco: Jossey-Bass, 2000.
- MARK, M. M. e SHOTLAND, R. L. Stakeholder-Based evaluation and value judgments, *Evaluation Review*, vol. 9, nº 5. Califórnia: Sage Publications, 1985.
- MORONI, Márcia Maria. Qualidade de vida e perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF D na mesorregião Centro-Sul Cearense. Dissertação de mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, MAPP-UFC. Fortaleza, 2006.
- MUNIZ, Cátia R. As representações sobre o trabalho a partir da genealogia de uma família de operários. Um estudo etnográfico. Tese de doutorado, IFCH-UNICAMP. Campinas, 2006.
- NETO, O. C. et al. *Grupos focais e pesquisa social: o debate orientado como técnica de investigação*. Rio de Janeiro: Ministério da Saúde; FIOCRUZ, 2001.
- PAULA, Luis Antonio. *Marco teórico sobre avaliação e monitoramento*. S.l., CLAD, 2001.
- RODRIGUES, Lea Carvalho. *Rituais na universidade*. Campinas: CMU, 1997.
- _____. *Metáforas do Brasil. Demissões voluntárias, crise e rupturas no Banco do Brasil*. São Paulo: Annablume, 2004.
- ROLIM, Romildo Carneiro. Efeitos do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste do Brasil – Prodetur NE na qualidade de vida da população de baixa renda no distrito de Lagoinha, município de Paraipaba-CE. Dissertação de mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, MAPP-UFC. Fortaleza, 2005.
- RUBEN, Guillermo. Empresários e globalização: prolegômenos de uma metodologia antropológica da compreensão e ação, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 28, ano 10, junh. 1995.
- _____. Antropologia del capitalismo, *Culturas*, 2 (4). Córdoba: Museo de Antropologia, Facultad de Filosofia y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, 2004.
- RUBEN, Guillermo et al. (orgs.). *Informática, organizações e sociedade no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- SHADISH, William et al. *Foundations of Program Evaluation. Theories of practice*. Califórnia: Sage Publications, 1995.
- STEPHANOU, M. C. Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil, *Civitas*, vol. 5, nº 1. Porto Alegre, jan.-jun. 2005, pp.127-60.
- SUBITATIS, J. *El análisis de las políticas públicas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2002.
- YANOW, Dvora. Translating local knowledge at organizational peripheries, *British Journal of Management*. Londres, 2004.
- _____. Interpretive empirical political science: what makes this not a subfield of qualitative methods, in *Qualitative Methods Section (APSA)*, 2003.

Résumé: Cet article présente des sujets essentiels à une évaluation profonde des politiques publiques sociales. Notre travail est motivé par l'inadaptation des modèles classiques d'évaluation des politiques publiques et par le besoin urgent des recherches qui prennent en considération le contexte social, économique, politique et culturel, sans négliger l'importance de l'analyse institutionnelle, des relations de pouvoir et des intérêts et valeurs qui font partie du processus de formulation et implémentation de ces politiques.

En premier de tout, nous avons présenter les principaux lignes théorique méthodologiques dans évaluation des politiques publiques, à niveau du monde et au Brésil; alors nous avons presenter ses limites, et finalement quelques propositions pour une approche multidimensionnelle et interdisciplinaire. Une conclusion est qu'une évaluation profonde a besoin d'accomplir quatre dimensions analytiques: contenu, contexte et analyse institutionnelle de programmes et politiques, bien que les dimensions temporelle et territorial.

Mots clés: politiques publiques, évaluation, méthodologies

Resumen: Este artículo presenta un conjunto de tópicos esenciales a la efectividad de una evaluación en profundidad de políticas públicas de carácter social. La proposición se dá por la constatación de la insuficiencia de los modelos clásicos de análisis y de la necesidad aún más premente de realización de investigaciones que consideren el contexto social, económico, político y cultural, así como la importancia del análisis institucional, de las relaciones de poder, de los intereses y valores involucrados en los procesos de formulación y implementación de esas políticas. Primeramente presentamos las principales líneas teórico-metodológicas, al nivel mundial y en Brasil; en seguida presentamos sus límites y, por fin, algunas proposiciones para un abordaje multidimensional y interdisciplinaria. Una conclusión es que una evaluación en profundidad necesita cumplir tres dimensiones analíticas: contenido, contexto y el análisis institucional de programas y políticas, así como el espectro temporal y territorial.

Palabras-clave: políticas públicas, evaluación, metodología.

Notas

- ¹ O paradigma gerencialista, no contexto da reforma do Estado, representa, em síntese, a subordinação do Estado à racionalidade instrumental do mercado, sua lógica produtivista e de mensuração exclusivamente econômica da relação custos/benefícios. Para uma crítica ao paradigma gerencialista, ver Costa (2000).
- ² Banco Mundial, 2004.
- ³ Para a apreciação de um excelente e inovador modelo de análise de formas discursivas institucionais, ver Leitão (2005).
- ⁴ A respeito do conceito de avaliação, ver Holanda (2006) e Belloni et al. (2003).
- ⁵ Sobre a utilização da noção de trajetória, ver Gussi (2005).
- ⁶ Sobre uma perspectiva etnográfica de organizações e instituições, ver Gonçalves (1998, 2006); Gussi (2005); Muniz (2006); Rodrigues (1997, 2004); Ruben (1995, 2004); Ruben et al. (2003).
- ⁷ Duas dissertações desenvolvidas no Programa de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da MAPP-UFC apontaram dificuldades de percepção dos efeitos de políticas públicas sobre a qualidade de vida dos seus beneficiários e, portanto, da avaliação de impacto, devido à sobreposição de programas referentes a diferentes políticas (federais, estaduais e municipais) como PRONAF, Bolsa Família, aposentadorias, Programa São José, Programa Luz para todos, Programa Cisternas e outros. Ver, a este respeito, Moroni (2006) e Rolim (2005).

