

Avaliação de Políticas Públicas: Elemento Estratégico de Gestão da Coisa Pública

Ana Cristina Brito Arcoverde

In: Anais da IV Jornada Internacional de Políticas Públicas - Neoliberalismo e Lutas Sociais: Perspectivas para as Políticas Públicas. São Luís - MA, 2009

Resumo

Este trabalho objetiva discutir sobre Avaliação de Políticas públicas - elemento essencial e estratégico para gestão da coisa pública. Buscamos contextualizá-la nas suas diversas modalidades, enfatizando sua utilização no contexto brasileiro e especificamente em Pernambuco. Trazemos a experiência de pesquisa realizada no âmbito do Estado com os empreendimentos econômicos solidários, com a qual construímos uma estrutura de impactos socioeconômicos e ideopolíticos subsidiada pelo acompanhamento de indicadores, criação de categorias que possibilitam a verificação dos impactos nas suas diferentes dimensões: objetiva, subjetiva e substantiva. Estas correlacionadas aos impactos sociais, econômicos, ideopolíticos que buscamos investigar no nosso atual projeto de pesquisa.

Palavras-chave: Avaliação de Política; impactos; empreendimentos solidários.

Introdução: Contextualizando a Avaliação

Avaliação de políticas, programas e projetos têm se constituído nas últimas décadas em desafio incontornável e crescente para número cada vez maior de gestores e pesquisadores envolvidos, direta ou indiretamente, com os rumos da política pública no Brasil, na América Latina como no mundo.

No contexto brasileiro, o tema tem adquirido maior visibilidade na agenda pública, sobretudo a partir dos anos 80, quando os movimentos sociais passaram a demandar um alargamento do horizonte das políticas públicas e em particular das políticas sociais, exigindo destas a universalização e a transparência na condução administrativa e financeira. Simultaneamente, desenvolve-se um movimento de pressão dos organismos financiadores, sobretudo os internacionais, no sentido de dimensionar a política pública e inseri-la num contexto de maior racionalidade dos gastos públicos. Assim, avaliar políticas, programas e projetos, sobretudo os públicos, ergue-se como condição essencial para obtenção de financiamentos, a partir de três lógicas de aferição: eficiência, efetividade e eficácia.

Conforme Silva (2001: p. 47):

“entende-se por eficiência ou rentabilidade econômica a relação entre os custos despendidos e os resultados do programa; por efetividade a relação existente entre resultados e objetivos; e por eficácia o grau em que objetivos e metas foram alcançados na população beneficiária, num determinado período de tempo”.

O processo de redemocratização do País validou a avaliação de Políticas públicas como uma necessidade de colocar os gestores públicos frente a um crescente patamar de responsabilidade com a chamada “coisa pública”, contribuindo para consolidar o debate democrático, na medida em que auxilia as tomadas de decisões sobre os fundamentos, diretrizes e os rumos da política; ao tempo em que favorece maior aproximação às mesmas pelos diversos sujeitos sociais envolvidos na sua execução, impulsionando a superação da opacidade própria aos períodos ditatoriais. Portanto, avaliação passa a ser incorporada à gênese, ao desenvolvimento e aos resultados das políticas públicas no Brasil.

Política pública guarda coerência e pertinência com a relação construída entre Estado e sociedade no Brasil que nasce sob o signo do autoritarismo, sob regimes políticos centralizadores, concentradores e excludentes. Historicamente, a política pública tem apresentado perfil paternalista, clientelista e autoritário, assumindo traços privatistas presentes na cultura política brasileira que construiu um Estado aprisionado aos interesses de determinadas classes sociais. Razão pela qual, o clientelismo, e a corrupção, sem falar nos insucessos dos resultados no campo das políticas públicas, têm sido apontados como problemas cruciais na condução da política pública brasileira, e que coloca em evidência a imbricação entre o público e o privado, a supremacia do poder de determinadas classes e grupos sociais sobre os interesses universais.

É nesse âmbito que afirmamos a importância dos processos avaliativos como ferramentas capazes de conferir visibilidade às demandas na esfera das políticas públicas “A avaliação implica no exercício de importante direito democrático: o controle sobre as ações de interesse público” (Gomes, 2001:21).

A avaliação da política pública é concebida como ferramenta precípua para alargamento da esfera pública e da participação da sociedade civil, favorecendo ações substanciadas nos princípios da transparência e da democracia entendida como socialização da política. Avaliação é “estratégia de construção da esfera pública como mecanismo de articulação entre Estado e sociedade civil numa perspectiva de crescente democratização da vida brasileira, em uma nova ordem social que valoriza a universalização dos direitos de cidadania” (Gomes, 2001:31).

O substantivo ou palavra avaliação possui ou é utilizado no sentido lato e significa determinar a valia, valor, preço, merecimento ou estima de algo, mas, avaliação, a fazemos sem nos apercebermos cotidianamente. No sentido estrito, ou avaliação utilizada no campo profissional, ela é complexa, se orienta pelo método científico e possui múltiplas dimensões, sejam: valorativa, cognitiva,

comportamental. Dependendo da área de conhecimento, avaliação procura dar conta de problemas, realizarem mensurações e buscar instrumentos capazes de aferir cada dimensão.

A avaliação inclui dimensão técnica e metodológica, além da teórica e política. Tratando-se de avaliação de políticas públicas são os métodos e técnicas da pesquisa social que darão sentido à busca de subsídios para afirmar a contribuição ou não das mesmas para a melhoria das condições de vida da população em geral e para a intervenção do Estado na realização da “res” pública. Avaliação é também entendida como uma ação que produz conhecimento, embora seja mais reconhecida a importância da avaliação como modo de julgar processos ou ações. (Barreira, 2000, p.17). É importante reforçar que suas duas dimensões, a técnico - metodológica e a política não são isoladas, mas articuladas e que em ambas se lança mão de métodos e técnicas da pesquisa social aplicada que conferem sentidos quando for possível subsidiar decisões e ações concretas. (Gomes in Silva, 2001, pág. 48).

Cohen & Franco (1993) tipificam avaliação conforme o momento em que se realiza e seus objetivos, a saber: antes, durante e depois. Na avaliação ex-ante são antecipados aspectos a serem considerados no processo decisório para conferir racionalidade ao mesmo, ordenar a política, programas e projetos segundo a eficiência e até decidir se deve ou não ser implementados. Para tanto requer a análise da relação entre custo e benefício e entre custo e efetividade. Na avaliação ex-post, que é realizada durante ou após a execução do projeto ou ação o objetivo é buscar subsídios para fundamentar decisões qualitativas de manter ou introduzir modificações. Trata-se de avaliação de processo ou concomitante e avaliação terminal ou do depois que é a avaliação de impacto.

Browne & Wildavsky (1984), utilizando o critério do tempo de realização, classifica a avaliação como: retrospectiva, prospectiva, formativa, contínua e integrativa. Ainda, Cohen & Franco (1993) e Aguilar & Ander-Egg (1994), conforme quem realiza a avaliação, apontam para os tipos seguintes: externa, avaliação realizada por pessoas estranhas ao quadro da instituição, programa ou ação; interna ou auto-avaliação, realizada no interior da instituição por pessoas vinculadas ou não à formulação e, ou execução do programa, ação ou experiência. Ainda, falam de avaliação mista que combina as modalidades interna e externa com a intenção de superar os limites de ambas e preservar as suas vantagens.

Quanto aos destinatários das avaliações, Silva (2001) baseada em Cohen & Franco indica serem os dirigentes superiores, os administradores e os técnicos que executam o programa, o projeto ou realizam as ações, os destinatários das avaliações. Pouco se focaliza a população como participante e destinatário da avaliação. Saul (1998, 97-98) tratando da avaliação no bojo da ação educacional, chama a atenção para os pressupostos teórico-metodológicos e políticos que vão de encontro à avaliação de cunho positivista e aponta para a avaliação emancipatória que se expressa como uma dimensão de prática social que influencia, e é influenciada pelos contornos que a cercam. Assim, ao lado de decisões técnicas uma proposta de avaliação em especial a de políticas públicas envolve decisões teóricas e políticas.

Avaliação de Impactos: O Caso dos Empreendimentos Econômicos Solidários, em Pernambuco¹

A avaliação de impactos ou ex-post, compreensiva, somativa se interessa pelos resultados obtidos pelo conjunto de ações desenvolvidas no âmbito de uma política, programa ou projeto, ou seja: está focada na eficácia entendida como mudança ou estimativa das ações sobre o problema que as requereram.

Conforme Roche (2002, 33), “as abordagens de avaliação de impacto “seqüência de acontecimentos que emanam da implementação de uma decisão”, de uma ação, datam dos anos 50 do século passado”. Não é raro que as mesmas àquela ocasião tratassem de prever como política pública, antes do início de um dos programas, experiência ou ação, suas prováveis conseqüências, fossem elas sociais, econômicas, ambientais ou de outra natureza, para poder aprová-las, ajustá-las ou mesmo rejeitá-las. Nos anos de 1980 surgiram vários métodos de pesquisa preocupados em tornar as pessoas e comunidades participantes sujeitos ativos das avaliações de impactos. Apesar de tais iniciativas no campo da avaliação de impactos, não é comum ou freqüente a sua realização. Os analistas preferem antes se referirem aos efeitos ou resultados do programa, ação ou experiência do que aos impactos, seja na sua concepção de “mudanças sustentadas nas vidas das pessoas provocadas por uma determinada intervenção” ou experiência, seja: de impacto “como mudanças significativas ou permanentes na vida das pessoas, ocasionadas por determinada ação ou série de ações”, (Roche, 2002:36). Para tanto, construiu o que ele denomina de cadeia de impactos (Roche, 2002:43), qual seja, insumos - atividades - produtos - resultados ou efeitos e impacto, e definiu para cada elo os indicadores.

Cardoso (1998, 51) chama a atenção para a complexidade da avaliação de impactos “já que não basta mostrar que ocorreram mudanças, mas é preciso mostrar, também, que as mudanças registradas não ocorreriam (total ou parcialmente) sem a ação” realizada. Ainda, que é preciso considerar a natureza do impacto, seja ele objetivo (mudanças quantitativas em termos de acréscimos de bem-estar), subjetivo (estado de espírito ou percepção da importância do empreendimento) ou substantivo (qualidade do acréscimo).

Independente da natureza do impacto, sua aferição requer sejam comparados os aspectos quantitativos, ideológicos e qualitativos da população entre o antes, no processo e o depois da ação ou experiência realizada. No caso dos empreendimentos econômicos solidários em Pernambuco são buscados os acréscimos de bem-estar, a percepção que os empreendedores possuem do próprio negócio e a qualidade da mudança em sua vida e no contexto do local.

Avaliação de impactos está sendo considerada na pesquisa que estamos realizando como “análise sistemática das mudanças duradouras ou significativas, positivas ou negativas, planejadas ou não, na vida das pessoas e ocasionadas por determinada ação ou série de ação” (Roche, 2002, 37). A seguir é demonstrada a estrutura da cadeia de impactos que construímos tomando como subsídios a Cadeia de Impactos de Roche e as dimensões de Cardoso, e os indicadores sociais, econômicos e ideo-políticos que definimos para cada elo da cadeia.

¹ Projeto Avaliação dos Impactos Socioeconômicos dos empreendimentos econômicos solidários em Pernambuco (2007-2010).



Para a realização da avaliação de impactos sociais e econômicos realizamos a construção do universo da pesquisa ou base de dados única; classificação e seleção das unidades que serão estudadas em profundidade a partir de diferentes tipos de amostras; e estudo e acompanhamento dos indicadores que elencamos como necessários para a realização da pesquisa em questão. Quais sejam: os sociais - a alimentação – tipo de alimentação e frequência das refeições; o trabalho – proteção trabalhista (carteira assinada, autônomo), sem proteção trabalhista (informal, autônomo e terceirizado); a despesa familiar alimentação, educação, saúde, vestimenta, lazer e remédio, transporte, energia e água; a habitação/condições de habitabilidade – moradia (própria e alugada), abastecimento de água, saneamento/esgoto, energia; a educação – anos de escolaridade, nível de ensino, escola pública ou privada; a saúde – acesso ao SUS, saúde privada (plano de saúde); e os tipos de lazer.

Os econômicos: a produção dos empreendimentos – principais atividades desenvolvidas, principais produtos, distribuição dos ganhos, distribuição das tarefas e a produção; a produtividade – condições de trabalho, equipamentos, ferramentas, serviços, tempo necessário para produzir; a renda – composição da renda (benefício, aposentadoria, salário, aluguel); o investimento – participação dos sócios nos empreendimentos e financiamentos; e os custos, caracterizados pelas dívidas adquiridas; Os ideopolíticos: grau de satisfação no trabalho, do convívio familiar; o nível de empoderamento e politização – acesso a serviços, visibilidade junto à comunidade ou entorno do empreendimento do trabalho realizado e participação em associações, sindicatos ou mesmo em outros empreendimentos. Para tanto, foram utilizados múltiplos instrumentos associados - questionário semi-estruturado, entrevista aberta, diário de campo, observação simples; verificação da Cadeia dos Impactos: insumos – atividades - produtos - resultados ou efeitos e impacto; realização de pré-teste como procedimento indispensável para ajustes dos instrumentos; retirada de amostra aleatória simples, tabulação das questões com aplicação no SPSS, para correções/adaptações e a coleta de dados para aferição e interpretação dos impactos em suas dimensões já contextualizadas ao longo deste texto.

Referências

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. Avaliação de serviços e programas sociais. Petrópolis: Vozes, 1994.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Avaliação dos Impactos socioeconômicos dos Empreendimentos solidários em Pernambuco-. (Projeto de Pesquisa)

_____ et al. Avaliação de programas sociais. A intermediação de mão de obra da agencia do trabalho – Recife/PE, Ed. Universitária da UFPE, 2004.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. Avaliação participativa de programas sociais. São Paulo, Veras, 2000.

BROWNE, A., WILDAVSKY, A. (1984), "Implementation as exploration", in Pressman, J., Wildavsky, A. (Eds), Implementation, 3rd ed., University of California Press, Berkeley, CA, pp.195-215.

CARDOSO AL 1998. Indicadores sociais e políticas públicas: algumas notas críticas. Proposta 77:42-53.

COHEN & FRANCO. Avaliação de projetos sociais. 3ª Ed. São Paulo, Vozes, 1993.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques, Aspectos teóricos metodológicos da pesquisa avaliativa. In

SILVA, Maria Ozanira Silva e (ORG). Avaliação de Políticas e programas sociais teoria e prática. Ed. Veras, São Paulo, 2001.

MARTINELLI, Maria Lúcia. Pesquisa qualitativa um instigante desafio. São Paulo, Veras 2003.

ROCHE, Chris. Avaliação de impactos do Trabalho das ONG'S: Aprendendo a valorizar as mudanças. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SAUL Elizabeth Melo, Ana Maria. Avaliação Participante: uma abordagem crítico-transformadora In: Elizabeth Melo Rico (org.) - Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo, Cortez Editora, 1998.

SILVA, Maria Ozanira Silva e (ORG). Avaliação de Políticas e programas sociais teoria e prática. Ed. Veras, São Paulo, 2001.

STEPHANOU, Michelle C. Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil. Civitas - Revista de Ciências Sociais, Vol. 5, No 1 (2005).