

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

TESE DE DOUTORADO

**SISTEMATIZANDO E COMPARANDO OS ENFOQUES DE AVALIAÇÃO
E DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA CONTRIBUIÇÃO
PARA A ÁREA EDUCACIONAL**

Autora: Paula Arcoverde Cavalcanti

Orientador: Prof. Dr. José Roberto Rus Perez

2007

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

**Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas
públicas: uma contribuição para a área educacional**

Autor: Paula Arcoverde Cavalcanti

Orientador: Prof. Dr. José Roberto Rus Perez

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida por
Paula Arcoverde Cavalcanti e aprovada pela Comissão Julgadora.

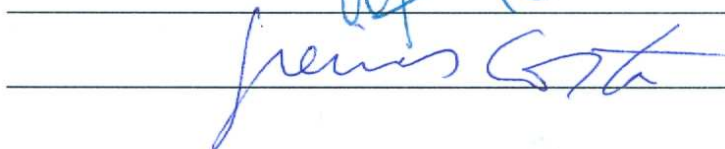
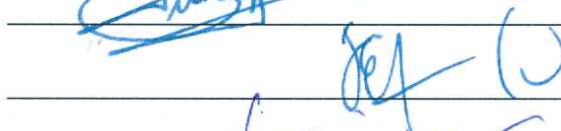
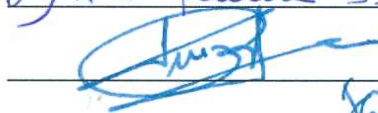
Data: 14/12/2007

Assinatura:.....



Orientador

COMISSÃO JULGADORA:



Campinas, 2007

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
da Faculdade de Educação/UNICAMP**

C314s	Cavalcanti, Paula Arcoverde Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional / Paula Arcoverde Cavalcanti. - Campinas, SP: [s.n.], 2007. Orientador: José Roberto Rus Perez. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. 1. Políticas públicas - Análise. 2. Políticas públicas – Avaliação. 3. Políticas educacionais. 4. Avaliação das políticas educacionais. 5. Metodologia – Avaliação. I. Rus Perez, José Roberto. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título. 07-562/FE
-------	---

Título em inglês: Sistematizing and comparing the evaluation focus and analysis of public policy : a contribution for the education

Keywords: Public policy - Analysis; Public policy – Evaluation; Educational policies; Evaluation of educational policies; Methodology – Evaluation.

Área de concentração: Políticas de Educação e Sistemas Educativos

Titulação : Doutora em Educação

Banca examinadora: Prof. Dr. José Roberto Rus Perez (Orientador)

Profa. Dra. Ana Maria Ferreira Menezes

Prof. Dr. Romualdo Oliveira Portela

Prof. Dr. Greiner Costa

Prof. Dr. Luis Enrique Aguilar

Data da defesa: 14/12/2007

Programa de Pós-Graduação : Educação

e-mail : paularcverde@yahoo.com.br

Ao meu querido pai , Gilberto Cavalcanti e a minha querida mãe, Flavia
Maria Faria Cavalcanti, pelo eterno apoio.
Ao Gustavo Arcoverde de Vasconcelos, meu amado filho.

AGRADECIMENTOS

Mesmo fazendo um grande esforço, receio não conseguir agradecer a todas as pessoas que colaboraram para a concretização deste trabalho.

Primeiramente a Renato Dagnino, pelo companheirismo, por compartilhar tristezas, ansiedades e alegrias durante o desenvolvimento deste trabalho e pelo profissional que é.

Ao Prof. Dr. José Roberto Rus Perez, pela orientação e por ter acreditado em mim.

Ao Departamento de Educação Campus-XIII – Itaberaba da Universidade do Estado da Bahia - UNEB, pela oportunidade que me foi concedida.

Ao meu Tio (irmão) Joaquim Faria e aos meus irmãos Gilberto e Fernanda por acreditarem no meu profissionalismo e por sempre estarem ao meu lado, por mais distante fisicamente que estivessem.

A minha amiga Luciane Orlando Raffa que esteve presente em todos os momentos deste trabalho, tenham sido estes tristes ou alegres e a amiga Andréa Gatto, sempre disposta a me ouvir e ajudar.

Ao pessoal da Secretaria de Pos Graduação - Nadir, Rita e Gislene e a todos os funcionários desta Faculdade.

Ao LaPPlanE (Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional), no qual convivi durante estes anos e que tanto enriqueceram a minha vida profissional e pessoal.

E especialmente a FAPESB – Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado da Bahia, pelo apoio financeiro.

RESUMO

Esta Tese é o resultado de uma pesquisa cuja motivação é a melhoria das políticas públicas; tema que preocupa sociedades que anseiam consolidar a sua democracia num momento em que é intenso o debate acerca de qual modelo de Estado é o mais adequado para tanto. Mas, dado que qualquer que seja o modelo que emergir desse debate, a sociedade e o próprio Estado terão que prestar crescente atenção a como se formulam, implementam e avaliam as políticas públicas, foi este o foco da pesquisa. E não o Estado em si ou o debate em curso; assuntos que, diga-se de passagem, estão sendo bem explorados em nosso ambiente acadêmico. Já no início da pesquisa, ficou claro que, embora muitos dos autores que tratam o tema das políticas públicas e muitos dos pesquisadores que sobre elas pesquisam não explicitem, foram identificadas duas maneiras de estudá-las. Classificar os dois enfoques – da avaliação e da análise de política pública – de maneira a possibilitar aos interessados no tema um painel das contribuições dos autores que se alinham com cada um deles, foi o objetivo perseguido ao longo de boa parte da pesquisa. O que exigiu um considerável esforço de ‘ida-e-vinda’ entre enfoques e respectivos conceitos, marcos de referência, autores etc., até que um nível de sistematização adequado fosse alcançado. À medida que era satisfeito esse compromisso descritivo, que se exige de qualquer pesquisa acadêmica, iam se acumulando constatações e apreciações que permitiam passar a um outro, de natureza prescritiva. Ele remetia, finalmente, à motivação da pesquisa – a melhoria das políticas públicas num contexto de democratização e de construção de um novo modelo de relação entre Estado e sociedade –, e demandava a comparação entre os dois enfoques. Ao fazê-la, novamente buscou-se atender aos interessados em se iniciar no estudo das políticas públicas. Por isso, para deixar claro as diferenças entre os enfoques, a comparação oferece um panorama baseado numa grande quantidade de referências bibliográficas. Por fim, e coerentemente com a motivação da pesquisa, se argumenta porque o enfoque da análise de políticas públicas é o que a ela melhor se ajusta.

ABSTRACT

This dissertation is a result of a research motivated by the intention to collaborate with the improvement of public policies; a subject that is in the agenda of societies that are building their democratization scenario in a situation marked by an intense debate about which model of State is more adherent to this scenario. But, since that whatever the model that will emerge from that debate, society and its State will have to pay growing attention to how public policies are elaborated, this process was the focus of the research. And not the State in itself, or the debate in course, subjects that are being well explored in our academic milieu. Since the beginning of the research, although the current view do not mention it, it became clear that there are two ways - policy evaluation and policy analysis – to study public policy. To classify these two approaches and to offer a consistent panorama of the available literature on each one of them was the objective pursued along good part of the research. Which demanded a considerable departure-and-arrival effort between the approaches and their concepts, frameworks, authors etc, until that an appropriate systemization level was reached. As this descriptive objective, which is a commitment to be fulfilled by any academic research, was satisfied, some reflection and insights had been accumulated. They permitted to accomplish another objective, of prescriptive nature: the improvement of public policy along a democratization process which favors the construction of a new relationship model between State and society. That is, the comparison between the two approaches. Again the intention was to offer to beginners suitable elements for the study of public policy. To make clear the differences among the approaches, a comparison based on a huge amount of bibliography were presented. In accordance to the motivation of the research, it is finally pointed out why the policy analysis approach is more adequate to accomplish it.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conceitos de políticas públicas	27
Quadro 2 - Critérios, alternativas e tipos de avaliação	77
Quadro 3 - Momentos do processo de elaboração e análise de política.	176
Quadro 4 - Modelos de tomada de decisão e a relação Estado-sociedade	204
Quadro 5 - Classificação dos modelos analíticos de tomada de decisão	206
Quadro 6 - As três dimensões do poder	214
Quadro 7- Modelos <i>Top-Down</i> e <i>Bottom-Up</i> para o estudo da Implementação...	231

SIGLAS

CEA: Centro para o Estudo de Avaliação (Modelo CSE - *Center for the Study of Evaluation*)

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

CAD: Comitê de Assistência para o Desenvolvimento.

CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina .

CIPP: Contexto, Insumo, Produto e Processo (Modelo de Avaliação).

EAn: Enfoque de Análise de Políticas Públicas

EAv: Enfoque de Avaliação de Políticas Públicas

ESEA: *Elementary end Secondary Education Act.*

OEI: Organização dos Estados Ibero Americanos.

OCDE: Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

OMS: Organização Mundial de Saúde.

ONU: Organização das Nações Unidas

ORELAC: Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe.

PPBS: *Planning, Programming and Budgeting System*

SIEMPRO: *Sistema de Información, Monitoreo, y Evaluación de Programas*

UNESCO: Organização das Nações Unidas Para a Educação, a Ciência e a Cultura.

UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a Infância.

SUMÁRIO

Introdução.....	1
1 Políticas públicas: conceitos básicos.....	13
1.1 Introdução.....	13
1.2 Os conceitos de <i>polity</i> , <i>politics</i> e <i>policy</i>	13
1.3 O conceito de política pública.....	19
1.4 Os dois enfoques para o estudo das políticas: programas e projetos.....	28
1.5 O estudo das Políticas e os modelos da relação Estado-sociedade.....	35
1.5.1 O Modelo Pluralista.....	36
1.5.2 O Modelo Marxista.....	37
1.5.3 O Modelo Elitista.....	38
1.5.4 O Modelo Corporativista.....	40
2 O Enfoque de Avaliação de Políticas Públicas.....	43
2.1. Introdução.....	43
2.2. O contexto histórico do Enfoque de Avaliação de Políticas.....	46
2.3. O conceito de avaliação e suas dimensões.....	60
2.3.1 As dimensões da avaliação: decisional, racional e integradora.....	65
2.4 Critérios de classificação, alternativas e tipos de avaliação.....	75
2.4.1 Critério de classificação: função da avaliação.....	78
2.4.2 Critérios de classificação: momento em que se avalia e aspectos que são avaliados.....	79
2.4.2.1 Avaliação <i>ex-ante</i>	80
2.4.2.2 Avaliação de processo.....	87
2.4.2.3 Avaliação <i>ex-post</i>	100
2.4.3 Critério de classificação: posição do avaliador.....	109
2.5 Modelos de avaliação.....	112
2.6 Os critérios de avaliação: eficácia, efetividade e eficiência.....	122
3 O Enfoque de Análise de Políticas Públicas.....	127
3.1 Introdução.....	127
3.2 O contexto histórico do Enfoque de Análise de Políticas.....	128
3.3 O conceito de Análise de Políticas.....	156
3.4 O Ciclo da Política como uma ferramenta analítica.....	168
3.5 A Formulação.....	177
3.5.1 A construção da agenda e problemas públicos.....	181
3.5.2. O processo de tomada de decisão.....	192
3.5.2.1 O Modelo Racional.....	194
3.5.2.2 O Modelo de Racionalidade Limitada.....	195
3.5.2.3 O Modelo Incremental.....	196
3.5.2.4 O Modelo de Exploração Combinada.....	197
3.5.2.5 O Modelo da 'Anarquia Organizada'.....	198
3.5.2.6 O Modelo de Escolha Pública.....	199
3.5.2.7 O Modelo Neo-institucional.....	200

3.5.2.8 O Modelo de Análise de Redes	201
3.5.2.9 Duas classificações dos modelos analíticos de tomada de decisão.....	203
3.5.3 As dimensões do poder.....	207
3.6 A Implementação.....	215
3.6.1 O Modelo 'de cima para baixo'	222
3.6.2 O Modelo de 'baixo para cima'	226
3.7 A Avaliação.....	231
4 Uma comparação entre os Enfoques de Avaliação e de Análise de políticas públicas.....	243
4.1 Introdução.....	243
4.2 Explicando as diferenças e semelhanças entre os dois enfoques.....	247
4.3 Os enfoques na perspectiva do avaliador e do analista.....	251
4.4 Algumas considerações de natureza política e ideológica acerca dos Enfoques de Avaliação e de Análise de Políticas Públicas.....	263
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	277

INTRODUÇÃO

No desenvolvimento da minha pesquisa, pude perceber a existência de duas correntes que estudam as ações governamentais tendo como foco as políticas públicas, programas e projetos (de aqui em diante, simplesmente, políticas). Essas correntes ou abordagens possuem, ambas, o objetivo de conhecer as práticas e resultados subjacentes às políticas públicas. Denomino-as de enfoques para enfatizar que se tratam de perspectivas, pontos de vista, formas de olhar a mesma realidade, as Políticas Públicas. São eles, o Enfoque de Análise de Políticas e o Enfoque de Avaliação de Políticas.

O Enfoque de Análise de Políticas (de aqui em diante também EAn), que surge na interface entre as áreas de Ciência Política e de Administração Pública, parte do entendimento do conceito de *policy process* ou *policy making process* (cuja tradução ao português originou o termo “processo de elaboração de política”) como constituído por esses três momentos. O EAn, então, abarca desde o processo de tomada de decisão (momento de formulação) das políticas públicas até a verificação de seus resultados (momento de avaliação), passando pelo momento de implementação. Esses momentos são concebidos como ligados através de laços de entrecruzamento e realimentação. Entretanto, para facilitar seu estudo o processo de elaboração de política pode ser modelizado como um ciclo ideal constituído de três etapas ou fases sucessivas. O estudo, portanto, deve abordar o processo como um todo, de forma inter-relacionada, investigando de modo conjunto as causas e conseqüências do que ocorre em cada momento.

O Enfoque de Avaliação de Políticas (de aqui em diante também EAv) focaliza a ação governamental enfatizando a verificação dos resultados (efeitos, impactos) da política. Centra-se, por isso, no exame do que pode ser observado em função da implementação da política. Ainda que não necessariamente adote um viés de natureza *ex-post*, ele não pretende abarcar o conjunto do que denomino acima momentos do processo de elaboração de política. Sem entrar em detalhes, é

conveniente por ora que não entendo o EAv como um procedimento inserido numa operação de maior amplitude – o EAn – limitado ao exame do resultado da política. Procedimento, este, que se confundiria com o momento de avaliação abarcado pelo EAn. Como se verá, o EAv possui uma série de características distintivas em relação ao EAn e não pode ser entendido como um simples procedimento englobado pelo EAn.

A partir da percepção da existência desses dois enfoques (que eu poderia também ter denominando “visões”, “tradições”, correntes ou “escolas”), tornou-se evidente a necessidade de um aprofundamento teórico acerca de suas diferenças e a sistematização de suas especificidades, a partir da literatura que trata do estudo das políticas públicas. Inclusive porque os termos avaliação e análise nela aparecem ora com sentidos distintos, ora como sinônimos (ou ainda como denotando o mesmo significado mas sugerindo práticas distintas). Esse aprofundamento levou à constatação de que existe certa imprecisão ou mesmo confusão entre os dois enfoques que aqui caracterizo.

Embora tenha respeitado a denominação original utilizada pelos autores pesquisados, procurei evitar essa imprecisão através das seguintes disposições. Reservei o termo estudo para me referir de forma genérica a ambos os tipos de apreciação acerca das políticas públicas: avaliação e análise. O termo avaliação, para fazer referência àqueles estudos que utilizam para sua realização o EAv; e o termo análise para fazer referência aos estudos que utilizam o EAn. Destinei o termo elaboração para fazer referir ao que o EAn considera o conjunto dos momentos relativos ao ciclo da política (formulação, implementação e avaliação) e, estabeleci em consequência que, ele não seria utilizado para referir-se à formulação da política. Da mesma forma, evitei na medida do possível, a utilização no contexto deste trabalho do termo execução, também frequentemente utilizado na literatura que trata do EAv para fazer referência ao momento (ou processo) de implementação.

No que segue, e coerentemente com o caráter introdutório deste capítulo, se abordam aspectos resultantes desse aprofundamento, que permitem caracterizar minha preocupação com o tema e contextualizar as partes que compõem esta Tese. Embora esses aspectos tenham sido percebidos à medida que o trabalho ia

avanzando e tenham ensejado o duplo processo de ampliação e aprofundamento que confere sentido à pesquisa acadêmica, eles me pareceram apropriados para compor esta introdução. O que não implica que não tenham também um caráter de conclusões, algumas das quais, por serem originais, constituem alguns dos “achados” deste trabalho.

O primeiro aspecto é a existência de autores que não incidiam naquela imprecisão conceitual. Entre aqueles que não apenas empregam os termos avaliação e análise com sentidos distintos, como apontam de forma explícita as diferenças que existem entre eles, pode-se citar Figueiredo e Figueiredo (1986), Arretche (1998), Subirats (1994), Torres e Pina (2003), Majone (2005) e Roth Deubel (2006a).

Como exemplo, pode-se citar a distinção entre os dois conceitos que aparece em Figueiredo e Figueiredo (1986, p.107). Para esses autores, a avaliação de políticas tem como princípio emitir um juízo de valor acerca de em que medida aquilo que foi programado anteriormente foi alcançado. Em relação à análise de políticas, eles escrevem que “os cientistas políticos tem se preocupado, essencial e tradicionalmente, em estudar como as decisões são tomadas: que fatores influenciam o processo de tomada de decisão e as características desse processo.”

Também no Brasil, Arretche (1998, p.30) faz distinção entre o que chama de “modalidades de avaliação”: avaliação de políticas e análise de políticas públicas (além destas, a autora se refere à modalidade de avaliação denominada de “avaliação política”). Para ela, ambas emitem um juízo de valor pautado em algum tipo de ‘concepção de justiça’ e, por isso, não podem ser consideradas neutras. Segundo ela, a análise de política deve ser entendida como

[...] o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas. Qualquer política pública pode ser formulada e implementada de diversos modos (...) A análise de políticas públicas busca reconstruir estas diversas características, de forma a apreendê-las em um todo coerente e compreensível. Ou, melhor dizendo, para dar sentido e entendimento ao caráter errático da ação pública.

Para a autora, a avaliação de política, além de emitir um juízo de valor através de 'instrumentos', e estabelecer o sucesso ou fracasso de uma política na realização de seus propósitos, consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que estabeleçam uma relação de causalidade entre o programa implementado e o resultado obtido.

O segundo aspecto a ser destacado é a diversidade analítico-conceitual que se pode encontrar entre os autores que se filiam a cada um dos dois enfoques. Existe, no âmbito de cada enfoque, uma variedade de correntes, conceitos, modelos e ferramentas orientados a proporcionar insumos para o exame (ou estudo) das políticas públicas.

O terceiro aspecto resultante do aprofundamento que realizei, é a percepção de que o EAv teve um processo de amadurecimento marcado pela conjuntura em que a metodologia de avaliação criada dentro e para a área educacional passou a ser utilizada em outras áreas enfeixadas na categoria de políticas sociais. Verificou-se, então, a utilização dos pressupostos teórico-metodológicos da avaliação da área educacional para o estudo de um círculo cada vez mais abrangente de políticas públicas.

A contribuição de Briones (1996) e Weiss (1999), ao propor um modelo de avaliação direcionado para as áreas social e educacional, é um exemplo dessa interseção. Essa particularidade da trajetória do EAv, que é responsável por muitas das características que ele até hoje apresenta, talvez se deva a que, como a política educacional é considerada uma política social, seria legítimo utilizar as metodologias desenvolvidas para o seu estudo em outras áreas.

O quarto aspecto a ressaltar tem a ver com características distintivas da trajetória de consolidação do EAn, que agrupei em cinco particularidades: (a) diferentemente do EAv, ele constitui seu arsenal teórico-metodológico a partir de contribuições de um leque mais amplo de disciplinas; (b) ele não nasce associado a um tipo de política particular, situado na "ponta social" das políticas públicas; (c) sua origem tem a ver com o objetivo de interpretar as causas e conseqüências da ação do governo (WILDAVSKY, 1979), com foco nas porções do aparelho do Estado onde são

tomadas as decisões; (d) em consequência, sua vocação não é de natureza estritamente utilitária: não se tratava, como no caso do EAv, de aumentar a eficiência e eficácia das políticas sociais melhorando sua implementação, mas, de entender como se dava a ação do governo, para atuando sobre ele conferir uma outra orientação política (*political*) às políticas (*policies*); e, inclusive, alterar a forma como elas eram elaboradas (isto é, formuladas, implementadas e avaliadas); (e) finalmente, e também em consequência, pode-se constatar que o EAn tem sido utilizado, desde a sua conformação, para estudar políticas em qualquer área ou setor.

O quinto aspecto importante para contextualizar minha preocupação com o tema desta Tese diz respeito ao aumento do interesse em torno dos estudos de políticas públicas. Arrecthe (2003, p.07) afirma:

É inegável o recente crescimento dos estudos na área de políticas públicas no Brasil. Multiplicaram-se as dissertações e teses sobre temas relacionados às políticas governamentais; disciplinas de políticas públicas foram criadas ou inseridas nos programas de pós-graduação, criaram-se linhas de pesquisa especialmente voltadas para esse campo de conhecimento; agências de fomento à pesquisa criaram linhas especiais de financiamento para investigações nessa área.

Essa opinião é compartilhada por Souza (2003, p.15) quando afirma, a partir da análise que faz da literatura, que a partir dos anos 90 ocorreu um aumento significativo de estudos de políticas públicas. Nas suas palavras:

Não existem dúvidas sobre o crescimento da área de políticas públicas na pesquisa acadêmica que se realiza atualmente no Brasil. Várias áreas de conhecimento, e não só da ciência política, vêm realizando pesquisas sobre o que o governo faz ou deixa de fazer. Portanto, a academia, juntamente com os órgãos governamentais e centros de pesquisa, estes últimos com tradição mais antiga na área, têm ampliado sua presença nos estudos e pesquisas sobre políticas públicas.

Particularizando para o EAn, Faria (2003, p.22) toca num ponto que poderia ser usado para justificar a realização de uma Tese como esta, que busca caracterizar detalhadamente (para poder contrastar adequadamente) os dois enfoques. Segundo ele, “no Brasil, porém, apesar do boom das duas últimas décadas, o campo de Análise de Políticas Públicas ainda é bastante incipiente, padecendo de grande

fragmentação organizacional e temática e tendo uma institucionalização ainda precária”.

Um sexto aspecto a destacar se relaciona à necessidade, apontada por autores do campo, de aprofundamento teórico-metodológico. Reis (2003), que também aponta para o crescimento da área de políticas públicas, referindo-se às ciências sociais, indica

[...] o primeiro ponto que eu lembraria para uma agenda de pesquisas em políticas públicas é que os projetos tenham uma sustentação teórica. Isso parece demasiado óbvio para requerer atenção. Contudo, na prática, vemos que com muita frequência descuramos desse princípio (REIS, 2003, p.12).

Corroborando a opinião acima, Souza (2003) afirma que o interesse em políticas públicas não é mais uma área da Ciência Política, sendo atualmente foco de interesse de várias áreas do conhecimento. Nesse sentido, podem ser incluídos os estudos das políticas que são desenvolvidos na área de educação .

Azevedo (1997), ao se referir especificamente à área educacional, aponta para a necessidade de uma reflexão acerca das abordagens teóricas que fundamentam os estudos de políticas públicas. A autora afirma que mediante a utilização conjunta dessas abordagens genéricas com aquelas exclusivas da área da educação, seria possível um melhor entendimento das políticas educacionais. Segundo ela, a maior parte da produção concernente à área de educação vem abordando a política educacional a partir de instrumentos investigativos que privilegiam, em primeiro lugar, a própria educação. E só secundariamente os relativos ao campo mais amplo das políticas públicas. Nesse sentido,

[...] há de se registrar, no entanto, que as preocupações em investigar as políticas públicas extrapolam o campo da Sociologia e da Ciência Política, pelo próprio caráter interdisciplinar que, necessariamente, está implicado o enfoque do fenômeno. Neste sentido, tal como ocorreu com outras áreas voltadas para a questão social, no campo educacional passou-se a produzir estudos que privilegiam a abordagem da educação na sua dimensão de política estatal. Tratam-se, pois, de estudos que, em sua maioria, têm o próprio campo educacional como referência primeira, e, portanto, utilizam-se de ferramentas teórico-metodológicas comumente empregadas nas investigações deste campo (AZEVEDO, 1997, p. 02-03).

Em face ao panorama que resulta dos aspectos acima comentados, surgiram questionamentos a respeito dos estudos de políticas públicas, e da utilização do EAv e do EAn na área educacional. Como os profissionais da área de educação devem estudar as políticas educacionais? Será que no contexto atual é suficiente analisar as ações governamentais realizadas através das políticas educacionais utilizando apenas o EAv, cujo foco é nos resultados da política? Ou será que para entendê-las, o EAn não é mais adequado? Será que a sua proposta de estudo conjunto dos momentos da formulação e da implementação, que são os que costumam revelar em maior medida o aspecto inerentemente político das políticas, não pode colaborar para um melhor entendimento dos seus resultados?

Esses questionamentos, as diferenças e semelhanças entre os enfoques, o aumento do número de pesquisas sobre as políticas públicas explicitaram a necessidade de um maior aprofundamento e sistematização dos aspectos, teóricos e metodológicos que fundamentam os estudos da ação governamental. Por isso, e concordando com as observações dos autores acima citados, este trabalho se orienta a proporcionar aos interessados no tema, e aos profissionais que atuam no País na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, um melhor entendimento do campo teórico no qual se inscreve a sua atividade. O que inclui, é claro, o campo das políticas educacionais, que é a partir do qual desenvolvi meu interesse sobre o tema e, constatei a necessidade de que um trabalho com as características que pretende ter esta Tese fosse disponibilizado.

Dessa perspectiva, pensando nas diversas possibilidades do uso dos dois enfoques para estudar as políticas públicas da área educacional, esta Tese os apresenta enfatizando os aspectos teóricos (conceitos, modelos, ferramentas analíticas, fatos estilizados, marcos de referência) próprios ao campo investigativo das políticas públicas.

A motivação central deste trabalho é, então, tendo como referência o entendimento corrente do conceito de avaliação de políticas no Brasil e, em geral, na América Latina – o que chamo de EAv –, trazer para a área de educação a abordagem da Análise do Processo de Elaboração de Políticas Públicas - o que chamo de EAn. Enfoque cuja utilização tem estado quase que restrita aos profissionais do campo disciplinar da Ciência Política.

Isso é realizado através de um levantamento bibliográfico e uma discussão sistematizada a respeito dos dois enfoques que tem como pano de fundo a idéia de que o estudo das políticas públicas será tanto melhor quanto maior for a familiaridade das pessoas com elas envolvidas com as ferramentas analítico-conceituais disponíveis para a sua abordagem. Considero, portanto, que o EAn deve ser utilizado sempre que ele se mostre conveniente para o estudo de uma determinada área de política, independentemente do fato das disciplinas com ela mais diretamente relacionadas estarem mais familiarizadas com o EAv. Ou seja, o fato do EAn ser uma contribuição proveniente das disciplinas de Ciência Política e Administração Pública não deve ser tomado como um obstáculo pelos profissionais que, formados em outras tradições disciplinares, considerarem que ele pode ser útil. Claro que isso só será possível, em especial na área das políticas educacionais com a qual trabalho, caso exista uma maior difusão do EAn junto a esses profissionais. O que, como já indicado é um dos objetivos desta Tese.

Enfatizo, então, que as políticas educacionais não apenas devem ser abordadas com o auxílio de ferramentas e metodologias orientadas ao estudo das políticas públicas, como assinalam autores como Azevedo (1997), Dutra (1993), Souza (2003), Hofling (2001) e Melo (1999), mas que o EAn é um importante insumo analítico para o entendimento dessas políticas. Opinião que, é corroborada pelo fato deste enfoque ser objeto de crescente interesse no meio acadêmico (Roth Deubel (2006), Trabada (2003), Dutra (1993)).

Aderindo ao propósito de melhorar o processo de elaboração das políticas educacionais brasileiras, ao qual se têm dedicado cada vez mais profissionais situados na universidade e no aparelho de Estado, esta Tese tem como objetivo

sistematizar os pressupostos teórico-metodológicos dos dois enfoques. Espero que esse esforço de analisar criticamente a grande diversidade analítico-conceitual que a literatura contém e tentar esclarecer conceitos às vezes apresentados de maneira imprecisa, possa facilitar o trabalho daqueles que se interessam em estudar a política pública da área de educação.

O objetivo da Tese é então, em primeiro lugar, sistematizar aspectos teóricos e metodológicos referente ao estudo das políticas públicas tendo como ponto de partida à identificação da existência de dois enfoques suficientemente diferentes para receberem um tratamento específico. Em segundo lugar, comparar os dois enfoques de maneira a salientar as suas diferenças e a eventual maior capacidade de abordar aspectos atinentes ao processo de formulação relacionados ao exercício do poder na construção da agenda decisória.

E, em terceiro lugar, indicar minha opinião acerca da conveniência de utilização dos enfoques na atual conjuntura das políticas públicas, o que é feito nas considerações finais do quarto capítulo. Neste caso, muito mais do que nos anteriores, está envolvida uma visão particular, portanto, de caráter pessoal, que embora esteja fundamentada no conteúdo desenvolvido até aquele momento, possui uma inevitável tomada de posição frente à realidade observada.

Nesse sentido, explicitando as diferenças e semelhanças entre os dois enfoques (e, consciente de que um não deve excluir o outro e de que eles podem ser complementares), minha intenção é explorar as 'interfaces' entre eles de modo a proporcionar um insumo metodológico útil aos que se dedicam à área educacional e que, eventualmente, considerem possível e necessário, buscar uma síntese integradora entre eles. Tudo isso visando a possibilitar aos interessados um acesso mais suave a esse fascinante e cada vez mais importante campo de estudo.

Uma importante referência no início do processo de elaboração desta Tese foi o texto Avaliação política e avaliação de política: um quadro de referência teórica escrito por Figueiredo e Figueiredo (1986). Ele pode ser considerado, como os que primeiro estabeleceram no Brasil as diferenças entre o que aqui denomino o EAv e EAn. A pesquisa foi iniciada tendo como ponto de partida um roteiro nele inspirado que

contempla as definições de política pública, a conceituação e o histórico do que nesta Tese denomino enfoques.

A consulta às obras citadas pelos autores revelou que a produção sobre o EAv é distribuída em dois períodos. O primeiro, que vai de meados da década de 1960 até a década de 1980, teve início com a conformação da área nos países de capitalismo avançado. Estes estudos, em sua grande maioria escritos na língua inglesa, são considerados os pioneiros e servem até hoje como referência para autores do mundo inteiro. No segundo período inscrevem-se trabalhos escritos em espanhol e português desenvolvidos na América Latina a partir da década de 1980.

Já o EAn iniciou seu desenvolvimento a partir da década de 1950, nos Estados Unidos e na Inglaterra, onde foram escritos os trabalhos que se transformaram nas referências ‘clássicas’ deste enfoque (alguns dos quais contam com traduções para o espanhol e, em menor medida, para o português). Num período mais recente, que se inicia na década de 1980, encontram-se trabalhos escritos em países de língua espanhola (Chile, Venezuela, Colômbia, México, Espanha). No Brasil são menos numerosos os trabalhos que se relacionam ao EAn e menos ainda os que, empregando este enfoque, tratam da política educacional.

Existem sistematizações sobre as contribuições teóricas e metodológicas de autores que praticam o EAn visando a auxiliar os que nele se iniciam. A grande maioria das obras apresentadas sob a forma de livros é produzida nos países de língua inglesa (Ham e Hill (1993), Hogwood e Gunn (1984)). Existem trabalhos dessa natureza em países de língua espanhola (Aguilar Villanueva (1996), Pérez Sánchez (2005), Roth Deubel (2006a)). No Brasil trabalhos com objetivo semelhante são, ainda escassos. Existem artigos, como os de Viana (1996), Castro (1989), Silva e Melo (2000), Medina (1987), Rus Perez (1998). Escassez, essa, que foi um dos fatores que me estimulou a elaborar a presente Tese.

Esta Tese está dividida em quatro capítulos além desta Introdução.

O Capítulo 1 – As políticas públicas: conceitos básicos – trata dos conceitos da área de política pública que considero essenciais para o adequado tratamento dos dois enfoques. São abordados conceitos que, na língua inglesa são

conhecidos por *polity*, *politics* e *policy* e as distinções entre eles.

No Capítulo 2, – O Enfoque de Avaliação de Políticas Públicas – aborda o que se conhece em nosso meio como avaliação de políticas (e que aqui denomino de EAv). O capítulo trata do desenvolvimento do enfoque, tendo como referência espacial importante os EUA, os conceitos, tipos de avaliação, modelos e critérios que são encontradas na literatura.

No Capítulo 3, – O Enfoque de Análise de Políticas Públicas – são inicialmente abordados aspectos relacionados à maneira como ocorreu o surgimento e o desenvolvimento deste enfoque como um corpo específico de conhecimento. Em seguida, se apresenta a ferramenta analítica – Ciclo de Política – em que se baseia o enfoque e a caracterização dos momentos abarcados pelo EAn.

O Capítulo 4 – Uma comparação entre os Enfoques de Avaliação e de Análise de Políticas Públicas – apresenta uma síntese dos dois enfoques e uma comparação entre eles a partir da observação da maneira como dois tipos ideais – o avaliador e o analista – os utilizariam para estudar a política pública. A Tese se encerra com uma seção onde é apresentada minha visão acerca da contribuição que cada enfoque pode dar para a melhoria das políticas públicas.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS BÁSICOS

1.1 Introdução

Coerentemente com o propósito desta Tese, de trazer para a área educacional uma discussão sistematizada acerca dos pressupostos teóricos e metodológicos próprios do campo do estudo das políticas públicas e considerando as dificuldades daqueles que se iniciam nesse campo, optei por iniciar o trabalho precisando definições que acredito importantes para o entendimento dos dois enfoques aqui discutidos: análise de políticas públicas e avaliação de políticas públicas. Vale ressaltar, no entanto, que não foi meu objetivo esgotar as possibilidades de conceituação que encontrei na bibliografia consultada e sim selecionar aquelas que mais adequam ao propósito de contrastar aqueles enfoques.

Nesse sentido, o presente capítulo abordará algumas definições que circundam e são relacionados aos estudos de política pública. A primeira seção tratará das concepções de *polity*, *politics* e *policy*. A segunda seção se deterá nas definições de políticas públicas (*policy*). Posteriormente será tratado alguns aspectos (dimensões) a ela relacionados: os programas e projetos.

1.2 Os conceitos de *polity*, *politics* e *policy*

Para tratar do objeto de estudo desta Tese, primeiramente é necessário destacar os diversos sentidos ou dimensões que envolvem o termo **política** na literatura pesquisada. O que será feito observando uma ordem cronológica de modo a possibilitar ao leitor uma apreciação acerca das transformações que os termos envolvidos com o estudo das políticas públicas tiveram ao longo do processo de conformação do campo.

Inicialmente se percebe que a palavra **política** na literatura de língua portuguesa e espanhola, que é aquela na qual concentrei minha atenção, é um termo polissêmico associado a vários fenômenos, ações e intenções. Na sua acepção de plano ou planejamento, o termo é utilizado para referir a uma política de uma empresa privada. Mas também pode significar uma política desenvolvida no âmbito público. Por exemplo, quando se fala das políticas de educação.

Mas o mesmo significante – política - pode ser usado para designar outro significado, quando se fala da política como algo relacionado ao enfrentamento de grupos sociais com interesses distintos. Assim, nessas línguas, essas dimensões que cercam o termo política aparecem sintetizadas por uma única palavra: **política**. De fato os dois significados que se referem aos aspectos e fenômenos das ações que se dá em torno do Estado, vão desde a luta de poder entre partidos políticos até um programa de ação do governo.

Subirats (1994, p. 40), em relação a essa diversidade, do termo **política** na língua espanhola, afirma que

Podemos referirnos a política como etiqueta de um campo de atividade (política social, política exterior, etc.). Podemos hacerlo para describir una propuesta general o una perspectiva deseada (la política progresista, el conjunto de propuestas de un partido, etc.) Política como medio para alcanzar fines (la política seguida por los sindicatos en tal conflicto). Política como sinónimo de las decisiones del gobierno (centrándose en aquellas decisiones consideradas cruciales [...]). Podemos referirnos también a la política del gobierno sobre un tema como sinónimo de la norma o conjunto de normas que existen sobre determinada problemática [...]. Pero también como conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en tal campo [...]. O también como resultado final, como output, como producto (el subsidio de paro como política para paliar el desempleo, la política impositiva como medida redistribuidora, etc.). O incluso, política como outcome, como impacto real sobre la realidad (la construcción de 300 viviendas en tal población como política social efectiva). Política como modelo teórico aplicable, como explicación causal de la evolución de los hechos (teóricamente si reducimos la inflación aumentará la inversión).

Na língua inglesa, no entanto, existem termos específicos que são utilizados para referir os diversos aspectos ou dimensões que são relacionados ao que na língua portuguesa e espanhola é chamado de política. Esses termos são *polity*, *politics* e *policy*. Ainda que possa existir uma relação de causa e efeito entre os sentidos dos termos *polity*, *politics* e *policy*, a qual não é o meu objetivo discutir, é importante destacar que na literatura de língua inglesa os termos *polity* e *politics* podem ser vistos como facetas da *policy* (política pública).

Pode-se citar Guerrero (1993, p.86) quando ele estabelece a definição e distinção entre os termos *polity*, *politics* e *policy*, afirmando, por um lado, que *polity* significa literalmente, “*régimen o constitución política*”. E que para

[...] los anglófonos la voz politics es lo que Weber definiría como la dirección del estado o esfuerzo de influir en quien lo dirige. En contraste, policy evoca según Fred Frohock, el patrón de acción gubernamental que estimula la cooperación social o desestimula el conflicto; o como se refiere Dye, policy es lo que el gobierno opta hacer o no hacer (GUERRERO, 1993, p.85).

O mesmo autor (Guerrero, 1997), mostrando o percurso dos termos, em seu texto intitulado *Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas*, mostra como se deram as transformações dos termos *polity*, *politics* e *policy* e dos seus significados¹ ao longo do desenvolvimento das ciências que estudam a política ou como ele diz, “*las ciencias de policy*”. E mostra como a *politeia*², pensada por Platão, se transformou mais tarde na *policy*, desenvolvida por Harold Laswell.

Bazua e Valenti (1993, 1995), também fazendo distinção entre os termos *polity*, *politics* e *policy*, afirmam que política (*politics*) se refere ao discurso político que está por trás da *policy* (política pública). E a *policy* propriamente dita é o discurso técnico, da política pública (*public policy*), e está relacionado com a forma como se pode alcançar os fins ou objetivos do Estado. A *policy* se relaciona, então, com a dimensão “*técnico-prescritiva das decisões*”. Segundo eles,

¹ A origem etimológica da palavra *policy* é a mesma para *polity* e *politics* e vem do grego (*polis*: cidade soberana).

² Segundo Guerrero (1997, p.259), “la cultura románica asimiló a la *politeia* y la transformó en *politia* [...] En los idiomas europeos, la voz *politia* se transformó en *policía* en español, *police* en francés, *policey* – y *polizei* en alemán, y *policy* en inglés”.

[...] *policy* designa la dimensión técnica de toda decisión social, en tanto discursivamente distinta de la dimensión política, Modélicamente, la dimensión técnica está concernida sobre todo con el calculo prospectivo implicado en la decisión, con lo que Weber llamó racionalidad formal; mientras que la dimensión política lo está sobre todo con la evaluación valorativa de la misma, con lo que Weber llamó racionalidad material (BAZUA e VALENTI, 1993, p.32).

Eles também indicam que os estudos de políticas públicas que enfatizam a política no sentido de *polity*, se centram no Estado, sua organização e instituições, enquanto que a política no sentido de *politics* “adquiere centralidad causal y estratégica en el proceso de toma de decisiones gubernamentales, tanto en su dimensión política como en la técnica (BAZUA e VALENTI, 1993, p. 32)”.

Frey (2000, p. 216), preocupado, também, em precisar as diferenças dos diversos termos na língua inglesa, e mostrando suas correlações na língua portuguesa, afirma que o termo *polity* se refere à “ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo” e é uma dimensão da *policy*. Ao mencionar a importância do entendimento dos sentidos que possuem estes termos por aqueles que pretendem estudar as políticas públicas, ele enfatiza a questão do “entrelaçamento” que existe entre eles e de sua influência mútua. Segundo o autor

[...] essas diferenciações teóricas dos aspectos peculiares da política fornece categorias que podem se evidenciar proveitosas na estruturação de projetos de pesquisa. Todavia, não se deve deixar de reparar que na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente (FREY, 2000, p.217).

O mesmo autor ressalta que o termo *politics* se refere ao “processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição (FREY, 2000, p. 216-217)”. E que *policy* se relaciona com a dimensão prática, ao afirmar que o termo se refere aos ‘conteúdos concretos’, isto é, a “configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo das decisões políticas”.

Vargas Velásquez (2001, p.56), referindo-se à definição dos termos na língua inglesa e seu significado na língua espanhola, retoma as contribuições de Frohock e Dye³ para estabelecer as diferenças entre *politics* e *policy* e afirma de modo especialmente elucidativo que *politics* tem o significado de “*lucha por el poder y construcción de consensos*”, enquanto que *policy* pode ser associado ao “*programa de acción governamental que estimula la cooperación social o desestimula el conflicto*”.

Michel (2002, p.01) afirma que uma vez que *politics* se refere a “*la lucha por el poder*”, quando se pretende estudar a política no sentido de *politics* o objeto de estudo deve ser as “*fuerzas políticas, las elecciones, las instituciones gubernamentales y parlamentarias*”. Já em relação ao termo *policy* a autora o classifica como sendo a política pública (*public policy*) e o relaciona com a ação pública referida “*al aspecto programático de lá acción gubernamental*”.

Rua (s/d, p. 01), buscando caracterizar a relação entre *policy* e *politics*, afirma que as “políticas públicas (policies) são *outputs*, resultantes das atividades política (*politics*) e compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”.

Trabada (2003), procurando resolver a polissemia que está sendo tratada, sugere uma diferenciação entre os termos baseada no uso do singular, para designar a política (*politics*) e do plural para referi-la a políticas (*policy*). Assim, utiliza os termos “*la política*” e “*las políticas*” para fazer referência, respectivamente, a *politics* e a *policy*. Nesse sentido, a *politics* (*la política*) se “refiere al poder, su distribución y la lucha por conseguirlo”, enquanto que a *policy* (*las políticas* ou políticas públicas) se refere a

[...] una línea de conducta, a una actividad y se relaciona con la dimensión propiamente dinámica de la política y, en particular, con la acción de la autoridad pública. Mientras la “política” invoca los temas clásicos de la investigación politológica – poder, conflicto, consenso, partidos, elecciones, etc. –, las políticas invocan la intervención pública, las decisiones de un gobierno, las consecuencias, de la política, mas que sus condiciones iniciales (SOLA, 1996 apud TRABADA, 2003, p.67).

³ Ambos os autores são mencionados por Guerrero (1993).

Lahera (2006, p.75) adotando esses mesmos termos “*la política*” e “*las políticas públicas*” se refere à mesma relação indicada por Vargas Velásquez (2001). Nessa perspectiva, afirma que “*la política e las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca*”. Sendo um pouco mais específico afirma que “*la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de como manejar los asuntos públicos*”.

Roth Deubel (2006a), referindo-se à dificuldade semântica que se está tratando, indica a distinção entre os termos, como sendo de importância para o estudo de políticas públicas. Para esse autor, no idioma anglo-saxão os termos *polity*, *politics* não são excludentes, têm significados distintos e seus sentidos são dimensões que podem ser relacionados ao termo *policy* (política pública).

Em suas especificações, o autor faz inicialmente uma referência ao termo *polity* (política) “concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (ROTH DEUBEL, 2006a, p. 25)” e se relaciona com as instituições políticas.

Dando continuidade Roth Deubel (2006a, p.26) faz a distinção dos termos *politics* (política) e *policy* (política pública) na língua inglesa e estabelece o seu significado na língua espanhola, relacionando uma dimensão prática ao termo *policy*. Assim, como nas outras definições e significações realizadas pelos autores citados Roth Deubel (2006a, p.26) afirma que a *politics* (política) pode ser percebida como “la actividad de organización y lucha por el control del poder “ enquanto que *policy* (política) é a “designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas”.

Por fim, após a explanação das diversas definições e considerando as especificidades que cada língua que os termos possuem, em termos gerais, a palavra política (*polity*) é utilizada para se referir à organização política de um grupo, governo ou sociedade ou a uma sociedade organizada, como uma nação, que tem uma forma específica de governo. Já a palavra política (*politics*) é um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução dos conflitos quanto aos bens públicos e políticas públicas (*policy public, policies*) podem ser “*outputs*”, da atividade política (*politics*) e compreendem o conjunto de

decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.

Frente a essas distinções, sem no entanto esquecer as facetas *polity* e *politics*, o presente trabalho tem a intenção em colaborar com os desafios que cercam os estudos que tem como objeto de análise o que é denominado de *policy* (*public policy*) na língua inglesa, na língua portuguesa de política pública, ou ainda “*las políticas*” ou “*las políticas públicas*” na língua espanhola. Porém, mesmo tendo conhecimento de sua diversidade conceitual e longe de acreditar em um consenso no que diz respeito ao conceito de política pública, a próxima seção tratará de algumas aproximações conceituais encontradas na literatura pesquisada.

1.3 O conceito de política pública

Esta seção trata dos conceitos de política pública e busca mostrar a diversidade conceitual existente de modo a delimitar o campo de estudo que se insere este trabalho.

Bazua e Valenti (1993, p.29) ao se referir à amplitude do uso do termo política pública escrevem que a

[...] noción de policy tiene una larga historia en la cultura occidental. Probablemente su primer uso más o menos sistemático se llevó a cabo en el campo de la ciencia económica, en la famosa investigación de la Naturaleza y causas de la Riqueza de las Naciones de Adam Smith, publicada en 1776.

Enríquez e Roca Ruiz (2001, p. 09) vão na mesma direção ao afirmar que o conceito de política pública é de difícil delimitação.

Se habla de política para referirse a un conjunto muy amplio de actividades relacionadas con los mecanismos que una sociedad utiliza para regular los asuntos públicos; en un sentido reducido esto equivale a hablar del estado, de su configuración, de la competencia entre partidos para ocupar su dirección o, entre otras muchas cosas, de las política estatales como conjunto de medidas que ese Estado pone en marcha. En un sentido mas amplio, encontramos la política en casi todos los aspectos de la vida social, puesto que vivimos en sociedades en las que la presencia del estado es muy fuerte, mucho más que en siglos

pasados, sociedades muy reguladas por normas legales (aprobadas por un gobierno o un parlamento, frutos de la competencia entre partidos) y cuya economía no podría sostenerse sin la actividad ordenadora, fiscalizadora e inversora del estado.

No entanto, mesmo tendo conhecimento do quanto é vasta a definição de política pública, para efeito de entendimento e delimitação do objeto tratado nesta Tese trabalho se comenta a seguir definições mais estritas de política pública que são formuladas no âmbito do EAn (e pouco tratadas pelo EAv).

As políticas públicas são entendidas como feitas em nome do "público"; a política geralmente iniciada por um governo; as políticas públicas podem ser implementadas por atores do setor público, atores de setores privados ou ainda por atores de organizações não governamentais; a política pública é o que o governo pretende fazer ou não fazer.

É possível perceber a existência de elementos comuns nas definições de política pública. Um deles é o referente à tomada de decisão e às ações a ela ligadas. Ou seja, as definições enfatizam, de um lado, o processo contínuo de tomada de decisões e, de outro, e de forma complementar o fato de que a política pública deve ser entendida como um conjunto de ações interligadas. Nesse sentido, alguns autores falam de políticas públicas que potencialmente serão implementadas, enquanto que outros estabelecem sua conceituação tendo em vista a efetiva implementação das ações em um determinado período de tempo.

Como exemplo da existência desses elementos que podem ser observados nas diversas conceituações de políticas públicas, pode-se citar o expresso por Guerrero (1993). Recorrendo Dye e Frohock, ele afirma que as políticas públicas se referem ao '*padrón de conducta*' do governo e ressalta que elas se relacionam com a ação ou a tomada de decisão, que determina e orienta o caminho a ser seguido pela atividade governamental. Ou seja, é um tipo de "actividad del gobierno, aquella que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto (GUERRERO, 1993, p. 84)".

Para Bazua e Valenti (1993, 1995) as políticas públicas se relacionam com as “*estrategias de acción*” que possuem um sentido público e que são implementadas frente a problemas diversos e situações conjunturais. Nesse sentido, o termo política pública designa “la(s) política(s) gubernamental (es), estatal (es) o de alguna organización no gubernamental, en un determinado país o grupo de países, cuando reúne(n) ciertas condiciones (BAZUA e VALENTI, 1995, p.53)”.

Eles fazem questão de ressaltar que política pública e política governamental não são termos equivalentes. O que os diferencia é que as políticas públicas, enquanto estratégias de ação implementadas por uma organização governamental, devem atender ao interesse público. A política governamental, por seu turno, pode satisfazer interesses privados que não respondam aos interesses do 'público cidadão. O que impediria a sua classificação como políticas públicas⁴.

Vargas Velásquez (2001), nessa mesma linha de argumentação, mostra a variedade de conceitos e a diversidade de aproximações acerca do conceito de política pública. Referindo-se a autores como Guerrero, Dye, Frohock, Shively, ele considera que a política pública é a concretização do Estado em ação e, representa o movimento entre o Estado, a sociedade e seus problemas. Nesse sentido, a política pública deveria ser considerada como resultado da atividade de um poder público frente a um problema ou a um determinado setor que produz efeitos sobre os atores envolvidos com a mesma. Mesmo sendo o Estado o agente primordial na consecução de políticas, a tomada de decisão que as origina não é solitária, uma vez que envolve atores que ocupam posições bastante diversas na sociedade.

Vargas Velásquez (2001, p.57), apesar de levar em consideração a diversidade que existe entre os atores sociais, destaca que as políticas públicas não representam exclusivamente os interesses deles ou a 'vontade' do regime político⁵; elas se inserem em contextos específicos e, portanto, são influenciadas por fatores. O

⁴ Bazua e Valenti (1995) entrando na questão do '*lo público*' da *política pública* (*policy*) traz uma discussão utilizando o conceito de '*publicidad*'. Cf. Bazua e Valenti (1993,1995).

⁵ Regime político segundo Vargas Velásquez (2001, p.18), "hace relación al conjunto de elementos de orden ideológico, institucional y sociológico que concurren a formar el gobierno de un país dado durante un período determinado y se le señalan como sus componentes esenciales: a) el principio de legitimidad; b) la estructura de las instituciones; c) el sistema de partidos; la forma y el rol del Estado".

que, por sua vez, permite aos estudiosos entender porque uma determinada política foi adotada, modificada ou encerrada. A política pública pode ser vista como "el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables".

Gerston (1997) também traz colaborações de autores como Dye, Peters, Robertson e Judd, e Easton para chegar a uma definição própria de política pública. Para este autor, a definição de política pública tem que considerar a relação entre atores e governo de uma maneira dinâmica e interdependente. Assim, segundo, Gerston (1997, p. 6-7)⁶ a política pública está definida como a

[...] combinação de decisões básicas, compromissos, e ações feitos por esses que ocupam ou afetam as posições de autoridade no governo. Na maioria dos exemplos, estes arranjos são os resultados de interações entre esses que exigem mudança, entre os que tomam decisões, e pelos que são afetados pela política em questão. As determinações feitas por esses em posições de autoridade legítima – geralmente, em um ou mais de um escritório públicos no governo – está sujeito a um possível redirecionamento em resposta a pressões do que estão fora do governo como também de outros dentro de governo.

Parra Ramírez (2003, p.104) traz a colaboração de autores como Albi, Vargas Velásquez, Roth Deubel afirmando que as políticas públicas traduzem "la acción de las autoridades públicas al interior de la sociedad, la cual es transformada a su vez en programas gubernamentales".

Michel (2002), toma os pressupostos de Thoenig e Larrue como ponto de partida para formular seu conceito de políticas públicas como atividades materiais ou simbólicas que são geridas pelas autoridades públicas. Nessa perspectiva, destaca que uma política pública não é apenas uma ação concreta. Ela pode ser uma ação simbólica representada pela "*no acción*"⁷ ou um "*no programa*". No entanto, esclarece

⁶ Todas as citações de Gerston (1997) são traduções do texto original em inglês.

⁷ Aguilar Villanueva (1996) e Pérez Sánchez (2005) destacam também o conceito de 'inacción' ou 'não ação' ou ainda '*no-decisión*'. Ou seja, uma política pode consistir em "lo que no esta haciendo (HECLO, 1972)" ou 'es todo aquello que lo gobierno decide hacer o no hacer' (DYE, 1992) e também a "la no

que "cabe resaltar que no estamos afirmando que el no actuar es una política pública, sino que queremos hacer énfasis que la decisión de no actuar ante a un determinado problema conforma en si una política pública (MICHEL, 2002, p.04)".

Tratando da política pública como uma ação concreta, essa autora afirma que enquanto uma 'ação' a política pública se refere a um conjunto de opções e decisões que são feitas pelas autoridades públicas e que afetam determinados grupos ou indivíduos, uma vez seu objetivo é sempre "la distribución de determinados bienes o recursos (MICHEL, 2002, p.04)".

Rua (s/d), propondo uma definição muito próxima àquela de Michel (2002) no que diz respeito à idéia de política pública enquanto uma 'ação concreta', afirma que as políticas públicas "compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores". Desta forma, as políticas públicas deveriam ser consideradas como *outputs*, e envolveriam diretamente uma atividade política (*politics*) que, através do sistema político, processa os *inputs* (demanda originária do meio ambiente) e *withinputs*⁸ (demandas originadas no interior do próprio sistema político).

Então, segundo a autora, o que caracteriza as políticas públicas nessa perspectiva é a tentativa de processar as demandas do próprio sistema político (burocratas, parlamentares, governadores, do judiciário, etc) e as demandas provenientes do meio ambiente (diversos atores sociais). Assim, as políticas públicas compreendem um conjunto de procedimentos (estratégias, recursos, etc) que são destinados à resolução pacífica em torno da alocação de bens e recursos públicos visando responder as demandas que pressionam o sistema político.

Trabada (2003), assim como Frey (2000), não tem a preocupação de definir política pública, mas dedica-se aos termos *policy* e *politics*. Sua noção de política pública fica implícita quando mostram as relações entre *politics* e *policy*. Mesmo sem precisar seu conceito de política pública, Trabada (2003) apresenta ao leitor definições de autores como Easton, Anderson, Peters, Dye, Nelson, Stone, e

consideración de la posibilidad de decidir (BACHRACH E BARATZ, 1963)".

⁸ Cf. Rua (s/d).

Wildavsky, e as classifica a partir de três perspectivas: a) a política pública enquanto um conjunto de decisões e ações; b) a política pública como conjunto de atividades destinado à solução de problemas; c) a política pública referida à noção de *inputs*, *outputs* e *withinputs*.

Aguilar Villanueva (1996b) e Pérez Sánchez (2005) apontam também para a variedade de definições e usos que possui o termo indicando que se está longe de existir um consenso. Nesse sentido, diferenciam as definições de política pública a partir de perspectivas que denominam construção descritiva e construção teórica (originada no âmbito da teoria política).

A primeira estaria mais próxima à concepção de autores como, Jenkins Anderson, Bachrach e Baratz, Heclo, e Dye Essa perspectiva possuiria, então, as seguintes de características:

a) Institucional: la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante; b) decisorio: la política es un conjunto - secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades; c) conductual: implica la acción o inacción , hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no solo una decisión singular; d) causal: son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social (AGUILAR VILLANUEVA, 1996b, p.23-24).

A segunda perspectiva, denominada de construção teórica chama a atenção⁹, para o fato de que cada teoria possui um conceito particular de poder, conflito, consenso. Nesse sentido, Aguilar Villanueva (1996b, p. 29) afirma que

La definición de política es, entonces, en sus elementos básicos, deducible de las preposiciones básicas de la teoría politológica. Todo esfuerzo consiste en sumar evidencia crucial a las diversas explicaciones que se ofrezcan de por qué se aceptó que una determinada cuestión había de ser objeto de política, de por qué se diseñó y eligió esta traza de acción colectiva de una determinada política, de que por qué se le calificó como estratégica, prioritaria o

⁹ Como exemplo da definição de política pública, na perspectiva teórica, os autores trazem a Tipologia de Lowi. Cf. Aguilar Villanueva (1996b) e Pérez Sánchez (2005).

rutinaria [...] El que las políticas en sus diversas formas reglamentarias, presupuestas o administrativas sean producto de la dominación de clase, de los ajustes mutuos entre los grupos de interés o de la hegemonía de una elite, dependerá del cuerpo teórico desde el cual el analista construya sus conceptos, hipótesis y procedimientos.

Aguilar Villanueva (1996b) e Pérez Sánchez (2005) trazem uma interessante contribuição em relação ao termo 'público' que aparece associado à política quando se está fazendo referência às decisões e ações realizadas por uma instituição pública, e que terão impacto sobre uma determinada população ou sobre os atores diretamente envolvidos na sua elaboração. Tentando precisar o significado do termo, os autores afirmam que para que uma política seja considerada pública,

[...] ella debe haber sido generada, al menos hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales. Es decir, que se trate de estrategias de actuación en las cuales las organizaciones desempeñan un papel clave en su configuración, aunque su participación no sea exclusiva (PÉREZ SÁNCHEZ, 2005, p.53).

Já Rua (s/d, p.02) chama a atenção para o fato de que “além disso, por mais óbvio que possa parecer, as políticas públicas são ‘públicas’ e não privadas ou apenas coletivas. A sua dimensão ‘pública’ é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter “imperativo”. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público.

Como outros pesquisadores contemporâneos, Roth Deubel (2006a, 2006b) também recorre às contribuições de autores como Heclo e Wildavsky, Mény e Thoenig, Durbin, Hogwood, Muller e Surel, Moreno Salazar para estabelecer sua definição de política pública. A partir deles, o autor afirma que o que caracteriza a existência de uma política pública, é: *implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso*. Nesse sentido,

Una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por un o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución (universidad, organización gubernamental) con la

finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (ROTH DEUBEL, 1999a, p.14 apud ROTH DEUBEL, 2006a, p. 27).

Ainda que sem pretender uma formulação original, e tendo por base as várias definições apresentadas, é possível propor uma síntese dizendo que política pública é um curso de ação ou inação, escolhido por autoridades públicas para focalizar um problema, que é expressada no corpo das leis, regulamentos, decisões e ações de governo. A política pública está relacionada com as intenções que determinam as ações de um governo; com o que o governo escolhe fazer ou não fazer; com as decisões que têm como objetivo implementar programas para alcançar metas em uma determinada sociedade; com a luta de interesses entre o governo e sociedade; ou ainda, com atividades de governo, desenvolvidas por agentes públicos ou não, que têm uma influência na vida de cidadãos.

Sem a intenção de esgotar as possibilidades existentes, porém tendo como objetivo a visualização de forma mais simplificada, se apresenta em seguida um Quadro1 resumo que representa a diversidade conceitual das políticas públicas encontradas na literatura pesquisada. Nele se apreseta definições dos autores que foram tratados efetivamenete nesta seção como também traz autores que foram utilizados por estes como referências para a cosntrução dos seus conceitos.

Após o percurso apresentado acerca dos diversos conceitos relacionados à política pública e da apresentação do Quadro 1 é possível abordar com segurança a dimensão dos programas e projetos que faz parte da dinâmica da política pública e que segundo alguns autores servem para operacionalizar ou pôr em prática uma política pública.

Autor	Definição
Aguilar Villanueva (1996a)	Una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No solo o que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones. Por una parte a política que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones, que en razón de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen, es considerado idóneo y eficaz para realizar el estado de cosas preferido.
Albi (2000)	Las políticas públicas tienen procedimientos de aplicación complejos e dejan entrever obstáculos políticos, económicos, burocráticos, de manera que al intervención pública se desarrolla a lo largo del tiempo, dentro de una realidad social, y su gestión, desde la toma de decisiones hasta la ejecución de las mismas, presenta complicaciones que ponen en peligro la eficiencia y la equidad necesarias para el bienestar social (apud, PARRA RAMIREZ, 2003)
Anderson (1984)	Política es el curso intencional de acción que sigue un actor o un grupo de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de política presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Distingue también la política de una decisión, que es la mera elección de alternativas (apud AGUILAR VILLANUEVA, 1996)
Dye (1992)	Política pública é uma decisão puramente caracterizada por uma conduta consistente. É tudo aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer.
Easton (1953)	Las políticas públicas como una serie de decisiones e acciones que distribuyen imperativamente los valores en la sociedad (apud TRABADA, 2003)
Heclo e Wildavsky (1974)	Una política pública (policy) es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de la misma (apud, ROTH DEUBEL, 2006a)
Larrue (2000)	Una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político -administrativo de un país con la finalidad de resolver problema colectivo (apud MICHEL, 2002)
Peters (1986)	Una política pública es la suma de las actividades de los gobiernos, bien por medio de una actuación directa, bien por medio de agentes en la medida en que tenga influencia sobre la vida de los ciudadanos (apud, TRABADA 2003)
Subirats (1994)	Comprende normalmente un conjunto de decisiones relacionadas con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones. El proceso de elaboración y la puesta en práctica de esa política se desarrolla en un cierto período de tiempo y puede comportar la existencia de diversos sub-procesos.

Quadro 1 - Conceitos de políticas públicas

1.4 Os dois enfoques para o estudo das políticas: programas e projetos

Esta seção parte da constatação acerca da existência de dois enfoques para o estudo das Políticas Públicas, concentrando sua atenção nas dimensões: programas e projetos. Seu balizamento é, portanto, a diversidade analítica e conceitual dos estudos de políticas públicas que se materializa na existência dos dois enfoques: o EAv e o EAn.

O EAv orienta sua abordagem para a área social (incluindo saúde, bem estar, etc.), e para a área educacional mais especificamente, para programas e ou projetos. Dentre os autores que fazem referência a esses dois ‘fenômenos’ estão alguns que: (a) concebem individualmente seu arsenal metodológico ou para programas ou para projetos; b) direcionam seus pressupostos teórico-metodológicos conjuntamente para as três dimensões – política, programas e projetos – normalmente tratados pelos pesquisadores do campo, sem distinção entre eles, mas sinalizando para a dimensão que cada um desses “objetos possuem”; c) tratam da política pública, da ação pública ou da administração pública mas, ao abordar o tema avaliação, seus pressupostos são direcionados para a dimensão dos programas e ou projetos.

Tal como realizado na seção anterior, se apresenta a seguir a visão de alguns dos autores pesquisados de modo a explicitar a diversidade do tratamento dado aos ‘fenômenos’ programas e projetos enquanto objetos abordados pelo EAv.

Weiss (1999, p.13), ao afirmar que seu livro pode dirigir-se a uma ‘classe de fenômenos’ que tenham como objetivo e meta a melhoria da vida das pessoas ressalta que

[...] pueden tener como materia la educación, el bien estar social, la salud pública, la vivienda, la salud mental, los servicios jurídicos, las organizaciones correccionales, el desarrollo económico, y otros muchos campos. Pueden tener como fin cambiar el conocimiento, las actitudes, los valores y las conductas de las personas, o bien instituciones con las que tratan o las comunidades en las que viven.

Alvira Martin (1997) e Briones (1998), também preocupados com a avaliação de programas na área social não definem claramente o que seja um programa e não explicitam sua relação com as políticas públicas ou projetos.

Já Fernández-Ballesteros (1996, p.23), destacando as diferenças entre as dimensões, afirma que mesmo o seu trabalho se referindo a avaliação de programas, é possível “encontrar otras rubricas a las que referir la evaluación: políticas, proyectos, intervenciones, son también términos frecuentemente utilizados.”

Política, programas, subprogramas y acciones suponen objetos de evaluación que difieren según un mayor / menor grado de complejidad. [...] Las políticas suponen el más alto nivel de complejidad y molaridad y conllevan, por tanto, mayor dificultad de evaluación; en definitiva las políticas pueden ser evaluadas a través de la evaluación de sus elementos constituyentes (FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, 1996, p. 25).

Dando continuidade a sua argumentação a autora destaca a sistematização e o planejamento das ações como sendo uma característica básica de um programa ou intervenção, definindo programa como um conjunto

[...] especificado de acciones humanas y recursos materiales diseñados e implantados organizadamente en una determinada realidad social, con el propósito de resolver algún problema que atañe a un conjunto de personas (FERNÁNDEZ- BALLESTEROS, 1996, p.24).

A relação – operacionalização da política através dos programas e projetos – nem sempre é mostrada claramente. Ainda que seja passível de ser deduzida, através do exame dos pressupostos dos autores ou pela ‘lógica implícita’ adotada por eles. Nesse sentido, e levando em conta essa ‘lógica implícita’ é possível dizer que para a política pública ser colocada em prática são necessários programas ou projetos que durante um determinado período deverão ser implementados pelos órgãos públicos ou instituições (privadas, ONGs, etc.) visando a atingir os objetivos e resultados previstos. Dentro dessa ‘lógica implícita’, e abordando especificamente a política pública educacional, é possível afirmar que para avaliar esta política é necessário que sejam avaliados os seus programas e projetos.

Cohen e Franco (1999), ao desenvolverem seus pressupostos, e adotando essa 'lógica', partem da perspectiva de que uma política é constituída por diversos programas e estes últimos englobam diferentes projetos, sugerindo, portanto, que para verificar os resultados (ou impacto ou efeito) da política é necessário avaliar os programas e projetos que a integram. Nas suas próprias palavras:

[...] é necessário e factível avaliar as políticas sociais, no sentido de medir os resultados das ações realizadas. Mesmo os mais abstratos enunciados de política só podem ser postos em prática mediante sua operacionalização em programas e projetos que são modelados em ações concretas, sendo sempre possível (e necessário) avaliar se alcançaram os objetivos que queriam obter (COHEN e FRANCO 1999, p. 16).

Nirenberg (2003) faz um percurso mais complexo, para relacionar as políticas com os programas e os projetos, apontando para as mudanças nos paradigmas das políticas sociais e do papel do Estado. Ela afirma que na medida em que o Estado neoliberal redefine seu papel e abandona suas responsabilidades, entram em cena as organizações da sociedade. Então o Estado deixa de ser o único ou principal ator que define as prioridades políticas ou a alocação dos recursos em função das mesmas. Esse movimento, teria feito com que, por um lado, desaparecesse o planejamento, pois o Estado não perceberia mais a necessidade em programar e em expressar o desenvolvimnto previsto das politicas em um '*plan documento*'. E, por outro lado, gerado um crescimento da produção de projetos a cargo de OSC (*Organizaciones de la Sociedad Civil*), os termos projeto e programa

[...] también comenzaran a usarse indistintamente. Cuando se los distingue, las diferencias aluden a niveles de complejidad y de gestión, donde la palabra programas se utiliza para los niveles centrales, nacional o provincial), y el término proyecto para las aperturas del programa en los territorios de aplicación, a cargo de organizaciones locales públicas y/o no gubernamentales (NIRENBERG, 2003, p. 33).

Mesmo constatando essas limitações, e apontando para a 'planificación de las acciones del gobierno', ela destaca que

si las políticas se refieren a los lineamientos generales que orientan las acciones marcando la direccionalidad deseada e indicando los cursos de

acción elegidos y a ser ejecutados por un gobierno, la planificación puede ser concebida como una de las principales herramientas para introducir racionalidad y previsión de la formulación e gestión de las políticas (NIRENBERG, 2003, p. 28).

A partir dessa relação inicial, a autora parte para definição de plano, programa e projeto, que são os ‘fenômenos’ que operacionalizam a política pública. Com essa concepção, a autora afirma que o plano é um documento produzido no nível macro (central ou dos governos) onde se estabelecem os objetivos prioritários e se explicita o conjunto de diretrizes (políticas), as estratégias e os meios para alcançá-los. Nessa perspectiva, um programa é uma expressão de uma política e o projeto é um componente de um programa.

Então, segundo autora, o programa “hace referencia a un conjunto coordinado y ordenado de propuestas que persiguen los mismos objetivos y tienen atención de problemas específicos relacionados con algunos de los aspectos señalados en el plan (NIRENBERG, 2003, p.32)” enquanto que os projetos fazem parte de um universo maior (programa) e não podem ser concebidos como intervenções separadas pois eles são utilizados como estratégias para solucionar problemas que afetam algum tipo de população específica. Nesse sentido, projeto é concebido como

[...] un instrumento de cambio que se inserta en procesos preexistentes y en contextos más amplios; que constituye un escenario de interacción de diferentes actores sociales con intereses y perspectivas también distintas; que es un espacio de intercambio de información y articulación entre grupos e instituciones donde tienen lugar alianzas y negociaciones así como resistencias y conflictos frente los cambios que promueve; que debería ser un ámbito para el aprendizaje social de todos los actores; que implica un proceso de elaboración de diagnósticos y estrategias de acción y de aplicación, monitoreo y ajuste de dichas estrategias (ROBITOSA, et.al.,1990, apud NIRENBERG, 2003, p.34).

Bañon i Martinez (2003), fazendo um percurso semelhante ao de Nirenberg (2003), direciona seus pressupostos para a avaliação da ação pública ou das políticas públicas sem fazer referência explícita a programas ou projetos. É possível deduzir a relação entre as partes, no decorrer de sua argumentação, uma vez

que, ele faz referência a ações concretas, à planificação estratégica (que tem como princípio a elaboração de planos, projetos) os efeitos e resultados das organizações públicas, e a eficácia e eficiência das ações públicas. Através da análise dos pressupostos desse autor, pode-se inferir que a materialização de uma política pública ou ação pública se dá através da implementação de um(ns) programa(s); sendo esta implementação apenas um aspecto parcial da mesma.

Ele também aponta para a necessidade de avaliar as ações públicas nos governos contemporâneos como forma de promover e garantir a legitimidade do sistema político, que, segundo ele, seria o objetivo de todo governo democrático. No seu entender, essa

[...] aceptación social de la acción y de las políticas públicas se refiere tanto a los rendimientos de las organizaciones y acciones públicas como a su papel social de proveedor de valores y referentes simbólicos de equidad. De este modo se debe definir la acción pública en los términos concretos de sus objetivos explícitos, de logro de resultados materiales, pero sin olvidar que sirve a un modelo de equidad que es la fuente de su legitimidad, más allá de las condiciones legales de su formulación. De aquí es fácil deducir que la comprensión de la acción pública requiere de la explicitación de sus fines no manifiestos por lo que respecta al modelo de equidad y por lo que concierne a sus objetivos generales (BAÑON I MARTINEZ, 2003, p. xv).

Torres e Pina (2003, p.61) também não se preocupam em distinguir a avaliação de políticas públicas da de programas. No entanto, destaca a necessidade de avaliar a atuação das 'entidades públicas', afirmando que uma política pública

[...] es la norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto, orientada la toma de decisiones de carácter político y la gestión de recursos y actividades para alcanzar los objetivos fijados. Por ello la evaluación de políticas públicas, así como de la legislación que les sirve de soporte, resulta útil para detectar y reducir las ineficiencias de la actividad pública y para ajustar a normativa en que se apoya el desarrollo diario de tales políticas.

Gómez Serra (2004), em seu livro intitulado *Evaluación de los servicios sociales*, diferentemente de Niremborg (2003) e Torres e Pina (2003), considera que o

EAv deve orientar sua atenção para os serviços e programas sociais (situados nas áreas de intervenção social, sanitária e educacional). Não obstante não revela uma preocupação em caracterizar a relação entre políticas públicas e programas. Em consequência, chega a estabelecer uma definição de avaliação de programas sem ter definido exatamente o que entende por um programa de cunho social. Para tanto, lança mão de autores como Fernández -Ballesteros, Espinoza, Aguilar e Ander-Egg e, em função das próprias características das obras desses autores, ora se refere aos serviços sociais ora se refere aos programas sociais como se fossem sinônimos.

A literatura que se alinha com o EAn ao tratar os aspectos mais gerais da política pública não individualiza a programas ou projetos. Porém, como era de se esperar, quando o EAn, depois de abordar os momentos de formulação e implementação chega ao de avaliação, os programas e projetos passam a ser considerados. O que denota a mesma 'lógica implícita' no que diz respeito à relação existente entre política, programa e projeto e que é encontrada no EAv. O que não significa que quando se faça referência à 'avaliação de programas', seja oferecida uma definição de programa ou projeto. O que pode ser entendido tendo em vista, a especificidade desse enfoque.

De fato, como se aborda mais adiante, esse fato parece estar determinado por ele estar focado no caráter mais propriamente político do processo de elaboração de políticas. Caráter, esse, cuja emergência freqüentemente se verifique já no nível mais agregado da política pública, sem que seja necessária sua explicitação no nível dos programas e projetos.

Não obstante, quando essa diferenciação é realizada, costuma manifestar-se a mesma lógica implícita mencionada anteriormente quando se tratou do EAv. Isso porque, para que uma política pública seja operacionalizada é necessária a implementação de suas 'intenções' através de programas, o que pode tornar necessário que sua avaliação se dê através dos resultados e efeitos dessas ações.

Subirats (1994), em seu livro intitulado *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, fornece um bom exemplo disso. Depois de abordar de forma agregada administração pública e política pública, quando se refere à avaliação

das ações governamentais ele remete o leitor para o nível dos programas.

Depois de verificar mais atentamente os pressupostos que fundamentam a avaliação dos programas ou projetos pode-se afirmar que o arsenal teórico e analítico utilizado é praticamente o mesmo. O significa dizer que, a metodologia do EAv – incluindo os tipos de avaliação, os modelos, os critérios, os objetivos da avaliação, etc. – pode perfeitamente ser assimilada ao arsenal do EAn quando este dirige seu foco para o que considera o momento da avaliação do Ciclo da Política Pública.

A análise da literatura alinhada com o EAv indica, como era de se esperar, que este enfoque trata com mais detalhe o que o EAn considera o momento da avaliação. Fato que, como se abordará posteriormente, é um dos elementos que sugerem a adoção da postura eclética que esta Tese termina por propor. Nessa análise, se observa que alguns termos têm seu sentido modificado ou são acrescentados outros temas de interesse do autor, ou são redimensionados alguns aspectos anteriormente abordados por outros autores que produziram seus pressupostos em outro momento histórico ou que tinham como foco outras questões .

Ao que parece, essa diversidade se deve à intenção de adaptar os pressupostos metodológicos ao objeto estudado de modo a lograr introduzir uma dimensão mais real nos procedimentos de avaliação. Embora isso possa resultar numa maior flexibilidade, a falta de clareza das definições e relações entre política, programas e projetos pode, de certa forma, provocar uma confusão, entre aqueles que estão iniciando seus estudos na área de avaliação.

É a partir das definições que este capítulo aborda que será possível tratar a política pública de uma maneira que chegará à afirmação de que ela enquanto objeto de análise permite estudar e entender como aspetos relacionados às atividades do governo, tais como a política - no sentido de *politics* - a conformação da agenda pública, o processo de elaboração da própria política pública, os atores sociais, a distribuição e os 'jogos de poder', os conflitos sociais e interburocráticos e os programas e projetos (que conformam a política pública) e os seus resultados.

Esses aspectos podem ser estudados a partir do EAn que se centra no processo de Elaboração de Políticas como um todo, idealmente ‘modelizado’ como constituído de três momentos sucessivos – Formulação, Implementação e Avaliação – que conformam um ciclo que se realimenta. Ou do EAv que destaca a conveniência do exame em separado dos níveis de agregação decrescente da política, dos programas e dos projetos, e que, de forma geral, coloca seu foco no exame do processo de implementação (ou execução) da política e nos seus resultados. Ao considerar o que o EAn entende como o momento da Avaliação como algo de carácter auto-contido, sem incorporar a idéia da política como um ciclo de maior amplitude, é natural que o EAv não privilegie os aspectos mais propriamente políticos da política pública cuja definição se verifica, ainda que não exclusivamente, como se irá abordar, no momento da formulação que pode ser associado ao processo decisório propriamente dito.

1.5 O estudo das Políticas e os modelos da relação Estado-sociedade

A visão do Estado que o estudioso da política adota para entender as suas ações, ou a natureza do modelo que o utiliza para entender as relações entre Estado e sociedade é crucial para os resultados que ele irá obter. E, caso ele se encontre investido de uma autoridade enquanto gestor, da maneira como ele irá atuar na sua atividade. Qualquer que seja o caso, essa escolha não é neutra, nem, simplesmente, metodológica. Ela supõe uma postura ideológica que dificilmente pode ser colocada de lado, a opção. Não obstante, a escolha deve dar-se tendo em vista as características específicas da política em exame.

O que implica dizer ainda quando a visão de quem estuda a política seja mais próxima a uma das visões existentes na literatura, entendidas sempre como modelos de referência ou situações extremas, ele não deve descartar a possibilidade de que alguma outra seja mais adequada para o estudo que pretende desenvolver.

Na verdade, a escolha do modelo a partir do qual se entende o Estado condiciona de modo importante não apenas a forma como se deve estudar o processo

de tomada de decisão como o da elaboração da política na sua integralidade.

A seguir se apresentam essas visões, sintetizando-as, em quatro modelos: Pluralista, Marxista, Elitista e Corporativista.

1.5.1 O Modelo Pluralista

O Modelo Pluralista vê as atividades dos grupos como centrais. O seu maior expoente foi Robert Dahl. A relação entre Estado e sociedade numa perspectiva pluralista radical pode ser entendida como se existissem atores de um mesmo nível, com acesso livre e competitivo a recursos de poder, entre os quais se estabelecem acordos com vistas a, mediante pressões, influenciar com a mesma chance de êxito a tomada de decisão. O Estado (ou seus integrantes) é considerado, por uma de suas variantes, como um entre esses grupos de pressão.

Esta visão tem como interlocutor a visão Marxista clássica, contrapondo-se a ela e reafirmando a democracia como valor fundamental e o voto como meio de expressão privilegiado dos indivíduos. A poliarquia ('democracia real') e a ação de grupos de pressão são adotadas, entretanto, como uma concepção mais realista.

Segundo esta perspectiva, também conhecida como 'poliarquia', qualquer grupo poderia assegurar que suas preferências políticas e desejos sejam adotados caso fosse suficientemente determinado em exercer pressão para fazer prevalecer suas preferências. Os grupos se organizariam de forma não hierárquica, havendo livre competição¹⁰ entre os mesmos.

Ham e Hill (1993, p.28-29) sintetizam o pluralismo através das contribuições de Dahl, que afirma que

[...] nenhum indivíduo ou grupo é desprovido de poder, e a explicação pluralista reside no fato de que as fontes de poder - tais como dinheiro, informação, especialização, etc. - são distribuídas de modo não

¹⁰ Como se verá em seguida, esta visão é bastante criticada por atribuir o mesmo peso a todos os grupos, incluindo o Estado.

cumulativo e de que nenhuma dessas fontes é especialmente dominante. Essencialmente, então, o poder é fragmentado e difundido em um sistema político pluralista e o quadro básico apresentado pelos pluralistas é o do mercado político o que um grupo alcança depende de seus recursos e de seu poder de vocalização.

Subirats (1994, p.76) destacando também as fundamentações de Robert Dahl, afirma que sob o prisma do modelo pluralista

[...] el proceso político se compone de diferentes grupos o individuos con distintos niveles de poder, recursos y protagonismos y, por lo tanto, con distintos grados de influencia sobre las decisiones. Todos los actores tienen algún grado de poder y todos tienen algún tipo de acceso a la decisión.

A partir das citações acima é possível inferir que para os pluralistas as políticas públicas são basicamente reflexos das preferências dos grupos. Nesse sentido, em um Estado democrático onde os líderes competem por votos nenhum grupo se encontra destituído do poder e nenhum grupo é dominante. Isso significa que qualquer grupo tem a possibilidade de obter a decisão mais favorável aos seus interesses. Esse acesso ao poder no entanto, vai depender da aptidão e da disponibilidade de cada ator para arcar com as disputas pelos seus interesses. Cabe aos atores, portanto, tratar de garantir estratégias e recursos que garantam a vitória contra os seus 'opositores'.

Como se verá no Capítulo 3, a aceitação da visão Pluralista tende a implicar a adoção de um Modelo Incremental (em oposição ao extremo Racional) sobre o processo de formulação de políticas.

1.5.2 O Modelo Marxista

É um enfoque de análise da relação Estado-sociedade que se contrapõe ao Modelo pluralista. O enfoque Marxista¹¹ dá ênfase à concentração do

¹¹No Modelo Marxista se encontram as seguintes subdivisões: a instrumentalista, a do Estado como árbitro, a funcionalista, a estruturalista, a escola da lógica do capital e a escola de Frankfurt. Para uma sistematização de caráter didático ver, por exemplo, Ham e Hill (1993).

poder econômico como elemento explicativo da dinâmica das relações entre a sociedade e o Estado capitalista. Ao mostrar a influência dos interesses econômicos na ação política ele destaca o papel do Estado como um importante meio para a manutenção do predomínio de uma classe social – a detentora dos meios de produção – em relação à outra – a classe assalariada, vendedora de sua força de trabalho.

Nessa perspectiva, o Estado age como instrumento para a manutenção das relações sociais de produção capitalistas que asseguram a acumulação de capital através de mecanismos coercitivos de natureza explicitamente repressiva ou ideológica. E, assegurando, assim, dominação da classe trabalhadora pela burguesia. Não obstante, o Estado possuiria uma autonomia relativa para tomar decisões: embora seja o responsável pela manutenção dos mecanismos que asseguram a acumulação capitalista, nem sempre irá aceitar as pressões e desejos da burguesia.

Ham e Hill (1993, p.46), resumindo as principais características deste modelo, destacam que a ênfase no contexto econômico da atividade política é legítima porque o Estado, em nossa sociedade, “funciona em uma economia capitalista na qual o objetivo de acumulação de capital é fundamental” e que, portanto, não se pode realizar uma análise do processo de tomada de decisão, separadamente dos fatores que têm influência significativa sobre ele. No entanto, enquanto crítica esses autores afirmam que

Embora seja claro que o Estado na sociedade capitalista não é completamente independente de interesses econômicos, é igualmente aparente que o Estado capitalista não é meramente um instrumento de dominação de classes e que ele pode servir algumas vezes e de fato serve a interesses não-burgueses. A teoria marxista não consegue fornecer uma explicação adequada de ações independentes do Estado e dá atenção insuficiente à forma pela qual o poder político pode derivar de outros que não necessariamente o poder econômico (HAM e HILL, 1993, p. 46).

1.5.3 O Modelo Elitista

Modelo Elitista, também denominado Neopluralista contrapõe-se ao modelo pluralista na medida em que aceita a existência de elites. O fundamento teórico

desse modelo é a negação da idéia de que o poder esteja distribuído, simétrica e homogeneamente, da maneira descrita pelos pluralistas. Ele pode ser entendido como uma derivação ou extensão do Modelo Pluralista provocada por um esforço de superação das suas limitações e irrealismo.

O poder político no modelo elitista está concentrado nas mãos de uma elite dominante (minoridade) e controladora das maiorias. Essa elite possui habilidades suficientes para defender seus interesses com o fim de atingir seus objetivos. Este modelo entende que o poder é exercido por um reduzido número de interesses sociais bem organizados, e em conjunto com o poder público, constituído em detrimento do interesses da maioria (a massa) que não possuem organização e capacidade de pressão suficiente para fazer com que seus interesses sejam deliberadamente atendidos.

No Modelo Elitista, os resultados da tomada de decisão são definidos pelos interesses das elites que controlam os recursos organizacionais da sociedade. Para garantir que seus interesses sejam atendidos, uma determinada elite pode tentar garantir seu sucesso através do apoio de 'não-elites' de forma a competir com outras elites. Dentro dessa perspectiva, a não-elite influenciaria, ainda que de modo subsidiário, o processo de tomada de decisão. Para Santana (1986, p.14), de acordo com a teoria das elites,

[...] apesar da afirmação freqüente de que a política pública reflete demandas do povo, isto configura mais um mito do que uma realidade. Os pressupostos da teoria das elites sugerem que o povo é indiferente e mal informado quanto à política pública e, as elites, menos numerosas, é que efetivamente expressam a opinião das massas a respeito de questões políticas, muito mais do que as massas expressam a opinião das elites. As políticas fluem de cima para baixo, não se originando, portanto, das demandas das massas.

No Modelo Elitista, então, o poder político pode derivar de várias fontes mas, qualquer que seja a situação é uma minoria da população que estaria apta a exercer este poder. Ele se contrapõe ao modelo marxista por entender que nem sempre o grupo dominante é uma 'classe' conformada no âmbito do modo de produção capitalista que fundamenta seu poder no controle de recursos econômicos. Mas ele

pode também ser considerado como uma extensão do Marxista, uma vez que considera outros fatores que não os econômicos como determinantes na formação de elites políticas.

1.5.4 O Modelo Corporativista

As mudanças econômicas ocorridas nas sociedades industriais têm tido um impacto significativo na relação entre Estado e sociedade e na relação que se estabelece entre os grupos políticos que estão nele representados. Roth Deubel (2006a), acatando a visão de Schmitter, entende o Modelo Corporativista (ou o que ele denomina neo-corporativismo), como um

[...] sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas se organizan en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas, organizadas de manera jerárquica y diferenciadas a efectos funcionales, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, que les concede deliberadamente el monopolio de la representación dentro de sus categorías respectivas (ROTH DEUBEL, 2006a, p.33).

Embora os primeiros Estados corporativos tenham sido autoritários, depois de 1945, vários países teriam adotado o neo-corporativismo como forma de concertação entre os grupos de pressão (organizações de trabalhadores e patrões); a qual é entendida como um mecanismo de controle de conflitos entre eles.

Pode-se entender este modelo como uma derivação do Marxista. Mantendo a ênfase no conflito entre o capital e o trabalho, este modelo coloca que esse conflito foi incorporado ao aparelho de Estado. As mudanças ocorridas no capitalismo, que levaram a uma diminuição do crescimento econômico, a uma crescente concorrência internacional e à busca de competitividade teria colocado a necessidade de subordinar aquele conflito aos interesses mais abrangentes e de longo prazo dos Estados nacionais.

A premissa em que se apóia este modelo é a de que os indivíduos podem ser melhor representados através de instituições funcionais/ocupacionais do que através de partidos políticos ou unidades eleitorais geograficamente definidas.

Trabalhadores, através de sindicatos; empregadores, através de federações: fazendeiros, através de câmaras de agricultura. As unidades de categorias são reconhecidas pelo Estado corporativo como possuindo monopólio de representação (podendo assim ser por ele controladas) e responsabilizadas por funções administrativas em lugar do Estado.

O Modelo Corporativista, então, destaca a dimensão associativa como uma das bases institucionais da ordem social e não como uma dimensão competitiva semelhante àquela que é assumida pelo modelo pluralista. A análise do processo de tomada de decisão, então, é marcada pelo exame da participação formal de organizações de representação de interesses associados às categorias específicas (setoriais) na tomada de decisões públicas.

Como se pode perceber, o Modelo Corporativista se opõe à visão pluralista ao atribuir aos interesses organizados (representantes reconhecidos pelo Estado) um papel principal no processo de tomada de decisão. Diferentemente do Modelo Pluralista, para o qual as políticas são concebidas através da competição entre os grupos, no modelo corporativista elas são “fruto de una negociación entre el Estado y los representantes de los sectoriales involucrados (ROTH DEUBEL, 2006a, p.33)”.

A visão Corporativista pode ser considerada como resultado da ênfase colocada pelas interpretações Neo-Marxistas no papel central do Estado no processo político. Por outra via, convergente, da ênfase colocada pela interpretação Elitista no papel das “*state’s elites*”. As visões Pluralista, Elitista e Corporativista são ao mesmo tempo visões/ interpretações e propostas normativas de organização da sociedade e da economia no capitalismo. A Marxista, pelo contrário, constitui-se numa crítica à formação social capitalista. A proposta normativa que apresenta transcende os limites do capitalismo.

Após a explanação acerca dos vários termos relacionados com os estudos de políticas públicas (*polity, politcs, policy*) e de algumas aproximações acerca de aspectos relacionados à política pública presentes na literatura pesquisada, o próximo capítulo se deterá inicialmente em um breve histórico do EAv e em seguida abordará seus aspectos teórico–metodológicos.

2 O ENFOQUE DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. Introdução

Este capítulo trata do processo de desenvolvimento do Enfoque de Avaliação de Políticas – o EAv –, de seus aspectos conceituais e de suas ferramentas analíticas.

Na obra dos autores pesquisados, como era de se esperar, não há uma referência à denominação – Enfoque de Avaliação de Políticas Públicas – que estou utilizando. Por isso, ao longo do texto, mantive as denominações originais propostas por eles. A denominação enfoque busca enfatizar que se trata de uma perspectiva, ponto de vista, forma de olhar uma realidade concreta, as Políticas Públicas.

O EAv, *grosso modo*, tem o objetivo de conhecer o resultado subjacente às políticas públicas tendo como foco o processo de implementação. O termo resultado é aqui utilizado de maneira genérica para fazer referência a desempenho, consequência, efeito, impacto ou produto de ações e estratégias que foram colocadas em prática para obter um determinado fim. Esse exame se dá a partir da avaliação de vários aspectos relacionados aos níveis operacionais da política: os programas e os projetos (ou poderia ser entendido simplesmente como políticas).

A trajetória do processo de delimitação das bases conceituais e metodológicas do EAv, de que trata a primeira seção deste capítulo, é abordada de modo a indicar os acontecimentos históricos e desenvolvimentos cognitivos que são responsáveis pela sua construção. Isto sem que se pretenda evitar a natural superposição temporal que ocorre em abordagens dessa natureza. Esta apresentação, embora procure respeitar uma ordem cronológica, adota como critério expositivo o

conceito de momento, tal como formulado por Matus (1996)¹².

O EAv emerge de um conjunto de práticas em diferentes áreas do conhecimento agregando também princípios teórico-metodológicos da pesquisa social.

Segundo autores como Cohen (1972), Weiss (1998), Worthen (1997), Carlino (1999) e Santacana e Gómez Benito (1996), durante muito tempo não se teve clareza do que realmente constituía uma avaliação de política, pois não existia um corpo de conhecimento específico que a ela pudesse ser associado. A construção do campo conceitual da avaliação se transforma de acordo com os movimentos e as mudanças dos fenômenos sociais (DIAS SOBRINHO, 2003, p.14).

Na realidade, o EAv tal como é conhecido na atualidade, teve um longo período de amadurecimento, através da colaboração de profissionais de diversas áreas do conhecimento. Em relação a essa diversidade e a construção do corpo de conhecimento da avaliação Bañón i Matinez (2003, p. XXIII), destaca que

[...] la confluencia de profesionales de distinta formación en la práctica evaluativa ha ocasionado la pérdida del saber de cada uno para dar paso a un saber común con aceptación en el mercado de la evaluación y en la comunidad de expertos.

Foi justamente a diversidade desses profissionais que gerou uma variedade significativa de tipos e modelos de avaliação de políticas. O que, de certa forma, reflete um conhecimento, interesse e visão de avaliação distinta. E, finalmente, aponta para o fato do corpo teórico-metodológico da avaliação de políticas ter sido construído gradual e coletivamente.

Alvira Martín (1998, p.41) destaca que a conformação do corpo de conhecimento da avaliação enquanto uma atividade acadêmico-profissional se deve a uma conjunção de diversos fatores:

a) Racionalización progresiva, entendida como instrumentalidad, de las intervenciones públicas; b) Progreso de la metodología de la investigación de las Ciencias Sociales; c) Incremento del control, y de la

¹⁵ 'Momento' é uma instância repetitiva, pela qual passa um processo encadeado e contínuo, que não tem princípio nem fim bem demarcados (MATUS, 1996, p. 577). O conceito não tem uma característica meramente cronológica e indica instância, ocasião, circunstância ou conjuntura, pela qual passa um processo contínuo ou em cadeia, sem começo nem fim bem definidos.

capacidad de control, de las Administraciones Públicas por instancias superiores (supranacionales, nacionales, etc.) y por las asociaciones y organizaciones ciudadanas.

De acordo com Reboloso Pacheco e Reboloso Pacheco (1998, p.10), a avaliação se encontra atualmente em um estado de maturidade analítica e conceitual alcançado através de um desenvolvimento que foi potencializado “según los ritmos de legislación e implementación de las diferentes políticas sociales de los gobiernos públicos estatales y nacionales norteamericanos”.

Como dificuldades para a compreensão da trajetória do EAv, cabe apontar, além da diversidade observada na sua construção teórico-metodológica, a ausência de registros que fossem comparando os estudos avaliativos que iam sendo realizados. A ausência de publicações sobre o tema, mesmo levando em conta que a avaliação tal como é conhecida hoje é ainda bastante recente, representou um obstáculo à elaboração da abordagem histórica que aqui se apresenta.

Considerando esta realidade, e com o objetivo de facilitar o entendimento dessa parte deste trabalho, é importante ressaltar dois aspectos. O primeiro é que, ao longo da apresentação do processo¹³ de construção do EAv farei referência a estudos avaliativos relacionados às área de saúde e educação (avaliação educacional¹⁴ e avaliação de programas). Esta referência a estudos com interesses distintos reafirma que o surgimento e evolução do corpo de conhecimento da avaliação sofreram influência de diversas áreas do conhecimento. O segundo aspecto, é que, no decorrer dessa apresentação, citarei alguns dos principais acontecimentos sociais e políticos que contribuíram para que o EAv tivesse um desenvolvimento como o observado.

Assim, sem a intenção de compor uma exaustiva história do EAv, mas com o objetivo de entender o processo pelo qual se deu o seu desenvolvimento, esta

¹³ Tenho conhecimento de que foram realizadas várias avaliações (ou algo similar) em vários países da Europa e principalmente na França que influenciaram a história do EAv. No entanto, não tenho a intenção de relatar todas as avaliações que ocorreram durante o período histórico aqui abordado, e me concentrarei nas avaliações que ocorreram nos Estados Unidos da América.

¹⁴ Também conhecida como avaliação de aprendizagem, avaliação de rendimento, avaliação de programas curriculares.

seção está concentrada em eventos ocorridos nos Estados Unidos. A maior parte da informação proporcionada pela literatura se refere à avaliação de políticas públicas em geral e se detém especificamente na avaliação de programas ou projetos.

A partir da segunda seção, são abordados aspectos conceituais e metodológicos. Seu desenvolvimento emerge através da combinação de práticas de pesquisa e princípios teórico-metodológicos de diversas áreas do conhecimento.

2.2. O contexto histórico do Enfoque de Avaliação de Políticas

Worthen (1997) e Carlino (1999) apresentam um interessante registro sobre a história da avaliação. Segundo eles, processos formais de avaliação no setor público podem ser encontrados desde 2000 a.C., na China. De fato, as autoridades chinesas faziam exames de administração civil para medir a proficiência de seus funcionários públicos. Referindo-se à avaliação na educação, eles afirmam que Sócrates já utilizava a avaliação da capacidade de expressão oral de seus discípulos como parte do processo de ensino-aprendizagem.

Dias Sobrinho (2003) afirma que o ato de avaliar está relacionado ao ato de escolher e optar e, nesse sentido, afeta nossas relações nos mais diversos níveis da convivência social. No entanto, a avaliação que ultrapassa o nível da informalidade individual pode ser encontrada, segundo esse autor, em antigas civilizações. Como exemplo dessa prática, ele destaca, como o faz Worthen (1997) e Carlino (1999), os exames de seleção para os servidores públicos na China. Além desse exemplo, Dias Sobrinho (2003, p.15) relata que na “velha Grécia se praticava a *docimasia*, que consistia numa verificação das aptidões morais daqueles que se candidatavam a funções públicas”.

Carlino (1999, p.34-35), destacando algumas atividades que visavam garantir aprendizagens e promover ascensão dos alunos, afirma que entre os séculos XIII e XV na Universidade de Paris se realizava um exame com aqueles que queriam desempenhar o cargo de professor, através do qual “*aprobaba y se ortogava el derecho de enseñar*”. Uma vez aprovado nesse primeiro exame, o candidato recebia o

grau de doutor. Mas para ingressar definitivamente no magistério “*era necesario obter um grado mas avanzado que hacia las veces de título habilitante: la licencia docente, o derecho a enseñar*”.

Esse ritual segundo a autora, pode ser visto como uma maneira de garantir o equilíbrio do poder dentro da instituição universitária. Isso porque, os professores consagrados tinham o exclusivo poder de selecionar quem ingressaria na instituição. Essa prática foi também adotada em outros países europeus.

Weiss (1998), aponta que na Inglaterra, em 1660, foram desenvolvidos os primeiros estudos empíricos sobre problemas sociais. Porém, ressalta que esses estudos, não eram chamados de avaliações.

Referindo-se também às avaliações realizadas na Inglaterra, Worthen (1997) afirma que durante o século XIX o descontentamento com os programas educacionais e sociais gerou movimentos de reforma e que, para avaliar tais programas, foram designadas comissões constituídas por membros da realeza para ouvir e analisar testemunhos.

Ainda, em relação ao século XIX, Weiss (1998) destaca que o primeiro estudo ‘etiquetado’ como avaliação (estudo estatístico¹⁵) foi realizado em 1833. Porém, só em 1844 ocorreria o registro da primeira publicação de um estudo de avaliação (avaliação de estradas e canais)¹⁶.

Referindo-se especificamente à avaliação na área educacional, Worthen (1997) afirma que, nesse mesmo período, entre 1840 e 1846, foram realizadas em Massachusetts avaliações educacionais, através de testes impressos. Estes testes concernentes a assuntos diversos serviram para medir “objetivamente” o estudante e avaliar a qualidade do sistema escolar, e podem ser considerados como a primeira avaliação realizada sobre o estudante visando a servir de base para comparar diferentes instituições de ensino.

Carlino (1999, p.43), também destaca que nesse período nos Estados

¹⁵ Estudo realizado por A. M. Guerry, que tentava mostrar que, na Inglaterra, a educação não estava reduzindo o crime.

¹⁶ Estudo realizado por Julies Deputit que avaliava o valor social de um projeto de canal por meio de cálculos econômicos.

Unidos é possível verificar a existência de avaliação baseada em testes de rendimento para saber se as escolas de Boston educavam bem seus estudantes. Já entre os anos de 1887 e 1898 pode ser verificada a primeira avaliação formal sobre um programa educativo em todo o país por meio do estudo do “conocimiento em ortografia de um amplo sector escolar”.

Dias Sobrinho (2003) indica que a avaliação sempre foi privilegiada na área de educação, não só como “prática política e pedagógica” mas como um campo de estudo. A avaliação foi desde então associada aos interesses de classificação, hierarquização ou como informação útil para a racionalização. Seja no nível de sala de aula ou na administração pública.

Este autor destaca que desde o século XIX as avaliações na área de educação eram realizadas através de recursos técnicos e científicos e tinham como objetivo a seleção e a classificação. A avaliação vai então alcançando um grau crescente de complexidade e, a partir dos meados do século XX, se desenvolvendo como corpo de conhecimento específico.

Segundo Worthen (1997) no início do século XX, foram realizadas várias avaliações na área de saúde. Três delas colaboraram significativamente para o desenvolvimento da avaliação de programas. A primeira, foi à avaliação para credenciamento das 155 ‘Escolas Médicas’ que operavam nos Estados Unidos e Canadá. Esse estudo teve um grande impacto, pois apenas algumas das escolas avaliadas foram qualificadas. A segunda, realizada em 1912, avaliou a qualidade da diagnose médica. Esta avaliação, com enfoque semelhante ao da primeira, avaliava individualmente a qualidade do trabalho de profissionais. A terceira, em 1914, realizou a avaliação do desempenho dos cirurgiões.

Segundo Rossi e Freeman (1989, p.15), desde o início dos anos 30 os cientistas sociais utilizaram métodos de pesquisa social para emitir juízos de valor acerca dos programas de saúde e educação. Os autores são enfáticos ao afirmar que o desenvolvimento do EAv coincide com o “avance y refinamento de los métodos de la investigación social y con los cambios ideológicos, políticos y demográficos” ocorridos desde o início do século XX nos EUA.

Ainda em relação à década de 30, nos Estados Unidos, programas para recuperar a economia americana foram implementados, e agências governamentais foram instituídas para “vigiar os programas nacionais”, a fim de averiguar se os recursos públicos estavam sendo bem aplicados e surtindo os resultados esperados. Visando a subsidiar essa avaliação, ocorreu uma gradativa inserção de cientistas sociais nas agências governamentais, com o objetivo de desenvolver pesquisa social aplicada às áreas de interesse público tais como: saúde, educação, transportes. Foram então realizados estudos envolvendo um grande número de variáveis relativas aos programas sociais e educacionais desenvolvidos pelo governo americano.

Segundo Worthen (1997), as décadas de 30 e 40 teriam sido marcadas pela criação de fundações para avaliar a administração pública e o setor privado, o desenvolvimento de pesquisas internamente às agências responsáveis pelas políticas sociais nos Estados Unidos e a incorporação de cientistas sociais no ‘staff’ das agências governamentais. O esforço conjunto dos pesquisadores sociais com os profissionais das agências governamentais, além de proporcionar o desenvolvimento de pesquisas sociais nessas agências, foi um dos fatores determinantes para o desenvolvimento da avaliação de políticas.

Concomitantemente à paulatina inserção de pesquisadores nas agências governamentais, outro fator que atuou na conformação do EAv depois da 2ª Guerra Mundial foi o desenvolvimento da pesquisa social aplicada. O diferencial que se observou em relação aos períodos anteriores é que a partir da década de 50, os programas sociais aumentaram em extensão e escala, e os pesquisadores sociais começaram a observar os programas de modo mais abrangente e com uma frequência maior do que antes. Em relação a essa mudança, Worthen (1997, p.29) afirma:

Com este foco cada vez mais amplo e com uma frequência cada vez maior, os cientistas sociais passaram a ver seus trabalhos como pesquisa de avaliação (métodos de pesquisa social aplicada para melhorar um programa particular). Se estendermos a definição de avaliação para cobrir a maioria dos tipos de coleta de dados em saúde e em programas de serviço social, podemos dizer que a avaliação teve um

grande incremento nessas áreas nos anos 50 e no início dos anos 60¹⁷.

Indo um pouco mais além, e indicando o surgimento da avaliação de programas sociais e educacionais, esse autor aponta a pesquisa social aplicada como a “precursora ancestral” da avaliação, tal como ela é hoje conhecida.

Reboloso Pacheco e Reboloso Pacheco (1998) afirmam que a partir da 2ª Guerra mundial houve uma explosão de programas desenvolvidos pelo governo dos EUA visando à melhoria das condições sociais da população. Porém, segundo esses autores, ou os recursos eram percebidos como insuficientes ou não eram utilizados adequadamente para o desenvolvimento desses programas. Foi em função dessa percepção que a avaliação passou a ser utilizada extensivamente com a intenção de promover informação que possibilitassem o uso racional dos recursos públicos. Desde então, os administradores públicos passaram a valorizar os resultados da avaliação para planejar e desenvolver seus programas.

No que diz respeito ao desenvolvimento da avaliação de programas, Weiss (1998), concordando com Worthen (1997), aponta que, a partir do final dos anos 50 e início dos anos 60, a nação americana tomou consciência dos problemas sociais vivenciados pelos grupos menos favorecidos da população. Para atender às demandas sociais vigentes, foram implementados grandes programas de combate à pobreza. E, para proporcionar informação sobre a forma como se estava efetuando o gasto público, e se os programas implantados estavam alcançando os resultados esperados, foram realizadas avaliações pelas agências governamentais que promoviam esses programas.

Rossi e Freeman (1989), Weiss (1998) e Reboloso Pacheco e Reboloso Pacheco (1998), são enfáticos em afirmar que o grande crescimento da avaliação nos anos 60 ocorreu devido ao desenvolvimento dos programas de *War of Poverty*. Nesse período, foram investidas grandes somas de recursos em áreas como saúde, educação, nutrição visando a aumentar a qualidade de vida dos cidadãos. Confirmando também a importância, desse período para o desenvolvimento da

¹⁷ Tradução do original em inglês.

avaliação, Raupp e Reichle (2003, p.29), afirmam que

Como uma disciplina formal, a avaliação teve início na década de 60, principalmente nos Estados Unidos, como resultado da necessidade de justificar os recursos públicos destinados aos grandes projetos ou programas implementados para combater a pobreza e as desigualdades sociais.

Ainda sobre os anos 60, segundo Carlino (1999), um aspecto que de maneira singular colaborou para o desenvolvimento da avaliação foi à disseminação da teoria do capital humano nos Estados Unidos e nos países europeus. A relação entre o investimento da educação e o seu rendimento, proposto por essa teoria deu origem a vários investimentos na área educacional. Para isso foi necessário também criar mecanismos capazes de controlar a eficiência da preparação dos recursos humanos.

Segundo Reboloso Pacheco e Salinas (1998), o crescimento da avaliação nos anos 60 é resultado da necessidade sentida pelos diversos níveis governamentais de controlar e justificar as políticas e programas de ação social. Nesse período, a avaliação passou a ser vista como uma ferramenta capaz de promover o controle do gasto público.

Santacana e Gómez Benito (1996) também se referem a esse período e, indo ao encontro de Weiss (1998), indicam mais dois fatos que marcaram o desenvolvimento da avaliação de programas. O primeiro, de ordem social, é a luta em defesa dos direitos humanos que se observa a partir do início da década de 60:

[...] el movimiento social en defensa de los derechos humanos (hacia 1965) impulsó también el desarrollo de programas educativos y sociales que aseguraran la igualdad de oportunidades para toda la población. De ello se derivaron programas de atención socioeducativa y sanitaria a las familias de niños de alto riesgo desde la perspectiva educativa (inmigrados, minorías sociales y étnicas, etc.) y programas de intervención educativa para niños con necesidades educativas especiales (SANTACANA e GÓMEZ BENITO, 1996, p.242).

O segundo fato que, na visão dos autores, teria colaborado para o desenvolvimento da avaliação de programas, foi um preceito de ordem econômica resultante da maturidade das sociedades democráticas, segundo o qual os gastos

públicos devem ser justificados ideológica e economicamente, requerendo, portanto, dispositivos de controle.

Como foi observado, essas avaliações não se fundamentavam em um corpo teórico-metodológico específico. Elas se baseavam nos conhecimentos advindos da pesquisa social aplicada. No entanto, a idéia de utilizar a avaliação para obter informação e tomar decisões acerca do que estava sendo avaliado já estava presente.

De forma geral, até os anos 60, as avaliações de programas eram realizadas esporadicamente e muitas vezes resultavam do interesse individual de estudiosos, 'curiosos' em conhecer o que estava acontecendo nos programas educacionais e sociais desenvolvidos pelas instituições. Não obstante, esses primeiros estudos foram importantes para o desenvolvimento da avaliação de políticas tal como é conhecida hoje. E foi através dos acertos e erros acerca de como 'avaliar', que teve início a construção do corpo teórico-metodológico que viria a constituir o EAv.

Um acontecimento político impulsionou de maneira muito particular o desenvolvimento e a realização da avaliação de políticas, a partir do início dos anos 60. Trata-se da introdução, no setor público, do Sistema de Planejamento Programação e Orçamento (*Planning, Programming and Budgeting System-PPBS*) desenvolvido pela *Ford Motor Company*. Esse sistema foi introduzido no Departamento de Defesa dos Estados Unidos por Robert McNamara¹⁸. E, gradativamente, até o final da década de 60, todas as agências governamentais já o tinham implantado formalmente; inclusive as universidades e sistemas escolares.

Segundo Worthen (1997, p.31), "o emprego do PPBS visava a melhorar a efetividade e eficiência das agências federais que administravam os programas de pobreza, definir objetivos organizacionais e ajudar nas decisões de alocação do orçamento".

Reboloso Pacheco e Reboloso Pacheco (1998, p.12) assim como Worthen (1997) destacam o PPBS como um acontecimento de ordem política que influenciou significativamente a prática da avaliação e que viria a impactar positivamente o processo de conformação e desenvolvimento do EAv que seria

¹⁸ Cf. Worthen (1997) e Weiss (1998).

verificado anos mais tarde nos EUA.

El hecho de que en 1965 la administración Johnson ordenara que el nuevo sistema de planificación, dirección y evaluación, vinculado en aquel entonces al Departamento de Defensa y al Programa Espacial ("Planificación, Programación y Financiación"), se implementara en todos los departamentos del gobierno federal, supuso un reconocimiento especial al lugar que debía ocupar la evaluación como método de valoración de la eficacia de los sistemas de servicios humanos. Con ello se garantizaba un mayor control del dinero público, que los programas sociales incluyeran la evaluación como uno de sus requisitos básicos y que la información suministrada permitiera tomar decisiones informadas.

Nesse período, a legislação americana colaborou com o crescimento da 'avaliação profissional' através da obrigatoriedade da avaliação em todos os níveis e em todos os programas, ao mesmo tempo em que garantia os recursos necessários para a prática avaliativa.

Esta preocupação com controle e orçamento, proveniente do setor privado, alastra-se por todas as agências governamentais e prolifera, nesse período, a idéia de "custo-benefício" dos programas. Gradualmente, através de mudanças realizadas dentro das próprias agências governamentais, o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (*Planning, Programming and Budgeting System*) foi transformando-se no que veio a se denominar 'administração por objetivos'.

Na década de 60, mesmo tendo sido disseminada a idéia da necessidade em avaliar através das agências governamentais, um movimento contrário desencadeou um questionamento da relevância, da utilidade e dos aspectos metodológicos que estavam sendo utilizados para avaliar os programas. Nesse momento, segundo Reboloso Pacheco e Reboloso Pacheco (1998) percebeu-se um empobrecimento conceitual e analítico da avaliação, uma vez que a metodologia das ciências sociais (desenho experimental, grupo controle, quase-experimental, etc.) não estava respondendo às necessidades vigentes.

A partir desse movimento, se verifica um esforço por parte dos interessados na área de avaliação em desenvolver um corpo de conhecimento específico que conferisse a ela o caráter de uma nova disciplina. Reboloso Pacheco e Reboloso Pacheco (1998, p, 13-14) destacam alguns estudiosos da área de avaliação,

como Cronbach e Guba, que formularam críticas contundentes à prática avaliativa e que influenciaram significativamente o desenvolvimento do EAv. Cronbach, em 1963, desencadeou uma série de críticas sobre questões conceituais e metodológicas da avaliação e “denunció sus múltiples defectos en relación a una gran diversidad de tópicos, empezando por la ambigüedad de sus componentes esenciales”. E Guba, em 1967, “reconoció de forma explícita los fracasos cosechados”.

Assim, a crescente demanda pela realização de avaliações na área social, verificada a partir da década de 60, e a ausência de um corpo teórico-metodológico específico para avaliar os programas fizeram com que os avaliadores

[...] utilizassem teorias provenientes de disciplinas afins, e até a compilar o que eles pudessem das metodologias melhor desenvolvidas como: desenho experimental e etnografia. O fato dos resultados estarem aquém do esperado, sublinhava a necessidade de desenvolver novas concepções e métodos mais adaptados às necessidades dos avaliadores¹⁹ (WORTHEN, 1997, p. 38).

A simples incorporação de profissionais de outras áreas do conhecimento e a utilização de outras técnicas e metodologias na prática avaliativa da época não foram suficientes para dar conta do número crescente de projetos e programas que eram formulados e apontaram para a necessidade de “formar” especialistas em avaliação. Surgem, então, cursos nos diversos níveis de ensino, com o objetivo de ‘treinar’ avaliadores aptos para suprir as necessidades das agências governamentais. Nas palavras de Worthen (1997, p.40)

[...] já não eram apenas orientados à concepção de projeto de pesquisa, estatística, e sistema de medidas. E a psicologia já não era a principal disciplina que proporcionava as habilidades técnicas necessárias. Essas habilidades passaram a ser buscadas também em áreas como filosofia, sociologia, antropologia, ciência política, economia.

Esses cursos possibilitaram a interseção disciplinar entre conhecimentos provenientes de diferentes áreas e passaram a influenciar as práticas avaliativas até a atualidade. Nesse processo, e como resposta à necessidade emergente de produzir um corpo teórico-metodológico mais específico para a avaliação

¹⁹ Tradução do original em inglês.

de programas, é que, a partir dos meados da década de 60, começam a surgir às primeiras contribuições para esse novo campo. É possível citar alguns autores como Cronbach, Scriven, Stake, Stufflebean, Parlet e Hamilton, que se dedicaram a abordar programas curriculares. Os enfoques, instrumentos e técnicas desenvolvidos por eles foram, com o passar dos anos, incorporados pela avaliação de programas, e é muito comum encontrá-los como referência na literatura especializada.

A percepção da inadequação dos recursos metodológicos para avaliar os programas de cunho social, nos anos 60, nos EUA, foi agravada pela percepção da incapacidade do governo em implementar e verificar a eficácia e a efetividade dos programas de cunho social.

A partir dos meados da década de 70 além de continuar o debate sobre como deveria ser concebida a prática avaliadora, a avaliação dos programas de cunho social é efetivamente reconhecida pelos políticos, administradores e acadêmicos como um importante instrumento capaz de proporcionar informações para o governo. Nesse período, segundo Reboloso Pacheco e Reboloso Pacheco (1998, p.15)

La rápida expansión y "profesionalización" de la disciplina se convierte, gracias a la experimentación social, en un procedimiento riguroso frecuentemente utilizado como herramienta de análisis de programas innovadores o de reforma social. Desde entonces, la evaluación pasa a ser una empresa que, con el corazón en los centros académicos (cultura académica), se extiende al campo de la política social y movimientos de administración pública (cultura política).

Segundo esses autores, simultaneamente ao 'reconhecimento da avaliação' e ao esforço da legislação em garantir a avaliação de programas de âmbito social se percebe, a partir dos meados da década de 70, um florescimento da literatura (textos, manuais, revistas especializadas, livros, etc.) sobre o tema.

Nesse sentido, Rossi e Freeman (1989) e Reboloso Pacheco e Salinas (1998) também destacam que o grande mérito das teorias desenvolvidas nesse período foi a de ampliar o campo de estudo do EAv. De fato, no final dos anos 70, se encontra uma profícua produção na área, incluindo grandes linhas mestras e novas perspectivas que "perfeccionaran métodos aparecidos anteriormente e hicieron

circular ideas inovadoras sobre cómo debería ser ejecutada la práctica evaluadora (REBOLLOSO PACHECO e SALINAS, 1998, p.124)”.

Segundo Reboloso Pacheco e Reboloso Pacheco (1998, p. 16-17), surge, nesse período, um questionamento a respeito dos recursos alocados para a área social. Como resultado ocorre algumas restrições no nível dos programas e uma mudança de interesse do processo avaliativo

[...] el cual articuladamente se tradujo, por una parte, en un aumento de la atención prestada a la responsabilidad fiscal y efectividad en la dirección de los programas y, por otra, en el interés por documentar el mérito de los mismos en relación a los costes empleados. Los recortes presupuestarios que sufrieron los programas sociales vigentes en esta época fueron debidos no sólo a la política general económica restrictiva de la administración Reagan, sino también al malestar sentido por el fracaso de los programas defendidos por funcionarios, planificadores y políticos, a todo trance y sin pruebas justificativas sólidas.

Nos anos 70, segundo Alvira Martín (1998), o fracasso das políticas e programas na área social serviu como alicerce para melhorar os procedimentos de planejamento e intervenção social e para o desenvolvimento dos procedimentos de avaliação com o objetivo de melhorar a “formulação, implementação e funcionamento” das políticas públicas.

Mesmo diante desse panorama, os anos 70 são considerados por Weiss (1998) o ponto alto da história da avaliação de programas nos Estados Unidos. Nesse período, as avaliações tornaram-se comuns em todas as agências federais e, no final dessa década, quase todo o departamento da administração pública possuía um setor específico para realizar avaliações. Agências supranacionais de financiamento e desenvolvimento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento/BID e o Banco Mundial, seguiram a mesma tendência.

Conforme foi possível observar pela análise da literatura, durante as décadas de 60 e 70, ocorreram acontecimentos políticos, econômicos e sociais que contribuíram para a mudança de enfoque da avaliação, além de proporcionarem um gradativo amadurecimento do corpo de conhecimento da avaliação de políticas. Ou seja, o conceito de avaliação, portanto, foi agregando dimensões e, gradativamente, foi

sendo substituído por concepções que abrangiam novos aspectos a serem avaliados

Segundo Dias Sobrinho (2002, p. 27), a avaliação desenvolvida nos Estados Unidos entre a década de 60 e a década de 80,

[...] aproveitou-se da crença liberal segundo a qual os diversos problemas e dificuldades de grupos humanos, corretamente identificados e iluminados pelas ciências sociais, poderiam ser resolvidos através de adequadas políticas alimentadas por generosas inversões e dinheiro. A avaliação determinava a eficácia dessas políticas, preferencialmente quantificando os resultados.

No início dos anos 80, segundo Palumbo (1994) e Reboloso Pacheco e Reboloso Pacheco (1998) a avaliação se deparou com '*la crisis de la utilización*'. Os avaliadores reclamaram que as agências do governo federal dos EUA não estavam utilizando as informações promovidas por suas avaliações. Mesmo assim, se observa durante esse período a profissionalização da avaliação.

Mais especificamente a partir dos meados dos anos 80 se observa, segundo Reboloso Pacheco e Reboloso Pacheco (1998) que as críticas realizadas às práticas avaliativas que haviam provocado um grande debate conceitual e a disputa entre diferentes metodologias perdem o fôlego. Em seu lugar, nasce uma discussão acerca do aperfeiçoamento metodológico.

Na década de 80, a mudança ocorrida na forma de conduzir as políticas de cunho social também influenciou significativamente o processo avaliativo, estabelecendo uma outra perspectiva para essa prática. Em relação à nova realidade em que se verifica a avaliação, Dias Sobrinho (2002, p. 28) afirma:

A mudança de paradigma do Estado do Bem-Estar, para o neoliberalismo, engendrou um tipo novo de Estado Avaliador. Em outras palavras, o Estado deixou de ser o provedor de benefícios e serviços que a sociedade utilizava para superar seus problemas e passou a exercer severo controle e forte fiscalização. Observa-se aí uma transferência de ênfase. No primeiro caso, a avaliação tinha o propósito de analisar a eficácia dos programas com a finalidade de torná-los melhores e mais produtivos em termos sociais. No segundo, prevalece a lógica do controle da racionalidade orçamentária, que efetivamente significa cortes de financiamento e rebaixamento da fé pública.

Referindo-se às mudanças na condução das políticas ocorrida em função da redução de gastos públicos, Reboloso Pacheco e Salinas (1998), afirmam que houve a suspensão de muitas iniciativas de políticas sociais. A delegação de responsabilidade das agências federais para as locais fez com que muitos dos programas de grande porte que eram promovidos pelo governo federal passassem a atender um menor número de beneficiários. De fato, a prática da avaliação se relaciona diretamente com a gestão governamental e com o desenvolvimento da intervenção social por parte do Estado. Enfatizando esta relação, Cardozo Brum (1990, p.01), afirma que

Las acciones y omisiones del Estado provocan consecuencias en la sociedad. Pueden resolver, disminuir, aumentar o no afectar al problema que les dio origen. Para saberlos y retroalimentar el proceso decisorio es necesario evaluar los efectos provocados, planeados o no.

Em relação à posição do Estado frente às políticas educativas e à mudança do processo avaliativo, Afonso (2000) e Dias Sobrinho (2002), afirmam que durante a década de 80, nasce um Estado Avaliador, em que a avaliação passa a ser vista como uma prestação de contas e controle. O que leva à adoção de um modelo de responsabilização (*accountability*)²⁰ baseado na lógica do mercado de trabalho. A avaliação recupera, então, a epistemologia do positivismo e incorpora o modelo de gestão do setor privado, enfatizando produtos ou resultados do sistema educativo. Desta forma, a avaliação, segundo Dias Sobrinho (2002, p. 29),

[...] passou a ser um mecanismo fundamental dos governos nos seus esforços obsessivos de implantação de uma estrita cultura gerencialista e fiscalizadora (Henkel, 1991:121). Para o cumprimento dessa missão mais geral se tornou fundamental colocar as escolas dentro de uma economia de mercado (Beerstein, 1990:142). Ganham grande proeminência os exames nacionais para revisar os padrões igualmente nacionais e estabelecer as classificações para servir informações fidedignas aos clientes e ao governo. Assim, a avaliação se transforma

²⁰ Segundo Dias Sobrinho (2002, p.29) “*Accountability* (é) uma forma tecnocrática de valorar um procedimento burocrático de exigir o cumprimento de obrigações. É inevitável a conexão entre a *accountability* e a ideologia da eficiência. A responsabilidade, antes entendida nos âmbitos universitários como pertinência e equidade, ou em outras palavras, a prestação de contas à sociedade como um todo, referida como *accountability*, se transforma na exigência de demonstração da obtenção de determinados resultados através do emprego dos meios mais eficientes. É, portanto, a capacidade de prestar contas não à sociedade, mas aos governos e clientes”. Cf. Afonso (2000) e Dias Sobrinho (2002).

em “uma tecnologia de vigilância e de controle sobre os rendimentos das escolas e dos professores (Elliott,1992:56)”;

“uma ferramenta para informar e legitimar as medidas impopulares que os governos tiveram que tomar e que freqüentemente significam cortes de orçamento (House, 1993:53)”;

“uma estratégia estatal” que “forma parte da regulação do estado, controle e governo do estado (e) cumpre fins de política (Pokewitz, 1992, p. 95-97)”.

Segundo Reboloso Pacheco e Reboloso Pacheco (1998), na década de 90, a avaliação passa a caracterizar-se por um debate de natureza mais conceitual do que instrumental. A teorização do EAv foi sendo transformada e diversificada, cabendo ao avaliador adotar um marco de referência que fundamentasse a sua prática avaliadora. Nesse sentido, esses autores, destacam que ao

[...] largo del tiempo la teorización ha cambiado y se ha diversificado con el fin de reflejar la experiencia práctica acumulada, de manera que las teorías modernas de evaluación cubren, en general, un gran número de tópicos, se adaptan a las complejidades que afectan a la práctica evaluativa e integran mejor los diversos conceptos y métodos que conforman la disciplina (Cronbach, 1982; Rossi e Freeman, 1985). En esta dirección, el papel que debe jugar el evaluador no es precisamente el de situarse en la realidad inmediata de los hechos y actuar desde el modelo teórico de evaluación con el que se sienta identificado, sino el de adoptar, más bien, un marco referencial que contemple la actividad evaluadora en términos de su contexto, significado e impacto sociopolítico, y sugiera modos de actuación dictados por principios conceptuales de orientación pluridisciplinar y sistemática (REBOLLOSO PACHECO e REBOLLOSO PACHECO, 1998, p. 20).

De fato, vários especialistas afirmam que durante o período das décadas de 60 e 80 foi bastante intenso o desenvolvimento do corpo teórico-metodológico da avaliação de programas sociais e educacionais. O momento mais recente da perspectiva histórica aqui apresentada, mostra como o desenvolvimento do EAv passou a estar relacionado a grandes reformas políticas e econômicas, à tentativa de solução de grandes problemas sociais, à redução de gastos públicos e a altos investimentos financeiros.

É com base nesse processo de conformação do corpo de conhecimento do EAv que se pode inferir a diversidade analítica e metodológica que ele apresenta. Assim, as próximas seções se deterão nos principais elementos

conceituais e metodológicos que hoje conformam o instrumental do enfoque cuja evolução histórica foi aqui apresentada.

2.3. O conceito de avaliação e suas dimensões

Na seção anterior, mostrou-se como a construção do corpo teórico-metodológico da avaliação foi gradativa e como, em função da influência de diversas áreas do conhecimento, foi-se aos poucos alterando a abordagem dos trabalhos sobre o tema. Como resultado, conta-se hoje com um corpo teórico-metodológico que passou por um processo de amadurecimento significativo e que é capaz de proporcionar uma considerável diversidade conceitual e metodológica.

A diversidade observada se refere aos conceitos, tipos (alternativas) de avaliação, critérios e modelos que foram desenvolvidos para avaliar as políticas, programas e projetos e, possivelmente, se deva a dois fatores. O primeiro, diz respeito às alterações que o conceito foi sofrendo devido à influência das diferentes áreas do conhecimento; o que fez com que se encontrem conceitos e modelos de avaliação provenientes de áreas como: administração, economia, ciências sociais, educação etc. O segundo fator refere-se à intenção dos pesquisadores de avaliar aspectos diferentes de uma mesma política, estabelecendo relação entre o contexto e seus interesses.

A realidade apontada acima sugere que se destaquem quatro aspectos observados na literatura que parecem importantes para o entendimento da subseção que segue.

O primeiro, é que os conceitos de avaliação aqui tratados são aqueles encontrados nas obras que se dedicam exclusivamente ao EAv (os conceitos encontrados nas obras que se alinham ao EAn não serão abordados aqui).

O segundo aspecto é que os autores que se alinham com o EAv conceberam seu referencial teórico-metodológico de modo a permitir a abordagem, de maneira indistinta de políticas, programas e projetos. Na realidade, como foi mostrado no Capítulo 1, eles nem sempre diferenciam claramente para qual nível o referencial construído pode ser associado. Nessa direção, Weiss (1998), afirma que as

metodologias e técnicas utilizadas para avaliar são flexíveis e, portanto, adaptáveis a qualquer um dos níveis mencionados. Portanto, nesta seção, serão abordados simultaneamente os conceitos relacionados aos três níveis anteriormente apontados, respeitando, as denominações originais dos autores. De acordo com Solarte Pazos (2002, p.08), a não diferenciação entre os três níveis se deve a

[...] las dificultades para distinguir en el terreno practico (no teórico), las diferencias entre políticas y programas; efectivamente un programa nacional de gran envergadura puede ser considerado como la expresión real de una política e incluso puede tomar el nombre de la política que lo generó.

O terceiro aspecto se refere ao conceito de avaliação que é encontrado, tanto na literatura específica da área educacional²¹, produzida por educadores, quanto na que trata da área social que a abarca, produzida por sociólogos, economistas e outros cientistas sociais. A maioria das obras que se alinham com EAv são direcionadas ao estudo de políticas classificadas como sendo de cunho social. Existem, entretanto, outras, que se dirigem para a avaliação de políticas públicas em geral.

O quarto aspecto possui uma estreita relação com o anterior. É possível identificar com frequência nas obras que se alinham com o EAv uma 'transferência'²² de referências teórico-metodológicas. Isto é, muitos autores utilizam conceitos, tipos e modelos de avaliação provenientes da área educacional²³ nos seus

²¹ Vianna (1989, 1992, 2000) e Afonso (2000) utilizam o termo avaliação educacional para se referirem à avaliação de aprendizagem, avaliação de programas educacionais, programas curriculares, avaliação de materiais instrucionais, sistemas de ensino, avaliação do rendimento escolar etc. Para esses autores, essas avaliações são dimensões da avaliação educacional. A avaliação educacional é, portanto, um termo que abrange a avaliação de vários fenômenos e atividades no campo da educação, mas isso não implica que as avaliações que se realiza tenham sempre o mesmo enfoque avaliativo. Vianna (1989, p. 41), afirma que "a avaliação educacional visa, pois, à coleta de informações para julgar o valor de um programa, produto, procedimento ou objetivo" (Worthen e Sanders, 1973) ou, ainda, "apreciar a utilidade potencial de abordagens alternativas para atingir determinados propósitos. A avaliação refere-se, assim, as atividades sistemáticas ou formais para o estabelecimento do valor de fenômenos educacionais quaisquer que sejam (Pophan, 1975)".

²² Também, numa perspectiva parecida, encontramos Saul (2000), que utiliza o termo avaliação educacional para se referir à avaliação de currículos, avaliação de aprendizagem e avaliação de programas educacionais. No entanto, mesmo usando o termo avaliação educacional de forma abrangente, a autora, ao desenvolver sua proposta de Avaliação Emancipatória específica claramente que esta serve para avaliar programas tanto na área educacional como na área social.

²³ Nesse sentido, encontramos, inclusive, autores que desenvolveram seus estudos na área de avaliação

estudos sobre a área social. De qualquer forma, e sem levar em conta o juízo que se possa fazer deste movimento, é importante reconhecer que esses aspectos teórico-metodológicos²⁴, independentemente do foco para qual foram inicialmente direcionados, têm servido como base para o estudo de processos avaliativos de atividades ou fenômenos em áreas de natureza diversa.

O conceito de avaliação, de maneira geral, refere-se à ação de testar, medir ou atribuir valor a alguma coisa; apreciar ou estimar o merecimento de; calcular, computar e conhecer a grandeza de; fazer uma apreciação. Como uma síntese desse sentido que o termo avaliação denota, Vianna (1989, p. 41) afirma que “avaliar é determinar o valor de alguma coisa para um determinado fim”. Stake (2006, p.61) também afirma que “*la evaluación consiste en la búsqueda del conocimiento sobre el valor de algo.*” A avaliação é, portanto, considerada um instrumento para medir e julgar objetos ou pessoas através de um processo de quantificação que permite estabelecer números ou pontuações sobre o que está sendo avaliado.

No entanto, parece que à medida que o processo avaliativo passou a ter uma função importante na administração e gestão das agências governamentais, a o conceito de avaliação, foi agregando dimensões e, gradativamente, foi sendo substituído por concepções que abrangiam novos objetivos, funções e aspectos a serem avaliados.

La evaluación siempre consiste en una determinación de los méritos y los efectos. As veces, es mucho más, pero su función esencial es establecer el mérito de algo Esa es su finalidad primera. Esa es su definición. Esa es su condición *sine qua non* [...] El valor determinado puede ser empleado con múltiples fines distintos, como pueden ser mejorar un proceso, conceder un premio, asignar cursos de enseñanza compensatoria o reconocer el cumplimiento de un contrato. Y estos son solo algunas de las numerosísimas funciones para la evaluación (STAKE, 2006, p.61).

de rendimento do aluno ou avaliação de aprendizagem. Como exemplo, pode-se citar o trabalho realizado por Tyler.

²⁴ Alguns desses aspectos foram inicialmente produzidos na área de avaliação de aprendizagem. Essa atividade avaliativa foi concebida apenas como um processo de medição e quantificação do desempenho do aluno através de testes de objetivos, e logo permeou em outros campos. Segundo Briones (1998), a concepção de avaliação proveniente da área educacional, entendida como processo de medição e quantificação para possível julgamento, foi sendo mecanicamente utilizada para avaliar atividades muito diferentes daquelas para as quais ela tinha sido projetada.

A partir dos diversos conceitos de avaliação de políticas, pode-se identificar a existência de três dimensões²⁵ complementares e historicamente cumulativas (no sentido de que cada uma se adiciona à anterior). As dimensões aqui apresentadas foram criadas a partir da decomposição dos conceitos de avaliação e tem o objetivo de facilitar o entendimento das conotações que eles foram incorporando ao longo do tempo e a partir da importância que foi dada a avaliação para a melhoria das ações do Estado.

A primeira dimensão encontrada no conceito de avaliação, denominada de decisional aparece virtualmente em todos os conceitos analisados. Isto significa que a atividade avaliativa sempre esteve relacionada ao processo de tomada de decisão. Isso sugere que um dos objetivos da avaliação é fornecer informações para que os interessados possam, por meio dela, decidir corretamente e coerentemente sobre uma determinada política. Ou seja, a avaliação possuiria um caráter eminentemente prático e utilitário. Ela seria conduzida para subsidiar a tomada de decisão, especialmente no sentido de garantir e legitimar os recursos alocados pelo Estado às políticas públicas.

A segunda, intitulada de dimensão racional, se refere à importância que pouco a pouco passou a ser conferida à racionalização da decisão e dos recursos disponíveis através da utilização de critérios de eficiência, eficácia e efetividade. Esta dimensão, portanto, está estreitamente ligada a dois aspectos. O primeiro se refere à reforma do Estado (redução do seu tamanho, a orientação para o mercado e a adoção do enfoque gerencial na administração pública (Estado gerencial)). O segundo, que complementa o anterior, se refere à redução dos recursos alocados às políticas. Deste modo, a avaliação passou a ser vista como uma ferramenta (mecanismo) para a reforma do Estado, que tem como objetivo produzir informações para o que alguns autores consideram a “melhoria” da gestão das políticas.

Endossando a relação entre a avaliação e a proposta do Estado gerencial, Solarte Pazos (2002, p.05), afirma que

[...] aunque la teoría administrativa y de las políticas públicas incluyen la

²⁵ É necessário destacar que a prática avaliativa no contexto brasileiro, pode não seguir os princípios desses conceitos. Isto significa dizer que, as avaliações realizadas no Brasil podem seguir outros conceitos ou incorporar outros pressupostos analítico-conceituais, que não os contemplados na seção.

evaluación como parte de la gestión de las organizaciones y del proceso de las políticas públicas, esta ha adquirido grande relevancia particularmente con la denominada “nueva administración pública”, en los años 90. La nueva administración pública presenta una clara orientación hacia la gestión por resultados, y la calidad de los servicios.

A terceira dimensão que chamo de integradora, busca incorporar a tendência observada de que a atividade avaliativa vem sendo crescentemente entendida como parte integrante de um processo mais abrangente, que inclui o processo de elaboração da política (programa ou projeto).

Esta dimensão, por conseguinte, está associada à idéia de um ciclo²⁶ constituído de fases. O qual é visto por alguns autores como um ciclo de intervenção social²⁷. O que me parece importante destacar é a ênfase dada ao processo de planejamento de um programa ou projeto, no qual se considera que é possível avaliar todos os aspectos que o constituem uma vez que é possível elaborá-los de maneira clara e sistemática. A dimensão que chamo de integradora parece, portanto, estar relacionada à ênfase dada ao processo ‘linear de planejamento’, como sugerido por Fernández-Ballesteros (1996, p.49):

En realidad la evaluación no es ni más ni menos que una etapa más del proceso de intervención realizada con el fin de tomar decisiones recicladas. Este proceso de toma de decisiones que requiere toda intervención puede ser denominado “ciclo” ya que aglutina y enmarca una serie de fenómenos y operaciones que se repiten ordenadamente en el tiempo. Entre estas etapas del ciclo de intervención se integra la evaluación de programas. Sin embargo, otros momentos del ciclo conllevan, también, evaluaciones sobre las operaciones realizadas que permitirán el establecimiento de juicios sobre cada una de ellas.

A seguir são abordados detalhadamente os conceitos e as dimensões acima mencionadas, conforme aparecem na literatura especializada. No entanto, é importante indicar que não se tem a intenção de discutir em que condições políticas,

²⁶ O ciclo de intervenção social aqui referido se diferencia do Ciclo de elaboração de políticas públicas que é utilizado pelo EAn abordado no Capítulo 3.

²⁷ Segundo Fernández-Ballesteros (1996, p.50), a intervenção social se “lleva a cabo mediante un ciclo o proceso de toma de decisiones a través del cual se definen los problemas que aquejan a un determinado colectivo, con base en ellos se listan una serie de objetivos y metas que se desean conseguir, se selecciona y diseña el programa, se implanta éste y, tras su evaluación y a la vista de los resultados obtenidos, se toman nuevas decisiones, recicladas”.

sociais, econômicas e ideológicas os conceitos foram construídos e são utilizados para avaliar as políticas. Também acredito ser necessário destacar que não me deterei na aplicabilidade desses conceitos de avaliação no contexto brasileiro, mesmo porque o objetivo do trabalho não é discutir sob que condições políticas e ideológicas ocorrem essas avaliações.

2.3.1 As dimensões da avaliação: decisional, racional e integradora

A preocupação com a tomada de decisão que caracteriza o que denomino de dimensão decisional é bastante difundida no âmbito do EAv e pode ser observada desde os conceitos mais remotos até os mais recentes. Como exemplo, cito dois autores que propuseram, na década de 70, as seguintes definições de avaliação²⁸.

Segundo Houston²⁹ (1972, p. 51), avaliar um programa de ação social é colecionar evidências acerca de sua efetividade. “Estas evidências proporcionam ao avaliador a capacidade de persuadir os outros a modificar, continuar ou cancelar o programa avaliado”.

Sendo mais explícito quanto à dimensão decisional da avaliação, Alkin (1972, p.107) afirma que:

A avaliação é o processo de averiguar as áreas de ‘preocupação’ que necessitam de decisão, colecionando, selecionando e analisando informações apropriadas para informar dados sumariamente úteis para a tomada de decisão e indicar alternativas possíveis³⁰”.

Tripodi (1984, p.17) propõe uma Avaliação Diferencial e define avaliação de programas sociais como sendo:

A acumulação sistemática de fatos para fornecer informações sobre a

²⁸ A ênfase que se dá nesta seção aos aspectos particulares da obra dos autores que denotam cada uma das dimensões analisadas tem por objetivo melhor caracteriza-las. Não significa, no entanto, que os mesmos não tenham considerado as demais dimensões identificadas.

²⁹ Tradução do original em inglês. Para Houston (1972, p.51) a efetividade é definida como a “capacidade do programa para causar mudanças naqueles que estão expostos a ele.”

³⁰ Tradução do texto original em inglês.

realização dos requisitos e objetivos dos programas em relação aos seus esforços, eficácia e rendimento em qualquer dos estágios de seu desenvolvimento. Os fatos da avaliação podem ser obtidos através de várias técnicas relativamente sistemáticas e são incorporados em determinado sistema de valores para a tomada de decisão sobre os programas sociais.

Esse autor, ao conceituar a avaliação, ainda que de forma não explícita, a entende como um processo contínuo para planejamento e desenvolvimento das políticas (dimensão integradora).

Weiss (1998), define a avaliação de programas como uma investigação sistematizada que utiliza os métodos das ciências sociais para medir os resultados de um programa e compará-los às metas planejadas e, desta forma, concluir acerca da eficácia, do valor, e do êxito daquilo que está sendo avaliado. A avaliação descreve e compreende as relações entre variáveis, estabelecendo uma seqüência causal, e proporciona informação precisa que possibilite a tomada de decisão.

Como se pode observar, e tal como indiquei acima, essa autora também aponta para a dimensão racional da avaliação e enfatiza a necessidade de estabelecer critérios que possibilitem a racionalização da tomada de decisão.

Nessa perspectiva, para Weiss (1998, p.04), a avaliação (investigação ou pesquisa avaliativa) é um procedimento concebido para ajudar aos responsáveis por programas ou políticas a trabalhar e alocar seus recursos da melhor maneira possível. A avaliação é uma maneira de aumentar a racionalidade das decisões ou, segundo a autora, “é uma pesquisa sistemática da operação e/ou dos resultados de um programa ou política comparando-os a um conjunto de padrões explícitos como meio para contribuir para a melhoria do que esta sendo avaliado³¹”.

Ressaltando a dimensão decisional e racional do conceito de avaliação, Briones (1998, p.13) afirma que o processo avaliativo é:

Un tipo de investigación que analiza la estructura, el funcionamiento y los resultados de un programa con el fin de proporcionar información de la cual se deriven criterios útiles para la toma de decisiones en relación con su administración y desarrollo.

³¹ Tradução do original em inglês.

Esse autor destaca, ainda, que a avaliação não é uma 'ciência', é pesquisa interdisciplinar. E, por isso, utiliza instrumentos da pesquisa social e de diversas outras áreas do conhecimento que permitam coletar, analisar e sistematizar de maneira mais precisa as informações para uma tomada de decisão. Assim, para Briones (1998, p.15),

[...] en el proceso de la investigación evaluativa se establece una especial relación entre teoría y práctica, de tal modo que más que la aplicación en abstracto de leyes y principios generales se utilizan conceptos y experiencias específicas y apropiadas al problema o situación que se analiza.

Viedma (1996, p.01) nessa mesma perspectiva, afirma que a avaliação é um instrumento que deve estar presente em todas as fases do programa, desde o planejamento até a conclusão das atividades. Assim, para a autora,

En realidad, la evaluación es un instrumento que sirve para medir, monitorizar y seguir las actividades de un programa determinado. [...] La evaluación no es un caos sino un medio para saber de dónde arranca, por dónde pasa y dónde termina una actividad. Esto se hace por medio de tecnologías validadas de medición, arrojando resultados de gran valor especialmente para quienes tienen la responsabilidad de planificar y adoptar decisiones que afectan a colectivos.

Também destacando a dimensão integradora da avaliação no processo de planejamento e desenvolvimento de programas e projetos, Martinic (1997, p.7-8) conceitua a avaliação como

[...] una actividad permanente e integrada al ciclo de vida de los proyectos [...] En un sentido amplio la evaluación es el juicio o apreciación que emite una persona o un equipo sobre las actividades y resultados de un proyecto [...] La evaluación contribuye no solo para la toma de decisiones sino que, fundamentalmente, al aprendizaje y los conocimientos que los propios ejecutores tienen del problema que abordan.

Já Cohen e Franco (1999) para comporem a definição de avaliação recorreram aos conceitos propostos por duas organizações supranacionais: a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial de Saúde (OMS).

Ambas enfatizam a avaliação como uma atividade intrínseca ao processo de planejamento e fundamental, para melhorar as atividades que estão sendo implementadas.

Esses autores enfatizam, também, a dimensão racional ao indicar que a avaliação deve possibilitar a racionalização de recursos para o desenvolvimento do programa, através de critérios associados à eficiência e eficácia dos programas que estão sendo avaliados. Assim, a avaliação é entendida como “uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos (COHEN e FRANCO, 1999, p.77)”.

Introduzindo o tema da avaliação *ex-ante*, que será tratado em detalhe posteriormente, mas que é importante para entender a contribuição dos autores acima, é conveniente chamar a atenção para o fato de que eles consideram a avaliação como um instrumento para decidir se um programa ou projeto é o modo mais eficiente e eficaz para viabilizar a intervenção numa determinada área ou problema. Também destacam que a avaliação desempenha um papel importante no momento de escolha entre dois programas ou projetos alternativos que podem ser implementados.

Nessa perspectiva, segundo Cohen e Franco (1999, p.73), a avaliação possibilitaria informações para uma tomada de decisão racional (acerca de qual é o melhor, eficaz, eficiente e efetivo), dentre um rol de programas que foram elaborados. Em suas próprias palavras,

A avaliação não deve ser concebida como uma atividade isolada e auto-suficiente. Ela faz parte do processo de planejamento da política social, gerando uma retroalimentação que permite escolher entre diversos projetos de acordo com sua eficácia e eficiência. Também analisa os resultados obtidos por esses projetos, criando a possibilidade de retificar ações e reorientá-las em direção ao fim desejado.

Na mesma perspectiva e enfatizando o conjunto das três dimensões, Ander-Egg (1990, p.19) afirma que:

[...] la evaluación consiste en utilizar una serie de procedimientos destinados a comprobar si se han conseguido o no las metas y objetivos propuestos, identificar los factores o razones que han influido en los

resultados (éxito o fracaso) y formular las recomendaciones pertinentes que permitan tomar decisiones con el fin de introducir correcciones o los reajustes que sean necesarios. En este último sentido, la evaluación es un instrumento de retroalimentación.

Considerando as dimensões decisional, racional e integradora em seu conjunto, o autor faz uma relação entre o ato de planejar e o ato de avaliar. Para Ander-Egg (1990, p.20), então

Si planificar es introducir organización y racionalidad en la acción para el logro de determinadas metas y objetivos, la evaluación es una manera de verificar esa racionalidad, midiendo el cumplimiento – o perspectivas de cumplimiento – de los objetivos y metas previamente establecidas y la capacidad para alcanzarlos.

Fernández-Ballesteros (1996, p.23) também enfatiza a avaliação como um instrumento que proporciona informações para a tomada de decisão. Para ela, a “evaluación de programas es la sistemática investigación a través de métodos científicos de los efectos, resultados y objetivos de un programa con el fin de tomar decisiones sobre él”. Para chegar a essa conceituação de avaliação de programas, ela recorre às definições estabelecidas por diversos autores. Entre eles, se pode encontrar Tyler, Scriven, Cronbah³², que são considerados por muitos como os ‘pais da avaliação’.

É interessante perceber que apesar de se referir a avaliação sem especificar área ou tipo de programa, a autora recorreu aos estudiosos que desenvolveram seus fundamentos conceituais para a área de avaliação de programas educativos e, mais especificamente, de programas curriculares. Essa recorrente utilização de conceitos provenientes de diversas áreas do conhecimento para compor aqueles relativos à avaliação de programas para a área social também pode ser observado em outros autores tais como Briones (1998), Aguilar e Ander- Egg (1995), Weiss (1999), etc.

³² Esses autores desenvolveram seus pressupostos na área de programas educacionais. Esses pressupostos foram utilizados e serviram como base para diversas atividades avaliativas, inclusive na área de programas sociais. Como a presente Tese não se dedica exclusivamente a avaliação na área educacional, esses autores não serão tratados especificamente.

Em Aguilar e Ander-Egg (1995) se sugere um percurso bastante complexo para conceituar a avaliação. Nesta obra, os autores selecionaram aproximadamente 20 definições de avaliação, provenientes de diversas áreas do conhecimento e realizadas em diferentes períodos históricos. Dentre os autores dessas definições se pode encontrar alguns que direcionaram seus estudos para a área de saúde, educação ou do desenvolvimento comunitário. Também incluem conceitos propostos por organismos supranacionais, como a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura) e a OMS (Organização Mundial da Saúde)

A partir dos conceitos que analisaram, Aguilar e Ander-Egg (1995, p. 31-32) conceituam a avaliação como

[...] uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirvam de base ou guia para uma tomada de decisão racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou fracasso de seus resultados.

Também, ressaltando as três dimensões da avaliação e apontando a avaliação como um instrumento sistêmico de valoração ou julgamento, que proporciona informações para planejamento de programas futuros, Jiménez Lara (1996, p. 105) afirma que “evaluar es emitir juicios sobre las actividades y los objetivos de un programa, a partir de información empírica, recogida, rigurosa y sistemáticamente”. Avançando na sua conceituação de avaliação de políticas esse autor conclui que, a avaliação consiste

[...] en un examen crítico del desarrollo y de los efectos actuales o potenciales de un programa, y se orienta a aumentar la eficacia del programa en curso y a proporcionar una base orientadora para el diseño e implementación de programas futuros. Por ello, la evaluación es, fundamentalmente, un proceso diseñado para ser usado por la dirección operativa de un programa y por los responsables de tomar decisiones

sobre la financiación, continuidad, expansión y acreditación del programa (JIMÉNEZ LARA, 1996, p. 91).

Vedung (1997, p.31) afirma que a avaliação é um processo geral e pode ser aplicado a qualquer tipo de comportamento social. Tendo por base a dimensão decisional, pode-se entender que para o autor, no caso específico das políticas públicas, a avaliação é “una valorización destinada a desempeñar un papel en futuras acciones y situaciones practicas.” É, portanto, um mecanismo que visa a controlar as atividades desenvolvidas pelo governo, sistematizar e ajustar os resultados obtidos. Ou seja, a avaliação se preocupa com as intervenções realizadas pelo governo e pode ser aplicada a qualquer tipo ou nível institucional. Ele, ainda destaca que a avaliação não se preocupa com todo “*el ciclo político, sino sólo del extremo final del mismo*”. A avaliação, portanto, segundo Vedung (1997, p.19), é uma

[...] cuidadosa valoración retrospectiva de los méritos, importancia y valor de la aplicación, productividad y resultados de las intervenciones gubernamentales, que, se pretende, desempeñe un papel en futuras situaciones y acciones practicas.

Brown (2001) define avaliação utilizando-se da definição proposta pela OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Para ele, “la evaluación se ha definido como la valoración, en la forma más sistemática y objetiva posible, de un proyecto, programa o política en marcha o terminado, incluyendo su diseño, ejecución y resultados (OCDE, 1986, apud BROWN, 2001, p.09)”.

Salientando a dimensão racional, através da utilização de critérios de eficiência e eficácia para a racionalização de recursos e desenvolvimento do que está sendo avaliado, Brown (2001, p.09), completa o conceito de avaliação afirmando que “el propósito principal de una evaluación podría ser el de determinar la importancia y cumplimiento de objetivos, la eficiencia, el impacto o la capacidad de sustentación. La evaluación puede realizarse antes, durante o después de la ejecución”.

Dois organismos supranacionais – o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e o SIEMPRO (*Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales*) – contribuíram de forma significativa ao proporem conceitos de

avaliação de políticas, programas ou projetos. Para o primeiro, que incorpora o conceito criado pelos especialistas da OCDE/CAD (Organização e Cooperação de Desenvolvimento Econômico/Comitê de Assistência ao Desenvolvimento) a avaliação é:

[...] un escrutinio – lo más sistemático y objetivo posible – de un proyecto, programa o política en ejecución o terminado, y sus dimensiones de diseño, ejecución y resultados. El propósito es determinar la pertinencia y logro de los objetivos y la eficiencia, efectividad, impacto y sustentabilidad del desarrollo. Una evaluación debe proporcionar información que sea creíble y útil, para permitir la incorporación de la experiencia adquirida en el proceso de adopción de decisiones tanto del prestatario como de los donantes (OCDE/CAD 1991, apud BID, 1997, p. 02).

O segundo organismo define a avaliação como “un proceso permanente y continuo de indagación y valoración de la planificación, la ejecución y la finalización del programa social (SIEMPRO, 1999, p.55)”.

Essas duas conceituações consideram a avaliação como ferramenta para gerar informação para a tomada de decisão (dimensão decisional) e acentuam a dimensão integradora (processo inerente ao planejamento). Porém, o BID (1997) utiliza o Modelo de Marco Lógico³³, como fundamento para suas atividades avaliativas e o SIEMPRO (1999) desenvolve a avaliação dentro da perspectiva de Gestão Integral de Programas Sociais Orientada para Resultados³⁴.

É possível perceber no conceito proposto por Niremberg (2000), as três dimensões apontadas anteriormente – decisional, racional e integradora. Essa autora, ao tratar do conceito de avaliação, enfatiza sua importância para a gestão de programas. Segundo ela, as informações produzidas pela avaliação amparam o planejamento e a gestão dos programas e projetos. A avaliação deve ser uma atividade contínua e indissociável do processo de planejamento (formulação, execução e avaliação) e tem como objetivo permitir aos que conduzem o programa e aos outros atores envolvidos “tomar decisiones acertadas, confiables y fundamentadas acerca de como seguir, de como dar a sus acciones una direccionalidad deseable, basada en

³³ Cf. BID (1997).

³⁴ Cf. SIEMPRO (1999).

apreciaciones valorativas sobre lo que se vino haciendo y logrando (NIREMBERG, 2000, p.31)". Sendo um pouco mais explícita, a autora afirma que a avaliação de projetos e programas é uma

[...] actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de informaciones, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre las actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas, y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura (NIREMBERG, 2000, p.32).

Solarte Pazos (2002, p.05), para estabelecer o conceito de avaliação recorre aos autores Weiss, Patton, Rossi, Scriven e Meny e Thoenig. Para ele, a avaliação "es un tipo de investigación aplicada que intenta determinar el valor de un esfuerzo, una intervención, algunos servicios".

O autor destaca ainda que a avaliação adquiriu grande preeminência durante a denominada nova administração pública, pois se tornou uma ferramenta de gestão do governo. Segundo ele, a avaliação se "orienta a determinar el funcionamiento del aparato institucional, sus programas de acción, la consecución de resultados, medir los niveles de eficiencia y la generación de impacto (Solarte Pazos, 2002, p.05)". *Ou seja*, o processo avaliativo está estreitamente relacionado com a gestão das políticas públicas e tem como objetivo produzir informações acerca do seu desempenho e rendimento.

As três dimensões ajudam a classificar o conceito de avaliação proposto por Bañón i Martínez (2003). Esse autor, assim como Solarte Pazos (2002), ao determinar o conceito de avaliação, faz uma conexão com a Nova Gestão Pública³⁵ o que o aproxima da dimensão decisional.

Para ele, a ação pública se manifesta através das políticas, e avaliar é fazer democracia, é prestar contas e aprofundar os valores democráticos. Em suas próprias palavras,

³⁵ Para Bañón i Martínez (2003, p.XVI), "la Nueva Gestión Pública, como corriente de modernización de las administraciones públicas a partir de la década de los años 80 del siglo XX, establece los principios de eficacia y eficiencia para la acción pública".

La evaluación de la acción y de las políticas públicas es una parte de las nuevas herramientas de gestión de los sistemas democráticos que pretende contribuir a proporcionar instrumentos para asegurar la eficacia, la responsabilidad administrativa y la participación social en la acción pública (BAÑÓN I MARTINEZ, 2003, p. XX).

Para Mondragón (2003, p.03), a avaliação é um instrumento para a tomada de decisão e para a gestão que busca, por meio da produção de informação, “*racionalizar y legitimar la acción pública*”. Seu objetivo seria, portanto, a melhoria da formulação e execução dos programas. Mondragón (2003, p. 04), afirma que “evaluando los resultados de los programas públicos, conociendo hasta que punto han respondido a los objetivos planteados, se podrán tomar nuevas decisiones y reorientar los programas”.

Além disso, o autor enfatiza que é quase impossível realizar uma avaliação que abarque todas as fases da ação pública e destaca a importância da avaliação de processo, uma vez que ela permite focar mais diretamente a gestão dos programas em curso.

Para Raupp e Reichle (2003), avaliar é emitir juízo de valor a respeito de algum aspecto e determinar até que ponto ele alcança certos padrões desejados. É uma ferramenta utilizada para aumentar a eficácia dos programas e projetos. Através dela é possível corrigir a direção e os processos, tornando-os mais capazes de conseguir os resultados almejados. Para tanto, é necessário o estabelecimento de critérios que permitam a realização de comparação entre o alcançado e o desejado. Trazendo à tona a dimensão integradora, decisional e racional, Raupp e Reichle (2003, p. 29), afirmam que

A avaliação não é uma atividade isolada e auto-suficiente, mas parte do planejamento de um projeto ou programa, gerando um processo de retro-alimentação, ou seja, criando a possibilidade de retificar as ações e reorientá-las em direção ao fim desejado. Além de ser essencial para guiar a tomada de decisões durante o processo de planejamento, o propósito da avaliação é o de guiar os tomadores de decisão quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo ao redesenho ou à interrupção de um determinado projeto ou programa.

Para Gómez Serra (2004, p.57) a avaliação deve estar presente em todas as etapas do programa ou projeto. Avaliar sempre significa um juízo sobre o valor daquilo que está sendo avaliado. A avaliação deve ser um processo contínuo e planejado para que se possa produzir informações que permitam auxiliar a tomada de decisão. Nas palavras do autor, a avaliação de programa

[...] es una forma de investigación social aplicada, de carácter sistemático, que pretende obtener información significativa sobre la planificación, el desarrollo y los resultados de un determinado servicio o programa social, con el objetivo de valorar el grado de adecuación de éste a las previsiones y establecer unos juicios de valor (basados en el análisis comparativo de aquello que se ha conseguido realmente con aquello que se pretendía conseguir) que deben facilitar los procesos de toma de decisiones, tomando siempre en cuenta la utilidad social de las conclusiones, de tal manera que éstas permitan mejorar y optimizar el funcionamiento y los resultados de los servicios y programas evaluados.

2.4 Critérios de classificação, alternativas e tipos de avaliação

Os autores que se alinham com o EAv partem da suposição de que as políticas públicas são operacionalizadas através de programas ou projetos. Esses, por sua vez, resultam de um processo de planejamento, através de um ciclo que é denominado de ciclo de intervenção social, e constituído das etapas de formulação, implementação e avaliação. Cada etapa é composta por várias atividades e aspectos que podem ser avaliados de modo independente ou conjunto.

É possível, portanto, partindo da obra desses autores, apontar para a importância que dão ao processo de planejamento (formulação) de um programa ou projeto. Eles destacam a importância em estabelecer claramente os objetivos, as ações, as estratégias, as metas, os resultados, etc. de um programa ou projeto. Essa preocupação parece ser o ponto de partida para que o processo avaliativo possa ser realizado, uma vez que desta forma se garantiria clareza sobre o que se pretende ao se realizar uma avaliação.

É plausível inferir que essas obras pressupõem um modelo de *policy making* racional e um processo de implementação linear, em que são desencadeados passos seqüenciais e que existe um perfeito entrosamento entre os órgãos e atores envolvidos com a política, programa ou projeto.

Ao mesmo tempo, são encontrados alguns questionamentos que fazem referência à controvérsia acerca dos procedimentos teórico-metodológicos que devem ser utilizados para que se possa realizar o processo avaliativo em si. Alguns deles são: qual a função da avaliação; quais os objetos ou aspectos que serão avaliados; que tipo de informação deve ser recolhido ao verificar cada um dos objetos avaliados; para quem se realiza a avaliação; qual a metodologia que deve se utilizada; quem deve realizar a avaliação, quais os critérios devem ser usados, etc.

Com a intenção de produzir um embasamento teórico-metodológico que abarque o complexo processo avaliativo, alguns autores, tendo como referência alguns critérios de classificação, estabelecem os tipos de avaliação (aqui entendido como alternativas de avaliação). Ao concebê-los, os autores não utilizam sempre os mesmos critérios; eles combinam um conjunto de critérios de forma distinta, dependendo dos aspectos que desejam ressaltar.

O Quadro 2 a seguir apresenta esses quatro critérios e as alternativas de classificação que cada um possibilita. A lista de quatro critérios de classificação que pode ser depreendida da literatura analisada não é exaustiva. Além disso, nem todos os critérios indicados são utilizados por todos os autores. Como se vê, os tipos (alternativas) de avaliação existentes na literatura podem ser classificados segundo: (1) a sua função ou finalidade; (2) o momento em se realiza; (3) os aspectos ou atividades a serem avaliados; (4) a posição onde se situa o ator que a realiza.

O Quadro 2 mostra que cada uma das alternativas de avaliação correspondentes a um dado critério de classificação pode ser associada com uma combinação de todas as outras (correspondentes aos outros três critérios), dando origem a um número muito grande de tipos de avaliação. Assim, é possível, por exemplo, tomar a primeira alternativa correspondente a cada um dos critérios, para

conceber um tipo de avaliação particular que irá combinar quatro ‘atributos’. Ter-se-ia, assim, uma avaliação formativa, *ex-ante*, de necessidades, e interna.

Critérios de classificação	Alternativas de avaliação
Função da avaliação (para que se avalia?)	- formativa - somativa
Momento em que se avalia (quando se avalia?)	- ex-ante - durante (processo) - ex-post
Aspectos (ou atividades) que são avaliados (o quê se avalia?)	- de necessidades - do planejamento - da elaboração (objetivos e metas) - da gestão ou execução (implementação, monitoramento e seguimento) - de procedimentos - de empenho (esforço, cobertura, produtividade e qualidade) - de produto (eficácia, eficiência e efetividade) - de resultados - de impactos - de custo-benefício - da opinião dos beneficiários
Posição do avaliador (quem avalia?)	- interna - externa - auto-avaliação - mista

Quadro 2 - Critérios, alternativas e tipos de avaliação

Os elementos do quadro (critérios e alternativas), bem como alguns dos tipos de avaliação que dele teoricamente podem ser derivados correspondem a casos concretos relatados ou propostos por autores que se alinham com o EAv. Os tipos de avaliação que eles descrevem, utilizam ou recomendam, são, compreensivelmente, em grande número. Alguns deles pertencem ao repertório de mais de um autor, embora, frequentemente, apareçam com denominações diferentes.

Na realidade, talvez exagerando, poder-se-ia dizer que há tantos tipos de avaliação quantos autores que tratam o tema. Situação que se repete, como se irá mostrar em seguida, no que respeita ao um outro aspecto do repertório dos autores que tratam o tema, semelhante ao do tipo de avaliação, e denominado modelo de avaliação.

A seguir, e tendo como referência o Quadro 2, serão comentados os critérios de classificação e suas respectivas alternativas de avaliação.

2.4.1 Critério de classificação: função da avaliação

As avaliações que são classificadas a partir da sua função são denominadas por Aguilar e Ander-Egg (1995), Briones(1998), Weiss (1999), Raupp e Reichle (2003), Gómez Serra (2004), como avaliação formativa e avaliação somativa.

Segundo os autores, a partir dos papéis (funções) que a avaliação pode desempenhar no processo decisório, foram estabelecidos dois tipos de avaliação: a formativa e somativa. Ambas têm como meta fazer o julgamento, estimar o mérito e valor de um programa. Esses tipos de avaliação foram primeiramente descritas por Scriven em 1967 e criadas para dar conta de discussões acerca da finalidade das avaliações de programas curriculares.

A avaliação formativa tem como função principal, como o próprio nome indica, dar forma, constituir, compor. O processo de 'formação' deve ocorrer durante a implementação do programa. Essa avaliação tem como objetivo acompanhar e fornecer informações acerca da maneira pela qual se desenvolve a implementação para aprimorar o funcionamento do programa (processo de gestão). A avaliação formativa, portanto, refere-se aos procedimentos empregados para implementar o programa e está relacionada com a decisão de modificar ou revisar (aprimorar o que está sendo implementado). Ou seja, é realizada com a intenção de gerar *feedback* para aqueles que então envolvidos efetivamente com a implementação do programa.

Segundo Raupp e Reichle (2003, p.30) a avaliação formativa, verifica se as “atividades estão sendo desenvolvidas de acordo com o planejado, documenta como estão ocorrendo, aponta sucessos e fracassos, identifica áreas problemáticas e faz recomendações que possam tornar o programa ou projeto mais eficiente”.

Já a avaliação somativa tem como objetivo julgar o mérito do programa e comprovar os seus resultados finais. Sua finalidade é a de promover informações para a decisão de continuar ou acabar com o programa em curso. Busca determinar se os objetivos foram alcançados e deve ocorrer ao término do programa. O resultado dessa avaliação se converte no principal indicador da eficácia do programa.

É necessário destacar que esses dois tipos de avaliação – formativa e somativa –, podem também ser utilizados como sendo sinônimas de tipos de avaliações que são determinadas a partir do momento em que se avalia. A primeira pode ser expressa como avaliação *ex-ante* que ocorre antes do início do programa ou avaliação de processo que ocorre durante o processo de implementação. A segunda por se relacionar com a verificação dos resultados obtidos ao fim do processo, e ter como objetivo a produção de informações acerca do sucesso ou fracasso de um programa, pode também ser vista como uma avaliação *ex-post* que ocorre ao término do programa. O emprego dessas avaliações de maneira sinônima pode ser observado nas próximas subseções.

Mesmo tendo conhecimento de que cada etapa do ciclo do programa, pode ser avaliada com uma finalidade, é importante destacar que as diferenças entre essas duas avaliações, foram apontadas a partir das funções que podem assumir e não a partir do momento em que acontece a avaliação.

2.4.2 Critérios de classificação: momento em que se avalia e aspectos que são avaliados

Nesta subseção são apresentados de modo conjunto dois critérios de classificação – momento em que se avalia e aspectos que são avaliados –, uma vez

que os autores pesquisados, ao se referir aos tipos de avaliação que lhes interessa tratar, o fazem combinando esses dois critérios.

2.4.2.1 Avaliação *ex-ante*

Este item, partindo dos critérios de avaliação – quanto ao momento em que se avalia e quanto aos aspectos e atividades que são objetos de avaliação –, trata das avaliações que ocorrem antes de iniciar a execução programa (que podem ser realizadas durante a elaboração do programa ou logo após, mas sempre antes de sua implementação). De maneira geral, as avaliações pertencentes a essa tipologia são conhecidas virtualmente como avaliação *ex-ante*.

Alguns autores, no entanto, referem-se a esse tipo de avaliação com termos similares. Porém, independentemente dos termos utilizados, parece existir um consenso entre eles no que diz respeito à importância desse tipo de avaliação para o bom desenvolvimento do programa.

A partir das conceituações e características gerais apontadas pelos autores, e sem se preocupar com os diversos termos utilizados, pode-se inferir que a avaliação que ocorre antes do início do programa, tem como objetivo principal averiguar as reais possibilidades de sua execução durante a fase de elaboração e planejamento de suas atividades e, assim, minimizar os possíveis desvios na sua fase de execução (implementação).

Alkin (1972) afirma que diferentes tipos de decisões podem requerer tipos diferentes de avaliação. Mesmo sem fazer referência explícita a avaliação que pode ocorrer antes do início do programa, esse autor aponta para a necessidade de avaliar o seu planejamento. Esse tipo de avaliação tem como objetivo promover informações e obter dados suficientes para escolher entre algumas alternativas o programa que melhor satisfaz as necessidades detectadas mediante o estudo dos componentes do planejamento.

Ander-Egg (1990), não utiliza um termo específico para referir-se à avaliação que ocorre no início do programa. Porém, aponta para a necessidade de realizar avaliações sobre os aspectos do programa antes de executá-lo e que fazem parte da área de coerência interna do programa. São elas: avaliação do estudo (diagnóstico) e avaliação da fase de programação. Nesse sentido, o autor afirma que essas duas avaliações coletam e avaliam as informações acerca da sustentabilidade e factibilidade do programa em si mesmo, tendo em vista a solução do problema que o suscita.

Fernández-Ballesteros (1996), assim como Alkin (1972) e Ander-Egg (1990), não utiliza um termo específico para referir-se à avaliação que ocorre antes do início do programa, mas aponta para aspectos do programa que devem ser focos de avaliação.

Para apontar as avaliações desses aspectos, a autora parte da lógica implícita no *‘ciclo de intervención social’*, proposto por Palumbo, e afirma que a avaliação de alguns aspectos do programa na fase de planejamento é fundamental para o seu desempenho. Ao realizá-la, está se avaliando a suficiência e adequação do programa de intervenção social. Como exemplo, Fernández-Ballesteros (1996) cita as avaliações chamadas de *“análisis de objetivos, pré-evaluación y especificación del programa”*, que são feitas para saber se os objetivos e os meios estabelecidos são pertinentes, para solucionar os problemas que serão alvos da intervenção.

Considerando, portanto, os conceitos propostos por Ander-Egg (1990) e Fernández-Ballesteros (1996), pode-se inferir que as avaliações denominadas de estudo (diagnóstico), avaliação da programação (planejamento), análise de objetivos e a *“pré-evaluación y especificación del programa”*, tem como objetivo, de modo geral, avaliar a pertinência e viabilidade do programa, tendo em vista a solução dos problemas para o qual foi elaborado.

Já Aguilar e Ander-Egg (1995, p.41), diferentemente dos autores até aqui mencionados, utilizam os critérios – momento em que se avalia e aspecto e atividade a ser avaliada – para indicar os tipos de avaliação.

Para esses autores a avaliação que ocorre antes do início do programa é chamada de avaliação *ex-ante* e tem como sinônimos os termos: avaliação antes, avaliação inicial ou pré-decisão. Essa avaliação “é feita antes de tomar a decisão de empreender um programa ou projeto, ou de aprovar a sua realização”. Os aspectos que são avaliados durante o planejamento, “pelo qual se julga a pertinência formal e potencial de um programa levando em conta a coerência interna entre seus diversos componentes (AGUILAR e ANDER-EGG, 1995, p.51)” são: o plano e a conceitualização (concepção) do programa.

A avaliação do plano e conceitualização do programa para Aguilar e Ander-Egg (1995), abarcam a avaliação do estudo e pesquisa, a avaliação do diagnóstico e, propriamente, a avaliação do plano e concepção do programa. Para garantir que o programa alcance os seus objetivos, deve-se partir primeiramente do estudo e diagnóstico da situação-problema e, só depois começar a formulação de um programa que possa intervir em tal realidade. Em suas próprias palavras, a avaliação *ex-ante*

[...] consiste em avaliar o programa ou projeto em si mesmo, mediante a estimação crítica de sua pertinência, viabilidade e eficácia potencial, com a finalidade de proporcionar critérios racionais sobre a conveniência ou não de levar a cabo um programa ou projeto. Geralmente, trata de comparar a eficácia ou rentabilidade econômica das diferentes ações para alcançar os objetivos desejados (PINEAULT e DAVELUY, 1987, apud, AGUILAR e ANDER- EGG, 1995, p. 41).

Faria (1998, p.04), sem se preocupar com critérios para estabelecer a sua tipologia de avaliação, traz uma conceituação da avaliação que ocorre antes do início do programa que é bem semelhante a dos autores mencionados anteriormente. Para a autora, essa avaliação é chamada de avaliação *ex-ante* pois ocorre antes e durante a elaboração do programa e “consiste no levantamento das necessidades e estudo de factibilidade que irão orientar a formulação e o desenvolvimento do programa”. Portanto, se inclui nesse estudo a definição de seus objetivos, o âmbito de aplicação, a caracterização dos beneficiários e suas necessidades.

Para Cohen e Franco (1999), a avaliação que ocorre antes do início do programa é chamada de avaliação *ex-ante* e tem sua raiz na economia. Essa avaliação

tem por finalidade “proporcionar critérios racionais” para a tomada de decisão que determina se o projeto deve ou não ser implementado. Além disso, esse tipo de avaliação “também permite ordenar os projetos segundo sua eficiência para alcançar os objetivos perseguidos (Cohen e Franco, 1999, p.108)”. Portanto, esse tipo de avaliação pode ser utilizada tanto para a averiguação das reais condições do projeto em atingir os seus objetivos quanto para auxiliar na escolha entre dois ou mais projetos que foram elaborados para solucionar um problema. Os procedimentos mais adequados para realizar esse tipo avaliação são: a análise de custo-benefício e análise de custo-efetividade. Esta última é considerada pelos autores como a mais apropriada para avaliar os projetos de cunho social.

Martinic (1997), assim como Cohen e Franco (1999), também afirma que a avaliação *ex-ante* pode ser utilizada para avaliar a viabilidade do projeto durante sua fase de planejamento e, assim, proporcionar critérios técnicos para a tomada de decisão a respeito de qual projeto é mais adequado para ser implementado. Esse tipo de avaliação tem como objeto avaliar o plano do projeto no qual se encontram todas as suas diretrizes e componentes. Esse autor, além de destacar os mesmos procedimentos metodológicos citados por Cohen e Franco (1997), também destaca que uma das opções mais adequadas para a avaliação de projetos de cunho social sociais é a análise de custo-efetividade.

No que diz respeito à utilização da avaliação *ex-ante*, é possível afirmar que os autores partem do pressuposto de que existe uma variedade de projetos que foram elaborados para solucionar um determinado problema e que, portanto, torna-se necessário a realização de avaliações para averiguar qual deles é o mais viável e coerente para ser implementado.

Tenório (2000), não utiliza critérios para estabelecer os tipos de avaliação, mas se refere a uma atividade avaliativa que ocorre antes do projeto ser colocado em prática. Ao referir-se a esse tipo de avaliação, o autor utiliza o termo análise como sinônimo de avaliação. Para ele, essa análise (avaliação) deve ser a primeira a ser feita antes de o projeto ser colocado em prática, pois, tem como objetivo identificar a viabilidade e auxiliar na escolha entre vários projetos que foram

elaborados. Para realizá-la, a técnica mais apropriada é a análise de custo-benefício. Esse tipo de análise, nas palavras de TENORIO (2000, p. 22-23)

[...] é um conjunto de atividades que tem por objetivo principal avaliar previamente o projeto que se pretende implantar, permitindo que a comunidade verifique antes mesmo de começar a desenvolver um determinado projeto, se será possível realizá-lo totalmente, tendo como ponto de partida o que foi inicialmente planejado

Em relação ao autor acima, pode-se observar que no que diz respeito ao termo que utiliza para se referir a avaliação que ocorre antes do início do programa, ele se diferencia dos demais. Ou seja, enquanto Cohen e Franco (1999), Aguilar e Ander-Egg (1995), Martinic (1997) e Faria (1998), utilizam o termo avaliação *ex-ante*, ele usa o termo análise. Porém, ao definir o que para ele é análise, Tenório (2000) vai ao encontro das definições de avaliações aqui apresentadas, inclusive no que se refere às metodologias ou técnicas utilizadas para tal propósito.

Em se tratando do tipo de avaliação que se realiza antes do início do programa, a literatura desenvolvida pelos organismos supranacionais, como o BID (1997) e o SIEMPRO (1999) trazem algumas contribuições a cerca dos possíveis tipos de avaliação.

Para o BID (1997), dentro da perspectiva do Marco Lógico, a avaliação que ocorre antes do início do projeto, mais especificamente durante sua preparação, é denominada de avaliação *ex-ante*. Essa avaliação tem uma função formativa. Ou seja, tem como finalidade “melhorar o diseño y la planificación del proyecto estableciendo así las condiciones para as actividades de evaluación que se deben llevar a cabo a lo largo del ciclo del proyecto, o sea, la “evaluabilidad” del proyecto (BID, 1997, p.11)”.

Essa avaliação “incluye estudios de factibilidad, la identificación de los objetivos del proyectos y todas aquellas otras funciones realizadas antes de comenzarlo (BID, 1997, p. iv)”. Para que esse tipo de avaliação seja desenvolvido são necessárias quatro ferramentas assim denominadas: Marco Lógico, instrumentos de análisis económico, financeiro e institucional, diagnóstico de evaluabilidad e listado de datos de referência.

Já o SIEMPRO (1999) na perspectiva da *Gestión Integral de Programas Sociales*, afirma que a avaliação se inicia desde o momento em que se detectam os problemas que darão origem ao projeto social até após a sua execução. Partindo desse pressuposto, afirma que durante o processo de planejamento do programa deve se realizar uma avaliação *que*

[...] permite realizar una revisión integral del programa propuesto antes de iniciar su ejecución. La evaluación *ex-ante* consiste en un análisis de la formulación del programa para conocer si los elementos operativos del mismo (actividades, tareas, recursos, presupuestos, etcétera) resultan adecuadamente consistentes en los documentos del programa propuesto (SIEMPRO, 1999, p.74).

Em relação à avaliação da viabilidade do programa, o SIEMPRO (1999) afirma que isto só deve acontecer quando for detectado algum problema relacionado com seus componentes e atividades. Essa avaliação permite corrigir o processo de planejamento e formulação do programa. Para isso, é necessário lançar mão de ferramentas que permita a indagação e valoração dos aspectos relacionados com o processo de definição, formulação e estabelecimento de viabilidade. Isso, portanto, é realizado por meio da: análise da viabilidade econômico-financeira (custo-efetividade), análise da viabilidade política, análise da viabilidade institucional e análise da sustentabilidade. A avaliação *ex ante*, segundo o SIEMPRO (1999, p.74),

[...] indaga la viabilidad de los componentes y de las actividades planificadas, al mismo tiempo que propone alternativas para aquellas que tengan menor nivel de viabilidad y selecciona la opción de inversión más eficiente. De esta manera se busca racionalizar la intervención social.

Ao fazer uma comparação entre as avaliações propostas pelo BID (1997) e SIEMPRO (1999), pode-se destacar que mesmo o primeiro denominando a avaliação *ex-ante* como um tipo de avaliação e o segundo como uma ferramenta, nota-se que, de maneira geral, ambos partem do pressuposto de que a avaliação realizada antes da execução do programa tem como objetivo principal a melhoria do planejamento e do seu desempenho.

Viedma (1996), utiliza o critério – momento em que se avalia –, para estabelecer sua tipologia de avaliação e afirma que a avaliação que acontece antes do início do programa é chamada de avaliação formativa. Tem como objetivo melhorar o que foi planejado para o programa e a gestão do mesmo. Essa avaliação consiste em produzir dados que ajudarão a conceber e desenvolver um programa. Em suas próprias palavras,

[...] la evaluación formativa tiene, por tanto, mucho que ver con la planificación del proyecto. En este sentido, cabe preguntar-se si el proyecto debería o no ponerse en marcha; si los materiales de intervención son los adecuados (VIEDMA, 1996, p.03).

Viedma (1996), aponta para a avaliação formativa como um tipo de avaliação que ocorre antes do início do programa, relacionando-a não só com o momento em que se avalia para construir sua tipologia, como também recorrendo ao sentido estrito (função ou papel) que esse tipo de avaliação pode desempenhar, dentro do processo decisório de uma determinada fase do programa.

Jiménez Lara (1996), estabelece uma tipologia de avaliação “*según centren sus objetivos*”. No entanto, em meu entendimento, o critério utilizado por esse autor é equivalente ao critério aspecto/atividade que pode ser avaliado e que já foi apontado anteriormente. Considerando, essa correspondência entre os critérios, pode-se afirmar que Jiménez Lara (1996), destaca a “*evaluación del diseño y conceptualización*” como sendo uma avaliação que ocorre antes da execução do programa. E, tem o objetivo de

[...] determinar si existen razones para esperar que el programa, tal y como ha sido diseñado, será capaz de alcanzar a la población objetivo, sin que existan problemas importantes de cobertura; si existen razones para esperar que el modelo y las estrategias de intervención en que se basa el programa serán los adecuados en el contexto concreto en el que el programa se aplica; si la secuencia de actividades del programa es correcta y se han previsto los posibles desajustes, retrasos y obstáculos que pueden llegar a comprometer el logro de los objetivos del programa, y si los recursos asignados al programa son los adecuados (JIMÉNEZ LARA, 1996, p.110).

Lobo (1998, p.76) em relação à avaliação *ex-ante*, faz uma crítica, destacando a importância da adaptação desse tipo de avaliação para os programas de cunho social. Segundo ela, a avaliação *ex-ante*

[...] sempre foi muito estimulada e induzida nos programas financiados pelos organismos multilaterais de financiamento, principalmente aqueles voltados à infra-estrutura econômica e ao desenvolvimento urbano. Trata-se de análises custo-benefício, de custo-efetividade, das taxas de retorno econômico dos investimentos previstos.

Essa autora também afirma, que as metodologias e técnicas utilizadas na avaliação *ex-ante*, provenientes da área econômica, não são as mais adequadas para avaliar os programas e projetos sociais devido as suas especificidades. Como proposta para superar esta realidade, ela afirma que é necessário utilizar uma “análise de viabilidade política, econômico-financeira e institucional dos programas ou projetos a serem implantados (LOBO, 1998, p.76)”

Após serem apresentadas os tipos (alternativas) de avaliação que podem ocorrer antes da execução do programa, o próximo item deter-se-á sobre os tipos de avaliação que ocorrem durante a sua execução.

2.4.2.2 Avaliação de processo

A avaliação que ocorre durante a execução do programa de maneira geral se relaciona diretamente com o processo de implementação e seu desempenho. Focaliza a gestão e se preocupa em produzir informações para as modificações e correções que permitam melhorar e otimizar o funcionamento e conseqüentemente os seus resultados.

Alkin (1972) não utiliza os critérios anteriormente mencionados para realizar sua tipologia de avaliação. Entretanto, ele afirma que diferentes decisões exigem tipos diferentes de avaliações e, o *decision-making* é quem determina a natureza do que será avaliado. Mesmo sem fazer alusão explícita ao momento em que se deve realizar a avaliação, Alkin (1972, p.11) destaca que dentro de um projeto

existem duas áreas que necessitam ser avaliadas. São elas: a área de implementação do programa e a área de melhoria do programa.

Em relação à primeira, ele afirma que “a preocupação da avaliação é determinar o nível do que foi planejado comparando-o com o que foi implementado”. Já a segunda área – melhoria do programa –, visa a obter informações sobre o funcionamento do programa, com o objetivo de aperfeiçoar o seu curso.

Considerando os conceitos propostos pelo autor, infere-se que essas duas avaliações podem ser consideradas como avaliações que ocorrem durante a execução do programa e se detêm sobre os aspectos do processo de implementação e funcionamento, com o objetivo de obter informações que auxiliem na tomada de decisão.

Holister (1972), afirma que a avaliação que ocorre durante a execução do programa é chamada de avaliação de processo. Essa avaliação consiste no monitoramento das funções e atividades administrativas, da contabilidade e das transações financeiras de um programa. O objetivo principal desse tipo de avaliação é conhecer se o programa está sendo administrado corretamente e eficazmente. Desta forma proporciona informações que possibilitem as mudanças necessárias na sua execução.

Figueiredo e Figueiredo (1986, p.112), sem se preocuparem em estabelecer critérios para apontar os tipos de avaliação, afirmam que a avaliação que ocorre durante a execução (implementação) é chamada de avaliação de processo tem como objetivo conferir a eficácia. Ou seja, “acompanhar e aferir se os propósitos, estratégias e execução do programa estão sendo realizados segundo as definições previamente estabelecidas”.

Esses autores, ainda destacam, que dentro da avaliação de processos, é possível encontrar três linhas distintas: a avaliação de metas (o mais difundido), a avaliação de meios (com três critérios de eficácia assim estabelecidos: funcional, administrativa e contábil) e avaliação da relação custo-benefício e custo-eficiência .

Worthen (1997), assegura que a avaliação que ocorre durante a execução do programa é chamada de avaliação formativa. E tem a finalidade de

atribuir mérito ou valor e melhorar o funcionamento do programa durante sua execução. Portanto, esse tipo de avaliação possui um papel específico dentro do processo de implementação e desenvolvimento do programa pois orienta às decisões sobre o seu funcionamento. Esse autor, destaca ainda mais a importância dessa avaliação ao garantir que “o processo de desenvolvimento do programa se torna incompleto e ineficiente caso não ocorra à avaliação formativa (WORTHEN, 1997, p. 15)”.

Mesmo não explicitando os critérios que serviram para nortear a classificação dos tipos de avaliação, Weiss (1998, 1999), aponta para duas avaliações que poder ser realizadas durante a execução de um programa: a avaliação de processo e a avaliação formativa. No que diz respeito ao primeiro tipo, a autora afirma que os pesquisadores (avaliadores) ao concentrar seus estudos nos aspectos do desenvolvimento do programa estão realizando uma avaliação de processo. Esse tipo de avaliação tem como objetivo conhecer até que ponto o programa está seguindo as práticas prescritas (fidelidade do programa para com o seu planejamento).

O segundo tipo – a avaliação formativa –, foi inicialmente utilizado para avaliar os aspectos relacionados ao desenvolvimento de programas curriculares, tendo como função proporcionar informações para melhoria do programa durante sua execução. Mesmo tendo sido criada para avaliar esses programas, a função principal da avaliação formativa – a retroalimentação –, segundo Weiss (1998, 1999), pode ser aplicada em qualquer tipo de programa.

Após o esclarecimento dos dois tipos de avaliação – avaliação de processo e avaliação formativa –, Weiss (1998) faz uma correlação entre elas. Ela afirma que a avaliação de processo recebe este nome por se relacionar com os aspectos a serem avaliados. Já a avaliação formativa, é assim chamada por se relacionar com a finalidade ou com o uso das informações dentro do processo de implementação e desenvolvimento do programa.

A associação entre a função da avaliação, o momento em que se avalia e o aspecto do programa a ser avaliado, parece ser a causa para que a avaliação formativa e a avaliação de processo sejam comumente utilizados como

sinônimos. O que, neste caso, a emprego procede. Tendo em vista que ambas ocorrem durante a execução do programa, Weiss (1998) afirma que o avaliador, ao realizar a avaliação do processo de implementação de um programa, pode utilizar-se da função da avaliação formativa (que é a de melhorar o programa em desenvolvimento).

Viedma (1996, p.04) afirma que as avaliações podem ser classificadas a partir do momento em que são realizadas e se preocupa com os elementos internos, relacionados ao funcionamento do programa. Deste modo, a avaliação que ocorre durante a execução do projeto é denominada de avaliação de processo e consiste em “monitorizar todo cuanto se hace o no se hace durante o desarrollo del proyecto. También se monitorizan barreras que este encuentra en su desarrollo, así como las acciones tomadas para supéralas”.

Sem levar em conta os termos que a avaliação realizada durante a execução do programa possa ter, mas, considerando, as definições desse tipo de avaliação e dos aspectos/atividades que são avaliados, se deduz que as avaliações propostas por Alkin (1972), Holister (1972), Worthen (1997), Weiss (1998, 1999) e Viedma (1996), são equivalentes, pois têm como foco de interesse o processo de execução e funcionamento do programa na perspectiva de poder melhorá-lo. Ao que parece as diferenças entre os autores até aqui apresentados estão muito mais relacionadas à forma como eles tratam do tema do que propriamente a questões conceituais.

Para Briones (1996, p.23), “hay diversos tipos de evaluación” que se diferem de acordo com critérios que são estabelecidos”. Ele ao estabelecer os tipos de avaliação não especifica quais os critérios foram utilizados, mas, a partir dos conceitos propostos por esse autor, é possível perceber que os quatro tipos de avaliação apontados por ele, se relacionam com o momento que se avalia e o com o aspecto/atividade que é avaliado e, portanto, podem ser consideradas como avaliações que ocorrem durante a fase de execução do programa. São elas: “*evaluación intermedia o continua*” ou “*evaluación formativa*”, “*evaluación de proceso*” e “*evaluación de objetivos internos*”.

Em relação à “*evaluación intermedia*” ou “*evaluación formativa*”, Briones (1998, p.24) afirma que ambas podem ser vistas como formas sinônimas. Isso acontece porque o termo “*evaluación formativa*, originado en el campo de la educación, se ha transferido a otros campos de actividad donde se la utiliza como sinónimo de *evaluación intermedia*”.

Essas avaliações têm como foco de interesse o processo de funcionamento do programa. O objetivo é melhorar o desenvolvimento do programa por meio da produção de informações que promova uma retroalimentação. A avaliação formativa

[...] es el estudio que se realiza durante el proceso de elaboración de un currículo y tiene como propósito, según lo indica su nombre, proporcionar información de retroalimentación que permita mejorar (formar) ese instrumento o procedimiento de instrucción (BRIONES 1998, p.24).

As “*evaluaciones intermedias*” segundo Briones (1998, p.23), são provenientes da área social e

[...] buscan información durante el desarrollo del programa con el fin de detectar problemas de funcionamiento y buscarles soluciones adecuadas y oportunas. En todo programa lo deseable es que estas evaluaciones intermedias sean continuas, de modo, que sirvan de apoyo permanente a numerosas actividades que se desarrollan durante su realización.

Já no que diz respeito à avaliação de processo que pode ser realizada em dois níveis distintos: “*proceso de mantenimiento*” e “*proceso de cambios y innovación*” Briones (1998, p.24) afirma que elas, de maneira geral, têm como objetivo avaliar o “*funcionamiento y otros aspectos dinámicos de un programa*.”

Esse autor, em relação à avaliação de objetivos internos, afirma que esse tipo de avaliação é destinado a “*verificar el logro de tales objetivos y la relación com la organización del programa, la calidad de los instructores, los recursos utilizados, etcetera*” e pode ser considerada como similar da “*evaluación intermedia o continua* (BRIONES, 1998, p. 25-26)”.

Considerando as definições realizadas por Briones (1998), e relacionando-as com os critérios apontados anteriormente, pode-se dizer que a avaliação intermédia ou formativa é assim chamada por se relacionar com o momento em que se avalia e conseqüentemente, com seu propósito. Enquanto que a avaliação de processos e avaliação de objetivos além de se relacionarem com o momento em que se avalia, também são assim chamadas devido aos aspectos que são objetos de avaliação.

Fernández-Ballesteros (1996) partindo da lógica do “*ciclo de intervención social*”, proposto por Palumbo, estabelece os tipos de avaliação utilizando como critério o momento em que se avalia. Para ela, a avaliação que ocorre durante a execução do programa é chamada de avaliação formativa e “*evaluación de la implementación del programa*”. A primeira “*tiene por objetivo esencial la mejora y perfeccionamiento del programa*”. E a segunda, também conhecida como avaliação de processo, se relaciona com os aspectos da implementação. Após a indicação da avaliação formativa e da avaliação da implementação do programa, a autora, relacionando esses dois tipos de avaliação afirma que

[...] cuando se realiza una evaluación de proceso, al tratar de averiguar si los elementos que la constituyen están surtiendo micro-efectos y/o si está desarrollando en el sentido previsto, estamos juzgando sobre el progreso del programa. Ello es importante no solo porque nos va permitir mejorar el programa sobre la marcha (como así es uno de los objetivos de la evaluación formativa), sino porque nos permitirá establecer hasta qué punto los distintos elementos constituyentes del programa se están dispensando convenientemente (FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, 1996, p.68).

Fernández-Ballesteros (1996) assim como Worthen (1997), Weiss (1998, 1999) e Briones (1998), ao se referir à avaliação formativa recorre aos pressupostos de Scriven. É importante lembrar, que esse tipo de avaliação foi assim chamado devido à função que desempenha, mas é comumente relacionada ao momento em que se avalia. Esta dicotomia se deve ao fato de que a avaliação que ocorre durante a execução de um programa tem uma função específica que pode ser considerada como uma função formativa.

Isto significa que, o avaliador ao realizar a avaliação da implementação de um programa (processo), a realiza na perspectiva da função da avaliação formativa (melhorar o desenvolvimento). Não obstante, Fernández-Ballesteros (1996) enfatiza que não se pode pensar em avaliar aspectos ao final do programa sem conhecer o que realmente ocorreu durante o processo de execução (aspectos e ou atividades que foram implementados ou não durante o seu processo de execução).

Ander-Egg (1990), utiliza o critério momento em que se avalia para estabelecer sua tipologia de avaliação. Para ele, a avaliação que ocorre durante a execução de um programa é chamada de avaliação parcial e tem como objetivo introduzir correções durante o desenvolvimento do programa. Este tipo de avaliação deve ter a intenção de revisar, analisar e orientar o que está sendo realizado e estar presente em todas as fases de execução de um programa. Dentro do processo de execução de um programa deve-se escolher quais aspectos serão objetos de avaliação.

Para Ander-Egg (1990), esses aspectos estão divididos em duas áreas: “*area de coherencia interna*” e “*area de coherencia externa*”. Na área de ‘*coerência interna*’ podem ser realizados quatro subtipos de avaliação. São elas: “*evaluación de la ejecución del proyecto*”, “*evaluación de la implementación*”, “*evaluación del perfil estructural y funcional de la institución*” e “*evaluación de los procedimientos utilizados*”.

Para o autor, os subtipos apresentados anteriormente são assim definidos: a) a avaliação da execução do projeto verifica até que ponto as metas e objetivos propostos foram alcançados; b) a avaliação da implementação avalia os meios, recursos, atividades que são necessários para o desenvolvimento do projeto. Neste momento avalia se ocorreram tarefas de preparação e motivação para as pessoas envolvidas no projeto; também avalia a disponibilidade de recursos (humanos, materiais, financeiros técnicos); c) avaliação do perfil estrutural e funcional da instituição que consiste em uma análise da estrutura organizacional; d) e, por fim, a avaliação dos procedimentos utilizados, que tem como objetivo verificar de que forma e

quais foram os procedimentos utilizados durante o desenvolvimento do programa (forma operativa).

Jiménez Lara (1996) realiza sua tipologia de avaliação utilizando o critério “*según centren sus objetivos*”. Esse critério, pode ser entendido, como sendo equivalente ao critério aspectos/atividades do programa que são avaliados. Nesse sentido, o autor afirma que a avaliação dos aspectos relacionados com a execução e funcionamento do programa é denominada de avaliação de processo. Nesse tipo de avaliação é possível realizar cinco subtipos conforme o alcance, o momento em que são realizadas (dentro do processo) e especificidade de seus objetivos. São elas: “*evaluación de la implementación, monitoreo e seguimiento, evaluación del esfuerzo, evaluación de la cobertura e evaluación de la productividad*”.

Segundo Jiménez Lara (1996, p.112), a avaliação de implementação tem como objetivo “conocer como se ha puesto en marcha un programa, y determinar si existen diferencias significativas entre el funcionamiento del programa y lo previsto en su diseño”. Já o subtipo denominado de monitoramento e seguimento, contempla

[...] las operaciones de evaluación del funcionamiento del programa que normalmente se llevan a cabo por los propios gestores, utilizando procedimientos sistematizados y continuados de recogida de información, con el fin de detectar posibles desviaciones y mejorar la gestión del programa (JIMÉNEZ LARA , 1996, p.113).

Dando continuidade às diferenciações entre os subtipos de avaliação de processo, Jiménez Lara (1996, p.113-114), afirma que a ‘avaliação do esforço’ tem como objetivo conhecer se “realmente el programa esta aplicando los recursos de que dispone con la intensidad adecuada y en los plazos previstos”. E, a avaliação de cobertura visa “determinar hasta qué punto el programa llega a incidir sobre la población objetivo”

Esse autor, ainda afirma que a avaliação de produtividade do programa tem como objetivo determinar quais os produtos foram obtidos como “consecuencia de la realización de las actividades del programa, y que relación existe entre el volumen y la calidad de los productos obtenidos y los insumos utilizados para ello (JIMÉNEZ LARA, 1996, p.114).

Ao realizarem sua tipologia Aguilar e Ander-Egg (1995), recorrem aos dois critérios – momento em que se avalia e aspectos do programa que são objetos da avaliação –, apontados anteriormente. Em relação ao primeiro, os autores afirmam que a avaliação que ocorre durante a execução do programa, além de ser chamada de avaliação de processo, pode ser conhecida também como “avaliação da gestão, avaliação contínua, monitoramento ou avaliação concomitante”. A avaliação de processo, independentemente do nome que possa receber, tem como objetivo “avaliar as mudanças situacionais, isto é, estabelecer até que ponto se está cumprindo e realizando o programa ou prestando um serviço de acordo com a proposta inicial (AGUILAR e ANDER-EGG, 1995, p.41)”.

Em relação ao segundo critério, os autores afirmam que diferentes aspectos relacionados com o funcionamento do programa podem ser avaliados durante sua execução e, que cada um desses aspectos estabelece um subtipo de avaliação. Aguilar e Ander-Egg (1995), destacam quatro subtipos da avaliação de processo que são assim definidos: a) a avaliação da cobertura verifica até que ponto o programa está alcançando a população objeto; b) a avaliação da implementação avalia os aspectos técnicos da implementação, ou seja, se o programa está sendo operacionalizado (verificação dos meios e instrumentos que foram programados); c) a avaliação do ambiente organizacional, verifica até que ponto os aspectos estruturais e funcionais do organismo responsável pelo programa favorecem ou dificultam o seu desenvolvimento; d) a avaliação do rendimento pessoal, que tem como objetivo avaliar a capacidade, competência e habilidade de um indivíduo para realizar as atividades que lhe foram atribuídas dentro do programa.

Ao comparar os subtipos da avaliação dentro da avaliação de processos propostos por Jiménez Lara (1996) e Aguilar e Ander-Egg (1995), é possível apontar algumas semelhanças e diferenças. Em relação à “avaliação de cobertura e avaliação de implementação” esses autores compartilham da mesma perspectiva. Porém, no que diz respeito ao monitoramento e seguimento, Jiménez Lara (1996) e Aguilar e Ander-Egg (1995) assemelham-se quanto ao objetivo mas se divergem no que se refere classificação. Ou seja, para Jiménez Lara (1996), monitoramento e seguimento é um subtipo da avaliação de processo enquanto que para Aguilar e

Ander-Egg (1995), a própria avaliação de processo é, por si só, um monitoramento e seguimento.

Os organismos supranacionais BID (1997) e SIEMPRO (1999) também se referem à avaliação que ocorre durante o processo de execução do programa. Esses organismos desenvolvem a avaliação sob duas perspectivas diferentes e que foram apontadas anteriormente.

Para o BID (1997, p.05), a avaliação que ocorre durante a execução do programa, é chamada de “*evaluación concurrente*” e tem uma função formativa, que é a de respaldar a melhoria contínua da execução do projeto. Esse tipo de avaliação “adopta a forma de monitoreo continuo aunque en ciertos casos el banco, y algunas veces los prestatarios, tambien hacen evaluaciones formales operativas durante la ejecucion del proyecto”.

Com esta afirmação, o BID (1997, p.25) estabelece a existência de duas formas de avaliar o processo de execução do projeto e que ele chama de ferramentas: “o seguimiento de ejecución y monitoreo” e “a evaluación operativa (evaluación intermedia o evaluación de ejecución)”. O monitoramento, segundo esse organismo supranacional é um procedimento por meio do qual é possível verificar a “eficiencia y eficacia de la ejecución de un proyecto mediante la identificación de sus logros y debilidades y en consecuencia, recomienda medidas correctivas para optimizar los resultados esperados del proyecto”.

Já a avaliação operativa é uma atividade levada a cabo quando existem indícios de que o projeto apresenta falha na gestão ou até mesmo na programação, podendo ser realizada a qualquer momento durante o processo de execução. Essa avaliação serve “para analizar más a fondo los problemas de ejecución, o para ayudar a tomar decisiones sobre la programación del proyecto (BID, 1997, p. 33-34)”.

A partir dessas afirmações pode-se dizer que o “seguimiento de ejecución y monitoreo” são atividades rotineiras e contínuas de acompanhamento do processo de execução de um programa, enquanto que a avaliação operativa ocorre após ter sido detectado algum problema de gestão que compromete o

desenvolvimento do programa.

O SIEMPRO (1999, p.60) afirma que a avaliação que ocorre durante a execução do programa é chamada de “*evaluación de la ejecución del programa*”. Portanto, esse tipo de avaliação deve auxiliar a tomada de decisão através da “indagación y valoración de como se está ejecutando el programa en todos sus elementos metodológicos: componentes, resultados, actividades, tareas, recursos, presupuesto, etc.”

Como ferramenta para operacionalizar esse tipo de avaliação, o SIEMPRO (1999) sugere: monitoramento, avaliação diagnóstica e a avaliação a partir da perspectiva dos beneficiários (avaliação participativa). O monitoramento,

[...] consiste en el análisis periódico de la ejecución del programa social con el objeto de establecer el grado en que las tareas y las actividades de cada componente, el cronograma de trabajo, las prestaciones y los resultados se cumplen de acuerdo con lo planificado. Gracias a este control, se puede detectar deficiencias e incongruencias, y corregir o replanificar oportunamente (SIEMPRO, 1999, p.87).

Em relação às outras duas ferramentas que são utilizadas para realizar a avaliação da execução do programa, o SIEMPRO (1999, p. 94) afirma que a avaliação diagnóstica, “*debe realizar-se durante la ejecución del programa cuando se detectan problemas relacionados con la planificación, la ejecución y el logro de los resultados esperados*”. E a avaliação a partir da perspectiva dos beneficiários, nada mais é do que a incorporação das impressões da população favorecida no processo de “análisis de las fortalezas y debilidades de los programas y de los impactos que generan las condiciones de vida de esas poblaciones (SIEMPRO, 1999, p.97)”.

Após as definições dos tipos de avaliação que podem ser realizados durante a execução do programa, propostos pelo BID (1997) e SIEMPRO (1999), é possível afirmar que esses organismos ora se assemelham ora se diferenciam.

Como exemplo dessa constatação pode-se apontar que, enquanto o BID (1997) afirma que existem duas ferramentas para realizar a avaliação que ocorre durante a execução do projeto – monitoramento e avaliação intermédia de execução –

o SIEMPRO (1999) aponta para três ferramentas: monitoramento, avaliação diagnóstica e avaliação com a perspectiva dos beneficiários (avaliação participativa). Sendo que, em relação à concepção do monitoramento, ambos se assemelham, pois afirmam que essa ferramenta tem como objetivo possibilitar correções no decorrer do desenvolvimento do projeto. Já em relação à segunda ferramenta, cada um utiliza um termo. No entanto, ao analisarmos as definições, percebe-se que elas são, na verdade, equivalentes.

Martinic (1997), é outro autor que estabelece os tipos de avaliação que ocorre durante a execução do programa. Em um primeiro momento o autor utiliza de maneira conjunta o momento que se avalia e o aspecto que é avaliado para estabelecer sua tipologia. E, posteriormente, ele classifica o tipo de avaliação a partir de um ciclo (processo integrado) do desenvolvimento do projeto denominado de “*ciclo de vida del proyecto (diseño, ejecución y evaluación)*”.

Esse autor afirma que durante a execução de um projeto é possível realizar dois tipos de atividades avaliativas: o monitoramento e a avaliação de processo. O monitoramento, é definido por Martinic (1997, p. 24), como sendo uma atividade “de registro y verificación de lo que se realiza en el transcurso del proyecto con el fin de mantener la dirección del trabajo; realizar las correcciones o cambios que se consideren pertinentes para garantizar los resultados esperados.

Já o segundo tipo de avaliação que Martinic (1997), classifica a partir do aspecto que é avaliado dentro do processo de execução de um projeto, e que é denominada de “*evaluación de proceso o intermedia*”, tem como objetivo examinar o processo de funcionamento e os processos interativos do projeto em questão. A partir dos quais é possível comunicar novos conhecimentos, novas práticas e habilidades. Em suas próprias palavras, esse tipo de avaliação estuda

[...] la relación existente entre las actividades y los productos o resultados alcanzados por las mismas actividades. El objetivo de análisis son los resultados de las actividades realizadas por el proyecto y que se expresan en cambios en la realidad material; en los conocimientos o información que se tiene sobre un tema o problema, en las relaciones sociales y sistemas de comunicación entre quienes por el programa y los actores o grupos que causan tales problemas (MARTINIC, 1997, p. 119).

Partindo dos conceitos propostas por Martinic (1997), pode-se inferir que o seguimento ou monitoramento diferencia-se da avaliação de processo no que diz respeito ao objetivo que cada uma delas possui. No entanto, comparando as definições de avaliação de processo propostas por esse autor e Briones (1998), pode-se afirmar que ambas são equivalentes.

Já Faria (1998) ao distinguir os tipos de avaliação não utiliza critérios. Mas, a partir de suas definições pode-se inferir que os tipos de avaliação apresentados por ela ocorrem durante a execução de um programa e se relacionam com os aspectos/atividades. Desta forma, as avaliações realizadas durante a execução do programa, apontadas por Faria (1998) são denominadas de: acompanhamento e monitoramento (avaliação da eficiência) e avaliação formativa (avaliação de processo ou avaliação de eficácia).

O acompanhamento e monitoramento (avaliação da eficiência) busca a adequação entre o plano do programa e sua execução. Essa atividade avaliativa tem como objetivo intervir no processo de execução corrigindo os rumos dos desvios detectados, através da modificação dos cenários jurídico-administrativo, financeiro, organizacional. Já a avaliação de processo (avaliação formativa ou avaliação da eficácia), segundo Faria (1998, p.45), tem como objetivo:

[...] acompanhar, observar e testar o desempenho do programa para aprimorá-lo. Este acompanhamento inclui o diagnóstico, das eventuais falhas dos instrumentos, procedimentos conteúdos e métodos, bem como adequação do público-alvo e do impacto do programa, aumentando sua adequação aos seus objetivos e metas.

Ao comparar os tipos de avaliação propostos por Martinic (1997) e Faria (1998), mas sem considerar a maneira como foram estabelecidos, pode-se afirmar que ambos compartilham da mesma perspectiva, no que diz respeito às distinções entre seguimento e monitoramento e avaliação de processos.

Cohen e Franco (1999) diferentemente de Faria (1998) utilizam o critério do momento em que se avalia para estabelecer os tipos de avaliação. Desta forma, afirmam que a avaliação que ocorre após a avaliação *ex-ante* e durante a execução (implementação) do projeto é um tipo de avaliação *ex-post*. Como o termo

ex-post também é utilizado para representar a avaliação que ocorre após o término do programa, Cohen e Franco (1999) utilizam o termo avaliação de processos ou concomitante para melhor diferenciá-la. A avaliação de processos ou concomitante,

[...] procura detectar as dificuldades que ocorrem durante na programação, administração e controle, etc., para serem corrigidas oportunamente, diminuindo os custos derivados de sua ineficiência. Não é um balanço final e, sim uma avaliação periódica. Diferencia-se da retroalimentação que é uma atividade permanente de revisão, realizada por aqueles que estão implementando o projeto. Sua função central é medir a eficiência de operação do projeto (COHEN e FRANCO, 1999, p.109).

Tenório (2000, p.48), ao estabelecer os tipos de avaliação não o faz mediante o estabelecimento de critérios. No entanto, tendo em vista que o projeto é constituído de fases, o autor aponta para a necessidade de realizar uma avaliação que possibilite o conhecimento acerca do desenvolvimento do projeto. Para ele, esse tipo de avaliação é denominado de acompanhamento. Para o autor, esse tipo de avaliação deve ser uma atividade contínua até o término do programa, e tem como objetivo “apoiar a implementação do projeto identificando desvios entre a execução das ações e a programação estabelecida”.

Assim, nas palavras de Tenório (2000, p.47), o acompanhamento realizado durante a execução do projeto procura verificar as ações e “medir o desempenho com a finalidade básica de auxiliar a tomada de decisão e corrigir eventuais desvios na programação, durante execução do projeto, assegurando que os objetivos estabelecidos sejam alcançados”.

Após a apresentação dos tipos (alternativas) de avaliação que podem ser realizadas durante a execução do programa, o próximo item desta seção tratará das avaliações que ocorrem ao término do programa.

2.4.2.3 Avaliação *ex-post*

A avaliação que ocorre após o término do programa é geralmente é conhecida como avaliação *ex-post*. E, consiste em obter dados após a finalização do

programa ou projeto, para valorar o nível de consecução dos objetivos.

Em relação ao tipo de avaliação que ocorre ao final do programa, pode-se citar Alkin (1972). Esse autor partindo do pressuposto de que o programa possui áreas de necessidade de avaliação, afirma que, ao final de um programa, é necessário que se realize uma avaliação capaz de proporcionar informações para que os “*decision makers*” possam tomar uma decisão sobre o programa como um todo. Essa avaliação é denominada de avaliação para certificação do programa .

Já Holister (1972) afirma que a avaliação que ocorre após a conclusão do programa é chamada de avaliação de resultados e também conhecida por avaliação de custo-benefício. Segundo esse autor, esse tipo de avaliação possibilita saber se o programa foi um fracasso ou um sucesso.

Figueiredo e Figueiredo (1986, p.111), também apontam para uma avaliação que ocorre ao término de uma política ou programa denominada de avaliação de impacto. Esta tem como objetivo “estabelecer uma relação de causa entre a política e as alterações nas condições sociais”. No entanto, como uma política pode promover três tipos de impactos, cabe aferir a esta política ou programa, três tipos de efetividade. Em relação a esses impactos, Figueiredo e Figueiredo (1986, p.116), afirmam que :

Uma mesma política pode causar impactos objetivos, gerando mudanças quantitativas nas condições da população-alvo, pode ainda gerar impactos subjetivos alterando o estado de espírito da população, e, finalmente, pode causar um impacto substantivo mudando qualitativamente as condições de vida da população.

Worthen (1997), assim como Alkin (1992) e Holister (1972), não utilizam critérios para estabelecer sua tipologia de avaliação, mas aponta para uma avaliação que ocorre após o término do programa. Este autor afirma que esse tipo de avaliação é denominado de avaliação somativa. Essa avaliação tem como função (papel) principal auxiliar tomada de decisão no que se refere à continuação, finalização ou expansão do programa que está sendo avaliado. O conceito utilizado por Worthen (1997) foi proposto por Scriven na década de 60.

Ao analisar os conceitos das avaliações que ocorrem ao término do programa propostos por Alkin (1972) Holister (1972) e Worthen (1997), ainda que sem considerar os termos utilizados por eles, pode-se inferir que em sentido estrito, o objetivo dos diferentes tipos de avaliação é emitir um juízo de valor acerca do programa e, assim, tomar decisões sobre sua continuidade ou o seu encerramento.

Weiss (1998, 1999) tampouco utiliza critérios ao especificar a sua tipologia, mas aponta para dois tipos de avaliação que ocorrem após o término do programa: avaliação somativa e avaliação de resultados.

Em relação ao primeiro tipo – avaliação somativa – a autora a relaciona com a função (papel) que a avaliação desempenha dentro do processo decisório. Segundo a autora, a avaliação somativa tem como principal função proporcionar informações para auxiliar na tomada de decisão acerca do término ou continuação de um programa. Neste sentido, a autora, assim como Worthen (1997), recorre aos pressupostos de Scriven. Essa transferência de pressupostos que foram criados na área educacional para a área social é recorrente na literatura.

A partir da definição do segundo tipo de avaliação – avaliação de resultados –, inferir-se que essa avaliação se relaciona ao momento em que se avalia e ao aspecto que é objeto dessa avaliação. A avaliação de resultados, segundo Weiss (1998), tem como foco de interesse as consequências do programa nos beneficiários. Ou seja, se os resultados esperados foram alcançados e se promoveram algum tipo de mudança nos beneficiários (em que proporção essas mudanças se relacionam com o programa).

Mais adiante, Weiss (1998) estabelece uma relação entre a avaliação somativa e avaliação de resultados. A autora afirma que as informações promovidas pela avaliação de resultados auxiliam a tomada de decisão acerca da continuidade ou não do programa avaliado fazendo com que ela tenha uma função somativa.

Viedma (1996), diferentemente de Weiss (1998, 1999), faz sua tipologia utilizando como critério o momento em que ocorre a avaliação. Em relação à avaliação que ocorre depois, ou seja, ao término do programa, o autor afirma que, esse tipo de avaliação é chamado de avaliação de resultados, pois se preocupa com os

efeitos e impactos do programa. Sendo um pouco mais específico, esse autor, destaca que esse tipo de avaliação

[...] requiere normalmente la utilización de un marco experimental. Dicho marco, se aplica para estimar el impacto de un agente causal o tratamiento. En este sentido las unidades a las que se asigna un tratamiento tienen que ser definidas y observadas [...] una pregunta crucial para la evaluación de resultados es: ¿Ha logrado el programa los efectos especificados en su diseño? Para responder esta pregunta hay que dirigirse a los objetivos del proyecto, a los instrumentos de monitorización y medida (VIEDMA, 1996, p. 4-5).

Briones (1998, p.23), não se preocupa com critérios para estabelecer a sua tipologia de avaliação, mas aponta para alguns tipos de avaliação que podem ser associadas ao término do programa. A partir das definições, pode-se afirmar que para esse autor a avaliação que ocorre ao término do programa é chamada de ‘*evaluación terminal* o *evaluación ex-post*’. Essa avaliação tem como “finalidad establecer si se obtuvieron o no los resultados esperados y los factores que actuaran en una u otra dirección”.

A citação acima sugere um segundo tipo de avaliação denominada pelo autor de avaliação de resultados³⁶ (logros). Em suas próprias palavras,

La evaluación de resultados se refiere: a) si el programa produjo o no cambios, es decir, si fue o no efectivo; b) al nivel o magnitud de los cambios producidos globalmente o en sub-grupos de la población; c) a la intensidad o profundidad de los cambios; y d) a la calidad de los mismos (BRIONES, 1998, p.159).

Fernández-Ballesteros (1996), utiliza o critério do momento em que se avalia para estabelecer sua tipologia de avaliação. E, destaca que a avaliação realizada após o término do programa denominada de avaliação somativa também pode ser chamada de avaliação de resultados ou de impactos. Essa avaliação tem como objetivo avaliar os efeitos ou resultados em função de sua eficácia, eficiência e efetividade. Ao apontar para esse tipo de avaliação, a autora recorre aos pressupostos de Scriven, da mesma forma que Worthen (1997) , Briones (1998), Weiss (1998, 1999).

³⁶ Para Briones (1998, p.159) os resultados são “los cambios o modificaciones que produce en una población o en cierto contexto”.

Já Ander-Egg (1990), da mesma forma que Fernández-Ballesteros (1996), utiliza o critério momento em que se avalia para estabelecer os tipos de avaliação. Desta forma, o autor afirma que a avaliação que ocorre ao término do programa é chamada de avaliação final e “constituye la etapa final del proceso metodológico y está orientada a medir, analizar e estimar el desarrollo total de un proceso (ANDER-EGG, 1990, p.37).

Segundo esse autor, os aspectos que são avaliados ao término do programa pertencem à área coerência externa. Nesse sentido, para Ander-Egg (1990, p.46-47), é possível realizar quatro subtipos de avaliação, assim definidos: a) *evaluación de los resultados efectivos*, que busca saber se o programa respondeu ou não às necessidades e problemas reais; b) avaliação da coordenação externa do programa que “tiene en cuenta a integración del programa o proyecto a evaluar con unidades operativas externas a él y con los cuales necesariamente esta vinculado”; c) *‘evaluación de los efectos indirectos’* que mede os efeitos indiretos ao programa sejam eles negativos ou positivos ; d) e por fim a *‘opinión de los beneficiários o destinatários’* que tem como objetivo conhecer a opinião dos beneficiários sobre o programa .

Conforme foi apontado nos itens anteriores desta subseção, o critério utilizado por Jiménez Lara (1996) para realizar sua tipologia, foi considerado equivalente ao critério aspectos/atividades que são avaliados. Assim, o autor afirma que se podem avaliar os produtos de um programa. Essa avaliação é chamada de *‘evaluación del producto (evaluación de los logros o evaluación del impacto)’* a qual “se centra en los efectos generados por el programa en su proyección hacia exterior (JIMÉNEZ LARA, 1996, p.115)”. Nesse tipo de avaliação se realiza um subtipo, a depender do aspecto ou atividade que será avaliado. Esses subtipos de avaliação são assim denominados: avaliação de eficácia, avaliação de efetividade, avaliação da eficiência, avaliação de impacto e avaliação da pertinência.

Em relação à avaliação de impacto, Jiménez Lara (1996, p.117) afirma que esse tipo de avaliação de produto tem como foco de interesse os efeitos produzidos pelo programa e “supone, pues, la formulación del juicio de valor global sobre la efectividad del programa”. Logo, a avaliação da pertinência,

[...] se centra en la consideración de sí los objetivos del programa son o siguen siendo socialmente significativos y pertinentes, justifican los recursos empleados, teniendo en cuenta que podrían asignarse al cumplimiento de objetivos alternativos, y existe el adecuado consenso en torno a la utilidad del programa (JIMÉNEZ LARA, 1996, p. 118).

Enquanto Fernández-Ballesteros (1996), Ander-Egg (1990) e Jiménez Lara (1996), utilizam apenas um critério para estabelecer os tipos de avaliação que ocorrem após o término do programa, Aguilar e Ander-Egg (1995), utilizam os critérios de avaliação – momento em que se avalia e aspecto/atividade que é avaliado –, para estabelecer os tipos de avaliação.

Aguilar e Ander-Egg (1995), em relação ao primeiro critério, afirmam que existem duas avaliações que são realizadas quando o programa chega ao fim: a avaliação do fim do projeto e a avaliação *ex-post*.

Segundo esses autores, o primeiro tipo de avaliação – a avaliação do fim do projeto – é realizado logo após a sua conclusão. E o segundo tipo de avaliação – a avaliação *ex-post* –, também conhecida como avaliação de impacto ou avaliação pós-decisão, “é levada a cabo quando o programa ou projeto alcançou seu pleno desenvolvimento (meses ou até anos depois de finalizada a execução)(AGUILAR e ANDER-EGG, 1995, p.42)”.

Aguilar e Ander-Egg (1995, p.42), ainda afirmam que essas avaliações são na verdade duas formas de avaliação de resultado “que dão informação sobre a execução, funcionamento e resultados ou efeitos de um programa ou projeto” No entanto, considerando o critério ou aspecto/atividade que pode ser avaliado, os autores destacam que a avaliação realizada ao término do programa deve avaliar a eficácia (resultados) e eficiência (rentabilidade econômica) de um programa.

Apontando também para avaliações que ocorrem após o término do programa, encontra-se os organismos supranacionais BID (1997) e SIEMPRO (1999). Para o primeiro, a avaliação que ocorre após o término do projeto é chamada de avaliação *ex-post* e tem uma função somativa. Essa avaliação “reexamina la identificación y diseño original e indaga sobre su ejecución y desempeño de desarrollo (BID, 1997, p.05)”.

O BID (1997, p.37) diferencia dois tipos de avaliação que ocorrem ao final do programa: “evaluación de terminación” e a ‘evaluación de pos-terminación’ o ‘*ex-post*’. A diferenciação entre esses tipos de avaliação indica que para o BID (1997) “la terminación de un proyecto no significa el final de las contribuciones del mismo al proceso de desarrollo”. Nessa perspectiva, a “*evaluación de terminación*” é realizada imediatamente após a execução de um programa e é operacionalizada por três subtipos de avaliações assim chamadas: *informes de terminación de proyectos*, *análisis de ejecución de proyectos* e *evaluaciones ex-post del prestatario*.

Já em relação à avaliação denominada de “*evaluación de pos-terminación o ex-post*”, o BID (1997), afirma que a mesma deve ocorrer preferencialmente após três anos do término do programa. Esse tipo de avaliação em um projeto tem como objetivo “entender sus efectos sobre el proceso de desarrollo y usar este conocimiento para confirmar sus éxitos, incluso aprovechar la experiencia adquirida para aprender de proyectos cuyo impacto fue modesto o negativo (BID, 1999, p.45)”. Esta avaliação também é conhecida como ‘*evaluación operativa y o evaluación de impacto*’.

Sobre a avaliação operativa e *ex-post* ou avaliação de impacto, o BID (1997, p.39), afirma que esse tipo de avaliação além de deter-se sobre os efeitos e impactos deve também considerar outros quatro “conjuntos importantes de cuestiones generales: la eficiencia, la efectividad la continuidad de la justificación”.

Em relação ao último conjunto apontado – ‘*continuidad de la justificación del proyecto*’ –, o BID (1997, p.39) afirma que esta avaliação se “refiere al grado hasta la cual las condiciones de arranque y el diseño del proyecto continúan siendo compatibles con las prioridades de desarrollo del país y sus políticas macro y de sector”.

Segundo o SIEMPRO (1999, p. 61) a avaliação que ocorre ao término do programa é chamada de ‘*evaluación de la finalización del programa*’ e seu propósito é “conocer la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la inversión social y saber si el programa modifico las condiciones de vida de la población beneficiaria en relación con el problema que le dio origen”.

Para realizar essa avaliação são utilizadas duas ferramentas: *avaliação de resultados* e *avaliação de impacto*. A primeira, pode ser utilizada em um período durante a execução do programa (resultados em médio prazo) ou logo após a sua conclusão. Em suas próprias palavras,

Permite indagar y analizar el cumplimiento de las metas previstas para cada uno de los objetivos específicos del programa (metas de resultado) en términos de su efectividad, su eficacia y su eficiencia, para obtener conclusiones que sirvan tanto para retroalimentación de la gestión del programa como para la identificación, planificación y gestión de otros programas y políticas sociales (SIEMPRO, 1999, p.101-102).

Já a segunda ferramenta – a avaliação de impacto – é de acordo com o SIEMPRO (1999, p.106), um exame que “permite conocer si el programa social ha generado cambios relevantes en la condiciones de vida de la población beneficiaria” e por isso deve ser executada só após um determinado tempo que o programa foi concluído.

Em relação às avaliações que ocorrem ao término do programa, propostas pelo BID (1997) e SIEMPRO (1999), denominadas de avaliação operativa e *ex-post* e a avaliação de impacto pode-se inferir que ambos compartilham de definições que podem ser consideradas equivalentes.

Martinic (1997), considerando o critério momento em que se avalia, afirma que a avaliação realizada após a execução do programa é chamada de “*evaluación ex-post*”. Em suas próprias palavras,

En los proyectos que terminados, la evaluación ex-post tiene que ver con la decisión de continuar implementando el proyecto ya que hay más beneficios que costos o si se suspende la implementación por que ocurre la situación contraria (MARTINIC, 1997, p.21).

Já em relação ao critério aspecto/atividade a ser avaliado, Martinic (1997) aponta para a avaliação denominada de “*evaluación del impacto*”. Esse tipo de avaliação, tem como objeto estudar as mudanças produzidas na situação ou problema que gerou tal projeto. O exame dos resultados é realizado com o objetivo de verificar se o projeto contribuiu para a solução do problema. Essa avaliação também pode ser

chamada de avaliação somativa e “*suele hacerse una vez terminado el proyecto o algunos años después*”. Portanto, nas palavras de Martinic (1997, p.21), a avaliação de impacto “estudia los cambios que produce el proyecto en la situación problema que aborda. Esta puede centrarse en el análisis del resultado intermedio o bien en los resultados finales o de impacto propiamente”.

Já Faria (1998) estabelece os tipos de avaliação sem mencionar quais critérios foram utilizados. Mesmo assim, diante das definições apresentadas pela autora, é possível afirmar que, as avaliações apresentadas ocorrem ao término do programa e são denominadas de avaliação *ex-post*, avaliação somativa ou avaliação de resultados. Esse tipo de avaliação, segundo Faria (1998, p.45),

Envolve estudos comparativos entre programas rivais, subsidia a decisão e avalia, principalmente a maior ou menor efetividade de diferentes tratamentos oferecidos ao grupo-alvo. Seu objetivo primordial é permitir a escolha do melhor programa para alcançar as metas de médio e longo prazo.

Cohen e Franco (1999), utilizando o critério momento em que se avalia, afirmam que a avaliação que ocorre após o projeto ter sido concluído é chamada de avaliação *ex-post* ou avaliação terminal. Nesse tipo de avaliação os objetos (aspectos) a serem avaliados são os impactos produzidos pelo projeto. Para esses autores, a avaliação de impacto tem como objetivo “determinar em que medida o projeto alcança seus objetivos e quais são os seus efeitos secundários (previstos ou não previstos) (COHEN e FRANCO, 1999, p.109)”. Ou seja, o avaliador “olha para trás”, observando se o projeto funcionou ou não descobrindo as causas.

Para esses autores, as informações obtidas através da avaliação de impacto de um projeto “é utilizável para decidir sobre sua eventual continuação, para formular outros projetos futuros e, enfim, para tomar decisões sobre política (COHEN e FRANCO, 1999, p.109)”. As metodologias utilizadas para operacionalizar esse tipo de avaliação são: o método experimental, o quase experimental ou não-experimental.

Tenório (2000, p.63-64) afirma que após o término de um projeto, é necessário realizar uma avaliação com o objetivo de coletar e analisar informações para “fazer um julgamento objetivo de um projeto concluído”. Para esse autor, essa

avaliação é chamada de avaliação final ou avaliação de impacto e

[...] serve para conhecer como foi executado o projeto, dar valor aos resultados obtidos, tomar decisões sobre a continuidade ou interrupção das ações, eliminar ou diminuir os efeitos negativos, aumentar os efeitos positivos ou ainda, decidir sobre um novo projeto com base em informações seguras.

Para o autor acima, existem várias formas de realizar uma avaliação final ou de impacto e que são assim definidas: a) avaliação do processo de gestão, que tem como objetivo verificar “como foram tomadas às decisões de gestão”; b) avaliação de objetivos e metas tem como objetivo verificar se “os objetivos e metas programados foram alcançados, com que velocidade e quais os custos para isso”; c) avaliação comparativa que tem como objetivo “comparar a situação existente antes e depois da implementação do projeto”; d) avaliação custo-benefício tem como objetivo “comparar os custos do projeto com os benefícios do projeto (TENÓRIO, 2000, p.73-75)”.

Após a explanação acerca dos tipos (alternativas) de avaliação segundo os critérios – momento em que se avalia e aspectos que são avaliados –, a subseção a seguir aborda os tipos de avaliação segundo o critério posição do avaliador.

2.4.3 Critério de classificação: posição do avaliador

Utilizando o critério – posição do avaliador (quem realiza a avaliação) – foram diferenciados alguns tipos de práticas avaliativas assim denominadas: avaliação interna, a avaliação externa e a avaliação mista. Atualmente também se inclui nessa tipologia a auto-avaliação.

Segundo os autores Aguilar e Ander-Egg (1994), Fernandez-Ballesteros (1996), Martinic (1997), Briones (1998), Weiss (1999), Cohen e Franco (1997), Vedung (1997), Briones (1998), Weiss (1999), Nirenberg (2000), Gomez Serra (2004) o nível de envolvimento do profissional que avalia com o processo de execução do programa, é o aspecto determinante, para classificar as avaliações de interna, externa, mista ou auto-avaliação.

A partir desse aspecto é possível determinar a avaliação interna como sendo a que é realizada por atores (individual/grupo) pertencentes à instituição gestora do projeto ou programa, mas que não estão envolvidos diretamente com a sua execução. Em outras palavras, a avaliação interna é realizada por profissionais que fazem parte da instituição responsável pelo programa, porém sem que estes estejam efetivamente envolvidos na sua execução.

Quando a avaliação está sob a responsabilidade daqueles que estão implicados diretamente com a execução do programa é denominada pelos os autores de auto-avaliação e pode ser vista como um subtipo de avaliação interna. Nesse sentido, os executores examinam suas próprias atividades para determinar se estão cumprindo ou não com o que foi proposto. De fato, a distinção entre avaliação interna e auto-avaliação é tão tênue que por vezes pode causar imprecisões teóricas e metodológicas.

A avaliação externa é realizada por profissionais que não pertencem à instituição executora do programa que está sendo avaliado. Na maioria das vezes esse tipo de avaliação é realizado por profissionais (pesquisadores ou consultores) que supostamente possuem experiência, objetividade e neutralidade. Estes, podem ser contratados pela instituição responsável (ou grupo) pelo programa, ou ainda, pela instituição hierarquicamente superior ao executor. Além disso, também é possível, que os organismos financiadores do programa realizem a avaliação ou contratem profissionais para avaliar.

De fato, a separação ou a classificação entre essas alternativas de avaliação – avaliação interna, auto-avaliação e avaliação externa –, só tem sentido diante de instituições que possuem um certo tamanho e que são relativamente complexas. Em instituições com vários níveis hierárquicos, por exemplo, pode existir uma pessoa, uma equipe ou ainda uma unidade específica responsável pela avaliação (avaliação externa). Inversamente, em instituições pequenas com estruturas sem uma distinção clara entre quem são efetivamente os responsáveis pela execução, uma avaliação interna pode ser equivalente a uma auto-avaliação.

Em relação à avaliação interna, os autores afirmam que existem vantagens e desvantagens. Uma das vantagens é que os atores que estão envolvidos com a execução do programa conhecem e compreendem os objetivos, a metodologia, os destinatários e a dinâmica cotidiana das atividades. Em síntese, é mais fácil para eles captar o 'funcionamento' do programa. Outra vantagem apontada é que como os próprios atores realizam a avaliação é mais viável que as informações produzidas sejam utilizadas e, conseqüentemente, se adote as medidas corretivas que foram sugeridas. Porém, uma de suas principais desvantagens decorre da baixa garantia da objetividade do avaliador interno. Isso decorre porque ao ser o próprio juiz e parte interessada do processo avaliativo, seus valores, interesses e compromissos pessoais podem atentar contra uma apreciação imparcial e independente do programa.

Contrariamente, se supõe que o avaliador externo não tem interesses a não ser aqueles criados para avaliar e possui uma maior garantia de objetividade. Uma de suas desvantagens pode estar na dificuldade de captar os fatores do funcionamento e da 'dinâmica' interna do projeto. Uma outra desvantagem estaria nas tensões entre avaliador e avaliado, que podem inclusive criar dificuldades de acesso à informação, além das prováveis resistências dos atores em aceitar os resultados que questionem seus objetivos, metas e linhas de ação.

Por outro lado, o avaliador externo traz suas próprias orientações e preferências ideológicas, teórico-metodológicas que pode ocasionar em desvantagens ou vantagens. Muitas vezes, além disso, esses avaliadores possuem compromissos com aqueles que os contratam. Isso pode em alguns casos, incidir sobre a suposta neutralidade e objetividade que em muitos casos servem como justificativa para sua ação.

As discussões acerca das vantagens e desvantagens de cada alternativa de avaliação acima destacadas trazem à tona a idéia de avaliação mista. Com esse tipo de avaliação seria possível, equilibrar os fatores desfavoráveis e reforçar os favoráveis, mediante uma equipe constituída por profissionais externos e internos com momentos de trabalho conjunto ou independente.

Enfim, o tema quem avalia ou quem deveria avaliar, parece, ter implícito o problema da resistência à própria prática da avaliação e das dificuldades para utilizar os seus resultados. Não é incomum que se levem a cabo avaliações rigorosas – sejam internas ou externas, de processo ou *ex-post*, de qualquer aspecto do programa – cuja execução e desenvolvimento tenham sido admitidos pela instituição, porém, cujas recomendações são escassamente consideradas pelos próprios responsáveis e executores dos programas.

A diversidade que envolve os tipos (alternativas) de avaliação, também pode ser visualizada no que se refere aos modelos de avaliação. Tendo em vista tal realidade, os diferentes modelos (conceitos, classificação, etc.) encontrados nas obras que se alinham com o EAv, são tratados na seção a seguir.

2.5 Modelos de avaliação

Existe um significativo número de modelos de avaliação que são empregados nas atividades avaliativas. Os modelos de avaliação não podem ser confundidos com os tipos (alternativas) de avaliação. Um modelo de avaliação é o conjunto de aspectos que engloba desde a concepção de avaliação até os instrumentos que serão utilizados na coleta, análise e divulgação das informações. Para um melhor entendimento do conteúdo abordado por esta seção, é conveniente explicitar a definição de modelo de avaliação de políticas, programas ou projetos encontrada na literatura.

Para Martinic (1997, p.126), um modelo é o ‘modo conceitual’ de organizar as relações que o projeto estabelece e que representam os resultados esperados e os fatores que parecem neles incidir. Esse autor afirma que existem vários tipos de modelos de avaliação que variam de acordo com a complexidade das relações causais entre as atividades e os resultados obtidos que se estabelece e que devem estar presente no processo avaliativo. Em suas próprias palavras,

Un modelo evaluativo es un conjunto de supuestos, relaciones hipotéticas y preferencias que representan o describen la ejecución y los

resultados de los proyectos. Estos se construyen desde una perspectiva conceptual que relaciona la teoría o marco de referencia del propio proyecto con el conocimiento especializado del evaluador o de investigación acumulada sobre el tema.

Segundo Briones (1998, p.31) um modelo de avaliação é:

Un esquema o diseño general que caracteriza la forma de la investigación evaluativa que ha de realizarse, las técnicas o procedimientos para la recolección y análisis de la información, el conocimiento final que se desea obtener y los usuarios principales de los resultados del estudio.

Considerando a diversidade de modelos e classificações que podem ser encontradas nas obras que se alinham com o EAv, pode-se afirmar que existe por parte dos autores contemporâneos, uma recorrente menção aos modelos de avaliação criados há mais de três décadas. Isto indica que é possível aceitar a afirmação de que esses modelos foram tão importantes para o desenvolvimento do campo da avaliação de políticas, que se tornaram modelos seminais.

Além disso, percebe-se um movimento de ‘interseção’ entre os modelos de avaliação, provenientes especificamente da área educacional com os da área social. Ou seja, muitos desses modelos seminais que foram inicialmente produzidos na área educacional foram, de certa forma, absorvidos e utilizados gradativamente pelos estudiosos da área social .

Outro fator importante, encontrado nas obras de EAv, é que de maneira geral, os modelos de avaliação, foram desenvolvido, na perspectiva de superar o modelo de avaliação vigente em cada momento histórico e social.

Adicionalmente, os autores afirmam, que atualmente há uma tendência de se criar ou utilizar modelos heterogêneos de avaliação. Essa possibilidade pode ser pautada em duas vertentes: a de se tentar compactar em um modelo o que cada um dos modelos já produzidos tem de ‘bom’ ou a de se atender às necessidades social, político-econômica vigentes do momento. Isso porém não significa dizer que não existam práticas avaliativas pautadas exclusivamente em um dos modelos apontados pelos autores.

Independentemente de sua origem, os autores consideram a avaliação como um instrumento capaz de proporcionar informações para facilitar a tomada de decisão, seja ela durante a elaboração, execução ou após o término de um programa ou projeto. Esse objetivo da avaliação, remete-nos ao uso das informações da avaliação e o seu propósito de fornecer informações para a retroalimentação.

Na busca pelas informações e a depender dos objetivos, a prática avaliativa pode enfatizar em maior ou menor medida aspectos (objeto/atividades) e deste modo percorrer caminhos distintos. Nessa perspectiva, é possível apontar algumas direções que o processo avaliativo pode seguir.

A primeira reflete a preocupação dos administradores e se foca no desempenho das ações durante o processo de execução e conseqüentemente no resultado alcançado. Nessa perspectiva, a avaliação se preocupa com aspectos relacionados à gestão, as metas, objetivos programados versus metas e objetivos alcançados, atividades previstos versus atividades utilizadas, etc.

A segunda enfatiza aspetos de natureza econômica e utiliza técnicas de custo-benefício, rentabilidade-custo, etc., respondendo aos interesses, daqueles que buscam ‘a melhor opção e o menor custo’. Nessa categoria, está a avaliação de custo-efetividade e a avaliação de custo-benefício (análise de custo- benefício).

E a terceira direção a fim de promover informações é considerada como “alternativa” ou “pluralista” aponta para uma avaliação que enfatiza a participação dos atores sociais envolvidos no processo de implementação e dos beneficiários do programa ou projeto que esta sendo avaliado. Essa corrente destaca ainda que, independentemente da compatibilização entre objetivos e metas ou projeto elaborado dentro dos critérios estabelecidos, etc.; é importante ter em conta a opinião dos atores para o entendimento dos resultados do programa ou projeto em foco. Como exemplo, pode-se citar as avaliações denominadas de “*evaluacion de la perspectiva de los beneficiarios*”, “*opinión de los beneficiarios*”, *avaliação emancipatoria*, etc.

Os diversos modelos de avaliação possuem características metodológicas semelhantes ou distintas. Essas características, que englobam desde o planejamento do processo avaliativo passando pela coleta de informação e finalizando com a utilização dos dados da avaliação, foram utilizadas para classificar os modelos de avaliação. Considerando essas características, autores como Santacana e Gómez Benito (1996), Martinic (1997), Briones (1998), Reboloso Pacheco e Salinas (1998), Fernández (2000), Raupp e Reichle (2003), classificaram os modelos de avaliação em três grupos assim denominados: 1) clássico, analítico ou quantitativo; 2) global, alternativo ou qualitativo e; 3) analítico-global, clássico-alternativo ou misto.

Em relação à classificação acima é necessário destacar que cada autor ao classificar os modelos de avaliação destaca características que consideram mais importantes. E, independentemente das características metodológicas e da classificação realizada pelos autores, os modelos têm como objetivo principal proporcionar informações para a tomada de decisão.

Do mesmo modo, os modelos com características semelhantes possuem um termo para classificá-lo. No entanto, parece não existir entre esses autores consenso no que diz respeito aos termos utilizados para classificar e referir-se a esses modelos. Essa diversidade aponta para que um mesmo conjunto de modelos possui três termos diferentes para classificá-lo. Ou seja, autores referem-se a um mesmo conjunto de modelos utilizando uma nomenclatura diferente.

O segundo aspecto observado é que além da diversidade de termos para um só conjunto de modelos, também existem divergências entre alguns autores no que diz respeito à classificação de determinados modelos. Ou seja, um mesmo modelo de avaliação pode ser classificado por autores de maneiras diferentes. E o terceiro aspecto é que existem modelos citados que não foram classificados em nenhum dos grupos apresentados e que segundo os autores representam à tentativa de superar os modelos tradicionais de avaliação.

O primeiro grupo, reúne os modelos classificados como clássico, analítico ou quantitativo que privilegiam informações natureza quantitativa. Esses modelos são pautados em paradigmas epistemológicos explicativos e com

posicionamentos realistas e objetivistas. Esses modelos partem da hipótese de que existe uma relação de causalidade entre os objetos (aspectos/atividades) e os resultados que estão sendo avaliados. São direcionados para avaliar projetos com ampla cobertura.

Como exemplo de modelo analítico, clássico ou quantitativo os autores citam o modelo CIPP (Contexto-Insumo-Processo-Produto) criado por Stufflebean para o campo educacional (mais especificamente para avaliar programas curriculares). Esse modelo através do estudo das relações causais entre os componentes de um programa, proporciona informações úteis que permitem julgar as alternativas antes de tomar uma decisão.

Um outro modelo analítico de avaliação apontado por Briones (1998, p.35), foi criado por ele e é chamado de modelo de Referentes Específicos. E “proporciona diversas orientaciones para la evaluación de componentes específicos de un programa, sea en el campo de la educación, de la salud, de la agricultura”. Na perspectiva adotada por esse modelo, a avaliação pode referir-se a todos ou a alguns componentes do programa que está sendo avaliado. O modelo de Referentes Específicos proporciona diversas informações através da: avaliação de contexto, de recursos, do funcionamento, da população, de resultados, da efetividade, de eficiência e de eficácia.

Além desses são citados como exemplo de modelos analíticos, clássicos ou quantitativos os modelos: Análise das Discrepâncias proposto por Provus, que ressalta o fato de que a avaliação, ao abranger diferentes atividades, destaca a preocupação em determinar o alcance dos objetivos de um programa; e o Modelo CSE - Center for the Study of Evaluation (Centro para Estudos de Avaliação), criado por Alkin. Este se desenvolve em cinco áreas de necessidades de avaliação assim distribuídas: avaliação de sistemas, do planejamento do programa, da implementação do programa, para melhoria do programa e para certificação do programa.

O segundo grupo de modelos de avaliação apontado por Santacana e Gómez Benito (1996), Martinic (1997), Briones (1998), Reboloso Pacheco e Salinas (1998), Fernández (2000), Raupp e Reichle (2003) são denominados de global,

alternativo ou qualitativo e foram desenvolvidos com o intuito de compreender, interpretar e dar significado as ações e atividades que se desenvolvem no programa. Como o próprio nome indica, nesses modelos são enfatizadas as informações de natureza qualitativa. Porém, o fato de que esses modelos privilegiem dados qualitativos não implica que eles utilizem exclusivamente esse tipo de informação. Esses modelos podem ser também considerados como modelos naturalistas e têm como uma das principais características a ênfase no papel dos beneficiários ou participantes como agentes fundamentais para a valorização do que está sendo avaliado.

Esses autores ressaltam que os modelos desse grupo – global, alternativo ou qualitativo –, são mais indicados para a avaliação de projetos pequenos que possuem uma cobertura mais focalizada. Ao que parece os tipos de modelos desse grupo foram criados na perspectiva de superar os modelos que eram vigentes na época em que cada um foi desenvolvido.

Como exemplos desses modelos, os autores citam: a Avaliação Iluminativa, criada por Parlett e Hamilton que tem o objetivo de aumentar o conhecimento e compreensão dos programas, através de informações de natureza qualitativa e, assim, contribuir para a tomada de decisão; a Avaliação Sensitiva (responsiva), proposta por Stake, que tem como objetivo descrever e julgar os pontos fortes e fracos de um programa; a Avaliação Focalizada, desenvolvida por Patton; e a avaliação Crítica Artística (avaliação subjetiva baseada em julgamento de especialistas) desenvolvida por Eisner.

O terceiro grupo, destacado pelos autores como Martinic (1997), Briones (1998), Reboloso Pacheco e Salinas (1998), Fernández (2000), abarca os modelos que são chamados de analítico-global, clássico-alternativo ou misto e, mesclam as características dos modelos anteriores. Ou seja, mesclam informações de natureza quantitativa e qualitativa, e por isso são chamados de modelos mistos. Como exemplo, pode-se citar o modelo de avaliação criado por Scriven em 1967 denominada de Avaliação sem Referências a Objetivos (orientada ao consumidor). Esse modelo foi o primeiro a se preocupar e considerar as opiniões dos usuários dos programas no processo de avaliação.

Além dos modelos classificados anteriormente, os autores apontam para outros tipos sem a preocupação de estabelecer uma classificação. A seguir são apresentados alguns modelos que representam críticas aos modelos considerados por alguns autores como ‘tradicionais’.

Esses modelos segundo Martinic (1997) representam a tendência cada vez mais acentuada, de se criarem novas concepções que mesclam características dos modelos existentes ou que, a partir de um modelo, sejam feitas alterações e adaptações para se tornarem mais adequados a determinados programas sociais e educacionais. Em relação a esta possibilidade, o autor afirma que:

[...] la tendencia de la investigación evaluativa es hacia la integración de los modelos más que hacia la separación y dicotomización de los mismos. En efecto, en la práctica misma el evaluador o los equipos de evaluación combinan enfoques metodológicos y modelos evaluativos en función del objeto o programas a abordar. Un evaluador ‘analítico’ puede utilizar enfoque cualitativo y global para ilustrar con profundidad aspectos particulares da realidad observada. A la inversa, quien ha realizado un estudio comprensivo e interpretativo puede formular hipótesis y buscar relaciones explicativas a comprobar estadísticamente y de modo extensivo (MARTINIC, 1997, p.127-128).

Como exemplo dessa tendência, Martinic (1997) cita a avaliação criada pela OECD, que adotou os componentes centrais do modelo CIPP e desenvolveu um modelo de relações sistêmicas entre componentes do projeto para ser utilizado na área educacional.

Além desse modelo, o autor afirma que a partir das concepções e relações entre contexto, insumos, processos e produtos, proposto inicialmente por Stufflebean por meio do modelo CIPP, vários autores desenvolveram novos enfoques e modelos de avaliação. Como exemplo cita o modelo de Custo-Impacto desenvolvido por Cohen e Franco, e o modelo de Referentes Específicos, criado por Briones.

Um outro modelo encontrado é a Avaliação Participativa. Segundo Briones (1998, p.61), essa avaliação não possui formas preestabelecidas, constituindo uma modalidade que qualquer um dos modelos de avaliação pode vir a assumir. Ou

seja, a avaliação participativa é uma opção metodológica que pode ser desenvolvida por qualquer investigação avaliativa. Para esse autor, a avaliação participativa parte da idéia

[...] que las personas que pertenecen a los programas tomen en sus manos las tareas que implica un estudio de ese tipo, con claras ventajas para ellos en lo que toca a lograr los propósitos buscados: aprendizaje grupal e individual, autorrealización, etc.; y para el programa, mejor determinación de los problemas, propuesta de soluciones realistas, mayor compromiso de los usuarios tanto con los objetivos de la evaluación como las soluciones, etc. (BRIONES, 1998, p.59-60).

Também direcionando seu enfoque para a Avaliação Participativa, pode-se encontrar Carvalho (1998) que, ao referir-se a esse modelo de avaliação como o próprio nome diz, destaca o papel dos atores envolvidos em todo o desenvolvimento do programa. Ela afirma que a avaliação participativa possui dois objetivos. O primeiro é a inclusão de todos os atores envolvidos na política, programas ou ação institucional no processo avaliativo. Dessa forma, “a avaliação participativa permite aflorar as diversas verdades sobre os propósitos e resultados do programa ou ação institucional” (CARVALHO, 1998, p.91). E o segundo objetivo é desencadear um processo de aprendizagem social, através da democratização das informações e conhecimentos produzidos na investigação avaliativa, gerando uma maior transparência da ação pública, objeto da avaliação.

Um outro modelo pode ser apontado: a Avaliação Diferencial. Esse modelo, segundo Tripodi (1984), foi criado na perspectiva de suprir as novas necessidades de avaliação, surgidas a partir da relevância do planejamento no desenvolvimento de programas.

Para tanto, esse modelo tem como objetivo avaliar diferentes estágios do programa, através de diferentes questões sobre os esforços, a eficácia e rendimento do programa, utilizando técnicas apropriadas aos objetivos da avaliação. Tripodi (1984, p.11), ao sugerir o modelo de Avaliação Diferencial, afirma que :

Fontes de financiamento, grupos profissionais, clientela e uma opinião pública mais sofisticada têm solicitado aos diretores de programas que demonstrem não apenas as necessidades às quais seus programas se dirigem, mas também sua contribuição para resolver ou aliviar

problemas sociais. Além disso, têm sido constantemente levantadas questões acerca da administração dos recursos financeiros e da eficiência e custos relativos de programas alternativos. Para o administrador, a viabilidade, conveniência e adequação da avaliação de programas podem determinar o sucesso e/ou sobrevivência de um programa.

Um outro modelo de avaliação, que não foi classificado anteriormente dentro de um dos três grupos apresentados, é a Avaliação Emancipatória, proposta por Saul (2000). Esse modelo nasceu no contexto brasileiro, e como diz a própria autora, destina-se à avaliação de programas sociais e educacionais e tem como compromisso principal “fazer com que as pessoas direta ou indiretamente envolvidas em uma ação educacional escrevam sua própria história e gerem as suas próprias alternativas de ação (SAUL, 2000, p. 61)”. A Avaliação Emancipatória, segundo Saul (2000, p.53), foi criada na perspectiva de superar

[...] a marca autoritária que caracteriza a avaliação educacional nos paradigmas clássicos em uso, predominantemente expressa na relação pesquisador- pesquisado, associada à rejeição de seus pressupostos teórico-metodológicos e acrescida do baixo poder de impacto dos resultados avaliativos no contexto educacional.

Também na perspectiva de superar os modelos de avaliação que considera ‘tradicional’³⁷, Sulbrandt (1994, p.391) propõe a Avaliação Global ou Integral (não é propriamente um modelo, mas sim uma nova perspectiva de avaliação). Segundo o autor, essa avaliação pretende

³⁷ Para esse autor, existem três formas de avaliações tradicionais ou clássicas. A primeira é a avaliação de metas, que tem como objetivo medir os efeitos de um programa com relação às metas propostas e assegurar que os resultados tenham influência prática, introduzindo mudanças nas políticas. Segundo o autor nesse tipo de avaliação são “atribuídos valores a um conjunto de metas e trata-se de estabelecer o êxito relativo do programa conforme o grau em que essas metas tenham sido cumpridas (SULBRANDT, 1994, p.370)”. A segunda forma é a avaliação de impactos, que tem como objetivo verificar o grau “em que os grupos-alvos ou a comunidade foram ajudados e experimentaram uma mudança em sua situação devido a estes programas (SULBRANDT, 1994, p. 373)”. E a terceira forma de avaliação tradicional apontada por esse autor, é a avaliação de processos que é realizada durante o desenvolvimento do programa e: Seu objetivo é destacar possíveis defeitos na elaboração dos procedimentos, identificar barreiras e impedimentos para sua implementação e, por meios dos registros de eventos e atividades fornecer a informação necessária para decisões sobre sua reprogramação. O uso adequado da informação produzida no programa permite introduzir mudanças durante o decorrer da sua execução (SULBRANDT, 1994, p.377)

[...] complementar os enfoques tradicionais com outros renovados, de tal forma que, em conjunto, mostrem seus logros e junto com eles os diferentes fatores significativos do programa, sua implementação em um determinado meio institucional e social, bem como a ação dos diferentes grupos significativos vinculados a um programa a fim de complementar o que falta nas elaborações básicas, porém mantendo seu nível de análise e seu alto grau de rigor.

Além dos modelos propostos pelos estudiosos das áreas social e educacional, pode-se encontrar modelos de avaliações desenvolvidos pelas agências supranacionais como o BID (1997) e a SIEMPRO (1999).

A primeira, desenvolve o Modelo Lógico de Avaliação, por meio do Método de Análise do Marco Lógico. Este modelo segundo o BID (1997, p.17) é “un instrumento que ayuda a los diseñadores de proyectos a entender mejor la naturaleza de los problemas que están tratando de resolver”.

A segunda agência, o SIEMPRO (1999, p.55), desenvolve um modelo de avaliação dentro do Marco de Gestão Integral de Programas Sociais Orientada para Resultados. Nessa perspectiva, a avaliação é concebida como um processo

[...] permanente e continuo de indagación y valoración de la planificación, la ejecución y la finalización del programa social. Su finalidad es generar información, conocimiento y aprendizaje dirigidos a alimentar la toma de decisiones oportunas y pertinentes para garantizar, la eficacia y la calidad de los procesos, los resultados y los impactos de los programas, todo ello en función del mejoramiento de las condiciones de vida de sus poblaciones beneficiarias.

Os vários modelos e sua nomenclatura remetem a um pensamento de Scriven, sintetizado por Vianna (2000), que acredito ser muito atual e que de certa forma demonstra o porquê da diversidade conceitual, metodológica encontrada no campo da avaliação de políticas.

As várias áreas do conhecimento, especialmente as de estruturação mais recente, como é o caso da avaliação, estão sujeitas a disputas de natureza ideológica. A avaliação faz uso de diferentes modelos, frutos de concepções as mais diversas, e enfrenta complexos problemas metodológicos difíceis de consenso. Tudo isso traduz a intensa fermentação que existe em seu campo de atuação, o que é um sintoma bastante positivo, conforme Scriven (1973) (VIANNA, 2000, p.99).

2.6 Os critérios de avaliação: eficácia, efetividade e eficiência

Após a apresentação dos conceitos, tipos de avaliação e modelos de avaliação se observa que os termos eficácia, efetividade e eficiência aparecem freqüentemente. Estes termos se relacionam com os aspectos que podem ser avaliados e são freqüentemente utilizados como critérios para julgar uma determinada política, programa ou projeto. Isto significa que, os termos eficácia, efetividade e eficiência estão profundamente relacionados com o EAv.

Em relação aos critérios eficácia, efetividade e eficiência, Fernández-Ballesteros (1996, p.68-69) afirma que estes termos são semanticamente e etimologicamente semelhantes, mais tecnicamente são diferentes.

Así eficaz/eficacia procede de *efficaxàcis* significando aquello que es activo o poderoso para actuar. Por su parte, efecto / efectividad procede de *effectus* cuyo significado supone lo que sigue por virtud de una causa. Finalmente, eficiente / eficiencia procede del latín *efficientia* (*ex-facère*) significando aquello que tiene la virtud para lograr un efecto determinado [...] con base en esa mínima diferenciación terminológica y más aun, “en la depuración técnica ocurrida a todo lo largo de la historia de la evaluación de programas, cada uno de estos vocablos se utiliza con una significación técnica relativamente precisa.

A definição acerca desses critérios avaliativos é extensa e sua diversidade conceitual não é muito diferente dos conceitos, tipos e modelos de avaliação apresentados anteriormente. No entanto, como não é possível, omitir a importância que os esses critérios representam para processo avaliativo, a seguir destaca-se alguns aspectos a eles relacionados.

O primeiro aspecto é que os termos eficácia, efetividade e eficiência estão presentes em muitos dos conceitos analisados e se relacionam com os objetivos e propósitos da avaliação. Como exemplo, pode-se citar alguns autores, que utilizam esses termos ao estabelecerem o objetivo da avaliação: a) “medir el grado de pertinencia, idoneidad, efectividad y eficiencia de un proyecto (ANDER-EGG, 1990, p. 29)”; b) “establecer o grau de pertinência, idoneidade, efetividade/eficácia e eficiência e rendimento e um programa, projeto ou serviço (AGUILAR e ANDER-EGG, 1996,

p.62)”; c) “proporcionar información continua para tomar decisiones con respecto a la eficacia, la eficiencia y la calidad de los resultados e impactos que genera el programa (SIEMPRO, 1999, p.56)”; d) “mejorar la efectividad cuantitativa del programa, es decir, el logro de sus objetivos; [...] aumentar la eficiencia interna del programa, vale decir, la relación entre insumos y resultados (BRIONES, 1996, p.17)”.

Segundo Figueiredo e Figueiredo (1996, p. 111), a relação entre os objetivos de avaliação e seus critérios (aferição de sucesso ou fracasso) pode ser descrito da seguinte forma:

A conexão lógica pode ser resumidamente delineada: a definição dos propósitos da avaliação da política ou programa condiciona os objetivos da avaliação; estes, por sua vez, condicionam o tipo de pesquisa empregado na avaliação; esta escolha, por sua vez, determina o critério de sucesso, que, por último, estabelece o Modelo analítico de aferição do sucesso.

Portanto, os objetivos citados acima, relacionam-se com os objetivos e tipos de avaliação. Assim, de forma geral, os critérios – eficácia, efetividade e eficiência –, relacionam-se com a avaliação que ocorre ao término do programa e com os aspectos/atividades que são avaliados durante esta avaliação, podendo, no entanto, haver algumas exceções.

Como exemplo dessa relação, pode-se citar as avaliações que têm como objetivo avaliar a eficácia, efetividade e eficiência dos programas e projetos, tais como: *evaluación final* (ANDER-EGG, 1990); *evaluación de pós terminación o ex-post* (BID, 1997); *avaliação ex-post* (AGUILAR e ANDER-EGG, 1996); *evaluación de la finalización* (SIEMPRO, 1999); *evaluación del producto o impacto* (JIMÉNEZ LARA, 1996); *evaluación ex-post* (MARTINIC, 1997), avaliação final ou de impacto (TENÓRIO, 2000); avaliação de processos e avaliação de impacto (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986) e avaliação de processos e avaliação de resultados (FARIA, 1998).

O segundo aspecto é que a distinção parece não ser consensual, pois dentre os autores analisados, é possível perceber os termos eficácia e efetividade podem estar dentro de três perspectivas: 1) os autores só se referem ao termo

efetividade sem fazer menção ao termo eficácia. Porém não significa que a definição de efetividade realizada por cada autor tenha o mesmo significado. Nesse grupo pode-se citar autores como Ander-Egg (1990) e BID (1997); 2) os autores utilizam eficácia e efetividade como sinônimos. Neste caso, para se referir a um mesmo aspecto, ora utilizam o termo eficácia ora o termo efetividade. Como exemplo, pode-se citar autores como Aguilar e Ander-Egg (1995), Martinic (1997), Briones (1998); 3) os autores fazem distinção entre os dois termos e apresentam sentidos (conceitos) distintos porém com uma relação mútua entre ambos. Como exemplo, tem-se os autores Figueiredo e Figueiredo (1986), Fernandez-Ballesteros (1996), Jiménez Lara (1996), Faria (1998), Cohen e Franco (1999), SIEMPRO (1999) e Tenório (2000).

O terceiro aspecto é que, independentemente em qual das três perspectivas os autores tratam os termos (critérios) eficiência e efetividade, existe de maneira explícita a definição do termo eficiência. Ou seja, todos os autores analisados estabelecem diferenças entre o termo eficiência e os outros dois termos – eficácia e efetividade. Nesse sentido, em relação ao termo eficiência, parece existir um consenso entre os autores no que diz respeito à sua definição e aspectos que se relacionam com ela.

O quarto e último aspecto, diz respeito à realização da avaliação de eficácia, efetividade e eficiência. Neste sentido, os conceitos propostos pelos autores, demonstram claramente que para se avaliar um programa ou projeto, é imprescindível que os objetivos, as metas, os resultados, os custos, etc., estejam explicitamente indicados. Caso contrário, corre-se o risco de realizar análises equivocadas e fornecer informações incompletas. Portanto, a avaliação e os critérios de eficácia, efetividade e eficiência estão relacionados intimamente ao estabelecimento claro dos aspectos/atividades de um programa e conseqüentemente ao processo de planejamento (elaboração, execução, avaliação).

Por fim, a partir, da análise dos conceitos propostos pelos autores, é possível inferir que, com maior ou menor grau de detalhamento, os autores relacionam a eficácia de um programa ao processo de execução e a consecução dos objetivos propostos. A relação existente reside no fato de que o alcance dos objetivos está

intimamente relacionado ao processo de implementação de um programa e que o desenvolvimento deficiente das atividades acarreta a não consecução desses objetivos. É a partir dessa perspectiva que o programa pode ser considerado eficaz ou não.

Do mesmo modo, mas agora no caso da efetividade, a conexão se dá entre as ações que foram executadas e o efeito provocado. Ou seja, se relaciona com a capacidade de um programa produzir um efeito positivo em uma determinada situação como consequência de sua execução. Isso no entanto, pode não estar relacionado com consecução dos objetivos propostos.

Já a eficiência possui uma relação entre o alcance dos resultados e os recursos aplicados. Portanto, um programa é considerado eficiente quando, após terem sido destinados recursos e insumos para a implementação das ações e obtenção dos resultados é verificado que os recursos (custos) justificam os resultados esperados.

Após a sistematização acerca dos aspectos históricos e teórico-metodológicos do Enfoque de Avaliação - EAv, o próximo capítulo aborda aqueles referentes ao enfoque de Análise - EAn.

3 O ENFOQUE DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Introdução

Este capítulo trata do processo de desenvolvimento do Enfoque de Análise de Políticas Públicas - EAn, de seus aspectos conceituais e de suas ferramentas analíticas .

É muito freqüente nesta primeira seção, em que se apresenta a evolução histórica do enfoque, o uso de citações textuais dos seus fundadores e, também, dos autores contemporâneos que comentam a contribuição dos mesmos. Ao fazê-lo, minha intenção foi oferecer ao leitor uma perspectiva a mais fidedigna e isenta possível daquela evolução, uma vez que isso é uma condição para a avaliação do leitor acerca das opiniões que apresento sobre cada um dos dois enfoques tratados neste trabalho.

Nas obras desses autores, como era de se esperar, não há uma referência à denominação – Enfoque de Análise de Políticas Públicas – que estou utilizando. Por isso, ao longo do texto, mantive as denominações originais propostas por eles.

Cada momento³⁸ do processo que trata esta seção é abordado de modo a indicar os acontecimentos históricos e os desenvolvimentos cognitivos que são responsáveis pela delimitação das bases conceituais e metodológicas do EAn. Isto sem que se pretenda evitar a natural superposição temporal que ocorre entre os momentos de um dado processo.

E a segunda seção, se refere aos aspectos conceituais e metodológicos. Seu desenvolvimento emerge através da combinação de práticas de pesquisa e princípios teórico-metodológicos de diversas áreas do conhecimento.

³⁸ Esta apresentação, embora procure respeitar uma ordem cronológica, adota como critério expositivo o conceito de momento, tal como formulado por Matus (1996).

3.2 O contexto histórico do Enfoque de Análise de Políticas

O levantamento do contexto histórico do EAn aqui apresentado abrange fatos ocorridos na Europa e nos EUA em momentos que ora se entrecruzam e ora ocorrem de forma paralela.

Segundo Roth Deubel (2006a, p.13) a análise de políticas públicas tal como é conhecida hoje “foi elaborada a partir das confluências de vários enfoques”. Durante um longo período histórico e de forma gradual os ‘estudiosos’ foram estabelecendo e alterando o foco de interesse de suas pesquisas em função da mudança das situações política, econômica e social.

Dunn (1994) parece possuir uma visão bastante pretensiosa da análise de política. Para ele, ela representa um ponto da evolução da sociedade humana, onde o conhecimento de política foi cultivado conscientemente permitindo um exame reflexivo baseado na relação entre o conhecimento e a ação.

Porém, caso se entenda a análise de políticas públicas como o faz Pérez Sánchez (2005), como um processo de *‘producir conocimiento ‘de’ y ‘en’ el proceso de las políticas’* é possível dizer que esse enfoque é bastante antigo e inclui diversas maneiras e ferramentas de investigação. Nesse sentido, a análise de políticas, não pode ser meramente associada ao desenvolvimento contemporâneo das Ciências Sociais ou da Ciência Política. Como sustenta Pérez Sánchez (2005, p. 32)

La característica más destacada de este conocimiento sobre las políticas, a parte de cómo se ha producido, es su orientación fundamentalmente práctica: el conocimiento es una guía para la acción más que un fin en si mismo. En otras palabras, el ánimo del *policy analysis* a través de la historia ha sido el de dar información que pudiera ser usada en la aplicación de juicios razonados para encontrar soluciones a problemas prácticos

Segundo Dunn (1994) e Pérez Sánchez (2005)³⁹, o momento histórico onde aparece pela primeira vez o ‘conhecimento de e para política’ (com o objetivo de melhorar o processo de tomada de decisão) é incerto, uma vez que os registros feitos

³⁹ Esses dois autores aparecem várias vezes citados em conjunto. É provável que o mais recente tenha se inspirado fortemente na obra do primeiro ao enunciar suas opiniões sobre os temas tratados aqui.

ao longo dos anos não foram sistematizados integralmente.

Porém, considerando que há muitos modos de produzir o ‘conhecimento para e de política’ Dunn (1994) e Pérez Sánchez (2005) afirmam que é possível encontrar registros que indicam a utilização dessa idéia em diversas sociedades. Os autores apontam que na Mesopotâmia foram encontrados registros que podem ser considerados como tentativas conscientes de analisar a política. Nesse sentido, Dunn (1994, p.35)⁴⁰ destaca que

Na Mesopotâmia podem ser vistos códigos legais como uma resposta para as complexidades crescentes de localidades urbanas fixas e para um padrão novo de organização social projetado para a distribuição de bens e serviços, mantendo o registro da manutenção de segurança interna e da defesa externa. Simultaneamente, uma consciência crescente das relações entre conhecimento e ação nutriu o crescimento de estratos educados que se especializaram na produção de conhecimento pertinente para a política.

Segundo esses autores, eram os especialistas os responsáveis que previam as consequências das políticas. Os meios e procedimentos utilizados com o objetivo de promover as recomendações e prever o futuro para as políticas não eram científicos (considerando os padrões atuais) e fundamentavam-se em práticas ritualísticas de magia e misticismo. Nesse período, se o conselho (ou recomendação) produzido pelo “especialista” melhorasse a política em questão, então sua autoridade e reconhecimento junto aos governantes e a sociedade eram confirmados. Isso significa dizer que, nesse período, o conhecimento produzido pelos especialistas sobre os assuntos públicos tinha mais validade pelo resultado que ele oferecia do que pelos procedimentos utilizados para atingi-lo.

Nagel (1999) destaca também que a análise de política tem sido realizada há muito tempo. Segundo ele, os registros de análises de política podem ser encontrados simultaneamente ao surgimento da linguagem escrita. O autor destaca que

[...] es posible encontrar un análisis implícito de políticas en las reglas legales de los babilonios, los antiguos hebreos y los egipcios, así como

⁴⁰ Todas as citações de Dunn (1992) são traduções do texto original em inglês.

los sistemas legales escritos y no escritos de grupos antiguos de Asia, América Latina y África. Entre los primeros libros filosóficos de la antigua Grecia, es posible encontrar un interés por los principios de la política, a saber: por la forma como deberían estructurarse los gobiernos (NAGEL, 1999, p.540).

Ainda considerando as várias maneiras de produzir conhecimento de forma abrangente Dunn (1994) e Pérez Sánchez (2005) afirmam que é possível encontrar, ainda que de forma fragmentada, sistematizações dos conhecimentos para política que foram produzidos por especialistas com o objetivo de orientar a prática política.

Na Índia o Arthashastra de Kautilya, um dos primeiros guias sistemáticos para política, *statecraft* (arte de governar) e administração de governo, resumiu muito do que tinha sido escrito até então (300 a.c) [...] Kautilya, que serviu como um conselheiro ao Império de Mauryan no norte da Índia foi comparado a Platão (427-327 a.c), Aristóteles (384-322 a.c.), e Machiavel (1469-1527) (DUNN, 1994, p.36).

É ainda Dunn (1994) que destaca o envolvimento de pensadores sociais com aspectos práticos de governo mostrando como Platão tinha servido como conselheiro de regras da Sicília, e Aristóteles ensinado a Alexandre da Macedônia até sua ascensão ao trono aos 20 anos. Aristóteles, a exemplo de muitos pensadores sociais contemporâneos achava repugnantes as práticas políticas, mas parece ter aceitado esta tarefa porque desejava trazer o conhecimento mais perto dos problemas públicos do dia-a-dia. Segundo Dunn (1994), Aristóteles teria aceito o trabalho porque, pelo menos a este respeito, ele era um bom Platônico. De fato, Platão tinha dito que não haveria nenhum governo bom até que os filósofos fossem reis ou filósofos de reis. Então, era uma oportunidade para um filósofo guiar a política de um Estado diretamente ou instruindo um príncipe jovem, nesse sentido Aristóteles não pôde em consciência rejeitar a oportunidade que se lhe oferecia.

Ao analisar o processo de produção de conhecimento, e considerando a idéia inicial de que o mesmo pode ser utilizado para melhorar a prática política, pode-se perceber que existe desde os tempos mais remotos uma preocupação por parte dos governantes em ter ao seu lado um ‘especialista’ que pudesse o aconselhar sobre

políticas que deveriam ser implementadas ou não visando a um melhor desempenho de suas ações. Mas, também, que o conhecimento especializado era um produto da atividade de especialistas que atuavam de forma individual sem recorrer a métodos científicos (tal como são conhecidos hoje). Foi só bem mais tarde que, na Europa e na Ásia, grupos de especialistas influenciariam a elaboração de políticas.

De fato, segundo Dunn (1994) e Pérez Sánchez (2005), o crescimento do conhecimento especializado através da ação de ‘políticos profissionais’ ou ‘especialistas em política’⁴¹ (*policy*) para melhorar as políticas tornou-se relativamente freqüente na Idade Média na Europa. Nesse período, em diversas cidades européias, grupos de especialistas em políticas foram recrutados pelos príncipes e reis para proporcionar auxílio técnico em questões tais como: guerra, leis, finanças. Esses ‘políticos profissionais’ assumiram diversas formas em diferentes áreas do mundo. Esses especialistas podiam ser padres (clero especializado) ou até mesmo cientistas preocupados com a análise do comportamento humano. Na Europa continental, os juristas alcançaram influência decisiva no processo de elaboração de política, sendo responsáveis pela transformação do Estado medieval em Estado moderno.

Segundo Dunn (1994), foi efetivamente a partir dos meados do século XVIII, depois da Revolução Industrial, que a solução de problemas sociais passou a ser significativamente influenciada pelo conhecimento codificado segundo os princípios da “pertinência” científica. Nesse período, a produção de conhecimento para a tomada de decisão se tornou uma atividade autônoma guiada por procedimentos específicos separando-se dos interesses da *politics* cotidiana.

A idade da Revolução Industrial era também a do Esclarecimento, um período no qual a convicção no progresso humano através da ciência e tecnologia se tornou dominante entre políticos e entre aqueles que os aconselhavam. É nesse período que ocorreu o desenvolvimento de teorias científicas sobre a natureza e a sociedade e que elas passaram a ser vistas como os únicos meios objetivos para entender e solucionar os problemas sociais. O Misticismo, a magia e a adivinhação deram lugar à ciência moderna. No mundo da análise de política, isto significou a produção de conhecimento de política-pertinente de acordo com os cânones de empirismo e do método científico (DUNN, 1994, p.37-38).

⁴¹ Termo criado por Weber e utilizado por Dunn (1994).

Dentre os principais acontecimentos do século XVIII, Dunn (1994) destaca a Revolução Industrial como responsável pela erupção de problemas de ordem política, social e econômica, que se tornaram foco de preocupação para os governantes. Na tentativa de entender e resolver os problemas dessa sociedade, estudos estatísticos, demográficos, censos, pesquisas quantitativas e estudos acerca de políticas foram realizados por profissionais de diversas áreas do conhecimento. Como resultado, passou a contar-se com dados empíricos sistematizados capazes de auxiliar a tomada de decisão. Na esfera da política pública, grupos sociais dominantes passaram a reconhecer o potencial dos métodos de investigação empírica e a usar os produtos das pesquisas científicas com o propósito de controlar as questões de ordem política e administrativa. Pérez Sánchez (2005, p.33), referindo-se à produção do conhecimento para a política afirma que este

[...] este proceso culminara en el siglo XIX, testigo de dramáticos cambios de actitudes hacia el conocimiento. En Europa una nueva clase de especialistas empieza a basar sus actividades en la recogida sistemática de datos empíricos. Sin duda, la novedad más importante a la que nos referimos es el cambio de base en los procedimientos usados para comprender la sociedad y sus problemas, un cambio que se refleja en el crecimiento de las investigaciones empíricas, cuantitativas y relacionadas con las políticas.

De acordo com Dunn (1994), a mudança no entendimento da sociedade em transformação, com instabilidade social e estabilidade política, e a crescente preocupação em resolver os seus problemas, colaboraram para o crescimento da pesquisa empírica. Esse movimento que se inicia a partir do século XIX na Europa foi posteriormente um importante elemento para a orientação das pesquisas na área das ciências sociais norte-americanas na direção dos estudos de política.

O desequilíbrio entre a esfera política e a esfera social desencadeado pelos acontecimentos associados à Revolução Industrial é um fator importante para entender o desenvolvimento da pesquisa empírica e quantitativa sobre política.

No século XIX, a produção de conhecimento especializado foi estimulada por uma preocupação com problemas práticos do dia-a-dia pela forma como eles eram definidos pelos grupos sociais dominantes. Líderes do governo, capitalistas, e gerentes do sistema fabril emergente exigiam informação que permitisse uma extensão do seu controle do

ambiente humano e material [...]. Era neste contexto que as Ciências Sociais aplicada, primeiro na forma de estatísticas e demografia e depois na forma de disciplinas estabelecidas de sociologia, economia, ciência política e administração pública, era utilizada para entender problemas práticos e controlar a complexidade da sociedade. O desenvolvimento de pesquisa empírica, quantitativa e de política-pertinente era, em primeiro lugar, uma resposta aos problemas de uma civilização que se tornava industrial. Mais do que isto, era um reflexo da ascensão dos novos valores culturais dominantes. O crescimento de novos métodos de investigação era muito menos um produto do desejo para atingir novas verdades científicas ou objetividade do que uma iniciativa de grupos sociais dominantes interessados em usar produtos de pesquisa científica visando ao controle político e administrativo (DUNN, 1994, p.41-42).

O movimento que caracterizou o século XIX, de crescente utilização da ciência social aplicada para atender aos objetivos de legitimação de grupos sociais dominantes, e o uso do conhecimento para descobrir e testar leis da natureza e da sociedade através da utilização do conhecimento científico, foi o cenário em que se verificou o desenvolvimento da pesquisa empírica para o estudo das políticas.

É também nesse século que a produção do conhecimento especializado foi estabelecida como ciência (DUNN, 1994). Não obstante, a prática e a maneira de desenvolver a pesquisa empírica e a pesquisa em política se mantiveram até o início do século XX.

Segundo Dunn (1994), durante a 1ª Guerra Mundial houve o crescimento e a profissionalização das ciências sociais através da aproximação da pesquisa empírica com o processo de elaboração de políticas. A partir de então, aumentou a importância dos cientistas sociais na administração do Estado e na elaboração das políticas. Seu papel, porém, se concentrava mais na solução de problemas iminentes do que propriamente em construir modelos para a elaboração de políticas.

Após a 2ª Guerra Mundial, a pesquisa sobre o processo de tomada de decisão toma outros rumos e outras dimensões. Os autores pesquisados tais como Bazua e Valenti (1993), Dunn (1994), Guerrero (1993, 1995), Garson (1996) Gerston (1997), Trabada (2003), Parra Ramirez (2003), Pérez Sánchez (2005), Roth Deubel

(2006a) são enfáticos ao afirmar que a conformação do enfoque de análise de políticas públicas pode ser caracterizada a partir de dois grandes momentos. O primeiro relaciona-se com o período que se inicia logo após a 1ª Guerra Mundial e se estende até a 2ª Guerra Mundial. E o segundo momento, que começa após a 2ª Guerra Mundial e se prolonga até os dias atuais. Em relação ao primeiro momento, observa-se que logo após a 1ª Guerra, os psicólogos, com a ajuda de métodos estatísticos, desenvolveram 'provas de inteligência' para selecionar pessoal 'qualificado' para trabalhar em diversos tipos de operações. O que veio a aumentar o interesse pela cientificidade dos estudos realizados. Simultaneamente, as agências governamentais recrutaram cientistas sociais com o objetivo de promover conhecimento para a solução de problemas políticos relacionados à ordem social.

Um ponto de destaque acerca da influência dos cientistas sociais na administração do governo dos EUA ocorreu durante o desenvolvimento dos programas do *New Deal*, durante os anos 30. Nessa época, diversas agências federais foram criadas com o objetivo de administrar e, conseqüentemente, acompanhar os programas que estavam sendo implementados. Um dos recursos utilizados, não só pelas agências como também pelo governo, foram às disciplinas e a pesquisa em Ciências Sociais com o objetivo de resolver os problemas públicos.

Apesar do aumento verificado na participação dos cientistas sociais no governo dos EUA durante a 1ª Guerra, no período entre-guerras os especialistas ainda participavam de maneira irregular das decisões de governo. De acordo com Lasswell (1996a) as disciplinas das ciências sociais que mais evoluíram nos EUA no período entre-guerras foram aquelas que aplicavam (e aperfeiçoaram) métodos quantitativos, como a economia, a estatística e a matemática.

A perspectiva das disciplinas das Ciências Sociais até então voltadas para os 'métodos quantitativos e estatísticos' foi enfatizada, por um lado, e redimensionada, por outro, por Charles Merriam⁴². Esse autor, segundo Lasswell (1996a), além de acentuar a importância do método científico nas Ciências Sociais

⁴² Segundo Lasswell (1996a, p.85) "El profesor Merriam tomó la iniciativa de organizar el consejo de Investigación de la Ciencia Social, que es el organismo representativo de las asociaciones universitarias en ciencia política, economía, sociología, sicología y otras ciencias sociales".

destacou a importância de

[...] cancelar las barreras que dividían a los catedráticos e de elevar su competencia metodológica. En 1925 en el prefacio de su libro *New Aspects of Politics*: El propósito de este estudio...es sugerir algunos acercamientos posibles de método, con la esperanza de que otros asuman la tarea y, a través de la reflexión y la experimentación, aporten técnicas más inteligentes tanto al estudio y a la practica del gobierno como a las actitudes populares sobre el proceso gubernamental (LASSWELL ,1996a, p. 84).

Nos anos 30 e durante a 2ª Guerra Mundial, Charles Merriam e outros estudiosos simbolizavam uma geração de cientistas sociais que se ocupou efetivamente das políticas públicas. Charles Merriam acreditava que os cientistas e os homens de ação poderiam trabalhar juntos nos grandes temas do dia-a-dia, através do uso da análise científica e do planejamento com fins humanísticos. Nesse sentido, defendia a idéia de “los sistemas de valores de los negocios, la religión y el gobierno podían confluir en un consenso ilustrado sobre los valores básicos del gobierno al servicio de la democracia y de la dignidad humana (GARSON, 1996, p.158)”. Afastando-se das propostas de pesquisa nas ciências sociais anteriormente desenvolvidas, Charles Merriam ressaltava a importância de colocar a ciência a serviço da democracia através do rigor científico e metodológico. Utilizando-se das próprias palavras de Merriam, Garson (1996), destaca que

[...] será posible hacer uso completo de la ciencia y de la democracia al planificar para la expansión de la producción, para la justicia, para la distribución imparcial de la riqueza nacional, para la realización de niveles superiores de vida, para la libertad, para el reconocimiento de la dignidad del hombre y de su derecho a participar plenamente en la civilización que él ha ayudado a crear (MERRIAN, 1945, p.337 apud GARSON, 1996, 156).

De acordo com Garson (1996), os postulados da ‘*ciencia de la política*’ vislumbrados por Lasswell anos mais tarde são descendentes naturais das idéias propostas por Charles Merriam, desenvolvidas no período que vai dos anos 30 até o final da 2ª Guerra Mundial. Referindo-se aos postulados de Merrian, ele afirma que

[...] se trataba de una visión de la ciencia social como la herramienta que hace posible la planeación nacional bajo la bandera de un gobierno

positivo en un sentido liberal y humanista. Hoy es importante darse cuenta que esta visión fue de muchas maneras la estimulante fuerza motriz del trabajo de Merriam e del concepto que tenía Lasswell de las ciencias de política, después de la guerra (GARSON, 1996, p.157).

Com relação à cientificidade do método e à importância da ciência política para o melhoramento da democracia, Trabada (2003, p.64) afirma que Merriam

[...] reforzó los métodos de análisis mejorando su sistemática y su precisión, pero al servicio de la prudencia política y una participación más activa e informada de la ciudadanía como medio para reforzar el vínculo progresista entre ciencia y democracia (TORGENSON, 1995 apud TRABADA, 2003, p.64)

De acordo com Lasswell (1996a, p.88), o panorama político e acadêmico vigente durante o período entre-guerras, ao mesmo tempo em que possibilitou que o método quantitativo fosse dominante nas ciências sociais, proporcionou o início de uma mudança no foco de interesse dos estudiosos. As políticas “comenzaban a ser un foco intelectual de interés creciente”. Em suas próprias palavras, Lasswell (1996a, p.89) ressalva que o ‘ênfoque de políticas’

[...] no debe ser confundido con la idea superficial de que los científicos sociales deberían abandonar la ciencia e involucrarse de tiempo completo en la práctica directa de la política. Tampoco debe confundirse con la sugerencia de que los científicos sociales tengan que pasar la mayor parte de su tiempo asesorando a quienes elaboran las políticas, sobre cuestiones inmediatas. Aunque sería provechoso para los catedráticos dedicar más tiempo a los asuntos prácticos, la idea más fructífera de la ciencia de políticas es diferente. Lo realmente importante es que todos los recursos de nuestra ciencia social en expansión se encaucen hacia los conflictos básicos de nuestra civilización, tan vividamente expuestos por los estudios científicos de la personalidad y la cultura.

O desenvolvimento dos métodos quantitativos que marcou as ciências sociais naquele período é comentado por Ascher (1996) que afirma que nos anos 40, o que se observava na área dos estudos de políticas era um tipo de ‘condutivismo multidisciplinar’. Esse movimento, que tinha como ponto de partida a observação da conduta humana e a ação – no nível individual – nas decisões em política, e que se

havia pautado na 'cientificidade do método' defendida por Merriam, surgiu como uma reação aos estudos das ciências sociais desenvolvidos nos anos 20 e 30 e pode ser visto como o precursor das ciências de política. O 'condutivismo' resgatava o aspecto multidisciplinar que deveria caracterizar a observação da conduta humana e as ciências sociais. Aspecto, este, que havia sido negligenciado em anos anteriores.

Nessa perspectiva, se considerava que a conduta humana nas decisões em política era permeada por aspectos inter-relacionados (políticos, sociais, econômicos, psicológicos) e, por isso, não deveria ocorrer uma separação entre as diversas 'disciplinas' utilizadas para o estudo das políticas. Ascher (1996), tendo por base os trabalhos de Merriam e Lasswell publicados antes da 2ª Guerra, os considera percussores do 'condutivismo'. Em suas próprias palavras:

[...] el compromiso que estos conductistas sentían con los asuntos públicos fue otra razón para la integración de las ciencias sociales. Este movimiento no se armó con un explícito y deliberado interés por las políticas (*per se*). Bajo la inspiración del pragmatismo de John Dewey, que buscaba integrar la filosofía y los asuntos públicos, se interesó en la reforma política, la democracia, la educación y el bienestar económico y social [...] Prototipo de "hombre de conocimiento y hombre de acción", Merriam fue el símbolo principal de los intereses pragmáticos que eran característicos del conductivismo de esos primeros días. Fue, sin embargo, Lasswell quien llegó a ser el dirigente intelectual de la empresa sistemática al integrar el conocimiento y la acción (ASCHER, 1996, p.184 -185).

O movimento e desenvolvimento da abordagem 'condutivista' através de uma perspectiva multidisciplinar no período anterior à 2ª Guerra, segundo Ascher (1996), conduziu a infra-estrutura filosófica e prática para o que hoje se considera como o campo das políticas públicas e teve influência significativa no que mais tarde seria denominado de análise de políticas públicas. Pérez Sánchez (2005) afirma que, na realidade, vários grupos de especialistas participaram no processo de produzir e distribuir esse conhecimento.

Segundo Lasswell (1996a), no período entre-guerras, os economistas, psicólogos, sociólogos e psicólogos sociais norte-americanos, através de seus estudos, melhoram os testes de inteligência, a medição de atitudes e o estudo sobre a estrutura da personalidade. O que viria a afirmar mais tarde os métodos quantitativos

enquanto tema dominante nas Ciências Sociais. As disciplinas que serviram como apoio para os estudos da época continuaram em desenvolvimento e foram amplamente utilizados durante o período da 2ª Guerra Mundial.

Em relação ao segundo momento histórico, o do pós-guerra, é possível encontrar um movimento interessante no que diz respeito à conformação da análise de políticas públicas. Alguns acontecimentos podem ser associados ao desenvolvimento da análise de política como atividade ou disciplina das ciências sociais ou até mesmo como foco de interesse da ciência política. O primeiro acontecimento se refere ao 'neocondutivismo' aparecido no início dos anos 50. Paralelamente a esse enfoque, outro fato destacado no desenvolvimento da análise de políticas públicas foi o movimento das 'ciências das políticas'. Encabeçado por Lasswell, ele dividia os cientistas e intelectuais enquanto 'alinhados' ou 'não-alinhados' em relação às idéias preconizadas por esse movimento.

Segundo Ascher (1996), durante e imediatamente após a 2ª Guerra Mundial, o 'condutivismo multidisciplinar' foi distorcido pelos cientistas sociais que abstraíram muitos de seus princípios fundamentais. O 'novo condutivismo ou 'neocondutivismo', surgiu como uma nova forma de abordagem científica para explicar a conduta humana enquanto centro de atenção.

Nesse sentido, a 'conduta' humana nas decisões em política poderia ser descrita cientificamente através de leis gerais que a justificassem. Esse deslocamento do 'condutivismo multidisciplinar' pelo 'neocondutivismo' teria sido nocivo, segundo Ascher (1996), para os estudos das políticas. Isso porque ele teria reintroduzido o distanciamento entre as disciplinas das ciências sociais, privilegiado os dados de natureza quantitativa ao buscar estabelecer leis e normas gerais da conduta humana e adotado as idéias provenientes da teoria de sistemas (exploração de cada sistema separadamente). Destacando que os neocondutivistas sacramentaram a '*ciencia valorativamente libre*', Ascher (1996, p. 189) afirma que

[...] algunos esperaron que la investigación de opinión pública cumpliría rápidamente su promesa de dar cuenta de los resultados específicamente políticos y de los resultados en materia de políticas al medir objetivamente las actitudes y construir una ley general capaz de vincular esos resultados con las actitudes públicas de masa. Cuando

esta expectativa falló, la búsqueda neoconductista de variables medidas en términos de un común denominador propició una gran confianza en las variables sociológicas y económicas gruesas (clase, región, nivel educativo, ingreso). Estos factores amplios ciertamente influyen en las conductas, pero para muchos neoconductistas la facilidad de recoger datos socioeconómicos "duros", en oposición a datos de actitud y otros datos "blandos", ocasionó que se pasaran enteramente por alto los aspectos subjetivos. Este descuido condujo a análisis mecanicistas que ignoraban la importancia de los motivos; los acontecimientos parecían "ocurrirle" a varias clases de personas. Predecir y explicar el cambio y, aún más importante, la conducción exitosa del cambio eran actividades que simplemente estaban más allá de la capacidad de semejante trabajo. Finalmente, los neoconductistas sacralizaron la "ciencia valorativamente libre". Dado que el objetivo primario era la construcción y prueba de una teoría, inmunizarse contra los prejuicios valorativos parecía más importante que la importancia de las políticas.

Também após a 2ª Guerra e paralelamente ao desenvolvimento da pesquisa empírica e do movimento 'neocondutivista, um fator determinante para a conformação da análise de políticas públicas foi o desenvolvimento da *Policy Science* contemporânea. Como resposta a esse 'neocondutivismo' que predominava nos estudos de política e nos estudos de assuntos públicos, Lasswell e seus colegas, na perspectiva de superar a visão racionalista que predominava até então, responderam com um "conductismo de segunda generación que tomó la denominación de 'Ciencias de Políticas' (*Policy Science*) (ASCHER, 1996, p. 190)".

Guerrero (1993), embora reconheça a contribuição de Lasswell em relação às mudanças significativas que ocorreram na área de estudos de políticas públicas, destaca também os méritos de Dror e Lindblon. Em sua visão, eles partilham da mesma noção de políticas públicas promovida por Lasswell.

De acordo com Bazua e Valenti (1993), Dunn (1994), Guerrero (1993, 1995), Garson (1996) Gerston (1997), Trabada (2003), Parra Ramirez (2003), Pérez Sánchez (2005), Roth Deubel (2006a) esse momento histórico que se inicia mais especificamente a partir do início dos anos 50 estabelece um marco de referência para os estudos das políticas públicas e, conseqüentemente, para a conformação do EAn como área de interesse dentro da '*ciencia de las políticas*'. Esses autores são unânimes em afirmar que a conformação do EAn, tal como ele é hoje conhecido, está

relacionado ao desenvolvimento das pesquisas empíricas realizadas depois 2ª Guerra Mundial e dos postulados da ‘ciência das políticas’ propostos por Lasswell.

Considerado como o fundador da ‘*Ciencia de las Políticas*’, Harold D. Lasswell entendia o movimento das *Policy Sciences*⁴³ contemporâneo como uma atividade teórica capaz de produzir conhecimento para a tomada de decisão em um contexto onde os problemas (públicos) deveriam ser objetos de interesse governamental. Nesse sentido, para Lasswell (1996), a “*ciencia de políticas*” tinha como propósito uma orientação fundamentalmente prática com objetivo de melhorar a prática democrática através da “*orientación hacia las políticas*”.

A partir da possibilidade de superar os estudos de políticas que haviam sido realizados pelos ‘politólogos’ que se preocupavam com os estudos do governo, a ‘ciencia de las políticas de la democracia’ proposta por Lasswell, possibilitaria uma visão que atravessaria as especializações estabelecidas até então no campo das Ciências Sociais. Em relação aos postulados de Lasswell, Aguilar Villanueva (1996a, p.39) afirma que

[...] su programa de investigación, ‘el conocimiento del proceso de la política’ y ‘en el proceso’ busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno. Formulado en 1951 el programa pretendió ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas.

Lasswell (1996a) insistia na possibilidade de integração entre várias disciplinas e na necessidade de desenvolver estudos interdisciplinares. Mesmo com essa característica interdisciplinar, a ‘ciência das políticas’ não deveria ser confundida com as Ciências Sociais aplicada ou com a Sociologia aplicada. Ele destacava também, já no início da década de 50, que os estudos baseados na ‘*ciencias de las políticas*’ são diferentes daqueles produzidos pelos estudiosos que se ocupavam prioritariamente do governo. Nesse sentido, segundo o próprio Lasswell (1996a, p.80-81).

⁴³ O termo *Policy Science* foi primeiro utilizado por Hebert Adams em 1880. Porém seu desenvolvimento enquanto disciplina científica das ciências sociais é posterior a 2ª Guerra Mundial.

En el campo de la política, se ha dado mayor atención a la planeación y a los sistemas de información en los que basa el personal directivo sus decisiones operativas. Nos hemos vuelto más conscientes de que el proceso de la política (*policy process*), de su elaboración y realización, es objeto de estudio por derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones. Se ha venido así desarrollando una orientación hacia las políticas (*policy orientation*) que atraviesa todas las especializaciones establecidas. Esta orientación tiene una doble dimensión: por una parte se interesa en el proceso de la política y por otra en las necesidades de inteligencia de este proceso. La tarea de la primera busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La tarea de la segunda busca mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponible para los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología. En tanto esta orientación aspira a desarrollar el estudio científico de las políticas, su enfoque es más estrecho que el de las ciencias sociales y psicológicas, las cuales tienen muchos otros objetos de investigación. Sin embargo, cuando las necesidades de inteligencia de una política son prioritarias, cualquier campo de conocimiento – dentro o fuera de los límites de las disciplinas sociales – puede ser relevante.

As idéias iniciais de Lasswell, que entendia o movimento das 'ciências de política' como uma atividade teórica para produzir 'conhecimento 'de' e 'para' política' visando à tomada de decisão do governo, impulsionaram o interesse pela formação de um campo de análise própria que se ocuparia do estudo das políticas públicas. Garson (1996) explica que esse campo desvelou uma série de interesses específicos que se materializou num conjunto de orientações focalizadas nos processos de elaboração das políticas, além de possibilitar interpretações para os problemas de políticas. Este movimento foi fator determinante para o EAn tal como ele é hoje conhecido. Devido a isso, Garson (1996, p.149) considera que é "irrompible el nexo que vincula el análisis de políticas con las cuestiones tradicionales de la ciencia política".

O movimento da '*ciência de las políticas*' que provocou o interesse por uma disciplina que se preocuparia especificamente pelos estudos das políticas também é apontado por Moreno Salazar (1993, p.9-10). Em suas próprias palavras

Esta iniciativa surgió de la confluencia, tanto de desafíos a la capacidad gubernamental Estadounidense, como del grado de desarrollo alcanzado por la llamada investigación de operaciones. A partir de este

momento, quedo establecido, el marco dual característico que acicatea la evolución de la “ciencia de las políticas” a saber: el enfrentamiento desigual a problemas de gobierno cada vez más complejo por parte de los aparatos de Estado y el avance vertiginoso de lo que Dror ha llamado de disciplinas de decisiones de dirección, las que se han distinguido por su alta orientación y contenido normativo. La formalización de este origen devino en dos campos o vertientes para el desarrollo de las *policy sciences*, por un lado el “conocimiento de la investigación en políticas” y por otro el conocimiento en “análisis de políticas”.

Segundo Bazua e Valenti (1993, p.33), o movimento pela constituição de uma disciplina que se deteria especificamente nas políticas públicas possibilitou devido à própria natureza da metodologia que se buscava, duas ‘ocupaciones discursivas’ articuladas entre si, e que representam modos característicos de produzir conhecimento para ‘*el público ciudadano*’. Bazua e Valenti (1993, p.33), em suas próprias palavras nos diz que

Desde el inicio del movimiento intelectual de las ciencias de política en la década de los 50 en Estados Unidos, se percibió en esta peculiaridad histórica del Estado Liberal democrático la posibilidad de dos grandes campos discursivos o de investigación, íntimamente articulables: el estudio y dilucidación de la óptima opción de política frente a un problema específico de gobierno y el estudio de cómo y por qué los gobiernos resuelven sus problemas de política de una manera y no de otra y con qué efectos para la sociedad. A la primera ocupación se le ha solido llamar análisis de política(s) (*policy analysis*) y a la segunda estudios o investigaciones de la hechura e implantación o ejecución de la(s) política(s) (*policy making studies o policy research*). En los términos del proyecto funcional de Laswell (op.cit), conocimiento ‘en’ y conocimiento ‘de’ el proceso de elaboración o hechura de las políticas.

Nessa mesma linha, Trabada (2003) destaca que efetivamente houve uma preocupação em desenvolver de maneira mais sistemática a análise de políticas como uma disciplina com objetivo de produzir conhecimento para melhorar a prática democrática e como uma orientação para contribuir com a tomada de decisão, a partir das idéias de Laswell. Dentro dessa perspectiva, ao se referir à “*Ciencia de las Políticas*”, Lasswell tinha a intenção de separar a concepção

[...] puramente tecnocratica y descriptiva que había marcado el análisis de los *outputs* de los gobiernos y las administraciones. Reclamaba un nuevo enfoque multidisciplinar, centrado en los problemas y en su

contexto y voluntad normativa. Con ello expresaba también su firme convicción de que las buenas decisiones políticas nacían del buen juicio sumado al análisis contextualizado y multidisciplinario de la política (TRABADA, 2003, p.65).

Souza (2005) destaca a existência de uma relação entre os postulados de Lasswell e o termo análise de política. Além de concordar que Lasswell é um dos fundadores da Ciência de Política contemporânea, ela também indica que o termo análise de políticas públicas foi criado e utilizado pela primeira vez por Lasswell na década de 30. Em suas próprias palavras,

Lasswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas) ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo (SOUZA, 2005, p.03).

Para Dror (1996, p.121) o termo '*ciencia de las políticas*' proposto inicialmente por Lasswell no início dos anos 50 pode ser entendido como "algo sobrepuesto para denotar un amplio conjunto de estudios, disciplinas y profesiones, que tendrían en común la aplicación de conocimiento y racionalidad a los problemas sociales percibidos". Além disso, destaca que a nova ciência que se dedicava aos estudos de políticas podia ser visualizada como um novo tipo de "uso del conocimiento sistemático y de la racionalidad estructurada para la conformación consciente de la sociedad (DROR, 1996, p.122)". E que não devia ser vista como uma substituta das ciências sociais que haviam sido desenvolvidas durante o período que se estende pela década de 60 até a década de 70.

É ainda Dror (1996, p.123-26) que afirma que embora possa não haver um consenso sobre a importância de Lasswell para a conformação da 'ciência da política', não há dúvida acerca das inovações paradigmáticas que ele propôs:

a) La ruptura de las fronteras entre las distintas ciencias sociales e las disciplinas de decisión. Las ciencias de política deben integrar en una supradisciplina – enfocada a la elaboración de las políticas públicas – el conocimiento de una variedad de ramas cognoscitivas [...]; b) Cubrir el vacío de la distinción acostumbrada entre investigación 'pura' y 'aplicada'. No deben confundirse las ciencias de política con los

esfuerzos por desarrollar la 'ingeniería social' como un suplemento aplicado de las ciencias sociales. [...]. En las ciencias de política, preferiblemente, la integración entre la investigación pura y aplicada se logra al aceptar como meta última el mejoramiento de la elaboración de políticas públicas.[...]; c) Aceptación del conocimiento tácito" y de la experiencia como fuentes importantes de conocimiento, además de los métodos" más convencionales de investigación y estudio.[...]; d) Las ciencias de política y las ciencias normales comparten un conocimiento instrumental y normativo, en el sentido de que se dirigen a los medios y a las metas intermedias, más que a los valores absolutos[...]. e) Las ciencias de política deben ser muy sensibles al tiempo, considerar el presente como un "puente entre el pasado y el futuro". Consecuentemente, rechazar la aproximación ahistórica de muchas de las ciencias sociales contemporáneas y de los enfoques analíticos [...]; f) Las ciencias de política tienen un foco único de interés, las "metapolíticas" (esto es, las políticas acerca de las políticas). Éstas incluyen, por ejemplo, las maneras de elaborar las políticas y el análisis de políticas, los sistemas de elaboración de políticas y las estrategias de política.[...]; g) Las ciencias de política no aceptan la actitud de "tomar o dejar", muy común en las ciencias sociales contemporáneas; tampoco creen que los compromisos de "acción directa" y similares sean la forma principal de contribución científica (y distinta de la actuación de los científicos como ciudadanos para mejorar la elaboración de políticas [...]; h) Las ciencias de política se ocupan de la contribución del conocimiento sistemático y la racionalidad estructurada a la autodirección social y humana[...].

Segundo Dror (1996), então, a 'ciência de política' se ocuparia de uma variedade de novos temas com o auxílio de novos instrumentos e ferramentas de pesquisa tendo como objetivo principal o melhoramento do processo de elaboração de políticas. Os cinco focos de interesse destacados por ele podem ser resumidos como: análise de políticas públicas; inovação alternativa; estratégias de política; avaliação e 'retroalimentação' e melhoramento do sistema de elaboração de política.

Esse autor afirma, também, que a análise de políticas públicas surge como uma tentativa de superação dos enfoques analíticos (análise de sistemas) desenvolvidos na década de 60 nos EUA, que se haviam mostrado inadequados para o estudo de situações ou políticas públicas reais. Destacando a diferença entre a análise de sistemas e a análise de políticas Dror (1996, p. 133-134), em suas próprias palavras, destaca:

[...] una de las principales diferencias entre el análisis de sistemas y el análisis de políticas de la forma aquí propuesta consiste en que el último

debe estar encajado en las ciencias de política, como tema de investigación académica y como actividad profesional aplicada. El análisis de políticas al ser una disciplina más amplia y contar con un marco de apreciación mayor debería evitar los peligros de hacer cada vez mejor las cosas incorrectas." En particular, este peligro debería reducirse, si se presta atención sistemática a la evaluación y al mejoramiento de los sistemas de acción más amplios, respecto de los cuales una política concreta, es decir, las estrategias de política y el sistema de elaboración de políticas, es sólo un componente.

Ascher (1996) destaca que Lasswell desenvolveu um enfoque multidisciplinar das ciências de política. E que essa visão que responde à quebra do 'neocondutivismo' desenvolvido no período anterior, que pregava a separação entre as disciplinas, pode ser considerada como um movimento intelectual fundamental para a conformação do enfoque de análise de políticas públicas. Isso não significa dizer que os estudos em políticas públicas que foram desenvolvidos posteriormente seguiriam a mesma perspectiva sugerida por Lasswell. Mas que a idéia de Lasswell, de sistematizar e integrar o conhecimento científico com a ação, havia sido amplamente utilizada sob diferentes formas.

O leque de possibilidades aberto pelas idéias de Lasswell fez com que também crescessem os estudos sistemáticos de política pública fora da administração pública e que, segundo Dunn (1994), se incrementasse o desenvolvimento da análise de políticas públicas. Estudos sobre política pública passaram a ser realizados dentro das universidades e matérias diretamente relacionadas às políticas públicas foram criadas. Por conseguinte, foram criados vários grupos compostos por professores universitários de várias áreas das ciências sociais como também por profissionais que trabalhavam na administração pública.

Mesmo com esse crescimento, Dunn (1994) afirma que o impulso maior para o desenvolvimento da análise de política pública, observado por volta dos anos 60, não veio das atividades dos cientistas sociais ou dos professores universitários. Para esse autor, o maior crescimento da área veio através das atividades desenvolvidas por engenheiros, analistas de sistemas e matemáticos (matemática aplicada). Ou seja, por profissionais que não tinham uma formação específica em disciplinas das Ciências Sociais, mas que haviam sido envolvidos na

administração pública. A orientação desses profissionais era para os problemas de política numa perspectiva analítica.

Concordando com Dunn (1994), Pérez Sánchez (2005), Bazua e Valenti (1993), Moreno Salazar (1993) e Garson (1996) destacam que a inserção de engenheiros, analistas de sistemas, matemáticos e especialistas em pesquisa operacional com uma ‘orientação analítica’⁴⁴ para os problemas políticos, levou a que as análises voltadas para os aspectos políticos, administrativos ou sociais das políticas públicas fossem descuidadas. Isso porque esses profissionais tendiam a realizar uma análise mecanicista ao buscarem colaborar com o desenvolvimento dos programas públicos.

Não obstante, segundo Garson (1996), a perspectiva desenvolvida por Lasswell teria proporcionado o desenvolvimento de um campo específico para os estudos das políticas. E, ao mesmo tempo, gerou nos anos de pós-guerra, mais especificamente a partir de meados dos anos 50, uma grande quantidade de aproximações teóricas; as quais ora se distanciavam ora se aproximavam das idéias que defendia. Ainda segundo este autor teria sido a partir deste momento que teria ocorrido uma mudança de enfoque na área de estudos em política pública.

El fracaso relativo posterior condujo a una variedad de rupturas en la ciencia política durante los años sesenta y principios de los setenta (Garson, 1978, cap. 4-5). Parte del fracaso de la ciencia para actuar segundo a visión lasswelliana esta en el mismo Lasswell. Aunque cualquier lectura seria de su obra revela la profundidad de sus intereses humanistas, debe decirse que su entusiasmo con los métodos conductuales terminó por ocultar lo que quería defender y por lo que abogava. El medio de investigación se convirtió en el mensaje (GARSON, 1996, p.153).

Entre as orientações desenvolvidas no campo das ‘ciências de política’ que tomaram proporções significativas nos anos 60, é possível destacar a visão ‘sinóptica’ e a visão ‘antisinóptica’. Elas influenciaram a conformação do Enfoque de

⁴⁴ Para melhor entendimento desse momento do desenvolvimento do EAn, é necessário destacar que os autores utilizam significantes diferentes para representar um mesmo significado. Isso implica dizer que o que para Garson (1996) representa uma é ‘visão sinóptica’, para Dunn (1994) é uma perspectiva *analicentric* e para Pérez Sanches (2005) é uma *orientación analítica*.

Análise de Políticas tal como é conhecida na atualidade. A primeira foi condensada pela análise de sistemas e significava a visão global do todo. A segunda, em contrapartida, destacava a impossibilidade de visualizar todo um sistema complexo de ação de maneira racional. Segundo Garson (1996, p.159) estes dois pontos de vista

[...] dieron pie a algunas de las disputas más impresionantes entre los enfoques contemporáneos del análisis de políticas. A ellos se debe, particularmente, la división entre la orientación empírico-analítica y la orientación neopluralista del análisis de políticas. Aunque en lo personal los académicos suelen sustentar opiniones más complejas e incluso autocontradictorias, se pueden identificar dos corrientes dominantes en los años cincuenta y sesenta. La corriente sinóptica pura se caracterizó por su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión. La corriente antisinóptica pura se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión. Aunque la opinión antisinóptica llegó rápidamente a ser dominante en la ciencia política en general, la tradición sinóptica probó ser ampliamente útil en la administración pública y el análisis de políticas.

Essa perspectiva foi sendo adotada pela administração pública e tomou conta dos estudos de políticas dentro das agências governamentais dos EUA. Apontando que nessa perspectiva a idéia de análise era entendida como um esforço em separar ou decompor problemas em seus componentes fundamentais, Dunn (1994) afirma que a perspectiva *analycentric*, que equivaleria à visão sinóptica de Garson (1996).

Impede ou restringe a preocupação com aspectos políticos, sociais, e administrativos da política pública; por exemplo, poderiam ser consideradas as preocupações com a viabilidade política das alternativas ou as suas implicações para a manutenção do processo democrático. Então a análise de política em sua nova forma, como um movimento longe de tradições estabelecidas no século XIX poderia ser levada adiante até o século XX (DUNN, 1994, p.48-49).

Durante os anos 50 e 60 constatou-se um crescimento do enfoque '*analycentric*' ou da 'visão sinóptica' através do crescimento de organizações não governamentais, tal como a *Rand Corporation*. Nesse período os recursos do governo federal foram então direcionados para ciências naturais enquanto que os recursos para

a área de ciências sociais caíram vertiginosamente. Ocorre paralelamente o crescimento das fundações privadas que tinham como missão o financiamento das pesquisas nas ciências sociais e nas ciências humanas. Esse movimento segundo Dunn (1994) mesmo não sendo suficiente para alterar o enfoque *analycentric* serviu para contrabalançar o seu crescimento.

Nos anos 60, de acordo com Dunn (1994), Garson (1996), Aguilar Villanueva (1996a) e Pérez Sánchez (2005), a 'visão sinóptica' predominou na administração pública dos EUA e, em geral, dos estudos de políticas.

O desenvolvimento do sistema PPBS (*Program-Planing-Budgeting-Systems*) estava em grande medida em funcionamneto devido aos esforços de investigadores, funcionários e economistas que trabalhavam sob a direção de Charles Hitch na *Rand Corporation* a partir dos anos 50. [...] Embora o PPBS tenha sido introduzido no Departamento de Defesa em 1965 e estendendido para todas as agências federais, depois de 1971 entrou em desuso. Apesar das conclusões mistas acerca de seu êxito enquanto uma ferramenta para análise de políticas, não obstante, o PPBS parece haver difundido entre administradores governamentais e entre a comunidade acadêmica os procedimentos sistemáticos para provar rigorosamente as alternativas de políticas (DUNN, 1994, p.49).

Segundo Garson (1996), essa visão teria alcançado seu apogeu com a introdução do sistema PPBS (*Program-Planing-Budgeting-Systems*) durante o período do governo de Kennedy e Johnson, o qual corresponderia ao elemento mais propriamente científico encontrado nos postulados de Lasswell. Nesse sentido, destaca que

El éxito de los economistas fue otra fuerza más en favor de la tradición sinóptica. El punto culminante de esta tendencia fue la adopción del Sistema de Planeación y Presupuestación por Programa (PPBS/por sus siglas en inglés) durante los años de Kennedy y Johnson, años de un sustancial incremento del número de economistas en el gobierno dedicados a la elaboración de la política federal (Amacher, Tollison y Willet, eds., 1976: 37). Aunque años después se descartó al PPBS, la metodología del análisis costo beneficio y de evaluación de programas fue, en muchos círculos gubernamentales, sinónimo de análisis de políticas (GARSON, 1996, p.160).

Na mesma direção, Majone (1996, p. 343) destacando a perspectiva racionalista (analítica) que vigorou durante algum tempo a análise de políticas públicas nos anos 50 e anos 60, afirma que

La visión convencional del análisis fue sintetizada a principios de los cincuenta en la *Corporación Rand* y parecidos "tanques de pensamiento", interesados en las políticas. Se trata de un compuesto conceptual que incluye elementos de investigación de operaciones y ciencias administrativas, de microeconomía y teoría de decisiones, con una rociada de ciencia social y de la conducta. Una línea continua de desarrollo une los primeros estudios de operaciones militares e industriales, de estrategia y logística, con las preocupaciones más globales del análisis de sistemas en los años sesenta y buena parte del actual análisis de políticas. La eficiencia técnica como meta o criterio de elección fue reemplazada por la eficiencia económica que, a su vez, ha sido atemperada con consideraciones de equidad y factibilidad política. No obstante, el original marco de referencia analítico todavía es claramente reconocible y vigente, aunque se haya modificado la atención inicial a los problemas de asignación de recursos. En términos de la visión recibida, resultan sinónimos la hechura ideal de las políticas, la toma de decisiones racional, la solución racional de los problemas y el análisis de políticas.'

Destacando a importância desse movimento para o desenvolvimento do EAn, Pérez Sánchez (2005) afirma que esta nova orientação foi posteriormente reforçada pelo desenvolvimento de estudos promovidos por organizações não-governamentais. Em suas próprias palavras,

[...] esto ocurrió, en primer lugar, por la creciente insatisfacción con el tipo de estudios existentes sobre políticas; segundo, porque la metodología estaba avanzando, as técnicas estadísticas eran más eficaces, y el potencial para realizar análisis matemáticos por ordenador se hizo evidente; y finalmente, porque había dinero para nacer este tipo de investigaciones.

Segundo Garson (1996), a partir dessa percepção autores como Fry e Tompkins propuseram que os estudos em políticas públicas poderiam e deveriam se basear em outras fontes de informação e não somente em abordagens quantitativas e sistêmicas.

Como cada vez que se estabelece uma corrente tende a se gerar uma contracorrente, concomitantemente ao movimento da visão sinóptica que predominava na análise de políticas públicas na administração pública dos EUA nos anos 50 e 60, a contracorrente denominada de 'visão antisinóptica', prevalecia entre os pesquisadores de ciência política. Segundo Garson (1996, p.162), os enfoques

[...] antisinópticos suscitaban cuestiones teóricas muy atractivas para los académicos, pero únicamente los enfoques sinópticos de los científicos sociales podían aportar algo que los usuarios gubernamentales querrían comprar. Dada la herencia de la planeación, la fuerza impulsora del conductismo, el éxito de los economistas y los buenos resultados de la investigación del mercado entre los usuarios gubernamentales, es muy difícil que resulten sorprendentes los hallazgos de Fry y Tompkins; es decir, las orientaciones empírico-analíticas están fuertemente representadas en los programas norteamericanos de políticas públicas

Correspondendo ao elemento humanístico de '*las ciencia de políticas*' desenvolvidas por Lasswell, vários autores desenvolveram seus pressupostos teórico-metodológicos, na perspectiva de superar a quantificação e racionalização do processo de elaboração de políticas públicas. Entre os que defendiam a visão antisinóptica é possível citar Dahl, Lindbolm, March e Simon. Nas palavras de Garson (1996, p.162), a 'visão antisinoptica'

[...] nunca ha sido un movimiento intelectual unitario de gran consenso, pero es unánime en el punto de la imposibilidad de los métodos racional-exhaustivos, debido a límites insuperables en los requerimientos de información y a la intrusión de las cuestiones de valor en el proceso de elaboración de la política

Concomitantemente à disputa entre a 'visão sinopitca' e a 'visão antisinoptica', observou-se também que a visão Lassweriana em conceber uma ciência que teria como base a interdisciplinaridade entre acadêmicos, as necessidades de governo e o desenvolvimento teórico, encontrou uma grande resistência por parte dos acadêmicos.

Nesse sentido, observa-se um movimento contrário às idéias iniciais de Lasswell, no qual, segundo Garson (1996), a análise de políticas se reduziu a uma produção teórica que respondia aos objetivos governamentais. Essa perspectiva da

análise de política, denominada por Horowitz e Katz de '*enfoque ancilar*', foi sendo desenvolvida até aproximadamente os anos 70 e foi realimentada pelo ressurgimento das Ciências Sociais aplicada, que se encontravam amplamente desenvolvida no âmbito governamental. Para Garson (1996, p.167) o '*enfoque ancilar*' era "mas emparentado con el trabajo de aplicación industrial que con investigación académica".

Nesse período, vários acadêmicos comercializavam as análises de política e ofereciam informações sobre o Estado, que consideravam apenas as demandas do governo federal. Ao desenvolverem seus estudos, reforçavam a 'visão sinóptica' da análise. O que suscitava críticas severas por parte de outros acadêmicos que acreditavam na possibilidade de desenvolver um estudo sobre as políticas com uma perspectiva mais crítica e através de uma abordagem interdisciplinar.

É interessante destacar, neste sentido, a observação de Garson (1996, p.168) de que "cada una de estas críticas al enfoque ancilar replantea a su manera las cuestiones relativas al análisis de políticas como ciencia social, ya anticipadas, años antes, por Merriam y Lasswell".

Desde o período que se iniciam as análises de políticas baseadas nos postulados de Lasswell até a década de 70, boa parte do que foi realizado por acadêmicos como Quade, Mac Rae, Scott y Shore, pode ser visualizada como uma atividade que atendia aos interesses do governo (enfoque ancilar) e se mantinha dentro dos limites da visão sinóptica.

O '*enfoque ancilar*' desenvolvido pelos acadêmicos desperdiçava a capacidade crítica e tendia a enfraquecer a possibilidade de desenvolver um enfoque de análise de política organizado como um movimento interdisciplinar. Com o movimento contrário ao '*enfoque ancilar*', surgem perspectivas mais amplas, que apontavam para a necessidade de desenvolver análises mais críticas e fundamentadas na interdisciplinaridade e que promovessem uma maior flexibilidade no entendimento e produção de informação. Em relação à dualidade na qual se inserem os estudos de análise de políticas, Garson (1996, p.172) afirma que o

[...] debate entre las tradiciones sinóptica y antisinóptica, entre las escuelas empírico-analítica y neopluralista, y entre el análisis de políticas como una ciencia o como un arte, es un debate que tiende a

oscurecer una consideración razonada del alcance propio de la disciplina.

Segundo Roth Deubel (2006a), durante o período que abrange os anos 50 e 60 a 'ciência econômica' foi responsável pela maioria das explicações das políticas públicas. O que levou a que fossem ressaltados os fatores de ordem econômica e deixados em segundo plano os relacionados à ordem social e política.

Diante desse contexto, e na perspectiva de superar esse 'imperialismo econômico' que já não estava dando conta das causas, variações e opções das políticas públicas, surgiram questionamentos a respeito da importância das atividades políticas. As perguntas relacionadas à 'quem governa' e 'como governa' foram sendo gradativamente substituídas pelos questionamentos referentes a 'como e quem' elabora as políticas públicas. Essa nova forma de entender o processo da ação governamental através da ação concreta do Estado e de compreender uma política pública através do entendimento da relação entre o Estado e suas ações (ou não-ações) com a sociedade para a resolução de problemas públicos, foi ganhando importância.

De ahí surgió una pregunta capital: *¿Does politics matter?* (Sharpe, Newton, 1984) ¿Tiene importancia la actividad política? Esta pregunta, fundamental, por no decir vital, para la disciplina politológica, va a polarizar el debate y las investigaciones sobre el tema de los factores determinantes de las políticas públicas y, a la postre, sobre el papel del Estado. De estos debates – enriquecidos, de un lado, por una gran cantidad de investigaciones empíricas y, del otro, por la tradición europea de reflexión sobre el Estado como institución que trasciende la sociedad – va a aparecer progresivamente un enfoque específico, con sus métodos y herramientas de investigación propios, llamado *policy analysis* o análisis de las políticas públicas (MÉNY e THOENIG, 1992, p.13-15 apud ROTH DEUBEL, 2006a, p.14-15).

Roth Deubel (2006a) afirma que é partir dos anos 60 que as ações públicas se tornaram efetivamente o centro de interesse dos cientistas sociais. Segundo Lorenzo (2005), até esse período ainda predominava na comunidade científica a idéia de que a aproximação das ciências sociais com os problemas públicos poderia influenciar positivamente e contribuir para o êxito da ação do governo.

Associado a essa mudança, a percepção do fracasso de diversos programas públicos que foram implementados durante esta década possibilitou uma maior aproximação do campo a uma perspectiva mais crítica e analítica.

Segundo Lasswell (1996b), ao longo dos anos 60 e 70 a concepção de “*la ciencia de políticas*” foi sendo aperfeiçoada e estendida. As ‘ciencias de la política’ se ocupariam *a posteriori* do conhecimento ‘*del*’ y ‘*en*’ (*knowledge of and in*) processo da tomada de decisão. É justamente essa ênfase, que as diferenciariam de outras formas de atividades intelectuais. Nesse sentido, se “*interesan en la importancia del conocimiento de la decisión y dentro de la decisión*”.

Si resumimos el desarrollo contemporáneo de las *policy sciences*, podemos definir las provisionalmente como ciencias interesadas en el conocimiento del proceso de decisión y en el proceso de decisión. El científico de políticas, en tanto profesional, trata de obtener y dominar las habilidades necesarias para lograr decisiones ilustradas en el orden público y civil. En tanto profesional cultiva el interés disciplinado del científico por lo empírico, pero busca alcanzar una síntesis óptima de las diversas habilidades científicas con el fin de contribuir a la invención de una teoría y una práctica confiables para la solución de problemas en el marco del interés público (LASSWELL, 1996b, p.117)

Ainda em relação aos estudos de políticas públicas desenvolvidos por volta dos anos 50 e 60, Parra Ramirez (2003) e Roth Deubel (2006a) afirmam que nesse período as políticas públicas eram consideradas como um resultado da ação do governo e produto da atividade política (*politics*), quando o Estado selecionava as demandas e implementava as ações e serviços. Partindo desse entendimento, os cientistas estariam interessados em ajudar o *policy making*. Segundo Roth Deubel (2006a, p.14) eles se preocupavam

[...] por un lado con una interrogación pragmática: ¿cómo lograr, a partir de los intereses constituidos, la implementación de las «buenas» políticas, eficaces y eficientes? Se trataba de diseñar la buena metodología – las recetas – para lograr el «buen gobierno». Esta preocupación correspondió a las orientaciones de la corriente llamada *policy science*. [...] Por otro lado, la fascinación por los métodos explicativos cuantitativos desarrollados por los economistas y el desdén de éstos por todo lo que no era cuantificable, tendía, de hecho, a excluir el factor político de las explicaciones relativas a las políticas públicas. Los economistas, ayudados en esto por un cierto

marxismo ortodoxo, buscaban las causas de las variaciones de políticas públicas en los factores económicos ante todo.

Já a partir dos anos 70, nos Estados Unidos, os estudos orientados para as políticas públicas no âmbito das Ciências Sociais estavam em grande parte institucionalizados. Verifica-se, então, a criação de vários grupos de estudos⁴⁵ nas diversas disciplinas que tinham por objetivo produzir conhecimento em política, que originaram organizações específicas voltadas para pesquisa aplicada na área. Algumas delas, pela influência que tiveram nesse processo, são mencionadas pelos autores que pesquisei: a Organização de Estudos de Política (Ciência Política), a Sociedade para o Estudo de Problemas Sociais (Sociologia), e a Sociedade para o Estudo Psicológico de Assuntos Sociais (Psicologia)⁴⁶. Nesse mesmo período, nas principais universidades foram criados programas de pós-graduação em *policy analysis* com o objetivo de capacitar os especialistas em análise de políticas públicas que começavam a ser demandados pelas agências de governo norte-americanas.

Em Washington e na maioria das capitais dos Estados o "analista de política" se tornou uma descrição de cargo oficial, enquanto unidades especiais dedicaram à análise de política foi estabelecido ao longo do governo federal e na maioria dos Estados (DUNN, 1994, p.50).

Segundo Roth Deubel (2006a), foi nos anos 80 que o interesse em estudar e entender as ações públicas obteve '*una acogida casi que planetária*'. Porém, como destaca, esses estudos só viriam a ganhar fôlego na América Latina quase que 30 anos após .

Ainda nos anos 80, o estudo sobre as políticas públicas avançou mais um passo em direção à sua institucionalização dentro da área de Ciências Sociais. Isso ocorreu a partir da criação de associações de profissionais multidisciplinares que promoviam estudos e conferências acerca das pesquisas realizadas na área de

⁴⁵ Cf. Dunn (1994).

⁴⁶ Os termos originais em inglês são: *Policy Studies Organization (Political Science)*, *the Society for the Study of Social Problems (Sociology)*, and *the Society for the Psychological Study of Social Issues (Psychology)*.

políticas públicas e publicavam seus estudos através das revistas especializadas⁴⁷. Nessa década, a análise de política se tornou uma das grandes indústrias do conhecimento dos EUA (Dunn, 1994, p.50).

Para Vargas Velásquez (2001, p.97), o estudo das políticas públicas contemporâneo surge ao lado da expansão das responsabilidades do Estado e da sua capacidade acadêmica; que por sua vez cresceu ao amparo da concepção e posta em prática de importantes programas públicos. Desta forma a análise de políticas públicas surge como um complemento aos enfoques tradicionais

[...] para estudiar la administración pública. Los dos grandes paradigmas clásicos que abordan la administración pública, el liberal y el marxista, a pesar de partir de presupuestos teórico-analíticos diferentes, coincidían en considerar la administración pública como sujeta al poder político, es decir sin ninguna autonomía, funcionando según reglas propias y con una estructura jerárquica unitaria. Posteriormente Max Weber hará una gran contribución a la comprensión de la administración pública al considerarla como el instrumento privilegiado de la dominación legítima y concebirla como una institución y una organización”.

Destacando o percurso do processo de conformação do EAn, Pérez Sánchez (2005, p. 39) destaca que a análise de políticas públicas

[...] ha sufrido una enorme transformación desde aquel momento de la historia en el que se hizo explícito el estudio de la conexión entre conocimiento y acción. La evolución histórica y conceptual de esta disciplina nos muestra cómo ha pasado por el dominio de varias y muy diferentes ciencias, Ciencia Política y Administración Pública, Economía, Matemáticas, cada una de ellas ha dejado, por período una impronta que le ha hecho desviarse de los tipos de análisis fundamentales. Afortunadamente el *Policy Analysis*, como disciplina en continuo avance, ha vuelto a considerar explícitamente dimensiones normativas y políticas.

Como é possível perceber o EAn foi desenvolvido através de um longo processo de amadurecimento que o foi conformando, pouco a pouco, a partir da

⁴⁷ Association for Public Policy and Management (*Economics and Political Science*), Society for Socio-Economics (*Sociology and Economics*), *Journal of Policy Analysis and Management*, que reuniu duas revistas criadas anteriormente (*Public Policy* e *Policy Analysis*). A nova revista ampliou e aprofundou o campo daquelas inauguradas nos anos de 1970s e começo dos 1980, incluindo a *Policy Sciences*, o *Policy Studies Journal* e o *Policy Studies Review*.

contribuição de várias disciplinas das Ciências Sociais.

Como foi visto até aqui, o estudo das políticas públicas enquanto unidade de análise se detinha inicialmente na conduta da ação humana nas decisões em políticas. Após um longo processo, ele atualmente encontra uma variedade de ferramentas e instrumentos metodológicos com o objetivo de entender a política pública, o Estado em ação e sua relação com a sociedade democrática. Na próxima seção deste capítulo, me deterei nos aspectos conceituais e metodológicos do EAn.

3.3 O conceito de Análise de Políticas

O EAn se desenvolveu inicialmente nos EUA, de onde foi se difundindo para o continente europeu. Ora apareceu como uma disciplina, ora como um campo de conhecimento. Seu desenvolvimento se relaciona com uma redefinição do papel do Estado na economia, que colocou em destaque a importância dos processos políticos, e ocorreu a partir da necessidade ampliar o entendimento a respeito das relações entre Estado e sociedade e das ações do Estado para o atendimento de demandas sociais cada vez mais complexas.

O EAn está baseado no corpo de conhecimento interdisciplinar denominado nos países de língua inglesa de '*policy analysis*' ou '*policy studies*', que agrega elementos de diferentes Ciências Sociais. Na realidade, muitos dos conceitos e ferramentas analíticas necessárias para o desenvolvimento da análise de uma política pública que são apresentadas nesta seção foram desenvolvidos no âmbito desse corpo de conhecimento interdisciplinar.

Na literatura pesquisada aparece uma variedade de definições acerca do conceito da análise de políticas públicas. Uma das mais conhecidas e citadas, é a formulada por Dye (1992). De forma direta e abrangente, ele afirma que a análise de políticas públicas é uma investigação sistemática que estuda sobre o que os governos fazem, porque fazem e que a diferença que isso faz. Nesse sentido, o estudo das políticas públicas é uma descrição e explicação das causas e conseqüências das ações do governo.

De maneira mais detalhada, pode-se dizer que o EAn tem como objetivo descrever a política pública (entender o que o governo está fazendo ou não fazendo), indagar sobre as causas ou seus determinantes, questionar sobre os seus efeitos, processos, e comportamentos ao elaborar políticas públicas (por que a política pública é o que é? Por que os governos fazem o que eles fazem?). E, por fim, analisar as conseqüências, ou impactos, de uma política pública (qual a diferença que a política pública faz nas vidas de pessoas?).

Para Dye (1992), o EAn compreende o 'conteúdo da política' através da: a) descrição, b) análise do impacto das forças econômicas e políticas; c) investigação sobre o efeito dos vários arranjos institucionais e processos políticos; d) avaliação das conseqüências das políticas públicas na sociedade, em termos dos efeitos esperados e ou inesperados.

Para Quade (1987), o EAn é uma forma de pesquisa que promove informações acerca de uma 'linha de ação aplicável' mostrando seus benefícios e conseqüências e que tem por objetivo ajudar o tomador de decisão a escolher a melhor decisão frente a uma situação particular. Nessa perspectiva, fazer a análise de uma política, segundo o autor, implica no uso da intuição e do julgamento como também da elaboração e síntese de novas alternativas, além do exame da política através da sua decomposição.

Nesse sentido, a análise de política pode ser aplicada tanto no processo da adoção de um determinado problema quanto para a análise do produto do mesmo. Para esse autor, a análise de política pode ajudar no aumento da eficiência operacional, no gerenciamento ambiental, na alocação de recursos, etc.

Bobrow e Dryzek (1987) cunham o conceito de "*policy analysis by design*" para designar o que aqui se denomina EAn. Esse conceito estaria associado à concepção de ferramentas que podem ser utilizadas no processo de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, acreditam que para produzir um conhecimento 'de dentro' e 'para' o processo de elaboração, deve-se lançar mão de abordagens⁴⁸ que possibilitem a constituição de um quadro mais claro

⁴⁸ Bobrow e Dryzek (1987) trabalham detalhadamente com algumas das diferentes abordagens das

desse processo que envolve uma série complexa de determinantes e interações e que possam ir além de explicar o passado ou prever o futuro.

Segundo esses autores, a opção pela utilização de abordagens ou perspectivas múltiplas para a análise de política é a mais adequada, dado que tende a permitir uma visão mais clara sobre os diferentes atores que atuam no processo decisório, sobre a influência dos ambientes externos (contexto) nesse processo e sobre as suas consequências em relação aos aspectos sociais. Além disso, tende a permitir uma compreensão sobre a dinâmica das ações que revelam os conflitos de interesses.

Segundo Dunn (1994), a análise de políticas públicas é uma atividade que busca conhecer e produzir conhecimento acerca do processo de elaboração de políticas (*policy making process*), investigando as suas causas e consequências, e o seu desempenho, com o objetivo de melhorar a eficiência das escolhas entre diversas alternativas de políticas (*policies*).

O EAn, para esse autor, é uma metodologia que usa um sistema de padrões, regras e procedimentos que analisam criticamente e comunicam informações acerca do que o autor chama de 'política relevante'. Esse enfoque, segundo Dunn (1994), integra elementos metodológicos e analíticos de múltiplas disciplinas, tais como sociologia, psicologia, economia e filosofia.

Para o autor, a análise de políticas possui duas dimensões complementares, mas que produzem conhecimentos diferentes acerca de uma política. A dimensão descritiva que proporciona o conhecimento sobre as causas e consequências das políticas públicas e a dimensão normativa (ou de valor) que produz o conhecimento acerca do valor das políticas no presente, no passado ou para as gerações futuras. Nesse sentido, a análise de uma política permite a criação de conhecimento numa perspectiva crítica orientado a melhorar a eficiência das escolhas entre as diversas alternativas de políticas.

políticas públicas, destacando-se: a escolha pública (*public choice*), a estrutura social (*social structure*) e a filosofia política (*political philosophy*).

No entanto, esse conhecimento recorre a 'convicções plausivelmente verdadeiras'. Isso significa dizer que a complexidade própria do processo de formulação de uma política e a sua implementação promovem condições necessárias mas não suficientes para gerar reivindicações (argumentos) capazes de serem considerados 'uma certeza absoluta' ou uma 'verdade absoluta'.

Bazua e Valenti (1993, p.33) afirmam que os estudos que têm as políticas públicas como objeto de análise podem ser realizados através de duas maneiras, '*discursivas modelicamente*', que são articuladas entre si. A primeira, denominada pelos autores de análise de políticas (*policy analysis*) e a segunda chamada de estudo de elaboração de políticas (*policy making studies* ou *policy research*). Ambas promovem conhecimento acerca das políticas públicas, sendo que a primeira investiga as políticas antes de serem implementadas, com o objetivo de escolher a política mais adequada dentro de um rol de possibilidades de políticas (alternativas) que podem resolver os problemas considerados públicos. E, a segunda, se preocupa com a política que foi colocada em prática, ou seja, que foi escolhida entre as demais e efetivamente implementada.

Os autores destacam, também, que a análise de política produz um conhecimento mais técnico do que científico enquanto que o estudo de elaboração de políticas é mais científico do que técnico. A distinção feita pelos autores, representa em suma '*ocupaciones intelectivas ou discursivas*' que buscam promover o conhecimento útil 'sobre' e 'para' as políticas públicas.

A discussão acerca dos vários termos associados ao EAn é também encontrada em Ham e Hill (1993). Os dois termos mais utilizados e destacados são 'estudos de políticas' e 'análise de políticas' que às vezes são utilizados com sentidos específicos e definidos diferentemente. Mas que podem ser utilizados de forma equivalente. Para eles, os diversos termos relacionados ao EAn podem ser encontrados na própria origem desse campo de estudo e na contribuição dos que a ele se têm dedicado.

Apesar disso, os autores defendem o termo análise de políticas como sendo o que envolve uma descrição mais adequada do campo de estudos de política

pública, pois abrange a ‘análise de política’ e a ‘análise para a política’. De acordo com Ham e Hill (1993) essa distinção é importante pois chama atenção para a ‘análise de política’ como uma atividade acadêmica preocupada com o avanço da compreensão do processo de elaboração de uma dada política (*policy*) e a análise para a política como uma atividade que visa a prescrever como as políticas podem ser melhoradas.

Nesse sentido, discutindo o posicionamento de autores tais como Dye, Lasswell, Dror, Wildavsky, Meltner, Hogwood e Gunn, no que diz respeito à definição da análise de políticas, Ham e Hill (1993) afirmam que o EAn, pode ser entendido como a descrição e compreensão das atividades desenvolvidas pelo governo bem como do ambiente no qual a política está inserida. Indicam que qualquer análise de política deve levar em consideração as inter-relações entre o Estado, a economia e a sociedade para o seu cabal entendimento. A análise de políticas é portanto uma atividade descritiva e prescritiva que está preocupada tanto com o planejamento de uma política (*policy*) quanto com o contexto político (*politics*) que a envolve e interessa-se pelas descrições e explicações das causas e conseqüências da ação do governo. Logo, a efetividade de uma dada política e de seu processo de elaboração não pode ser averiguada independentemente da análise da distribuição de poder entre os diversos atores que fazem parte do sistema político.

Então, para Ham e Hill (1993, p.11) o EAn possui o objetivo de proporcionar, tanto o entendimento acerca dos aspectos mais gerais da política e do seu processo de elaboração, quanto a prescrição de como ela pode ser melhorada. Destacando a multidisciplinaridade do enfoque, eles afirmam que o propósito da análise de política “é recorrer às idéias de uma série de disciplinas diferentes a fim de interpretar as causas e conseqüências da ação do governo, em particular ao direcionar a sua atenção ao processo de formulação de política⁴⁹”

Subirats (1994), diferentemente dos autores acima citados, não se dedica a definir em que consiste a análise de políticas públicas. Ele se preocupa mais em estabelecer a relação entre a necessidade de utilizar o instrumental de análise para entender a realidade político-administrativa e a melhora que esse tipo de enfoque pode

⁴⁹ Toads as citações de Ham e Hill (1993) são traduções do texto original em inglês.

proporcionar ao funcionamento da ação do governo. Pois é dessa maneira que seria possível visualizar o processo de elaboração e desenvolvimento das políticas públicas e o 'emaranhado' de atores que tentam influenciá-las (ou as influenciam), bem como averiguar dos seus resultados.

Nessa perspectiva, esse autor recorre ao modelo de análise proposto por Dunn e destaca que o EAn pode ser utilizado para averiguar porque um problema foi escolhido como prioritário para receber atenção do poder público, quais os objetivos que são traçados, como as ações foram colocadas em prática, quais os resultados obtidos dessas ações (que ele denomina de política pública). Subirats (1994, p.10) afirma que “la variable independiente que nos deberá interesar conocer y analizar será a la política pública diseñada, puesta en practica y juzgada en sus resultados”.

Landau (1996) considerando que toda política pública é uma atividade que visa a resolver problemas públicos e tem a intenção de dirigir cursos de ação futuros (havendo portanto a possibilidade de erros ou acertos em relação ao que foi anteriormente determinado), afirma que a análise de políticas é concebida como uma ciência social aplicada que tem como um dos seus primeiros objetivos a prevenção e a eliminação do erro. Partindo dessa idéia, a análise de políticas públicas “*es una busqueda del error a largo de todo el camino [...] Su tarea es poner en prueba cualquier política a fin de prevenir el error y aprender a corregirlo* (LANDAU, 1996, p.280)”.

Guerrero (1997), para estabelecer um entendimento acerca do que realmente aborda o enfoque de análise de políticas públicas recorre às definições propostas por Dye e Dunn. Ao resgatar as concepções de análise de políticas desses autores, afirma que o objetivo dos estudos das políticas tem sido o de promover informações para os “fazedores de política”. Partindo desse ponto de vista e parafraseando Dunn, o autor afirma que a análise de políticas públicas é um processo que busca produzir conhecimento ‘de’ e ‘no’ processo de elaboração de políticas públicas.

Diversamente dos autores acima citados, Bardach (1998, p.14) em seu livro intitulado *Los ocho pasos para a análise de políticas públicas*, se preocupa mais

em estabelecer uma metodologia de análise denominada “*el camino de los ocho pasos*” do que propriamente definir o que seja a análise de políticas públicas. Sem a pretensão de propor uma definição ou discutir sobre a diversidade conceitual que permeia o campo, o autor afirma que o EAn é uma atividade “*política (politics) y social*” que examina o processo de elaboração das políticas. Para ele, o EAn pode ser considerado muito mais uma arte do que uma ciência, pois o analista de política além de se basear no método científico para a pesquisa também utiliza a sua intuição.

Também trazendo contribuições acerca da definição de EAn, Frey (2000) menciona definições de autores tais como Windhoff-Heritier e Wollmann com o objetivo de aproximar o campo ao contexto brasileiro. Ambos os autores citados por Frey (2000) apontam para a análise de políticas como sendo uma investigação que possui um potencial analítico capaz de verificar o processo político (*politics*) que envolve uma política pública, os conteúdos das políticas (*policy*) e a inter-relação entre as instituições políticas (*polity*).

Na perspectiva de superar uma visão dicotômica dos estudos de políticas públicas, onde ora se deu prioridade à dimensão institucional (*polity*) ora se enfatizou a dimensão político-processual (*politics*), Frey (2000) ressalta que para efeito de análise essas dimensões “são entrelaçadas e se influenciam”. Ou seja, não se pode estudar a dimensão *policy* (política pública) sem atentar para as dimensões de *politics* e de *polity*. Deste modo, a análise de políticas possibilita tratar a dimensão material (*policy*) conjuntamente com as duas dimensões anteriores.

Outro autor que traz uma contribuição significativa acerca da conceituação do EAn é Vargas Velásquez (2001). Para ele, o EAn vem complementar as perspectivas dos estudos em políticas públicas chamadas por ele de tradicionais⁵⁰ que visam a compreender o fenômeno burocrático-administrativo. Por ser uma perspectiva que possui a política pública como foco de análise, o EAn tem a intenção de fazer um aporte mais dinâmico ao estudo do processo pelo qual, e no qual, as políticas públicas são conformadas.

⁵⁰ Para Vargas Velásquez (2001) existem dois grandes paradigmas que estudam a administração pública: o neoliberal e o marxista.

Segundo ele, o EAn aborda a administração pública em ação, observando a relação entre Estado e sociedade e dando ênfase '*al momento estatal-administrativo*'. Reconhecendo prioritariamente, ademais, que a política pública é o resultado das relações (pressões, acordos e negociações) entre o aparato estatal (a complexa organização social), em seu interior, e dela com os diversos atores da sociedade.

Para esse autor, o enfoque de análise de políticas públicas estabelece cinco aportes ou rupturas que a caracteriza e que a difere de outros enfoques que estudam as políticas públicas. São eles: a) não concebe a administração pública como submetida ao poder político (*politics*), b) concebe a administração pública como uma "multitud de organizaciones diferenciadas en subconjuntos (VARGAS VELASQUEZ, 2001, p.98)"; c) considera as inter-relações mútuas entre sociedade civil, administração pública e sistema político; d) considera que a administração pública possui uma dupla legitimidade. A primeira deriva-se dos "*procesos político-electorales*" e a segunda relaciona-se com a eficácia da prestação de serviços aos clientes ou usuários.

Para Vargas Velásquez (2001, p.99), o EAn considera a política pública como uma unidade de análise e o aparato estatal como uma "organización social compleja". Possui, além disso, uma intenção explicativa, e não somente descritiva. Utiliza-se de um aporte histórico a partir do momento em que tem como objetivo a reconstrução do processo pelo qual passou a política pública e rompe com as barreiras que separam o sistema "político-administración pública-sociedad y busca interrelacionarlos alrededor del proceso desarrollado por la política pública".

Trabada (2003, p.67), revisando autores tais como Subirats e Sola, diz que para compreender uma política é necessário examinar o comportamento dos atores políticos envolvidos no processo de decisão, entender o conteúdo da mesma, averiguar como se deu sua implementação pelo poder público e avaliar os resultados obtidos. Nesse sentido, o EAn abrange o exame do conflitos de interesse que "interaccionan en el área que demarca cada política, las diferentes definiciones de los problemas a tratar, las diferentes racionalidades organizativas."

Segundo esse autor, existe uma variedade significativa de linhas mestras, que foram objeto de apreciação e elaboração de preceitos na literatura acerca do tema. Mas mesmo assim, é importante destacar que existe um nível razoável de acordo entre os autores quanto ao estudo das políticas públicas. Em suas próprias palavras, esse estudo se caracteriza por

1) Entender las políticas públicas como reflejo de proceso decisionales e implementación de las decisiones enmarcados en ejercicios múltiples de poder y racionalidad y desenvueltos en escenarios e instâncias públicas, por lo que son procesos que afectan a las instâncias del Estado y planteadas cuestiones de legalidad y legitimidad; 2) Las políticas son escenarios donde interaccionan, compiten y cooperan por recursos, programas y legitimidad, las instâncias públicas, los grupos representativos de interés y las organizaciones; 3) Los estudios de políticas públicas acostumbran a implicar cierta voluntad prescriptiva para mejorar a las propias políticas (TRABADA, 2003, p.68).

Pérez Sánchez (2005) destaca que a '*ciencia de las políticas*' (*policy analysis*), '*Estudios de las políticas*' (*policy studies*), são termos que descrevem o campo da análise de políticas públicas. Ela considera que essa variedade de nomenclaturas pode provocar certa confusão, mas destaca que o mais importante é que elas possibilitam um resgate da proposta original de Lasswell, uma vez que permitem diferenciar o campo de estudo entre a análise das políticas e análise para as políticas.

Mesmo assim, a autora acredita que caso se faça uma análise mais profunda a respeito dos significados '*encontramos poca consistencia en su empeño diferenciador*'. A partir dessa afirmação, alega que toda definição que foi produzida posteriormente diz o mesmo "la descripción y explicación de las causas y consecuencias de la acción del gobierno (PÉREZ SÁNCHEZ, 2005, p.58)".

Esta distinción presente desde los primeros escritos de Lasswell, nos lleva a prestar atención al significado de estos estudios; primero, como una actividad académica relativa al avance de la comprensión; y segundo, como una actividad aplicada principalmente a la contribución de soluciones para los problemas sociales (PÉREZ SÁNCHEZ, 2005, p.58).

Essa mesma autora recorre à definição de análise de políticas realizada por Thomas Dye em 1976 onde se afirma que esse tipo de estudo se preocupa em saber o que o governo faz, porque faz e quais os resultados que foram obtidos. Nesse sentido, destaca também as contribuições de Lasswell, Dror e Wildavsky, uma vez que esses autores se referem à análise de políticas como uma atividade que tem caráter descritivo e prescritivo, já que sua prática visa à melhoria do processo de elaboração de políticas públicas.

Para Pérez Sánchez (2005) o EAn pode ser praticado de diferentes formas e a opção sobre como realizar uma análise depende do interesse de quem analisa e do que será foco da análise. Entre as possibilidades de análise destacadas pela autora estão àqueles estudos que se interessam pela compreensão da política e aqueles que estão preocupados em fornecer informações para a melhoria da qualidade da política, assim como os que agregam as duas opções anteriormente apontadas. Perez Sanchez (2005, p.59) afirma, em resumo, que a análise de políticas pode ser categorizada em dois tipos de acordo com os elementos que a compõem, são eles: “*análisis de*’ y ‘*análisis para (en)*’ *las políticas*.”

Uma concepção diferente de análise de políticas públicas é a desenvolvida por Majone (2005) em seu livro intitulado *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Nele, o autor desenvolve uma concepção dialética da análise de políticas com a intenção de complementar o que denomina de “visão tradicional” que segundo ele enfatiza o caráter racional e sistêmico do processo de estruturação, seleção e elaboração das políticas públicas, relegando a um plano inferior o seu caráter político (*politics*).

Através do que chama de análise dialética, ele considera que a análise de política deve evidenciar o caráter político (*politics*) da política (*policy*). E que é necessário entender como o processo de argumentação e de persuasão como indissociável da ‘*deliberación pública*’ no qual se insere o processo de elaboração das políticas públicas. A análise teria, então, uma função argumentativa, em que as informações (evidências e argumentação) seriam utilizadas para o debate público e, conseqüentemente, para o debate sobre as políticas públicas. Ou seja, o diálogo entre

governo e sociedade é um artifício essencial para que haja o entendimento, a aceitação e o apoio dos cidadãos em relação às políticas, planos ou programas desenvolvidos pelo governo e sua administração.

No que diz respeito à sua concepção dialética de análise e ao processo de deliberação pública, o autor afirma que

[...] el análisis de política — como la dialéctica — contribuye a la deliberación pública mediante la crítica, la defensa y la educación. Un buen análisis de política es algo más que el mero examen de datos o un ejercicio de modelación; también provee normas para la argumentación y una estructura intelectual para el discurso público. [...] En un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el análisis - aun el análisis profesional — tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problemas que con el proceso de argumentación (MAJONE, 2005, 41).

Dessa forma, o diálogo entre governo e sociedade seria, então, um instrumento essencial para possibilitar o entendimento, a aceitação e o apoio dos cidadãos às políticas, planos ou programas desenvolvidos pelo governo e sua administração.

Roth Deubel (2006a, p.15), resgatando as contribuições de Dye Lagroye, Mény e Thoenig, para estabelecer sua própria definição de análise de políticas públicas, afirma que esse estudo se concebe como uma “*ciencia del Estado en acción*”. A análise de política seria, portanto, uma metodologia de pesquisa social que ao invés de centrar ou ter o Estado como *locus* investigativo, desloca o foco do estudo para a atividade concreta dos que governam; ou seja, as políticas públicas.

O EAn é entendido como um procedimento analítico capaz de reconstruir a política pública com o objetivo de identificar os atores que influenciam o processo de elaboração das políticas públicas e de esclarecer quais os interesses, valores, posições e objetivos desses atores.

Roth Deubel (2006a, p.27-28) assim como os outros autores, destaca o caráter prático e teórico do EAn e a seu potencial de contribuição para a melhoria da elaboração das políticas. E, também, seu procedimento de examinar os objetivos, os meios e as ações empreendidas pelo Estado, assim como os seus resultados. Em

suas próprias palavras, o EAn

[...] tiene como objeto de estudio, el conjunto de dispositivos conformado por: a) los objetivos colectivos que el Estado considera como deseables o necesarios, incluyendo el proceso de definición y formación de éstos, b) los medios y acciones procesados, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental, y, c) los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como las imprevistas.

As considerações apontadas até aqui não convergem para um único sentido acerca do EAn. Revelam, não obstante, o fato de que ele possui um caráter ao mesmo tempo descritivo, prescritivo e normativo. Elas sugerem, ademais, a necessidade de destacar outras de suas características. Em primeiro lugar, a de que o EAn é uma atividade multidisciplinar, que tem como objeto de estudo a política pública (entendida, esta, como situada na relação Estado-sociedade) e como meta a descrição e explicação das causas e conseqüências da atividade governamental.

Nesse sentido, o EAn inclui: a) a descrição do conteúdo da política pública, b) a compreensão do impacto das forças sociais sobre o conteúdo das políticas públicas; c) a análise das implicações que possuem os arranjos institucionais e os processos políticos (jogos de poder, atores sociais, etc.) nas políticas públicas, d) a análise das conseqüências das políticas públicas sobre o sistema político e, e) a avaliação do impacto das políticas públicas sobre a sociedade, tanto em termos das conseqüências esperadas como daquelas não esperadas.

Para que esse estudo seja levado adiante, o analista tem que dispor de 'ferramentas analíticas' capazes de auxiliá-lo. Dentre os referenciais analíticos usados para entender, a partir do estudo das políticas públicas, o fazer (ou o não fazer) do governo, o porquê ele faz o que faz e qual a diferença que isso faz (DYE,1992), é possível destacar o Ciclo da Política (*policy cycle*). Sua importância na construção de categorias de análise para a descrição dos procedimentos associados ao processo de elaboração de políticas tem sido enfatizada por diversos autores como, por exemplo, Frey (2000), Souza (2006), Trabada (2003), Pérez Sánchez (2005), Roth Deubel (2006a).

É por essa razão que a seguir se aborda em detalhe o conceito de Ciclo da Política Pública e a sua contribuição, enquanto ferramenta analítica, para permitir o estudo do processo de elaboração da política pública através da sua decomposição.

3.4 O Ciclo da Política como uma ferramenta analítica

Como foi visto na seção anterior, existe uma variedade significativa de conceitos sobre análise de políticas públicas. Essa diversidade também pode ser encontrada no que diz respeito aos insumos analíticos (ou ‘ferramentas analíticas’) ⁵¹ que são utilizados. Uma das ferramentas analíticas mais comuns encontradas na literatura é a da decomposição da política pública em fases ou etapas (daqui em diante momentos), ao longo do Ciclo da Política. Aqui o termo momento por representar um sentido mas condizente com a nossa noção de processo de elaboração de política será utilizado em substituição aos termos etapas ou fases que são utilizados pelos autores pesquisados.

No plano analítico ou teórico, a decomposição de uma política através de um ‘ciclo’ composto por momentos aparece na literatura ora como um processo que representa ‘a vida real’ de uma política pública, ora como um recorte analítico que idealiza ‘a vida’ de uma política (visão defendida nesta Tese).

Ambas as perspectivas foram fortemente desenvolvidas na literatura que abarca os estudos das políticas enquanto unidade de análise e foram destacadas por Trabada (2003). Segundo ele a decomposição da política em fases ou etapas pode ser vista a partir de duas vertentes. A primeira denominada de visão clássica do Ciclo da Política, e também conhecida como Modelo Seqüencial, vislumbra que uma política é construída em um ciclo seqüencial e linear através de etapas (momentos) que ocorrem sucessivamente e que de fato acontece uma após a outra dentro de

⁵¹ Uma das ferramentas analíticas para entender o processo de elaboração de uma política pública, foi proposta por Theodore Lowi. Cf. Trabada (2003), Pérez Sánchez (2005), Roth Deubel (2006a).

funcionamento dinâmico do sistema político⁵².

Segundo Trabada (2003, p.69) os autores que comungam dessa vertente teórica são Meny e Thoenig, Dye e Anderson e destacam que o processo de elaboração de política é realizado através de fases (momentos) que ocorrem de maneira sucessiva, seqüencialmente organizadas e racionais e que são denominadas de forma geral de *“identificación, formulación, decisión, implementación, evaluación y terminación”*.

No segundo sentido a decomposição da política é entendida como uma ferramenta de análise e utilizada para compreensão do processo de elaboração de uma política pública. Em relação à decomposição para a análise, Trabada (2003) afirma que essa perspectiva é uma crítica a visão seqüencial clássica da elaboração de uma política pública e essa perspectiva é defendida por Lindblom, Hogwood e Gun, Wildavsky, e Woodhouse. Trabada (2003, p.69) ainda afirma que conceber os momentos de uma política de maneira seqüencial e racional é pouco realista e, em sendo assim, deveriam servir apenas como um modelo normativo que permita analisar uma política e *“codificar y contar la confusa, circular, contraditória y conflictiva historia de una política.”*

Nesse sentido, o Ciclo da Política é propriamente um dispositivo analítico para o estudo de uma dada política, intelectualmente construído, para fins de modelação, ordenamento, explicação e prescrição do *policy-making* (processos pelos quais as políticas são produzidas) aqui traduzido para ‘processo de elaboração de política’. Como tal pertence a uma ordem mais lógica do que uma ordem cronológica.

Vale assinalar que o modelo heurístico do *policy cycle* é um tipo puro idealizador do processo político, na prática dificilmente este se dá de pleno acordo com o modelo. Porém, o fato de os processos políticos reais não corresponderem ao modelo teórico não indica necessariamente que o modelo seja inadequado para a explicação desses processos (FREY, 2000, p.226).

⁵² Para Trabada (2003, p.69), esse funcionamento corresponde à visão funcionalista clássica de “Almond e Powell (1978) que estabelece una visión secuencial de las políticas como un proceso que arranca en una demanda social articulada y agregada por los intereses de los diversos actores. Dicha demanda es respondida por una decisión política que formula una política concreta, que a su vez causa un conjunto de actuaciones administrativas y uso de los poderes públicos y finalmente deviene en la obtención de unos determinados outputs y outcomes”.

Separar uma política em momentos de elaboração é algo artificial que pode levar a um desvio de entendimento acerca do próprio processo uma vez que se pode dar a impressão de que se deve proceder etapa a etapa e que não é possível avançar para a próxima antes que se tenha vencido a etapa anterior. Uma separação analítica, no entanto, não deve ser confundida com uma separação real, uma seqüência cronológica. Em outras palavras, a distinção dos momentos de uma política não deve ser confundida com uma divisão que efetivamente aconteceria na realidade ou em uma seqüência temporal bem definida, porque aqui não se entende a representação descritiva de uma seqüência de tempos e fatos que efetivamente sucedem um após o outro.

Partindo desse pressuposto, como elemento metodológico essencial, é necessário conceber a política pública como um processo contínuo e dinâmico, que para efeito de análise é composta por diversos momentos. No que tange a análise desse processo é importante ressaltar que cada momento possui seus atores, restrições, decisões, desenvolvimento e resultados próprios, que influi nos demais e são afetadas pelo que acontece nos outros. Esses momentos denotam os componentes logicamente necessários e interdependentes de toda política, integrados como um processo e de nenhuma maneira eventos sucessivos e realmente separáveis. Na prática, os momentos podem sobrepor-se uns aos outros, antecipar-se ou atrasar-se ou até mesmo repetir-se.

Independentemente, de qual vertente os autores pertencem, na literatura pesquisada pode-se observar que existem diversos cortes analíticos, configurações ou terminológicos que visam descrever as etapas (momentos) do processo de elaboração de políticas públicas. Um desses modelos pode ser visto em Lindblom (1981).

Como procedimento de análise para o entendimento do processo de elaboração de políticas Lindblom (1981) propõe a sua separação no que considera seus componentes fundamentais. Disto resulta sua sugestão de que os seguintes momentos sejam observados: a) os diferentes problemas e reclamação, sociais ou de governo, chegam ao processo decisório e convertem-se em temas da agenda de

política dos dirigentes; b) as pessoas ou atores concretamente envolvidos com o processo concebem, ou descrevem estes temas objeto da ação governamental; c) planejam-se a ação futura, os riscos e potencialidades envolvidas, as alternativas, objetivos previstos e os resultados esperados; d) os administradores aplicam (implementam) a política formulada; e) uma determinada política pode ser avaliada, o que pressupõe a construção de metodologias específicas para este tipo de exame.

Esses cinco momentos apresentados por Lindblom (1981) são desdobrados por Hogwood e Gun (1984) em nove momentos que constituem uma política pública, são eles: escolha de assuntos para a definição da agenda, filtragem de assuntos (ou decidir como decidir), definição ou processamento do assunto, prospecção ou estudos dos desdobramentos futuros relativos ao assunto, definição de objetivos (resultados e prioridades da política), análise de opções ou alternativas para cursos de ação, implementação da política (incluindo seu monitoramento e controle), avaliação e revisão da política, manutenção, sucessão ou encerramento da política.

Dror (1983) propõe que todas as dezessete fases do processo de elaboração de política propostas por ele sejam apoiadas e interligadas por uma forte trama de comunicação e retroalimentação. Nessa acepção, os momentos para um *policy making* ótimo indicados por ele pode ser resumidos em: A - *Meta Policy making* (análise de valores sociais e de atores envolvidos; análise da realidade onde se pretende atuar; processamento de problemas; desenvolvimento de recursos; montagem do sistema de formulação de políticas; alocação e definição de problemas, valores e recursos; determinação da estratégia); B - *Policy making* (alocação de recursos; estabelecimento de metas operacionais; estabelecimento de priorização de valores; preparação de um conjunto de alternativas; análise de custos e benefícios futuros; identificação dos melhores resultados por alternativa; avaliação de custos e benefícios das melhores alternativas); C- *Post Policy making* (incentivo à implementação da política; execução da política; avaliação da formulação de Política).

Em Conde Bonfil (1998), pode se encontrar o modelo de elaboração de política proposto por Medina e Mejia que estabelecem uma decomposição similar a indicada por Anderson (in Trabada, 2003). Porém a nomenclatura dos momentos se

difere um pouco, são eles: gestação, formulação, decisão, implementação e avaliação dos resultados da política.

Canto Chac (1995) propõe de maneira mais geral os momentos da política que podem ser visualizadas da seguinte forma: agenda, análise de alternativas, decisão, implementação e avaliação. No entanto, segundo esse mesmo autor, cada momento também pode ser dividido em dimensões menores. Com isso é possível uma melhor definição a respeito do que está sendo estudado.

Frey (2000, p.226) destaca que o *policy cycle* parte do pressuposto de que o 'agir público' para a resolução de problemas é dividido em momentos parciais que correspondem a uma seqüência de elementos que podem ser examinadas no que diz "respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase." Deste modo, a decomposição de uma política é uma ferramenta útil pois permite vê-la por meio de uma análise processual e isso

[...] se deve ao fato de atribuir funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo, obtemos – mediante a comparação dos processos reais com o tipo puro – pontos de referência que nos fornecem pistas às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema (FREY, 2000, p.229).

Em relação aos momentos que compõe uma política, esse autor afirma que, em geral todos os modelos de Ciclo da Política apresentados, mesmo que sejam aparentemente diferentes, a decompõem em: formulação, implementação e avaliação. No entanto, sinaliza que para efeito de análise é pertinente uma subdivisão nas seguintes dimensões: formulação (percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão), implementação, avaliação e a eventual correção da ação.

Souza (2003, 2005, 2006) também destaca que o estudo feito através do modelo do Ciclo da Política pode ser promissor para a análise e compreensão de uma política pública. Os momentos que constitui uma política pública são: formulação (agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções), implementação e avaliação. Para ela, "esta tipologia vê a política pública como um

ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado (SOUZA, 2006, p.29)”.

A autora, ainda destaca que a subdivisão que caracteriza o momento de formulação pode gerar análises muito focadas no momento da definição de agenda (por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas). Isso porque, “algumas vertentes do Ciclo da Política focalizam mais os participantes do processo decisório, e outras, o processo de formulação da política pública (SOUZA, 2006, p.29)”. Deste modo, a análise da política pode ser comprometida por não atentar para toda a ação deliberativa do processo de elaboração, no qual cada participante e cada momento pode atuar como um incentivo ou como oposição a própria política.

Roth Deubel (2003, 2006a, 2006b) também destaca os momentos da política pública, assinalando que a mesma se desenvolve em um processo cíclico e reiterativo denominado de Ciclo da Política. Para esse autor, o Ciclo da Política proporciona a decomposição da política pública em cinco momentos assim denominados: identificação do problema, formulação de soluções, tomada de decisão, implementação e avaliação. Ele faz questão de demarcar que os momentos da política, não ocorrem de maneira tão ordenada e seqüencial quanto possa parecer. De fato a idéia de encadeamento de fatos que se sucedem é uma *“representación clásica, ideal y racional de la actividad política” e não condiz com a realidade.*

Mesmo tendo consciência de tal realidade e de suas limitações, o autor destaca a vantagem de usar o *policy cycle* e sua decomposição para o entendimento do processo de elaboração de uma política pública, pois proporciona a delimitação do objeto a ser estudado. Nesse sentido, Roth Deubel (2006, p.49) afirma que:

Esta clave de lectura tiene la ventaja (y la desventaja) de presentar la política pública como una sucesión de secuencias que corresponden a la representación clásica, ideal y racional de la actividad política con sus distintos enseñarios y actores. Además, el modelo, es suficientemente general como para permitir su utilización para cualquier política pública e facilita la delimitación del objeto de análisis. Debido a estas cualidades es frecuente que los mismos actores de las políticas públicas utilicen el *policy cycle* como un modelo normativo para la acción.

Todos os autores chamam a atenção para a existência de limitações ao processo de elaboração integral de uma política. Entre elas, são enfatizadas restrições como o tempo decorrido entre a decisão, a formulação e a verificação dos resultados obtidos; subordinação da avaliação à obtenção de informação qualificada e em tempo oportuno; e a preponderância de valores e diferenças de visão política no decorrer dos processos. Além disso, haveria que considerar outras notadamente importantes caso as políticas sejam geradas e implantadas em um ambiente marcado por uma grande desigualdade de poder e de capacidade de influência e de controle de cursos entre os diversos atores sociais. Isso por si só aponta para a dificuldade de adotar rigorosamente as proposições feitas pelos autores.

Independente dos diversos recortes ou terminologias e das possíveis dificuldades em utilizar o Ciclo da Política como ferramenta analítica, há uma conformidade entre os estudiosos no que diz respeito aos 'componentes' necessários e inter-relacionados que estão presentes em toda política pública. São eles: a existência de uma determinada situação para cuja modificação em um sentido desejado se elege e efetua um determinado curso de ação que produzem certos resultados mais ou menos diferentes daqueles desejados e, como consequência se é obrigado a revisar o curso da ação que foi eleito. Em outras palavras, de maneira geral, no que diz respeito à elaboração das políticas, pode-se afirmar que ela se inicia em um determinado momento, quando um assunto se transforma em uma questão problemática socialmente. Ou seja, quando o poder público ao 'perceber' a necessidade de tomar posição a respeito de um determinado assunto implementa ações que visam resolvê-lo.

É importante destacar, que em relação à decomposição de uma política pública em momentos, é possível identificar situações reais onde ocorrem os três momentos do Ciclo da Política: formulação, implementação e avaliação. Ainda que isso não ocorra, de forma predominante, é, interessante para analisar as políticas referi-las a esses três momentos do ciclo. Mais do que isso, para conceber um esquema analítico-conceitual que permita o estudo de uma política pública, é

conveniente a adoção de um modelo (ideal) do processo de elaboração de políticas públicas, baseado numa idéia de um ciclo que de política que integre estes três momentos.

Por fim, tomando como alicerce as várias possibilidades da decomposição da política feita pelos atores as seções que se seguem contemplam os três momentos consecutivamente: formulação (processo pelo qual as opções por políticas são desenvolvidas dentro do governo); implementação (processo pelo qual os governos põem as políticas em execução) e avaliação (processos pelos quais os resultados das políticas são monitorados pelos atores políticos e pelos cidadãos).

Para melhor visualização acerca dos momentos que compõe o processo de elaboração das políticas e que servem como recorte analítico para a análise de uma política pública, segue abaixo o Quadro 3. Nele é possível observar a diversidade da categorização feitas pelos autores pesquisados. Ora os autores fazem uma classificação mais geral, ora eles detalham cada momento na tentativa de demonstrar o 'movimento' pelo qual uma política pública passa em seu processo de elaboração.

Autor	Momentos
Lasswell (1971)	Inteligencia, promcoión, prescripción, invocación, aprlicació, terminación, evaluación (apud, DeLEON, 1997)
May e Wildavvsky (1977)	Fixação da agenda, análise da questão, implementação, avaliação, termino (apud AGUILAR VILLANUVA, 1996c)
Dror (1983)	A – Meta Policy making (análise de valores sociais e de atores envolvidos; análise da realidade onde se pretende atuar; processamento de problemas; desenvolvimento de recursos; montagem do sistema de formulação de políticas; alocação e definição de problemas, valores e recursos; determinação da estratégia); B - Policy making (alocação de recursos; estabelecimento de metas operacionais; estabelecimento de priorização de valores; preparação de um conjunto de alternativas; análise de custos e benefícios futuros; identificação dos melhores resultados por alternativa; avaliação de custos e benefícios das melhores alternativas); C - Post Policy making (incentivo à implementação da política; execução da política; avaliação da formulação de política).
Hogwood e Gunn (1984)	Estabelecimento da agenda (busca da questão), filtramento da questão, definição da questão, prognóstico, definição de objetivos, análise das opções, implementação, monitoramento e controle da política; avaliação; manutenção ou cancelamento da política.
Anderson (1984)	Identificação da agenda, formulação, adoção, implementação e avaliação (apud TRABADA, 2003)
Kigdon (1984)	Agenda, alternativas, escolha, implementação (apud VIANA, 1996)
Medina e Mejia (1993)	Gestação, formulação, decisão implementação e avaliação dos resultados (apud, CONDE BONFIL, 1998)
Canto Chac (1995)	Gestação (agenda, análise, alternativa); decisão (preferências do decisor, regras e procedimentos); implementação (preferências dos agentes, jogos de poder organizacional); avaliação (valoração e jogos de poder)
Frey (2000)	Percepção e definição de problemas, agenda-setting, elaboração de programas e decisão, implementação, avaliação e a eventual correção da ação.
Roth Deubel (2003, 2006a)	Identificação do problema, formulação de soluções, tomada de decisão, implementação e avaliação

Quadro 3 - Momentos do processo de elaboração e análise de política

3.5 A Formulação

Como se assinalou em seções precedentes, o estudo das políticas baseado no conceito de Ciclo da Política se desenvolve a partir da decomposição do processo de elaboração da política em momentos em que participam atores que tomam decisões, escolhem entre cursos possíveis e alcançam resultados característicos. Através dessa decomposição é possível reduzir a complexidade da análise do processo. Na prática, porém, esses momentos individualizados de acordo a uma concepção teórica podem se sobrepor, o que leva a que alguns autores o abordem de forma distinta.

No que se refere ao momento de formulação, existe, também, um tratamento distinto que implica, no caso de alguns autores na sua subdivisão em ‘sub-momentos’ O qual, inclusive, se processa de forma diferente, gerando uma considerável diversidade terminológica. Cada sub-momento pode, então, ser estudado separadamente, de modo a ressaltar a relação que existe entre eles e com os outros dois momentos do ciclo. Esse artifício analítico, há que ressaltar, não é adotado por todos os autores pesquisados.

São distintas as explicações oferecidas pelos autores pesquisados sobre o momento de formulação da política. A seguir apresento algumas delas.

Nas obras que se alinham com o EAn é possível encontrar os termos elaboração, formação e formulação de políticas públicas como sinônimos. Para efeito de análise e de melhor entendimento dos conteúdos que abordo, a distinção entre eles é necessária, pois possibilita uma maior clareza acerca do objeto a ser estudado. No meu entender, ‘formação’ é o mesmo a elaboração; e se refere a um processo que engloba os três momentos do Ciclo da Política: formulação, implementação e avaliação. E a formulação é um dos momentos que faz parte do processo de elaboração descrito anteriormente.

A formulação se inicia quando os atores políticos, Estado, instituições, etc., ‘conjuntamente’ (concordando ou não, barganhando ou não, etc.) definem qual

assunto fará parte da agenda e sofrerá interferência por parte do setor público tornando necessária a formulação de alternativas de política.

A formulação da política é o momento em que se estabelece uma 'fórmula'; onde se ordenam alternativas; onde se prescreve 'o como', 'o quando', 'o porquê'; e se exprime os resultados que se espera da política. Em outras palavras, é o momento no qual se estabelece como o 'assunto' escolhido será abordado e como será solucionado. É o momento da 'formulação' de alternativas para a solução do 'problema público'. Não obstante, deve-se considerar que ainda que o assunto tenha sido 'incluído' como merecedor de uma intervenção, existirá uma variedade de maneiras para resolvê-lo.

Esta seção trata de fenômenos interligados que se agrupa por intermédio do termo formulação e das dimensões a eles relacionadas: agenda de governo (*agenda setting*), tomada de decisão e jogo de poder. E parte de algumas perguntas: como se dá a formulação de uma política, como se constrói a agenda, como surgem os problemas de governo, como se dá a tomada de decisão, e como e quais os atores participam do processo?

Viana (1996) ao tratar do momento da formulação afirma que a formulação se refere ao processo de elaboração de alternativas e à escolha de uma delas e apresenta o conceito de 'formulação' como sinônimo ao de 'formação', tal como anteriormente apontado.

Rus Perez (1998), afirma que as etapas da política pública que antecedem o momento da implementação podem ser denominadas de 'formação de política', e que compreendem a constituição da agenda, a definição de interesses, a identificação de alternativas e a 'formulação da política'; quando as várias propostas se constituem em uma política (determinação das metas, dos objetivos, dos recursos e das estratégias de implementação). Assim procedendo, esse autor subdivide o denominado momento de formulação em submomentos, e chama um deles de formulação da política.

A exposição a respeito da distinção entre elaboração e formulação apontada acima, remete a outro aspecto que se relaciona com a dificuldade de

estabelecer quando se dá efetivamente o início do processo de formulação de uma política pública. Em relação a isso, Nelson (1996), afirma que a linha divisória entre os submomentos de formação da agenda e da determinação do assunto que leva à proposição de alternativas plausíveis (e a adoção de um delas), é tênue e complexa.

Roth Deubel (2006), concordando com Nelson (1996), aponta para a dificuldade em separar o submomento no qual ocorre a inscrição do problema na agenda de governo do processo de formulação de alternativas pois esses eles se encontram de tal modo misturados que é difícil separá-los.

A respeito do processo de formulação, Mondragón (2005, p. 131) afirma que, para efeito de análise, uma política inicia-se a partir do momento em que um assunto entra na agenda do governo. Posteriormente, passa-se para um estágio referente à formulação de alternativas para a solução do problema.

A formulação de alternativas é um dos mais importantes momentos do processo decisório, porque é quando se revelam as preferências dos atores e manifestam-se os seus interesses. As preferências são as alternativas de solução para um problema que cada ator defende e que, obviamente, o beneficiam. Portanto, no momento da formulação, cada ator terá sua preferência sobre como atacar a situação problema que foi identificada, de modo que a alternativa de solução selecionada seja aquela que atenda aos seus interesses.

Assim, dependendo da sua posição, os atores podem ter preferências muito diferentes no que diz respeito à melhor solução para um problema público. Nesse momento, cada um deles possui recursos de poder: influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos, organização, etc., que serão utilizados com o fim de fazer com que a solução que propõe seja aceita pelo poder público.

A formulação de uma dada política pública sugere que existe uma pluralidade de soluções para resolver ou abordar o problema público. E que a escolha dentre as alternativas possíveis não ocorre necessariamente de maneira racional. Ou seja, o processo de formulação da política pública implica sempre na escolha de soluções. Mas não implica, por mais racional que se apresente o processo de tomada

de decisão, que atenda a uma otimização de natureza econômica.

Vargas Velásquez (2001) afirma que a formulação é momento em que a 'proposta de política' aparece como um produto de uma negociação e conflito. E, como tal, implica em uma série de decisões abertas ou implícitas que não podem ser vistas como um ato isolado. Nesse sentido, o autor afirma que o momento de formulação onde as

[...] instituciones estatales o el sistema político institucional valoran las posibles alternativas, reciben presiones de los actores con poder (lo ideal sería que todos los actores involucrados pudieran participar en la definición, negociación y concertación) y, finalmente, llegan a la decisión.

Em relação à disputa entre os atores para que a alternativa que apresentam seja acatada, Roth Deubel (2006a) ressalta que ela implica a discussão das características da política pública que vai ser implementada, assim como os conceitos que a fundamentarão. Além dos parâmetros e indicadores que irão orientar o processo decisório. Nesse sentido os

[...] actores (políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos, morales, etc.) van a influir sobre el proceso de decisión a partir de sus intereses y recursos tanto materiales como ideológicos. La presencia de esa multitud de actores explica por que las decisiones no son siempre las más «racionales» o las más coherentes, sino el resultado de la confrontación entre actores (CHEVALLIER, 1986, p.453, apud, ROTH DEUBEL, 2006a, p.73).

Segundo ele, o processo de formulação de alternativas para a solução de um assunto público que está inscrito na agenda de governo é uma competição entre atores em defesa de seus interesses que pouco tem a ver com a idéia de decisão racional. Na verdade para esse autor, a decisão resultante “es el fruto de un largo y complejo proceso que poco tiene que ver con el esquema clásico de la decisión concebida como un acto lineal y basado en los postulados de libertad y racionalidad de quien la toma (ROTH DEUBEL, 2006a, p.75).

A partir da exposição acima, pode-se sinalizar que a política pode ser formulada no âmbito de um processo decisório pelos tomadores de decisão que pode

ser de forma 'democrática e participativa ou autoritária', 'de baixo para cima' ou de 'cima para baixo', de tipos extremos como o racional ou incremental, e mediante ajuste mútuo entre os atores intervenientes; com ou sem manipulação e com controle da agenda dos atores com maior poder, detalhadamente concebida ou deixada propositadamente incompleta.

A formulação exige compromissos por parte dos atores envolvidos que se expressam por meio do anúncio de resultados e metas governamentais para um dado problema. Independentemente da forma se processe, a formulação se inicia a partir da inclusão de um determinado assunto na agenda de governo.

3.5.1 A construção da agenda e problemas públicos

A construção da agenda é o processo pelo qual os assuntos chegam à atenção do governo e o seu estudo tem como objetivo compreender como surgem as demandas por uma política, como elas são articuladas por atores específicos e de que maneira emergem na agenda do governo.

As relações cotidianas entre a sociedade e o Estado tomam a forma de problemas e soluções, demandas e ofertas, necessidades e satisfações. A construção da agenda ou mais propriamente a inclusão ou não de um determinado assunto na agenda de governo revela o fato de que em função da assimetria existente na distribuição do poder, nem todas as questões se transformam em assuntos que serão objeto da ação governamental. Em outras palavras, nem todos os assuntos são introduzidos na agenda e elaborados a fim de darem lugar a uma política a ser implementada.

Em relação ao estudo da formação da agenda de governo, Nelson (1996) destaca que essa preocupação não é algo novo. Em realidade, segundo ela, o que existe é uma 'troca de rótulo', um novo nome para as inquietações relacionadas à definição de problemas, ao entendimento das atividades dos grupos de interesses e aos seus efeitos sobre as políticas públicas.

El proceso por medio del cual los conflictos y las preocupaciones llegan a recibir atención gubernamental y a ser candidatos de resolución en potencial por parte del sector público, se le ha denominado de formación o fijación de la agenda (NELSON, 1996, p.106).

Viana (1996) e Nelson (1996), utilizando-se dos pressupostos de Elder e Cobb, destacam que os estudos acerca da construção da agenda revelam a natureza da relação entre o meio social e o processo político.

Alvarez Diaz (1992) também ressalta a importância do estudo da construção da agenda e do processo de formulação de política, pois ele proporcionaria o entendimento acerca da incorporação de assuntos na agenda, na definição de alternativas e do modo como determinado assunto será tratado, uma vez que envolve uma contínua confrontação entre os diversos setores e atores envolvidos em tal processo. Nesse sentido, o autor afirma que a

[...] formación de la agenda es un punto políticamente crítico en el proceso de formación de políticas, en el que participan ciertos actores con montos variables de poder. La distribución desigual de poder determina tanto los temas de la agenda como la selección de la definición más adecuada del problema, e influye además en la viabilidad de la implementación de la política (ALVAREZ DIAZ, 1992, p.17)

Esse tipo de estudo, segundo Roth Deubel (2006a) está relacionado com a problemática política predominante em cada momento histórico. Nos anos 60, por exemplo, a preocupação era com o processo de implementação. Já nos anos 80, mudou o foco e se passou a criticar os aspectos relacionados ao corporativismo e à burocratização do Estado, dando ênfase ao processo de formação da agenda de governo. Em suas próprias palavras, o autor destaca que

[...] en los años ochenta, el centro de interés se desplazó hacia la problemática de la constitución de las agendas gubernamentales y de las configuraciones (sistemas, redes, comunidades) de actores que influyesen en las políticas públicas (ROTH DEUBEL, 2006a, p.16).

Em relação à necessidade de entender as aproximações acerca do conceito de agenda, Moreno Salazar (1993, p.13) afirma que compreender o que é a agenda de governo é importante para perceber de que “forma y qué contenido deberán reunir o reúnen de hecho los asuntos que están en la fase previa a una toma de decisión y formulación.”

Elder e Cobb (1996) definem a agenda de governo como um processo onde se estabelece qual dos diferentes assuntos ou problemas levantados irão chamar atenção do governo e poderão se tornar assunto de política pública. Aliás, quando se trata do tema agenda de governo (*agenda setting*) e sua tipologia, os autores Elder e Cobb são referências destacada na literatura.

Por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública. La importancia del proceso se debe principalmente a dos hechos. En primer lugar, la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos. En segundo lugar, los problemas de políticas públicas no son datos a priori, sino resultados de definiciones (ELDER e COBB, 1996, p.77).

Alvarez Diaz (1992, p. 25) afirma que o termo agenda se usa para fazer alusão ao “conjunto general de controversias políticas que entran dentro del rango de las que atañen y merecen la atención legítima de las autoridades públicas”.

Para Aguilar Villanueva (1996c, p.29), o conceito de agenda aparece na literatura como se referindo a um conjunto de “problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar”.

Ainda sobre o conceito de agenda, Roth Deubel (2006a, p.57), recorrendo a Padialeau, afirma que o termo agenda é utilizado para se referir ao “conjunto de problemas percebidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas”. E que devido à variedade e complexidade do ‘menu’ do Estado é difícil estabelecer com exatidão a noção de agenda, uma vez que este pode se referir a uma variedade de agendas que podem ser

especificadas a partir de categorias. Como exemplo, o autor cita a classificação de agenda segundo as instituições envolvidas: a agenda governamental, agenda legislativa, agenda administrativa, etc.

Viana (1996, p.07), ampliando o leque em relação ao conceito de agenda (*agenda setting*), apresenta a definição proposta por Kingdon. Para esse autor, a agenda é “o espaço de constituição da lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo ou cidadãos.” A partir dessa definição, a autora destaca que existem três tipos de agenda. A agenda sistêmica ou não-governamental, que é a lista de assuntos que “é há anos, preocupação do país, sem contudo merecer atenção do governo”. A segunda, denominada de agenda governamental, que contrariamente a anterior, é uma lista que engloba os problemas que fazem jus a atenção do governo. E a terceira, chamada de agenda de decisão ou agenda política é a lista de assuntos que estão ‘no limbo’; ou seja, aqueles sobre os quais se irá deliberar se irão ou não merecer a atenção do governo.

Aguilar Villanueva (1996c) recorre às contribuições de Elder e Cobb para apontar a existência de dois tipos de agenda e afirmam que essa distinção é necessária para mostrar como se dá a sua construção. O primeiro tipo, denominada de sistêmica, pública ou constitucional agrega todos os assuntos que são indicados pela comunidade política e que foram destacados como sendo merecedores de atenção pública enquanto que o segundo tipo de agenda denominado de agenda institucional, formal ou governamental engloba os assuntos ‘expressamente aprovados’ por um órgão governamental como sendo dignos de atenção.

Viana (1996), assim como Aguilar Villanueva (1996c), destaca que a agenda sistêmica possui assuntos de ordem mais abstrata, gerais e globais e são mais indicações do que definições de problemas a atender. Por outro lado, a agenda institucional tende a ser mais específica, concreta, indicando e definindo os problemas de maneira mais precisa. Dentro dessa acepção, nem sempre as agendas seguem caminhos parecidos e portanto podem existir discrepâncias consideráveis entre elas. E, quanto maiores as discrepâncias, maior a intensidade e frequência dos conflitos no sistema político. Em relação ao ‘hiato’ entre os dois tipos de agenda, as palavras de

Aguilar Villanueva (1996c, p.33-34) destacam que

[...] la distribución e interacción de las dos agendas plantea dos órdenes de cuestiones teóricas. El primero, relativo a la agenda sistémica, busca saber cómo determinados asuntos y problemas logran expandirse, obtener visibilidad y consenso general, alcanzar la calidad de "problema público". El segundo orden, relativo a la agenda específica del gobierno, busca saber cómo determinados asuntos e problemas, independientemente de si han despertado o no el reconocimiento e interés de toda comunidad política logran a tener atención de políticos o funcionarios y ser aceptados como objetos de su intervención.

Já Ortega Pérez e Ruiz Seisdedos (2005) trazem dois termos diferentes para se referir aos tipos de agenda anteriormente apontados. São eles: 'agenda conjuntural' e 'agenda política' que se equivalem consecutivamente à agenda sistêmica e agenda institucional ou governamental no mesmo sentido proposto por Cobb e Elder.

Ortega Pérez e Ruiz Seisdedos (2005, p.121) partem da mesma argumentação de Aguilar Villanueva (1996c) e Viana (1996) ao se referirem ao hiato entre os dois tipos de agenda. Eles afirmam que quanto maior for o hiato entre a 'agenda conjuntural' e a 'agenda política' "*más conflictivas serán esas relaciones*". As discussões pertinentes para o entendimento dessas duas esferas passam por questões do tipo: como as demandas, os problemas e as necessidades de grupos particulares se convertem em assuntos públicos? E ainda, como se dá o processo de decisão que leva o governo a decidir sobre sua agenda?

Cobb e Elder (1996) oferecem um modelo integrado do processo de formação de agenda e respondem aos aspectos anteriores ponderando inicialmente sobre como um assunto passa a ser fazer parte da agenda. Segundo eles, para que isso aconteça é necessário que os assuntos cumpram três requisitos: 1) que sejam objeto de atenção ampla ou, ao menos, de amplo conhecimento público; 2) que um grande número de pessoas acredite ser necessário algum tipo de ação para ele; 3) que aos olhos dos membros da comunidade, a ação seja competência de alguma entidade governamental.

Esses autores também afirmam que dificilmente um assunto chega à agenda de maneira accidental, ou seja, ele chega através de uma convergência ajustada entre pessoas, problemas, soluções e oportunidades de escolha. Mas sem dúvida, o fator com maior peso na configuração da agenda formal do governo é a força dos atores políticos que intervêm no processo.

Subirats (1994, p.54), utilizando os termos ‘agenda de governo’ ou ‘programa de governo’ como sendo sinônimos destaca que a agenda demonstra como um determinado problema é percebido pelo poder público e se torna um ‘problema público (*issue*)’. O autor ao abordar o processo de construção da agenda faz uma série de considerações a respeito do problema público; de como uma percepção inicial (problema, demanda, questões) se transforma em problema público que sofrerá a intervenção do poder público. Reconhecendo que nem todas as questões se tornam problemas públicos, ele diz que o “tránsito del asunto al programa o agenda precisa de la intervención de aquellos que tienen cierta influencia en la formación del mismo (*agenda setters*)”.

Segundo Alvarez Diaz (1992, p.24-23), as demandas surgem no interior da sociedade e possuem uma probabilidade de serem apoiadas por uma ‘arena de conflito’ e representam “una necesidad o aspiración insatisfecha o no plenamente satisfecha, tal que, una vez expresada o identificada, exige alguna forma de acción pública (de intervención o de inhibición)”. Nesse sentido, afirma que existem dois tipos de demanda social: a manifesta e a latente. A primeira é aquela que representa uma insatisfação sentida por “*por un grupo, o uno o más individuos, que piden una respuesta*”. E a segunda, denominada de latente, é aquela que

[...] aun sin ser expresada por parte de alguien, puede determinarse que existe objetivamente (mediante procedimientos) como carencia o necesidad no satisfecha para un determinado grupo o para un cierto número de individuos.

Para Moreno Salazar (1993) também aponta para a necessidade do entendimento acerca de como uma necessidade se torna efetivamente uma demanda. As demandas acontecem quando grupos ou indivíduos, com respeito a uma realidade

percebem a necessidade de algum tipo de intervenção. A demanda é o assunto (*issue*) que entra na agenda de governo. Além dessa distinção, que para o autor é crucial, existe ainda o fato de que quando um determinado assunto é colocado na agenda, isto não significa necessariamente que ele sofrerá uma intervenção ou será solucionado por parte do governo.

Frey (2000) em relação à inscrição do assunto na agenda enfatiza que é no momento de *agenda setting* que se decide qual assunto irá efetivamente fazer parte da pauta política e se tornar ‘assunto de *policy*’. Nesse sentido, o autor destaca que os problemas do ponto de vista

[...] analítico se transformam em problemas de ‘*policy*’ a partir do momento em que adquirem relevância de ação do ponto de vista político e administrativo. Somente a convicção de que um problema social precisa ser dominado política e administrativamente o transforma em um problema de ‘*policy*’ (Windhoff-Héritier, 1987, p. 68, apud, FREY, 2000, p.227).

Roth Deubel (2003, 2006a, 2006b) também traz uma contribuição importante acerca do entendimento de como um determinado assunto é incluído na agenda. Ou seja, como ele passa de uma percepção inicial e se torna um problema público que sofrerá a intervenção necessária por parte do governo. Antes porém, o autor destaca, que é necessário primeiro entender como se dá a construção de um problema. Para esse autor, os problemas são construções resultantes da luta entre diversos atores sociais e políticos que “libran para imponer uma lectura de um problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses (entendidos en un sentido amplio) (ROTH DEUBEL, 2006a, p.58 e 2006b, p.73)”.

A inscrição do problema na agenda, isto é a sua transformação de assunto em problema público (*issue*), acontece segundo, Roth Deubel (2006a, 2006b) por meio de ‘*oportunidades políticas y luchas*’ onde determinados grupos que defendem um assunto buscam desenvolver estratégias para chamar atenção sobre o tema com o objetivo de obrigar o Estado a incluí-lo em sua agenda.

Para entender a ‘lógica perversa’ da construção da agenda é forçoso considerar que os problemas que poderão se tornar problemas públicos envolvem

diversas situações e possuem as mais diferentes causas e níveis de complexidade. O fato de como uma necessidade se transforma em demanda (*issue*) e porque o assunto inscrito na agenda sofre ou não interferência, deve ser compreendido a partir do entendimento acerca dos processos políticos (*politics*) que envolvem o demandante (grupo ou indivíduo) e o decisor (grupal ou individual).

Segundo Roth Deubel (2006a, 2006b), o problema, ao atingir a agenda, passa por um processo de 'institucionalização' dentro do espaço de legitimação mediante o qual obtém o reconhecimento de "*la necesidad de una intervención pública (o política)*". Isso significa que o processo de institucionalização pelo qual o problema passa vai além da sua inclusão da agenda. De fato, ele serve para legitimar tanto a formulação dada ao problema, quanto os seus atores (defensores). Isso representa que a definição de um problema pode ser a chave para o seu tratamento posterior; e, para tanto, ele deve ser politicamente acreditável e aceitável. Logo, ao definir uma situação como 'um problema' se está acolhendo à idéia de que este é passível de solução. E que, portanto, é necessário definir alternativas capazes de atender as suas especificidades.

Nessa perspectiva, a inclusão do assunto na agenda e o seu processo de institucionalização (legitimação) revestem fundamental importância política e administrativa, tanto no plano teórico como no prático. Isso porque ela revela o modo pelo qual se elabora a agenda de governo, a forma e conteúdo da agenda e como se dá a definição do problema. Esse processo político evidencia, conseqüentemente, o 'bem-estar' ou a 'enfermidade da vida pública'; e revela qual é a estrutura de poder que domina efetivamente uma política pública.

En un momento determinado se concentra pues, toda la compleja problemática de definición de los problemas, agregación de intereses y su representación y organización. La agenda nos muestra cuál es la percepción de los poderes públicos, en un instante concreto, sobre o que debe resolver (SUBIRATS, 1994, p.55).

A transformação do 'que se quer' (demanda, questões, necessidades) para o 'que será considerado ou tratado' (problema público, assunto, *issue*), também é destacado por Subirats (1994). Para ele, isso se dá através de uma 'batalha' entre

atores que tentam a todo custo garantir que suas indicações e preferências sejam atendidas e façam parte da agenda. Esses atores são de diversos segmentos. Por terem um papel importante na formação da agenda, são chamados de *agenda setters*. Eles podem ser grupos organizados representantes de interesses sociais, partidos políticos, setores influentes do aparato burocrático, a opinião pública e a população afetada pelo problema.

De acordo com Ortega Pérez e Ruiz Seisdedos (2005), os atores⁵³ que influenciam a construção da agenda e pressionam para que seus interesses sejam atendidos pelo governo são: o parlamento, o governo, a administração e a burocracia e os diversos grupos de interesses (associações, sindicatos, etc.), os partidos políticos e grupos de peritos.

Viana (1996) se apóia em Kingdon para abordar o tema dos tipos de atores⁵⁴ que influenciam a construção da agenda. Para esse ator, os atores podem ser de tipo governamental e não-governamental. Os atores governamentais são: o alto *staff* da administração, o funcionalismo de carreira, os parlamentares e os funcionários do congresso. Os atores não-governamentais são: os grupos de pressão ou interesse, os acadêmicos, os pesquisadores e consultores, a mídia, os participantes de campanhas eleitorais, os partidos políticos e a opinião pública.

Real Dato (2005) também aponta os atores que participam do processo de elaboração de uma política pública. Ele divide os atores em duas categorias. Os atores governamentais, que são aqueles que estão dentro da estrutura institucional do Estado e, portanto, “*constituyen instancias depositarias de poder público*”. São eles: governo, burocracia e administração pública, parlamento e tribunais de justiça. Os atores não-governamentais não fazem parte do núcleo político-administrativo do Estado “*donde se deposita el poder público*”. São eles: partidos políticos, organizações defensoras de alguns interesse coletivo, empresas e corporações empresariais, organizações do terceiro setor (ONGs, fundações, etc.), grupos de peritos, meios de comunicação de massa, indivíduos influentes e opinião pública.

⁵³ Cf. Ortega Pérez e Ruiz Seisdedos (2005).

⁵⁴ Cf. Viana (1996).

Sobre as razões que levam a que um assunto entre na agenda de governo, Nelson (1996) destaca um outro aspecto: a comoção afetiva. Para ela, apresentar um assunto com grande comoção afetiva é uma tática freqüente para garantir-lhe um lugar na agenda. Uma vez que a opinião pública tende a apoiar o assunto, o que antes não estava na agenda entra como assunto pertinente para intervenção, independentemente de haver um embasamento teórico ou uma confirmação de sua necessidade através de dados (qualitativos ou quantitativos). A pressão causada pelos cidadãos pode ser, portanto, um fator decisivo para levar um assunto à agenda de governo. A partir dessa argumentação, fica claro aqui o poder da opinião pública, confirmando que quanto maior for o número de cidadãos que apóiam uma idéia, mais provável é sua inclusão na agenda.

Os problemas segundo os autores acima citados são construções sociais que dependem do valor e das crenças de quem os observa. Isso significa dizer, que os problemas públicos, que são apontados para serem incorporados na agenda são percebidos e definidos através de concepções que refletem percepções específicas de uma dada realidade. Por conseguinte, a solução também estará a elas condicionada. Isso mostra a distinção entre a decisão em considerar um determinado assunto como participante da agenda e a decisão de qual curso de ação e deve ser adotado para resolvê-lo.

Segundo Aguilar Villanueva (1996c), a definição e a forma de tratar o problema são determinantes para que ele chegue ou não a fazer parte agenda de governo. Em suas próprias palavras,

[...] en efecto, el que una demanda, problema, cuestión o asunto llegue a ser considerado como punto o tema de la agenda de gobierno supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción. Estas varias decisiones pueden ser cronológicamente sucesivas, pero lógica y analíticamente son condiciones interdependientes y necesarias para llegar a la decisión de que hay que actuar y hacer algo. El gobierno decide actuar sólo sobre lo que previamente ha llamado y fijado su atención (Aguilar Villanueva, 1996c, p.29)

A citação acima indica que a construção da agenda implica em escolhas importantes e deve ser entendida como um processo de tomada de decisão influenciado pelo contexto. Esse processo pode ser estruturado e bem definido em alguns casos e, em outros, dependendo do evento em si ou da área de política pública em que se insira, pode ser difuso e pouco estruturado. Pode também haver uma grande variedade e quantidade de atores, que podem inclusive se alternar a depender do interesse ou da questão em pauta, num mesmo processo que irá levar a uma determinada tomada de decisão. O jogo de interesses e de poder entre os atores envolvidos no processo de formação da agenda é uma característica particular de cada política pública.

Também tratando da diversidade de atores e seus respectivos interesses na construção da agenda, John (1999) corrobora a idéia de que o processo difere em função da área de política em questão. Cada área possui seu próprio equilíbrio de forças entre os atores que influenciam a construção da agenda e produz certo tipo de relação entre eles, em função do tipo de atividade que a ação pública busca produzir.

Sobre essa questão Elder e Cobb (1996, p.82) afirmam que “la formación de la agenda implica todo un conjunto cambiante de actores, los cuales vienen y van , determinados por el tiempo que dedican al proyecto a la luz de los otros asuntos que deben y quieren atender”. Eles destacam que, assim como existem diversas possibilidades quanto a selecionar um determinado problema público também há, conseqüentemente, para cada problema, uma quantidade significativa de definições que influenciam diretamente a forma de resolvê-lo. Então, entender o processo através qual o assunto é colocado em pauta, entender como se dá sua definição enquanto problema público e, como sua solução é consentida, está intimamente relacionada com o jogo de poder que se verifica entre os diversos atores envolvidos no processo da formação da agenda e na escolha de alternativas para atendê-los.

O 'percurso' que transforma a 'questão problemática' ou 'demanda' em 'problema público' vai depender, portanto, do peso que atores com diferentes interesses possuem no processo de definição na agenda. Isso quer dizer que, o poder de cada grupo ou indivíduo que atua na configuração da agenda é decisivo em relação a qual problema será incluído na agenda.

O estudo do poder e a influência exercida pelos diversos atores sociais no processo de formação da agenda e formulação da política são imprescindíveis para entender como um determinado assunto além de entrar na agenda, adquire o 'formato' ou contém as alternativas que lhe foram propostas. Estudar o momento da formulação de uma política pública é, portanto, compreender como as necessidades se tornam demandas, como as alternativas são formuladas, como se dá o processo e tomada de decisão, e qual o poder exercido pelos atores sociais envolvidos. Nesse sentido, Lindblon (1981, p.08) afirma que

Para compreendermos **quem** ou **quê** formula política, é preciso entender as características dos participantes, os papéis que desempenham, a autoridade e os outros poderes que detêm, como lidam uns com os outros e se controlam mutuamente.

Levando em consideração a importância do entendimento de como se dá a tomada de decisão, a subseção a seguir se deterá nos modelos analíticos que podem ser utilizados para analisar tal processo. Vale no entanto ressaltar que o momento de tomada de decisão é um recorte analítico, que de maneira alguma deve ser entendido como sendo algo precisamente delimitado no processo de elaboração de uma dada política pública.

3.5.2. O processo de tomada de decisão

Qualquer escolha que se faça em um governo implica numa tomada de decisão. Nesse sentido é necessário entender a maneira como o governo decide sobre as políticas, seu padrão e estilo de decisão.

A tomada de decisão é considerada como o processo de responder ao assunto mediante a busca de alternativas para solucioná-lo. Ou seja, o momento da tomada de decisão no processo político pode ser definido por uma escolha de 'alternativas de política' que foram geradas dentro do sistema político onde diferentes soluções potenciais para um dado assunto ou 'problema público' devem ser consideradas.

Lindblon (1981) ressalta que o processo decisório não ocorre de forma ordenada e racional. E que a isso se agrega o fato de que ele é diferente em cada sistema político e regido por forças diversas (negociação, novas oportunidades, etc.). Dessa forma, para entender como se dá a tomada de decisão Lindblon (1981, p.10) afirma que é necessário considerá-lo como algo "extremamente complexo, sem princípio meio e fim, cujos limites são incertos". De algum modo, diz ele, "um conjunto complexo de forças produz determinados efeitos, que chamamos de política".

Na literatura pesquisada, podem ser encontrados diferentes modelos pelos quais a tomada de decisão pode ser analisada. Os 'modelos explicativos' ou 'modelos teóricos' ou ainda 'enfoques teóricos' usados para análise do processo de tomada de decisão têm a ver com a afinidade entre o modo de elaboração de políticas públicas e a forma como se articulam os atores organizados no interior das arenas decisórias do Estado na sua relação com a sociedade.

Esta subseção tem como objetivo apresentar os modelos propostos para a análise do processo de tomada de decisão. Ao fazê-lo, não houve intenção de esgotar as possibilidades encontradas na literatura, as quais são provenientes de diferentes ciências sociais; o que revela mais uma vez o caráter interdisciplinar do EAn. A intenção é apresentar aspectos e categorias de análise presentes no debate acerca do processo de tomada de decisão que podem ajudar a entender o papel do Estado e a forma como os atores se organizam e participam do processo de elaboração de políticas.

A organização da mesma está pautada em uma 'ordem de superação' que cada um dos modelos representa dentro dos estudos das políticas pública e que são indicados pelos autores pesquisados. Ao organizar os itens desta subseção do

modo como estão apresentados pretende-se possibilitar de maneira didática a visualização das grandes linhas analíticas desenvolvidas no campo das políticas públicas que são utilizadas para analisar e compreender os aspectos relacionados ao processo decisório. Após a apresentação desses oito modelos, e com o objetivo de oferecer ao leitor outras perspectivas para a organização das contribuições presentes na literatura acerca do tema, mostro as classificações sugeridas por dois pesquisadores contemporâneos com vistas a sistematizar essas contribuições

3.5.2.1 O Modelo Racional

Nesse modelo, também denominado de Racional Compreensivo ou Racional Clássico, o ator ou decisor (individual ou coletivo) atua utilizando critérios de racionalidade. É um modelo descritivo e prescritivo, pois dispõe de todas as decisões necessárias para a tomada de decisão e, diante disto, pode escolher e prescrever qual a melhor opção dentre as demais. Este modelo de tomada de decisão estabelece quais os valores devem ser elevados ao máximo e quais as melhores alternativas para decidir. A escolha da melhor alternativa a ser adotada é feita a partir de uma análise abrangente e detalhada da cada alternativa e de suas conseqüências.

As informações que servem como apoio para a tomada de decisão são obtidas através de estudos empíricos que envolvem desde o cálculo de custo-benefício até a avaliação das conseqüências de todas as possibilidades viáveis. Segundo Moreno Salazar (1993), a racionalidade desse modelo oferece um arquétipo similar ao *'do homem econômico'*.

Segundo Forester (1996, p. 317), nesse modelo os decisores devem possuir:

- a) un problema bien definido, b) una gama completa de alternativas a tomar en consideración, c) una información básica completa, d) información completa sobre las consecuencias de cada alternativa, e) información completa acerca de los valores y preferencias de los ciudadanos y, f) todo el tiempo, la capacidad y los recursos.

Este modelo parte da premissa irrealista ou ingênua de que existe informação perfeita e de que o processo de tomada de decisão não está sujeito ao peso das relações assimétricas de poder.

3.5.2.2 O Modelo de Racionalidade Limitada

É um modelo que surge como crítica ao Modelo Racional (compreensivo), tendo como seus percussores Hebert Simon e James March. Este modelo tem como base a crítica ao 'nível de informação' e sugere que o conhecimento nunca abrange a totalidade. Nesse sentido, Subirats (1994) aponta que o decisor não dispõe de todas as informações e, por isso, utiliza-se apenas daquelas que estão disponíveis.

Tomando como ponto de reflexão as premissas nas quais se baseia o Modelo Racional, Forester (1996, p.318), ao destacar os pressupostos de H.Simon, afirma que a tomada de decisão em uma realidade concreta está muito além daquilo que é proposto pelo modelo anterior. E que, por isto, os decisores encaram de fato os seguintes aspectos:

a) problemas ambiguos y mal planteados, b) información incompleta acerca de las alternativas, c) información incompleta acerca de los fundamentos y antecedentes del problema, d) información incompleta acerca de las consecuencias de las supuestas alternativas, e) información incompleta acerca del rango y contenido de los valores, preferencias e intereses y f) tiempo, habilidades y recursos limitados.

Autores como Subirats (1994), Forester (1996) e Roth Deubel (2006), destacando os pressupostos do Modelo de Racionalidade Limitada proposto por H. Simon, afirmam que o decisor nunca toma uma decisão através da lógica racional absoluta. Isso se deve ao fato de que existem restrições (limitações) que levam o decisor a 'escolher' aquela opção que é a mais satisfatória e não aquela que atende a um requisito de racionalidade. Esses 'limites' podem abranger desde a atuação dos

decisores (ação administrativa), seja ela individual ou coletiva, até o próprio conhecimento que é utilizado como base para a tomada de decisão. As 'condições limitantes' destacadas por Forester (1996) e que restringem a 'ação' do 'decisor' na tomada de decisão são: os '*limites cognoscitivos*', a '*difereciación social*', o '*conflicto pluralista*' e as '*distorciones estructurales*'.

Como crítica, Subirats (1994, p.80) enfatiza que o Modelo de racionalidade limitada não é capaz de dar conta dos aspectos políticos mais globais. Mas, aponta como vantagem desse modelo uma melhor explicação acerca das "ineficiencias del sector público que resultan más extrañas o incoherentes con el modelo racional neoclasico". Isso porque a tomada de decisão é muitas vezes pautada em juízos não-rationais."

3.5.2.3 O Modelo Incremental

O Modelo Incremental, assim como o Modelo da Racionalidade Limitada, surge como uma crítica ao Modelo Racional (compreensivo) do processo de tomada de decisão. Ele se baseia na premissa de que não existe uma explicação racional, seja global ou limitada, no processo de tomada de decisão. Segundo este modelo, a decisão mais adequada é aquela que assegura o melhor acordo entre os interesses envolvidos.

Para Moreno Salazar (1993, p.12), este modelo tem um caráter mais descritivo pois conduz "*mediante la definición por ensayo y error, a soluciones sactisfactorias*".

Já para Subirats (1994), a tomada de decisão no modelo incremental, contrariando a visão racional, é um resultado de pressões, compromissos, coalizões entre atores que se encontram numa relação de interdependência. E não é realizada de maneira racional otimizadora.

Souza (2005, 2006), comentando autores como Lindblom, Caiden e Wildavsky, escreve que segundo este modelo, a política pública é entendida como um

processo incremental, no qual os recursos governamentais se distribuem em função de decisões marginais, incrementais e pouco substantivas. O que levaria, no máximo, a um pequeno avanço de determinados aspectos de uma política pública. Nas palavras de Roth Deubel (2006, p. 92), neste modelo,

[...] el pasado determina de forma considerable las decisiones de hoy y las de mañana. Es el triunfo del pragmatismo y del reformismo de la política de los pequeños pasos como estrategia para lograr acuerdos y arreglos en un universo plural.

Souza (2005) e Roth Deubel (2006a) apontam que este modelo perde parte de seu poder explicativo no contexto atual devido às grandes mudanças e reformas provocadas pelo ajuste fiscal em vários países. Deste modo, se torna impossível fazer apenas um ‘arranjo incremental’ uma vez que é por vezes necessário estabelecer novas políticas públicas (permeada de valores e objetivos) que em muitos casos podem ser contrárias às outras anteriormente elaboradas.

3.5.2.4 O Modelo de Exploração Combinada

Este modelo parte da idéia da necessidade da exploração mista de um problema. É considerado por muitos mais como uma forma de examinar um problema do que propriamente um novo modelo. Por isso, tende a ser um modelo intermediário de tomada de decisão. Visto desta forma não se baseia em postulados muito distintos dos anteriores, mas propõe uma nova forma de explorar os problemas utilizando-se dos elementos analíticos de outros modelos. Segundo Etzioni (1996), o criador do modelo de exploração combinada, ele reúne elementos dos modelos racional e incremental.

Desta forma, segundo Aguilar Villanueva (1996b), o Modelo de Exploração Combinada (*mixed scanning*), abarca muito mais uma prática profissional do que propriamente um modelo com características teórico-metodológicas originais.

Destacando o ponto onde se encontram elementos dos dois modelos utilizados (racional e incremental) para a análise da tomada de decisão acerca da

‘questão a resolver’, Aguilar Villanueva (1996b) afirma que as informações são produzidas a partir de duas perspectivas que ele compara a duas câmaras fotográficas que enfocam a ‘questão a resolver’ por dois ângulos distintos, ainda que complementares. A primeira, através de um ângulo muito amplo cobre tudo, mas sem detalhes; e a segunda, através de um ângulo mais agudo, cobre as áreas que, ao terem sido antes reveladas merecem maior aprofundamento.

A metáfora utilizada fornece indícios onde é possível afirmar que a tomada de decisão, na perspectiva do Modelo *Mixed Scannig*, é realizada através do emprego de dois tipos de informação acerca da ‘questão a resolver’. Uma, de caráter mais amplo e outra de caráter mais restrito, seletivo e detalhado. Nesse sentido, o modelo utiliza, de um lado, a análise detalhada própria do racionalismo. De outro, e como condição do primeiro, uma revisão de informação que atende a determinadas intenções próprias (modelo incremental). Nas próprias palavras de Aguilar Villanueva (1996b, p.56) o Modelo de ‘*Exploración Mixta*’ ou *Mixed Scannig* é

[...] una visión general y contextual de la cuestión a resolver que, después, se dedica al estudio puntual y preciso de algunos de sus componentes particulares. En parte, es una estrategia racionalista porque no renuncia a la análisis de fondo de ciertas situaciones y componentes considerados esenciales, pero sin llegar al extremo de exigirse examinar acabadamente todo el universo constitutivo y etiológico de la cuestión. En parte es también una estrategia incrementalista, porque no examinará una cuestión exhaustivamente en todas las dimensiones que encierra. Aunque esté distante del incrementalismo, porque no se reducirá a tomar en examen solo los componentes que le son ya conocidos y porque los manipulará marginalmente.

3.5.2.5 O Modelo da ‘Anarquia Organizada’

Este modelo, também denominado de modelo da ‘lata de lixo’ (Modelo *Garbage Can*), assim como o modelo de *Mixed Scanning*, representa a antítese do Modelo Racional. Neste caso, as escolhas dos decisores em relação às políticas públicas são feitas como se estas estivessem em uma ‘lata de lixo’. Levando a metáfora mais adiante, diz-se que, de tempos em tempos, se deve sacudir a ‘lata de lixo’ para provocar “cambios en la disposición de los elementos y así lograr nuevas

configuraciones que permitan descubrir o crear oportunidades de decisiones y de soluciones (ROTH DEUBEL, 2006a, p.95)".

Para autores como Olsen, March e Cohen, a situação se caracteriza pela existência de soluções procuram de problemas. A casualidade é um atributo inerente a processos decisórios dessa natureza. As instituições são então consideradas como sendo formas anárquicas em que predominam conjuntos de idéias que carecem de consistência. Parte-se da perspectiva de que o processo de tomada de decisão sofre pouca ou nenhuma influência da ação racional das instituições, e que ele decorreria do encontro casual entre um dado problema e uma dada solução. Nas palavras de Mondragón (2005, p. 141)

La decisión nace así del encuentro fortuito y de la interrelación entre problemas, objetivos, alternativas y actores. Lo cierto es que este enfoque puede resultar útil para explicar la toma de decisiones en situaciones de complejidad, indefinición de problemas y un importante número de actores e intereses en el proceso decisional.

Instituições públicas afeitas a este modelo se caracterizam por possuir: valores e objetivos ambíguos, conhecimento e informação incompletos ou fragmentados e processos de decisão complexos e de natureza simbólica.

3.5.2.6 O Modelo de Escolha Pública

Segundo o Modelo de Escolha Pública (*Public Choice*), cada ator político tomaria decisões de acordo com seus interesses estritamente pessoais. Os indivíduos são vistos como instrumentalmente racionais, isto é, capazes de escolher ações apropriadas aos objetivos que pretendem alcançar. Segundo Souza (2005) e Roth Deubel (2006a) as características presentes nesse modelo são: auto-interesse (busca da satisfação de interesses pessoais), racionalidade limitada e informação incompleta.

A política pública seria, então, o resultado de um comportamento egoísta dos indivíduos, que faz com que a tomada de decisão individual implique numa

tensão permanente com os desejos do público em geral. O ator político é visto como um sujeito que tem como objetivo maximizar o seu bem-estar (aumentar seu poder, ganhar uma eleição, para angariar votos, etc.) em detrimento dos interesses públicos.

As decisões políticas e econômicas dos governos estariam sujeitas a um conjunto de poderes compartilhados por diferentes agentes e atores com funções diferentes no sistema político – Executivo, Legislativo, Judiciário, a própria administração pública, os partidos políticos e os grupos de pressão – que interferem na elaboração das políticas públicas atuariam sempre em defesa dos seus interesses particulares. E os governos, tendo que se submeter à apreciação popular periodicamente, tem uma atuação limitada. O que acaba influenciando as decisões tomadas. Isso significa dizer que,

[...] los políticos son como cualquier empresario privado; de manera que el apoyo a decisiones políticas o a política públicas encuentran su motivación y explicación en la maximización de los intereses personales. ¿Cuáles son los intereses? Según autores como Downs (1957) la actuación de los políticos depende de la probabilidad de conseguir su reelección y de obtener más recursos (maximizar) en términos de poder, de prestigio y de ingresos. En la actividad cotidiana, ellos buscan los temas (que suelen ser de interés colectivo) que minimizan la distancia y las divergencias con su electores durante su periodo para evitar contradicciones o desacuerdos con el fin de asegurarse los votos en la siguiente elección (ROTH DEUBEL, 2006a, p.96).

A teoria da escolha pública assume que o indivíduo é a peça fundamental no processo de tomada de decisão e que a escolha coletiva é resultado das preferências dos indivíduos envolvidos e das regras e procedimentos que permitem passar de preferências diversas de cada indivíduo para uma única escolha coletiva.

3.5.2.7 O Modelo Neo-institucional

É um modelo que surge com a intenção de superar o Institucionalismo clássico que centra os estudos '*en los entes político-administrativos*'. Seu foco é o papel das instituições em relação aos comportamentos individuais e coletivos.

Para Frey (2000, p.234), este modelo difere do Institucionalismo clássico “pelo fato de que ele não explica tudo por meio das instituições”. O foco de interesse se situa na análise das condições de produção das instituições e de como influenciam na dinâmica social, uma vez que as instituições são tanto um fator de ordem quanto de construção de sentido para as ações realizadas pelos diversos atores no processo de tomada de decisão de uma política pública.

Uma vez que as instituições passam a ser entendidas como “regras formais e informais que modelam o comportamento dos atores” (SOUZA, 2005, p.15), o Neo-institucionalismo entende que o processo de decisão sofre influência da identidade institucionalizada dos atores políticos e, também, dos seus interesses pessoais. Assim, conforme Frey (2000, p.232), as “regras, deveres, direitos e papéis institucionalizados influenciam o ator político nas suas decisões e na sua busca por estratégias apropriadas”.

O Neo-institucionalismo ressalta também as limitações de racionalidade do processo de decisão como consequência de uma falta ou excesso de informações, e a existência de regras gerais e entendimentos fundamentais que prevalecem em cada sociedade e que exerceriam uma influência decisiva sobre as interpretações e o próprio agir das pessoas.

3.5.2.8 O Modelo de Análise de Redes

No Modelo de Análise de Redes (*Policy Networks*), a tomada de decisão é explicada através das características das estruturas de interação (redes) nas quais tem lugar o processo de formulação das políticas. O processo de tomada de decisão acerca das políticas públicas é entendido como uma troca de recursos entre agentes que, além de ter um papel ativo na materialização de deveres públicos, tenta satisfazer seus próprios interesses.

Segundo Heclo (1978, p.102) o termo *policy network* denotaria “as interações das diferentes instituições e grupos, tanto do executivo, do legislativo quanto da sociedade, na gênese e na implementação de uma determinada policy”.

Uma definição comum encontrada em autores como Frey (2000), Lorenzo (2005), Real Dato (2005) e Roth Deubel (2006a) é a de que a *Policy Network* pode ser vista como um conjunto de relações relativamente duradouras, de natureza não-hierárquica e independente, que compreende uma grande variedade de atores (burocratas, legisladores, grupos da sociedade civil, etc.), que compartilham interesses comuns em relação a uma política e permutam recursos para perseguir tais interesses compartilhados.

Os mesmos autores concordam em destacar que essa perspectiva é uma maneira de atender às profundas conseqüências que as mudanças em curso em relação aos papéis do Estado e dos atores públicos e privados no processo de elaboração das políticas públicas.

As análises do processo de tomada de decisão que utilizam este modelo se caracterizam pelo estudo das redes que são formadas em torno da política. E na forma como diferentes interesses e atores conferem às redes estabilidade e permeabilidade no que diz respeito à interação e participação de novos atores e aos resultados das políticas.

Duas vertentes se agrupam sob este modelo. São elas: *Issue Networks* (redes de assunto) e *Policy Communities* (comunidades de política). A primeira, as redes de assunto são redes flexíveis (abertas) de intercâmbio de informações que são formadas em torno de determinados assuntos, com um grande número de atores (ou de grupos de atores) que possuem acesso ao processo de elaboração de uma política pública. Por existir certa disputa entre esses grupos, essas redes possuem pouca estabilidade e, conseqüentemente, pouco afetam o resultado do processo.

Diferentemente das redes de assunto, nas comunidades de política o grupo de atores possui uma relação mais estreita; são redes relativamente mais fortes. As relações são mais estáveis (sistêmicas) e com um limitado grupo de atores que compartilham um interesse comum (valores básicos, recursos de troca) em uma determinada área. Eles fazem parte de um coletivo que influencia a elaboração da política. As comunidades de política têm uma continuidade que vai além daquela dos seus componentes e os seus resultados são caracterizados pela alta estabilidade.

3.5.2.9 Duas classificações dos modelos analíticos de tomada de decisão

Uma interessante classificação dos modelos analíticos do processo de tomada de decisão pode ser encontrada em Roth Deubel (2006a). Conforme esclarece esse autor, as teorias explicativas (modelos explicativos) podem ser agrupadas em três grandes categorias. Na primeira estão as teorias centradas na sociedade (*society centered*) que partem do pressuposto de que a tomada de decisão sofre pouca ou quase nenhuma influência das instituições públicas (seus atores e valores). Essa categoria possui dois subgrupos que, apesar de apresentarem diferenças ideológicas, concordam no que se refere ao Estado enquanto uma entidade dependente das relações que se estabelecem entre ele e a sociedade. No primeiro subgrupo, se encontram o ‘enfoque marxista’ e o ‘neo-marxista’ e, no segundo, o modelo *rational choice*, o modelo pluralista, o de escolha pública (*public choice*).

A segunda categoria proposta por Roth Deubel (2006a) se refere às ‘teorias explicativas’ centradas no Estado (*state centered*). Nessa categoria o Estado tende a ser visto como independente da sociedade e a ação pública é o resultado da escolha realizada pelos decisores políticos ou por altos funcionários públicos. Ou seja, o Estado funciona como um “*selector de las demandas y un proveedor de servicios*” e os indivíduos ou grupos que ocupam o Estado são quem “*determinan de manera esencial las elecciones en materia de políticas públicas*”. Pertencem a esta categoria os modelos decisionistas (racionalidade limitada, incremental, o modelo *Garbage Can* e o burocrático ou neoweberiano).

A terceira categoria proposta pelo autor se relaciona às teorias que são consideradas mistas por possuírem uma posição intermediária em relação aos grupos anteriormente citados. Os modelos pertencentes a essa categoria buscam explicar as ações e as políticas públicas através do estudo dos fatores internos (*state centered*) e externos (*society centered*).

O Quadro 4 que segue, foi elaborado com o objetivo de facilitar o entendimento acerca da classificação proposta por esse autor em relação aos modelos de análise do processo de tomada de decisão e da relação Estado-sociedade.

	Enfoques centrados na sociedade	Enfoques centrados no Estado	Enfoques Mistos
Categoria Analítica	O Estado como variável dependente da sociedade	O Estado como variável independente da sociedade	Fatores internos (<i>state centered</i>) e externos (<i>society centered</i>)
Base Explicativa	Minimizam a capacidade e o impacto que as instituições públicas, seus agentes e valores podem ter sobre as opções feitas em relação as políticas	Minimizam a influência das mudanças e dos atores situados no entorno social, econômico, político e internacional do Estado para explicar as opções políticas	De um lado repele a racionalismo economicista que ou social e por outro se recusa ver a sociedade submetida a um Estado que se encontra, além disso, preso a de uma minoridade
Modelos Analíticos	Modelo <i>rational choice</i> Modelo pluralista Modelo de escolha pública	Modelo de racionalidade limitada, Modelo incremental, Modelo <i>Garbage Can</i> Modelo burocrático ou neoweberiano	Neoinstitucionalismo (Histórico, econômico, sociológico), Teoria de redes (<i>policy networks e policy community</i>) Modelo <i>Advocacy Coalitions</i>

Quadro 4 - Modelos de tomada de decisão e a relação Estado-sociedade

Além da classificação apresentada acima, é possível encontrar outro tipo de agrupamento das ‘teorias explicativas’ ou modelos ‘explicativos’ em Lorenzo (2005). A classificação feita por esse autor, leva em consideração as indagações que esses modelos fazem a respeito “*de las causas que suscitan la formación de una política, su ejecución e su terminación*”. Nessa perspectiva, os modelos analíticos podem ser visualizados a partir de cinco agrupamentos que o autor chama de ‘enfoques’ e que são assim denominados:

- 1) **Enfoque institucional:** modelos que têm como base explicativa as instituições, vistas como elementos instigantes ou constrangedores do comportamento dos decisores;
- 2) **Enfoque grupal/rede:** modelos que estudam a maneira como as políticas são geridas por parte dos grupos de organizações e indivíduos dentro de uma área de política;
- 3) **Enfoque socioeconômico:** modelos que explicam a tomada de decisão a partir das influências sociais e econômicas;
- 4) **Enfoque de escolha racional:** modelos que se baseiam na otimização da decisão como fundamento da atividade política;
- 5) **Enfoque baseado nas idéias:** considera as idéias⁵⁵ como construções cognitivas e elemento motivador para explicar as preferências à adoção de determinadas ações pelos atores envolvidos no processo decisório.

No Quadro 5 que segue é possível visualizar as categorias utilizadas por Lorenzo (2005) para a classificação dos modelos analíticos para entender o processo de tomada de decisão. Nele é possível visualizar além dos modelos aqui tratados, outros que tal.

⁵⁵Um dos autores que trabalham nessa linha é Majone (2005). Esse autor destaca a dimensão argumentativa da política pública.

	Enfoque Institucional	Enfoque grupal/red	Enfoque Socio - económico	Enfoque de la elección racional	Enfoque de las ideas
Base explicativa	Instituciones políticas (gobierno parlamento, burocracias)	Dinámicas grupales(en el seno o en el entorno de las instituciones)	Sistemas socio económicos	Preferencias y estrategias de negociación de los actores	Ideas e creencias sobre las actividades públicas
Objeto de análisis	Limitaciones que los actores deben afrontar. Examen de normas y costumbres del proceso de elaboración de políticas en diferentes sistemas políticos y subsistemas de políticas.	Construcción de alianzas, redes y mecanismos de movilización en los procesos de toma de decisiones. Relaciones que envuelven las instituciones y definen los roles de los burócratas y otros participantes en las políticas.	Factores socioeconómicos (tanto en términos de limitaciones practicas como ideológicas de la acción). Surgimiento de ideologías que mantienen las relaciones socioeconómicas.	Examen de las preferencias y decisiones de los actores.	Valorización de las ideas y creencias de los actores y sus concepciones de las políticas.
Tesis	El ajuste de las reglas de un contexto institucional es el rasgo clave y la	Las asociaciones informales -en el seno o en el	Los factores socioeconómicos o determinan las decisiones de	El proceso de elaboración de políticas en un juego de	Las ideas circulan y ganan influencia independientemente de los intereses
Influencia	Principal explicación de la variación, la estabilidad y el cambio en las políticas. Las instituciones lo abarcan todos (son portadoras de normas insertas en las reglas y convenciones constitucionales).	Entorno de las política - determinan las decisiones y los efectos universidad el rendimiento de las políticas	Los actores públicos y afectan al rendimiento de las políticas. Las estructuras de poder influyen hacia la política porque hay una distribución desigual de recursos.	Negociación entre individuos en el que se debaten tanto los resultados como las propias reglas de decisión. Los procesos de negociación se explican en varios tipos de juegos en un contexto en el que las decisiones están determinadas por constricciones institucionales y socioeconómicas.	Presentes en el proceso de políticas. Las motivaciones Individuales, dinámicas grupales y marcos institucionales surgen de las intenciones y creencias de los participantes en el proceso de políticas públicas.

	Enfoque Institucional	Enfoque grupal/red	Enfoque Socio - económico	Enfoque de la elección racional	Enfoque de las ideas
Influencia	Fija el modo en que los politólogos entendieron los procesos de toma de decisión en la primera mitad del siglo XX. Base del neoinstitucionalismo de las décadas de 1980 y 1990 (reafirmación de la importancia del Estado y de las rutinas en las políticas)	Surgen como reacción a los límites del institucionalismo y predominan durante las décadas de 1950 y 1960. Su análisis ofrece una visión más realista de la práctica diaria de la toma de decisiones. La aproximación en red se populariza durante las décadas de 1980 y 1990.	Relaciona frente al supuesto fracaso de la ciencia política para apreciar el contexto en el que se elaboran las políticas públicas. Su influencia es especialmente intensa durante las décadas de 1960 y 1970.	Nacido del desarrollo de modelos formales en economía, el enfoque subraya la complejidad de la elección individual y la interacción estratégica. Durante las décadas de 1970 y 1980 influye en el análisis de políticas y en los estudios sobre la articulación de las burocracias	Se configura como una línea de análisis nutrida de las aportaciones de los demás enfoques. Su influencia se refleja en los estudios sobre diseño de política transferencia de soluciones en contextos diversos mecanismos de aprendizaje; y análisis del lenguaje, la persuasión y el debate
Líneas de trabajo	Neo-Institucionalismo Modelo de política burocrática; Estudios sobre el Ejecutivo y el Legislativo	Incrementalismo Neo-corporativismo; <i>Network Analysis</i> ; <i>Policy Network</i> (<i>Issue network</i> , <i>Policy Communities</i>)	Marxista; Regulaciones o globalización; <i>Funnel of Casualty</i> .	Modelo racional de toma de decisión; Comportamiento burocrático; Modelo de Racionalidad Limitada	Fijación de agendas; transferencia, aprendizaje y diseño de políticas; post-positivismo. Psicología del <i>policy making</i> .

Fonte: Lorenzo (2005, p.11).

Quadro 5- Classificação dos modelos analíticos de tomada de decisão

3.5.3 As dimensões do poder

A apresentação dos modelos analíticos de tomada de decisão realizada na subseção anterior faculta a introdução de uma outra dimensão do processo de tomada de decisão; aquela que diz respeito aos aspetos relacionados mais diretamente ao processo de acumulação e de exercício do poder no âmbito deste

processo. A apresentação que segue tem como núcleo a questão conhecida como as diferentes ‘faces do poder’ que se depreende do debate entre as concepções de autores como Dahl, Bachrach e Baratz e Lukes.

Um aspecto central do processo de formulação das políticas é o do exercício de poder pelos atores sociais e pelo decisor (grupo ou indivíduo) que nele participam. O estudo do poder, por isso, é essencial para o entendimento desse processo.

Para a compreensão e análise do poder faz-se necessário utilizar conceitos e relações referentes ao sistema de dominação; isto é, ao conjunto de valores dominantes que atuam na sociedade em favor de certos grupos, bem como os mecanismos ideológicos de difusão de crenças e valores, que fazem com que certos grupos (elites) não precisem lutar para exercer o poder, e que não podem ser entendidos como uma simples e evidente manipulação por parte destes grupos.

As discussões sobre o poder e sua relação com o processo de tomada de decisão se iniciaram por volta da década de 50 com o embate entre pluralistas e elitistas acerca as relações entre o poder e sua determinação e às suas influências sobre as decisões tomadas em âmbito governamental.

O debate acerca do que significa e como pode ser o ‘exercício do poder’ é encontrado em Ham e Hill (1993). Os autores destacam os conceitos de poder defendidos por Dahl, Bachrach e Baratz e Lukes e seus respectivos desdobramentos.

Em relação ao primeiro, Ham e Hill (1993) afirmam que a perspectiva de poder de Dahl, que é um dos expoentes da visão pluralista a respeito do Estado e das políticas pública, se relaciona com as decisões ‘concretas’. O foco de análise, portanto, está na tomada de decisão que envolve um conflito concreto, isto é, observável. Isto porque a teoria pluralista é baseada numa concepção liberal que iguala os interesses das pessoas às preferências por elas expressadas. O exercício do poder pode ser entendido a partir de: “A tem poder sobre B, na medida em que ele pode levar B a fazer algo que, de outra forma não faria”. Portanto, na visão dos pluralistas o poder só pode ser analisado através de um exame das decisões concretas e dos conflitos abertos.

A segunda concepção de poder foi proposto por Bachrach e Baratz. O poder na sua perspectiva envolve uma relação entre atores políticos (indivíduos, grupos) que possuem diferentes preferências e interesses. As primeiras (preferências), frequentemente, no caso de atores com menor poder, diferem substantivamente dos segundos (interesses). Os quais, por isto, não podem ser inferidos através da observação dos conflitos abertos, e demandam a análise da ação e da não-ação políticas.

Essa visão ‘complementa’ a definição de Dahl sobre poder uma vez que acrescenta a ela a idéia de que o poder também é exercido quando um ator ‘A utiliza seu poder para criar ou reforçar crenças e valores sociais, e práticas institucionais que podem restringir o debate a questões politicamente inócuas para A’. Portanto, o ponto crucial de Bachrach e Baratz sobre o assunto em questão é que "en la medida en que una persona o un grupo – consciente o inconscientemente – crea barreras a la ventilación de conflictos políticos, esa persona o grupo tiene poder (ALVAREZ DIAZ, 1992, p.27)".

Desta forma, Bachrach e Baratz (1962)apontam para a existência de duas faces do exercício do poder: uma explícita, atuando no nível dos conflitos abertos sobre decisões-chave (Dahl) e, outra, implícita (não-aberta), em que os grupos com maior poder tentam suprimir os conflitos e impedir sua inclusão na agenda e no processo de elaboração de política. Ou seja, estudar o poder não envolve apenas as decisões-chave como propõe Dahl. Envolve, também, analisar as ações que visam a suprimir os conflitos evitando que assuntos não-seguros entrem no processo decisório. A esse tipo de ações, Bachrach e Baratz (1962) denominam de não-tomada de decisão (*non decision-maker*).

O conceito de não-tomada de decisão proposto por Bachrach e Baratz ocorre quando uma decisão é tomada depois de que se assegura a supressão ou obstrução de uma demanda (que permanece encoberta ou latente) que contraria os valores ou interesses do ator com maior poder. Ou seja, quando

[...] valores predominantes, as regras do jogo aceitas, as relações de poder existentes entre grupos e os instrumentos de força, separados ou combinados, efetivamente impedem que certas queixas se transformem em questões maduras que exigem decisões (HAM e HILL , 1993, p.68).

Ou ainda, uma não-decisão é a

[...] prática de limitar o alcance real da tomada de decisões a questões seguras através da manipulação das instituições e procedimentos políticos e dos valores e mitos predominantes na comunidade (HAM e HILL, 1993, p.68).

Ham e Hill (1993) destacam alguns exemplos de manipulação das instituições e procedimentos políticos com o objetivo de provocar a não-tomada de decisão. São eles: o uso da força para impedir que demandas cheguem ao processo decisório, a cooptação de grupos durante o processo de tomada de decisão, as mudanças de regras ou regulamentos para que provoque bloqueio e a não aprovação das reivindicações.

Alvarez Diaz (1992, p, 27) também destacam as contribuições de Bachrach e Baratz no que diz respeito à noção de não-tomada de decisão referindo-se ao conceito como não-decisão. Para o autor uma 'não-decisão' "es una decisión respecto de cuáles problemas, sobre qué aspectos de un problema o en relación a cuáles alternativas posibles no se producirán decisiones". Desse ponto de vista, examinar 'quem ganha' e 'quem perde' em um determinado processo de tomada de decisão revela aqueles cujos interesses foram ou não contemplados. Portanto, para o entendimento acerca da conformação da agenda e do processo de formulação é necessário considerar processos da não-tomada de decisão, uma vez que

[...] las non-decisiones se realizan por medio de actos u omisiones que permiten la supresión o frustración de retos manifiestos o latentes a la distribución de beneficios y privilegios presentes en una sociedad dada. Los actores con capacidad de decidir sobre lo que no se va a decidir ejercen un tipo peculiar de poder político.

A supressão do conflito antes mesmo de que ele chegue à agenda que caracteriza a não-tomada de decisão podem ser de cinco tipos. Entre eles estão: a

coerção, a influência, a autoridade, a força, e a manipulação. Através desses diferentes 'tipos' é possível identificar "modos de lograr incidir en el comportamiento de los demás en momentos y circunstancias previas a la existencia de un conflicto manifiesto por la escogencia entre alternativas (ALVAREZ DIAZ, 1992, p.27)".

O primeiro tipo de poder é a **coerção**. Ela existe quando A assegura que B obedeça por meio de ameaça de privação de algum atributo, em eventos onde há conflito sobre os valores ou cursos de ação entre A e B. O segundo tipo de poder a **influência**, diferentemente da coerção, não se utiliza de ameaça de privação para mudar o curso de uma determinada ação. Nesse sentido, a influência acontece quando A influencia B para modificar o curso de ação sem ameaça tácita ou explícita de privação. O terceiro tipo, a **autoridade**, acontece quando B obedece A por reconhecer que o seu mandato é aceitável. No caso do exercício do poder através da **força**, A atinge os seus objetivos sem que B esteja de acordo fazendo com que B viva impedido de escolher entre agradar A ou não. E por fim, o quinto tipo de poder, é a **manipulação**: a forma mais sutil do exercício de poder, que permite que A seja obedecido sem o reconhecimento, por parte de B, de qual é precisamente a natureza do poder. Isto é, sem que seja necessário a A explicitar a existência de um poder manifesto através dos tipos anteriormente indicados.

Lukes (1974), concebendo uma outra tipologia do poder, cria a categoria de 'terceira dimensão do poder' ou a 'terceira face do poder'. Ela surge como uma crítica aos pressupostos dos pluralistas e como uma ampliação do conceito de Bachrach e Baratz.

Para esse autor, o poder é visto como uma imposição de constrangimentos aos sujeitos com menor poder através de formas de dominação de natureza muitas vezes não-coercitiva, através da aquisição de convicções que resultam no consentimento aos valores e interesses daqueles de maior poder. E isso, vale ressaltar, sem que os primeiros percebam esse processo de dominação ideológica. Uma situação de conflito latente é aquela que poderia se tornar um conflito aberto caso os atores sobre os quais é exercido o poder tomassem consciência da diferença que existe entre as suas preferências declaradas (e

manipuladas) e os seus interesses.

Lukes (1974) esboça três mapas conceituais que acrescenta mais uma visão de poder àquelas apresentadas por Dahl e Bachrach e Baratz. Ele revela três visões de poder: a visão pluralista (a qual ele chama de visão unidimensional); a dos críticos ao pluralismo (visão bidimensional); e uma terceira (visão tridimensional). Essas três faces são estudadas a partir de três níveis de conflito. O primeiro é o nível dos conflitos abertos (enfoque pluralista). Essa dimensão do poder acontece quando o exercício do poder ocorre em conflitos observáveis entre os atores no que diz respeito a questões fundamentais. O segundo, é o dos conflitos encobertos (Bachrach e Baratz), que acontecem quando o exercício do poder se dá sobre questões reais ou potenciais. Ou seja, quando existe um impedimento ou supressão das demandas não-seguras para os atores dominantes antes que elas cheguem ao processo decisório. O terceiro nível é o dos conflitos latentes, quando o exercício do poder modela as preferências das pessoas de um modo que contraria os seus interesses, fazendo com que os conflitos potencialmente abertos ou encobertos sejam ideologicamente manipulados e neutralizados: existe um conflito um latente quando A exerce poder sobre B quando A afeta B de um modo contrário aos interesses de B sem que B perceba.

Assim, na perspectiva de Lukes (1974) a ausência de reclamações não significa um consenso genuíno, uma vez que existe a possibilidade de existir um consenso falso ou manipulado. Segundo ele

Impedir pessoas, em qualquer grau que seja, de terem reclamações mediante o modelamento de suas percepções, cognições e preferências a fim de que aceitem seu papel na ordem vigente, seja porque elas não podem ver ou imaginar uma alternativa, seja porque elas vêem esta ordem como natural e imutável ou, finalmente, porque elas a consideram como benéfica e fruto da ordem divina, não é o mais supremo e insidioso exercício do poder? (LUKES, 1974, p.24, apud, HAM e HILL, 1993, p.71).

O foco dos que estudam as políticas públicas costuma estar em situações de conflito reveladas na arena política em que um ator exerce

explicitamente poder para derrotar seus oponentes. E no comportamento dos decisores em relação a assuntos sobre os quais há um conflito observável. Como se procurou destacar, o EAn propõe uma observação mais aguda e sutil que parece fundamental para uma adequada percepção da realidade inerentemente contraditória em que se inserem as políticas públicas. E, em consequência, para uma conveniente intervenção no complexo mundo da *policy* e da *politics*.

De fato, o conceito de ‘não-tomada de decisão’ permite que o foco usual na análise do processo de ‘tomada de decisão’, que fornece unicamente um ponto de partida, seja complementado de modo a proporcionar uma percepção da complexidade inerente às relações de poder.

Assim, embora os conflitos sobre as questões-chave forneçam evidências mensuráveis acerca da natureza e da distribuição de poder, é conveniente suplementá-las através da análise de processos de englobam as ‘não-decisões’. Ou seja, para uma abordagem mais completa acerca do processo de tomada de decisão deve-se observar o que ‘não acontece’ da mesma forma como se observa o que ‘de fato’ acontece. Esta última é essencial para desvelar a forma como se dá a distribuição do poder entre os atores envolvidos.

A tomada de decisão, a não-tomada de decisão, e a terceira dimensão do poder proposta por Lukes (1974), quando analisadas em conjunto são um ponto de partida essencial para a apreensão da complexidade das relações de poder e de interesse entre os atores políticos envolvidos com o processo de elaboração de política.

Para concluir e sintetizar o conteúdo desta seção, e coerentemente com o caráter didático deste trabalho, se apresenta o Quadro 6, em que se indicam a Visão Unidimensional, a Bidimensional e a Tridimensional.

	Visão Unidimensional	Visão Bidimensional	Visão Tridimensional
Autores	Pluralistas	Bachrach e Baratz	Steve Lukes
Conflitos	Abertos	Encobertos	Latentes
Análise	Decisões-chave, Problemas concretos e observáveis	Não- tomada de decisão	Limitação da tomada de decisão através de manipulação de interesses
Tese	A tem poder sobre B, uma vez que ele pode levar B a fazer algo que B de outro modo não faria	A cria ou reforça valores ou práticas institucionais que restringem o debate a questões politicamente inócuas a A	A exerce poder sobre B na medida em que influencia ou afeta B de um modo que contraria os interesses de B
Foco	No processo de tomada de decisão acerca de questões sobre as quais há um conflito de interesses explícito (observável a “olho nu”), vistos como expressão dos interesses (e não apenas das preferências) dos atores, reveladas pela participação política.	Na crítica à visão unidimensional (foco no comportamento), pressupõe a não-tomada de decisão como uma forma de tomar decisões; permite considerar os modos pelos quais se evitam as decisões referentes a questões em potencial (conflito de interesses não-observável) que expressam distintos interesses.	Na análise das maneiras mais complexas e sutis pelas quais o comportamento dos atores com maior poder e o peso das instituições servem para controlar a agenda política e limitar os conflitos observáveis (abertos ou encobertos), mantendo-os latentes. Perspectiva de uma explicação sociológica, e não apenas comportamental, de como os sistemas políticos evitam que as demandas se tornem assuntos da agenda.
Crítica	Da visão bidimensional (e tridimensional): é incapaz de revelar os modos sutis através dos quais um sistema político, por ser entendido como pluralista, pode ser orientado para atender os interesses dos atores com maior poder	Da visão tridimensional: limita-se a estudar o comportamento dos atores com maior poder para evitar que demandas incômodas entrem na agenda (conflitos encobertos), mas não atenta para os mecanismos de dominação ideológica (conflitos latentes)	Da visão unidimensional: a terceira face do poder (e também a segunda) são “impesquisáveis”: como estudar a influência de processo não observáveis?

Quadro 6 - As três dimensões do poder

3.6 A Implementação

O momento de implementação é visto, de modo geral, como a “efetivação” da política; a ‘implementação da decisão’. Isto é, depois de formulada a política, inicia-se a sua implementação por meio dos órgãos e mecanismos existentes ou especialmente criados para tal. A implementação, portanto, é vista como o momento do processo de elaboração da política em que existe a preocupação de transformar intenções de política em ações.

É importante destacar que o termo execução, também frequentemente utilizado na literatura que trata do EAv, para fazer referência ao momento (ou processo) de implementação, não será utilizado no contexto desta seção.

Segundo Aguilar Villanueva (1996d), essa definição geral e preliminar do processo de implementação denota uma relação entre preparar e executar uma política. Isso de deveria ao fato de que o termo implementar, derivado do verbo inglês ‘to implement’ significa:

[...] llevar a cabo, llevar a efecto, efectuar, realizar, producir, cumplir, culminar, completar. El verbo denota la acción que se ejerce sobre un objeto considerado falto, defectuoso, desde un cierto punto de vista, con el fin de dotarlo de todos los elementos necesarios para que llegue a su perfección o acabamiento. En este contexto, es obvio que lo que se implementa, el objeto de la acción denotada por el verbo implementar, es la política.

Guerrero (1994, p.31), afirma que existe uma variedade de conceitos sobre implementação. Porém o autor enfatiza que, mesmo diante de tal realidade, é possível perceber uma concordância entre os diversos autores: a *“implementación es el vínculo entre la policy y su realización y que comprende a las acciones encaminadas al alcance de los objetivos previstos”*.

Rus Perez (1998, p.65-66) sinaliza que a conceituação do processo de implementação “ainda goza de pouco consenso na vasta literatura”. Ele destaca que, para alguns autores, a implementação é um processo que se inicia com o

‘estabelecimento’ da política e vai até o seu impacto. E que, para outros, a implementação é entendida como “uma série de decisões e de ações postas pela autoridade legislativa central”.

Em relação aos conceitos associados ao processo de implementação, uma obra de referência obrigatória é a de Pressman e Wildavsky (1998, p.54-55). Esses autores propõem uma definição de implementação que se tornou clássica:

Para nosotros, implementación significa precisamente lo que Webster y Rodget dicen que ella hace: llevar a cabo, lograr, realizar, producir, completar [...]. Si no se inicia alguna acción, la implementación no tiene lugar. Asimismo, debe haber un punto final. La implementación no puede tener éxito o fracasar si no cuenta con una meta contra la cual puede juzgársela.

Para Van Meter e Van Horn (1996, p.99), a implementação da política “abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos”. Para eles, para que a implementação da política tenha êxito é necessário que os formuladores e implementadores estejam bem entrosados e tenham conhecimento de todas as atividades pertinentes a cada fase da política.

Para Gerston (1999), a implementação demanda um esforço para pôr a política no lugar. Ou seja, a implementação representa a transformação consciente de intenções de política em realidade concreta. Ainda que à primeira vista as atividades de implementação pareçam ser uma continuação automática e orquestrada da formulação, e seja colocada em prática por meio das instituições de governo e autoridades, na realidade, o que se pode é que existe um hiato significativo no decorrer do ‘caminho’ que vai das intenções até a aplicação da política. O que, no entendimento do autor pode causar problemas no processo de implementação da política.

A implementação, para Vargas Velásquez (2001), é o momento em que as decisões que foram tomadas são materializadas. Esse momento envolve instituições estatais, organizações privadas (empresas, ONGs ou grupos de cidadãos). Nesse momento, além de haver o envolvimento de ‘pessoal institucional-administrativo’

na realização concreta do ‘discurso político’ existem pressões exercidas por outros atores políticos e sociais. Essa pressão se deve ao fato de que, como nem todos os atores se beneficiam da política, aqueles não contemplados “*intentan o se esfuerzan por presionar a la administración pública* (Vargas Velásquez, 2001, p.73)”.

Outro autor que traz uma contribuição a respeito é Frey (2000). Segundo ele, na perspectiva do Ciclo da Política, a implementação é o momento no qual as ações que foram sugeridas anteriormente (na formulação) provocam resultados e impactos.

Roth Deubel (2006a, p.107-108) destaca que a implementação é a “*continuación de la luta política con otros medios y en escenarios diferentes*”. A partir desse ponto de vista, se torna simplista e reducionista abordar o processo de implementação como algo puramente administrativo e “técnico”, uma vez que assim se deixaria de lado a natureza conflitiva do problema da implementação. Os conflitos inerentes ao processo de implementação se devem ao fato de que a administração e suas instituições públicas possuem “*características sociales y políticas, e intereses, que hacen de cada una de ellas un actor más del juego político-administrativo*”. Nessa perspectiva, portanto, a implementação, além de aspectos técnicos e estruturais, possui o que o autor denomina uma dimensão política, referindo-se ao conteúdo político (*political content*) que deve ser considerado em seu estudo.

A partir da perspectiva dos autores acima, se pode afirmar que a implementação é o momento em que são realizadas as ações planejadas, através de instituições e grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada com objetivo de cumprir as decisões já tomadas. Nessa dinâmica, pode-se detectar uma diversidade de interesses e jogos de poder, envolvendo diferentes atores, poderes públicos (executivo e legislativo), instituições (públicas e privadas), entidades profissionais, além dos próprios atingidos pela política.

Dessa forma, as decisões a respeito das políticas públicas representam apenas as intenções de solucionar problemas de algum ator social. Elas poderão ser expressas em determinações legais, em programas de ação, em projetos, etc. Ou seja, o processo de elaboração de uma política pública é permeado por

questões políticas (*politics*) que ultrapassam a esfera puramente técnica.

Nem todas as políticas definidas são realmente implementadas. E, mesmo as que são implementadas, podem alcançar resultados diferentes daqueles que foram originalmente idealizados. Isso ocorre porque muitas coisas falham entre o momento da formulação e aquele em que são produzidos os resultados.

Diante disso, pode-se inferir que o processo de implementação é um momento especialmente problemático. Momento este em que se pretende transformar as intenções expressas em planos ou programas em ações, e onde se materializam as decisões. Também é um momento que emergem as negociações que não foram levadas a termo entre os atores políticos ou que foram propositadamente deixadas em suspenso. O que denota o caráter dinâmico e complexo do processo de implementação.

Esse caráter se relaciona com a ação dos implementadores que, em geral, não estão envolvidos com a formulação da política, mas que têm a responsabilidade de implementá-la. E, também, com o fato de que, na extremidade do sistema político mais próximo aos que serão por ela atingidos, os implementadores podem deter um considerável poder discricionário. Ademais, eles podem possuir características ou interesses específicos e, nesse sentido, a forma como compreendem e implementam a política poderá alterar seu conteúdo, foco e objetivos.

As questões apontadas acima, indicam que os implementadores⁵⁶ possuem um certo 'grau de manobra' e 'interpretação' em relação à política que será implementada (grau de discricionariedade). Esse conceito⁵⁷, largamente utilizado (inclusive pelos pesquisadores que adotam o EAv como guia para seu estudo das políticas), remete à prerrogativa ou delegação de poder que os implementadores possuem para escolher entre possíveis cursos de ação ou inação no âmbito de sua atividade.

⁵⁶ Esses implementadores podem estar em diferentes níveis e áreas de governo.

⁵⁷ As idéias sobre discricionariedade estão associadas aos estudos da sociologia das organizações, da política social, da legislação e do seu cumprimento.

Todo o processo de implementação independentemente do tipo de controle que sobre ele é exercido, envolve um grau de discricionariedade. Aquele que delega a ação a ser implementada perde, de alguma maneira, uma quantidade de controle. Isso significa dizer que, mesmo em instituições onde a implementação da política está sujeita a um rígido controle hierárquico, existe algum grau de discricionariedade. Seu estudo permite identificar os fatores que influenciam a maneira pela qual a combinação de regras e discricionariedade se desenvolve e é levada a cabo pelos implementadores. Deve-se ter em mente, tanto as características específicas das questões em jogo, quanto às forças econômicas, políticas e sociais.

A implementação, para Souza (2005), se refere ao como a política está sendo colocada em prática. Segundo ela, os estudos relacionados à implementação devem fornecer informações a respeito dos problemas que a atividade enfrenta. É a partir delas que se podem introduzir no momento mesmo da implementação e, com mais propriedade, ao iniciar-se um novo Ciclo da Política, no processo de formulação. Essa autora também destaca a importância do estudo do papel da burocracia (referida por ela como 'nível burocrático') que implementa a política. Ao lançar mão dos pressupostos de Lipsky, a autora afirma que o

[...] principal argumento para se concentrar esforços no melhor entendimento (e treinamento e qualificação) da burocracia de linha é que esses servidores (professores, policiais, médicos, atendentes de serviços públicos, etc.) tomam rotineiramente decisões que afetam a vida das pessoas, com elas se relacionam diretamente e têm grande espaço para tomar decisões que muitas vezes contrariam os objetivos da política pública (SOUZA, 2005, p.19).

Reforçando a idéia de complexidade do processo de implementação e do seu estudo, Guerrero (1994, p. 39) afirma

En realidad, el proceso de implementación de la *policy* está compuesto por fases a través de las cuales las intenciones originales pueden permanecer, transfigurarse o pervertirse. Estas fases no son eslabones de una cadena ya articulada; más bien constituyen pasajes por los que fluyen las actividades del gobierno como eslabones por unirse. Cada pasaje tiene sus propios modos de vida y plasman en su seno una variedad de intereses. Los estudios de implementación han demostrado que la validez técnica de una *policy* ya no puede ser presupuesta en el

diseño, sino hasta que se haya ejercitado, y que cada pasaje influya en el proceso.

É, portanto, por meio dos estudos da implementação que é possível entender a dinâmica que torna intenções em ações concretas. Não se pode esquecer que as dimensões *politics* e *polity* da política pública estão presentes também no ato concreto de implementar, e não somente no momento de formulação (construção da agenda, tomada de decisão ou elaboração de alternativas).

Os estudos de implementação, segundo Guerrero (1994, p.22), são importantes para o entendimento dos problemas de desempenho da administração pública. Sua análise pode desencadear mudanças nas políticas públicas “actuales y futuras con base en experiencias de policies pasadas y constituye un procedimiento de aprendizaje que capacita a los gobiernos para lidiar con los futuros inciertos y elevadamente complejos”.

Em relação aos estudos de implementação, Rus Perez (1998, p.68) utilizando-se dos pressupostos de Lester e outros, afirma que eles podem ser divididos em três gerações. A primeira, que focalizou os “acontecimentos empreendidos por uma única instância decisória”, abrange a primeira metade da década de 1970. A segunda geração, que abrange o período de 1975 a 1980, desenvolveu “modelos analíticos arrolando um conjunto de fatores contribuintes ao sucesso ou fracasso dos objetivos da política” (*top down* e *botton up*). E a última geração, que abarca os estudos realizados após 1980, proporcionou reflexões críticas a respeito dos modelos anteriores e gerou modelos híbridos de análise. Em outras palavras, os estudos desse período geraram novos modelos “capazes de combinar e sintetizar os anteriores (*botton-up* e *top-down*); de estabelecer a inter-relação dos diferentes níveis de governo e criticar o quanto é restrita a explicação unicausal” do processo de implementação.

Segundo Frey (2000), o estudo da implementação deve explicar porque os resultados obtidos muitas vezes não correspondem ao que foi anteriormente projetado. Referindo-se à contribuição de Windhoff-Héritier, classifica o estudo da implementação em duas categorias. A primeira, trata a qualidade material e técnica, e tem como foco o conteúdo dos programas e planos. Essa categoria sugere a

comparação dos fins que foram estipulados com os resultados que foram alcançados, e qual a causa do ocasional déficit (*gap*) de implementação. Já a segunda, tem como propósito a análise das estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos. E tem como objetivo entender o processo de implementação a partir da descrição e explicação do que acontece: que atores atuam, com quais motivos e com quais resultados.

O estudo da implementação é muitas vezes considerado como um ‘elo perdido’ entre a preocupação com o processo de formulação e a avaliação dos resultados da política. Geralmente, os estudos de implementação partem da pergunta: por que determinadas políticas são bem sucedidas (bem implementadas) e outras não? De maneira geral, em relação ao conceito de fracasso ou êxito de uma política Guerrero (1994, p.35) afirma que por fracasso

[...] se puede determinar la capacidad o falta de capacidad para alcanzar los objetivos; es decir, se una organización gubernamental ha desarrollado la suficiencia de personal y recursos para alcanzarlos como una unidad coherente.

Diz-se que há um hiato (*gap*) de implementação quando a política não pôde ser colocada em prática de forma apropriada porque aqueles envolvidos com sua execução não foram suficientemente cooperativos ou eficazes, ou porque apesar de seus esforços não foi possível contornar obstáculos externos. Explicitando sobre esse tema Roth Deubel (2006a, p.107), afirma que o *gap* de implementação, é a “diferencia, la brecha, que existe entre la decisión y la realidad de su aplicación; o en otras palabras, la distancia – a veces abismal – que separa la teoría de la practica”.

Feita essa caracterização geral, passa-se agora a abordar as perspectivas indicadas na literatura acerca do processo de implementação: o Model *Top Down* (de cima para baixo) e o Modelo *Bottom Up* (de baixo para cima). Esses dois modelos, denominados por alguns autores de “enfoques”, possuem uma dupla conotação. Por um lado, e com um viés descritivo, eles são entendidos como alternativas para o estudo da implementação, para o entendimento e a explicação dos processos através dos quais as políticas são implementadas. Por outro, com um viés

prescritivo, como alternativas a serem adotadas pelos formuladores e, também, pelos próprios implementadores, acerca de como a política deveria ser implementada. O tratamento dado a seguir ao tema, privilegia a primeira conotação.

3.6.1 O Modelo ‘de cima para baixo’

O Modelo ‘de cima para baixo’ (*Top-Down*) é uma aproximação ao estudo da implementação que dá ênfase à perspectiva dos burocratas de alto-nível hierárquico. Parte-se do pressuposto de que a responsabilidade pela implementação da política repousa quase que exclusivamente na atuação dos burocratas de ‘alto-nível’ que “comandam” aqueles situados nos níveis ‘mais baixos’, os quais possuem escasso grau de discricionariedade.

Os argumentos usados para recomendar o emprego do modelo *top-down* se referem à inter-relação ou mesmo interpenetração dos processos de formulação e implementação que ocorre, sobretudo em políticas formuladas segundo o modelo incremental. O modelo *top down* busca determinar o porquê de certas políticas serem bem sucedidas (bem implementadas), e outras não, partindo de uma definição de implementação como um processo em que as ações de atores públicos ou privados são dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores, no momento da formulação. É nessa perspectiva que se situam autores como Pressman e Wildavsky, Van Meter e Van Horn, Bardach, Sabatier e Mazmanain.

Pressman e Wildavsky (1998), partindo do suposto que uma dada política foi formulada empregando o modelo racional, buscam mostrar as dificuldades que ela pode enfrentar para alcançar os objetivos propostos. Eles entendem que a implementação se inicia depois de que uma decisão tomada e assumem uma relação causal direta, linear, entre objetivos, metas e ações. Conseqüentemente, eles consideram que a implementação será bem-sucedida quando existir um bom funcionamento das ações ‘engrenadas’ para alcançar as metas estabelecidas.

Van Meter e Van Horn (1996) destacam a importância de entender a implementação como sendo distinta da formulação ou avaliação. Nessa acepção, a

formulação por si só não pode *a priori* garantir o que ocorrerá e também quem serão efetivamente afetados pela implementação da política. Assim, esses autores distanciam-se daqueles entendem a formulação como um processo necessariamente de cunho racional, o qual resultaria em uma implementação previsível e em conformidade com o formulado. Cabe ressaltar que a visão racional considera necessário e possível o acesso a todas as informações úteis para a formulação da política, a uma lista de todas as estratégias alternativas diante de uma mesma situação e a uma clara definição de metas e prazos concernentes à sua implementação.

Van Meter e Van Horn (1996) não aceitam a idéia de que as políticas sejam implementadas linearmente e sustentam que o processo de implementação se modificará segundo as características da política a ser posta em prática. Por isso, propõem um modelo de implementação que toma em consideração não um pretense prévio estabelecimento de objetivos, metas e prazos durante a formulação, e sim o próprio processo de implementação.

Aguilar Villanueva (1996d) em relação ao processo de implementação destaca as contribuições de Bardach (1996). Segundo esse autor, Bardach adota um modelo baseado na metáfora de “*ensamblaje de una maquina*” para propor que o momento de implementação é aquele no qual a autoridade, com um mandato definido e legalmente autorizado, estabelece os elementos⁵⁸, as estratégias e as táticas que serão utilizadas para fins de luta política. A implementação, portanto, seria um processo de

[...] ensamblar numerosos y diversos elementos del programa que se encuentran en manos de diferentes partes que son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control (BARDACH, 1977, p.37, apud, AGUILAR VILLANUEVA, 1996d, p.62).

⁵⁸ Para Bardach (1996) os elementos que constituem um programa ou uma política são entre outros: recursos financeiros, processos administrativos, dependências públicas, etc.

Associado à idéia de '*ensamblaje*', Bardach traz o conceito de 'jogo'. No contexto abordado por ele, 'jogo' é entendido como sendo o conjunto de estratégias e técnicas de interação por meio do qual os atores que possuem diversos recursos do programa se relacionam reciprocamente como componentes "*necesarios para la producción del evento deseado*".

Segundo Viana (1996), dado que a implementação deve ser considerada como uma interação entre numerosos interesses, os problemas surgidos durante a implementação tenderão a estar relacionados com o controle e direção de um grande número de atividades, com a diversidade de atores que fazem parte do 'jogo' e com o conjunto de regras pré-estabelecidas pelas autoridades. Nessa perspectiva, portanto, os atores

[...] adversos decorreriam da dispersão de recursos, abandono de objetivos, de problemas administrativos e da dispersão de energia. Isso ocasionaria os atrasos. Sendo necessário, então, estabelecer os cenários da implementação, em que são escritos e descritos todos os percalços do processo (VIANA, 1996, p.27).

Sabatier e Mazmanian (1996), ao tratar o Modelo *Top-Down*, escrevem que a decisão de política é "feita" pelos representantes governamentais. Eles assumem, assim, uma separação clara entre os momentos de formulação e de implementação. A implementação é vista como o cumprimento de uma decisão política básica. Nesse sentido, em suas próprias palavras, "en el mejor de los casos, esa decisión identifica el (los) problema(s) que deben atacarse, estipula el (los) objetivos a lograr y "estructura" el proceso de implementación de diversas maneras (SABATIER e MAZMANIAN, 1996, p.329)".

Ham e Hill (1993, p.101) salientam que Sabatier e Mazmanian vêem a política como sendo pertencente aos fazedores de política que estão situados no topo das organizações e que seu estudo deveria ter como objetivo aconselhá-los a como minimizar os déficits de implementação. Para isso, os pontos a serem observados seriam: "a) a natureza da política – assegure-se que ela não é ambígua; b) a estrutura de implementação – restrinja ao mínimo os elos na cadeia; c) a prevenção de

interferência externa; controle sobre os atores da implementação”.

Rus Perez (1998, p.69), afirma que o Modelo *Top-Down* parte do pressuposto de que a política seria um produto do desenvolvimento de um processo exógeno, objetivamente verificável, contendo intenções políticas que poderiam ser alteradas e solucionadas.

De acordo com esses autores, a política poderia ser entendida como uma "propriedade" dos decisores situados no topo das organizações e que têm o controle do processo de formulação. Para o Modelo *Top-Down* o hiato entre as aspirações desses atores situados num plano central (federal, por exemplo) e as realidades locais seria a causa dos déficits de implementação.

Para Roth Deubel (2003, 2006a, 2006b) o Modelo *Top-Down* requer como postulado a hierarquia da autoridade, a racionalização dos recursos, a otimização dos resultados e a separação entre o mundo político e o mundo administrativo. Em outras palavras, o modelo *top down*, supõe que existe uma radical separação entre a formulação e a implementação. Em suas palavras, o Modelo *Top-Down* é privilegiado “*por las personas que creen en el control, la planeación, la jerarquía, la responsabilidad y el miedo a la sanción como estrategia para lograr los objetivos de una política* (ROTH DEUBEL, 2003, p.08).

Explorando o seu caráter pouco realista e, como os autores recém citados, adotando o sentido prescritivo do Modelo *Top-Down*, Ham e Hill (1993, p.100-101) assinalam o que seriam as dez precondições necessárias para uma implementação perfeita:

- 1) Que as circunstâncias externas à agência responsável pela implementação não imponham a esta restrições muitas ou severas; 2) Que tempo adequado e recursos suficientes sejam colocados à disposição do programa; 3) Que não haja nenhuma restrição de recursos em termos globais e que, em cada estágio do processo de implementação, a combinação necessária de recursos esteja disponível; 4) Que a política a ser implementada seja baseada em uma teoria de causa e efeito válida; 5) Que as relações entre causas e efeitos sejam diretas e em pequeno número; 6) Que haja uma única agência de implementação que não dependa de outras ou, se outras agências estiverem envolvidas, que as relações de dependência sejam pequenas em número e importância; 7) Que haja entendimento completo, e

consentimento, acerca dos objetivos a serem atingidos; e que estas condições persistam durante o processo de implementação; 8) Que, ao mobilizar-se para o cumprimento de objetivos acordados, seja possível especificar, em completo detalhe e perfeita seqüência, as tarefas a serem levadas a cabo por cada participante; 9) Que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa; 10) Que aqueles com autoridade possam exigir e obter perfeita obediência.

3.6.2 O Modelo de ‘baixo para cima’

O Modelo de ‘baixo para cima’ (*Bottom-Up*) enfatiza o envolvimento de burocratas que estão no nível mais baixo da cadeia “hierárquica” que implementa as decisões públicas. Nesse modelo, as ações individuais são vistas como respostas aos problemas não resolvidos no momento da formulação ou, ainda, como escolhas entre alternativas capazes de superar os *déficits* ocorridos durante esse momento.

Roth Deubel (2003, 2006a, 2006b) ressalta que o Modelo *Bottom-Up* adota uma direção contrária ao Modelo *Top-Down* e que ele pode ser visto como uma crítica ou uma alternativa à deficiência dos modelos de implementação que considera tradicionais. Este modelo salienta a necessidade de atuar no nível onde se verificam os problemas concretos para construir a política, pouco a pouco, e por meio de um processo descendente, de baixo para cima, da periferia ao centro.

O Modelo *Bottom-Up* parte da idéia de que não é realista supor que exista um controle perfeito no processo de elaboração de política; o que inclui, obviamente, o momento da implementação. A implementação é entendida como sendo um momento no qual “la organización publica encargada de distribuir los bienes y servicios de una política pública concreta entra en contacto con el ciudadano (BLÁZQUEZ VILAPLANA e GARCIA DE LA PUERTA, 2005, p.160)”.

Ela é entendida como o resultado de um processo interativo por meio do qual uma política se mantém em formulação durante um tempo considerável e se relaciona com o contexto e com as organizações responsáveis por sua implementação. Derivam dos problemas de implementação, no âmbito deste modelo, os ajustes que os

funcionários (executores) fazem para adaptar as decisões anteriormente tomadas (ou apenas esboçadas) com as características e contextos onde a política é realmente implementada. O Modelo *Bottom-Up* identifica assim, quem está influenciando o quê, e como e por que ocorre um resultado.

Segundo este modelo, a implementação é uma simples continuação da formulação. Existiria um continuum política/ação, no qual um processo iterativo de negociação tem lugar entre os que buscam colocar a política em prática – aqueles dos quais depende a ação –, e aqueles cujos interesses serão afetados pela mudança que a política impõe. Ele supõe (no limite) que a implementação carece de uma intencionalidade (racionalidade) determinada pelos que detêm o poder.

El flujo del proceso de policy, de la fase de elaboración a la de implementación, no constituye un proceso lineal, sino un movimiento fluctuante integrado por fragmentos que se deben vincular mediante procedimientos de cooperación, o que se pueden desvincular por el influjo del conflicto (GUERRERO, 1994, p. 39).

O Modelo *Bottom-Up*, segundo Aguilar Villanueva (1996d, p.86) tem sua origem nos trabalhos de Lipsky e destaca a importância das ações dos ‘burocratas do nível de rua’ (*street-level bureaucrats*). Segundo ele, “lo realmente determinante es la decisión política que se toma en los altos niveles del gobierno y que desciende a los niveles inferiores para ser simplemente ejecutada”.

Isso dever-se-ia a que os burocratas não recebem informações precisas e operacionais sobre as metas e as prioridades a serem cumpridas e, muito menos, aquelas relacionadas ao resultado a ser atingido. Por último, Aguilar Villanueva (1996d) destaca que os recursos materiais, organizativos e pessoais são muito limitados em amplitude e intensidade. Os burocratas, diante desse conjunto de aspectos e da pressão político-administrativa se sentem forçados a atuar com alto grau de discricionariedade na prestação dos serviços. Dessa forma, idealizam esquemas de conduta para poder controlar o fluxo do seu trabalho e a pressão das demandas associadas ao cumprimento do que foi planejado.

Elmore (1996), chamou a atenção para a importância da teoria das organizações e para os seus diversos modelos de estrutura e funcionamento para o

estudo da implementação. A compreensão acerca da forma com operam as organizações públicas pode propiciar o entendimento do modo como as políticas são moldadas durante o processo de implementação. A forma como se verifica a distribuição de poder nas organizações públicas e o próprio poder que elas detêm no âmbito do Estado, explica, em muitos casos, a capacidade dos governantes e funcionários de se opor às decisões tomadas pelos decisores no momento da formulação mediante o controle de aspectos técnicos, processuais e políticos.

Segundo esse autor, a implementação se caracteriza pelo conflito permanente que têm lugar dentro e entre as instituições responsáveis pela implementação em torno dos propósitos e dos resultados da política, assim como pela obtenção de vantagens relativas mediante a negociação. Para o estudo desse processo, autor concebeu quatro modelos⁵⁹. O primeiro, compreende a implementação como uma 'administração de sistemas' rigidamente hierarquizada; o segundo como um processo burocrático, o terceiro como orientado ao desenvolvimento organizacional e a realização profissional de seus integrantes. O quarto modelo difere dos anteriores dada à ênfase que coloca no conflito e negociação; cuja manutenção é, neste caso, a maneira através da qual seus integrantes logram os benefícios que a operação da organização lhes proporciona.

Berman (1996), continuando os estudos de Elmore e Lipsky, propõe que os analistas da implementação deveriam se empenhar na identificação das clivagens organizacionais e nas conexões existentes entre as instâncias administrativas de modo a possibilitar o entendimento das condições através das quais as decisões tomadas pelas autoridades no momento da formulação conduzem aos resultados esperados.

O autor chama a atenção para a complexa relação entre opção política (*politics*) e o contexto institucional da política (*policy*) composto por organizações formais e informais como determinante da maneira como ocorre a implementação. O contexto institucional, segundo ele, deve ser analisado tendo como referência os dois níveis nos quais a implementação será coordenada ou efetivamente executada. O

⁵⁹ Cf. Elmore (1996).

primeiro é denominado de macro-implementação e se refere ao processo que vai da concepção das condições necessárias para que uma política possa ser colocada em prática até a sua efetiva disponibilização. O segundo, da micro-implementação, diz respeito aos procedimentos realizados pelas organizações e agentes diretamente envolvidos, no nível local, com a implementação.

A partir dessa classificação, é possível uma melhor compreensão do processo pelo qual a política se transforma em programas governamentais através dos quais ela será de fato implementada. A transformação de uma política em um ou mais programas está influenciada pela maneira como as instâncias administrativas conseguem orientar a política para atender os seus interesses. Isso significa que o resultado de uma política que foi formulada num nível hierárquico mais alto dependerá do desempenho das organizações responsáveis pela implementação dos programas no nível local. O que fortalece a idéia de que os estudos de implementação devem se preocupar simultaneamente com os dois níveis de implementação acima mencionados.

Segundo Rus Perez (1998) o Modelo *Bottom-Up* está centrado no estudo dos atores envolvidos na prestação de serviços locais. Ou seja, no nível onde efetivamente se operacionaliza a política. Os 'atores no nível de rua' são caracterizados em função do contato que mantêm com o público e com os objetivos e as estratégias das atividades que desenvolvem.

Para esse autor, o significado da política "depende do contexto, dos agentes (que a vêem ou que a questionam), sendo, portanto, um fenômeno mais subjetivo, aberto incerto, contingente, variável e contextual (RUS PEREZ, 1998, p.69). Ele também afirma que o pressuposto básico deste modelo é a tentativa de compatibilizar a implementação dos programas com os desejos e padrões comportamentais dos atores e com a demanda sempre presente de descentralização.

O Modelo *Bottom-Up* se constitui a partir de críticas ao irrealismo do Modelo *Top-Down*, ou da introdução das restrições ao que se poderia considerar o caso perfeito, ideal, de implementação da política. Essas restrições são classificadas em: a) relativas à natureza da política: a política é entendida como instância que, ao ser definida (ou "indefinida"), "cria problemas" de implementação; b) relativas às

relações entre a formulação e a implementação: a política é entendida como uma instância e como um compromisso que se mantém e renova ao longo do processo de implementação; o que faz com que se torne difusa a interconexão entre formulação e implementação.

Nessa direção, esse modelo parte da análise das redes de decisão que se formam no nível concreto sem atribuir um papel determinante às estruturas pré-existentes (as relações e a hierarquia existentes entre as organizações públicas). Os estudos que nele se baseiam chamam atenção para o fato de que certas decisões que idealmente ‘pertencem’ ao momento da formulação são efetivamente tomadas durante a implementação. Muitas das decisões-chave só são tomadas quando existe uma percepção mais clara dos possíveis resultados da política à disposição dos implementadores. Desta forma, os implementadores são considerados como os atores mais bem aparelhados para tomar as decisões que por vezes ‘deveriam’ ser tomadas no momento da formulação.

O procedimento de decompor a elaboração da política em momentos de formulação, implementação e avaliação é realizado com finalidade analítica e não como uma tentativa de espelhar a realidade. Não obstante, o processo de implementação é, muitas vezes, entendido como um fenômeno efetivamente distinto dos outros dois. O emprego do EAn não deve levar a que o exame da implementação se realize como algo à parte da análise da política como um todo. A escolha da modelo a empregar para o estudo da implementação depende das características da política a analisar, daquilo que se deseja entender sobre o processo decisório e dos valores de quem analisa.

Para melhor visualização das características dos dois modelos de implementação, foi elaborado o Quadro 7 . Nele se indica, inclusive, os autores que são considerados como representativos no processo de conformação de cada modelo (alguns dos quais não foram tratados nesta seção).

	Modelo ‘top down’	Modelo ‘bottom up’
Autores	Pressman e Wildavsky Van Meter e Van Horn Bardach Sabatier e Mazmanian	Lipsky Elmore Hjern e Porter Hjern e Hull
Estratégia de pesquisa	De cima para abaixo: das decisões políticas para a execução administrativa	De baixo para cima: da atuação dos burocratas (implementadores) para as redes administrativas ou de decisão
Objetivo da análise	Prognóstico para a formulação da política	Explicação das “insuficiências” da formulação
Modelo do processo de elaboração	Baseado em etapas ou fases	Baseado em momentos imbricados ou contínuos
Natureza da implementação	Hierarquia: decisores (formuladores) x burocratas (implementadores)	Discrecionalidade: Implementadores como formuladores e responsáveis pelo conteúdo da política
Visão de democracia	A hierarquia entendida como fundamento do Elitismo	A discrecionalidade entendida como condição da participação

Quadro 7- Modelos *Top-Down* e *Bottom-Up* para o estudo da Implementação

3.7 A Avaliação

Esta seção, diferentemente do que ocorreu no capítulo anterior, trata do momento de avaliação segundo o entendimento que dele possuem os autores alinhados com o EAn. Para eles, o processo de elaboração de política e o modelo de Ciclo da Política utilizado aqui como as principais referências analíticas, possuem um momento denominado de avaliação.

A avaliação, no âmbito do EAn, é considerada um momento do processo de elaboração de políticas que não deve ser dissociado dos outros dois momentos já tratados. Neste enfoque, cada momento é visualizado não como algo

auto-contido, mas como um elo de uma cadeia, sem a qual os demais dificilmente podem ser adequadamente realizados. Desta forma, o momento de avaliação é entendido não apenas como um prolongamento dos que o antecedem. Eles se constituem numa condição para que a avaliação seja possível.

A avaliação é entendida, de maneira geral, como um exame *ex-post* de uma política, que envolve uma grande quantidade de recursos e uma cadeia de decisões e ações distribuídas ao longo do tempo, objetivando a introdução de modificações substantivas ou, inclusive a interrupção da política. A avaliação dos resultados e dos impactos correspondentes toma geralmente como parâmetro de comparação uma imagem-objetivo previamente definida ao longo dos momentos de formulação e implementação.

Para Majone (2005, p.214) a avaliação envolve atividades orientadas a “recolectar, verificar e interpretar la información sobre ejecución e eficacia de las políticas y los programas públicos”.

Esse autor destaca que a avaliação é uma parte do processo de crítica e de emissão de valor acerca de uma política. Os critérios que pautam tais críticas são diversificados e estão diretamente relacionados aos papéis dos ‘juízes’: políticos, funcionários públicos, usuários dos serviços, etc. Isso significa que a avaliação, assim como o processo de elaboração da política, é permeada por valores e é resultado de interesses diferentes. Isso faz com que a avaliação não possa estar pautada numa lógica de racionalidade estrita e na formulação ‘ótima’ de uma política ou programa. Como exemplo de critérios equivocados que não consideram a realidade na qual a política esta inserida, e muitos menos daqueles que a implementam, Majone (2005, p.218) afirma que

[...] muchas evaluaciones de programas tienen un enfoque de estricta gerencia, ya que se ocupan del logro de metas y el control administrativo y no de la adaptabilidad del programa a los valores divergentes de diferentes individuos y grupos. Tal perspectiva no admite un análisis más estructural de los cambios en los valores sociales y de la capacidad de la burocracia para adaptarse a ellos, lo cual podría ser la información más importante para los altos niveles del gobierno.

Para superar esse inconveniente, é necessário, segundo este autor, uma avaliação que considere critérios suplementares e que tenha como objetivo chegar num nível de entendimento que represente mais do que um somatório de diversas avaliações feitas por diversos avaliadores.

Esse ponto de vista, denominado por Majone (2005, p.216) de avaliação múltipla, deve contribuir para um “entendimiento compartido de las diversas perspectivas críticas y sus diferentes funciones en el proceso de la deliberación pública”. Isso, porém, não é fácil de ser obtido. O mais importante é perceber que existe uma variedade de atores e papéis, cada um deles com competência legítima para fixar critérios de avaliação.

Segundo Roth Deubel (2006a), o EAn e, em particular, a atividade de avaliação, conformam uma ferramenta para enfrentar três dos principais desafios dos governos democráticos contemporâneos: compreender, comunicar e controlar. Em relação a esses desafios, ele afirma que

Los gobiernos deben tratar de comprender lo que pasa con los procesos sociales inducidos por la acción pública para fundamentar de manera la más acertada posible las acciones futuras; los regímenes políticos democráticos tienen también la obligación de comunicar para explicar, con base en una información argumentada, y dialogar con sus públicos para conseguir el respaldo a sus acciones; y, por último, los gobiernos no pueden dejar de lado la responsabilidad de ejercer un control sobre las actividades que realizan (DURAN, 1999, p.170-172, apud, ROTH DEUBEL, 2006, p.142).

Segundo Dye (1992), o conceito do momento de avaliação supõe que existem metas e objetivos explicitamente traçados. No entanto, para ele, isso não representa necessariamente a realidade. Ele não associa a avaliação ao cumprimento de objetivos ou metas e sim ao conhecimento sobre as conseqüências da política. A avaliação é, portanto, entendida como o exame objetivo, sistemático e empírico dos efeitos produzidos pelas políticas e programas públicos. Dito de outra forma, sua preocupação se refere ao impacto⁶⁰ da política, o que compreende todos os seus

⁶⁰ Impacto, na concepção de Dye (1992), pode estar relacionado: a) a situação ou grupo-objetivo; b) a

efeitos em condições reais. Ele destaca, com bom humor,

[...] que nós não podemos ficar satisfeitos com medir quantas vezes um pássaro agita suas asas; nós temos que saber quão distante o pássaro voou. Descrevendo a política pública, ou até mesmo explicando os seus determinantes, medir a produção de uma política é importante. Mas avaliando o impacto da política, nós temos que encontrar as mudanças na sociedade que podem estar associados com as atividades de governo (DYE, 1992, p.60)⁶¹

Segundo Dunn (1994), o termo avaliação é sinônimo de palavras como julgamento, valoração, classificação, que de algum modo sugerem esforços para analisar resultados de política em termos de algum conjunto de valores. De maneira mais específica, a avaliação evoca a produção de informação sobre algum tipo de comparação entre os resultados obtidos pela política e o conjunto de valores que levou à sua formulação. Vista desta forma, a avaliação é um empenho para determinar a “utilidade social” de uma política ou programa, e não simplesmente um esforço para coletar informações sobre os resultados, previstos ou não, da implementação.

A avaliação, de acordo com Dunn (1994), possui três funções principais no âmbito do EAn: fornecimento de informação segura e válida sobre o desempenho da política; esclarecimento e a crítica aos valores subjacentes às metas e objetivos da política; fornecimento de informação para a solução dos problemas relativos à estrutura administrativa e para a conclusão ou continuação da política.

Em relação à primeira função (avaliação como instrumento capaz de fornecer informação segura e válida sobre o desempenho da política), o que se visa é determinar se as necessidades, os valores e as oportunidades foram atendidos pela ação pública e revelar até que ponto as metas e objetivos da política foram atingidos. A segunda função (esclarecimento e crítica aos valores subjacentes às metas e objetivos da política) se refere à coerência dos valores em relação às metas e a operacionalização dos objetivos da política e inclui a situação anterior à sua

situações ou grupos distintos do grupo-objetivo; c) o futuro ou condições imediatas; d) os custos diretos, em termos de recursos dedicados ao programa; e) os custos indiretos, inclusive perda de oportunidades para fazer outras coisas.

⁶¹ Todas as citações de Dye (1992) são traduções do texto original em inglês.

implementação. Para discutir o caráter das metas e objetivos, os analistas devem examinar os valores a elas subjacentes e quais os atores (por exemplo, funcionários públicos, interesses adquiridos, ou grupos) que os defendem.

A terceira função da avaliação no âmbito do EAn é contribuir na estruturação da situação-problema abordada pela política. As informações sobre o desempenho inadequado de uma política podem levar a uma nova concepção acerca do problema que ocupa os tomadores de decisão. Caso isso ocorra, a avaliação poderá contribuir decisivamente no processo de formulação de uma nova política. Ao mostrar, mediante essa nova concepção, o equívoco dos cursos de ação previamente sugeridos, ela poderá apontar aqueles que deveriam ser abandonados e substituídos.

Gerston (1997), concordando que a avaliação é uma ferramenta importante para a recomposição do assunto que virtualmente teria sido solucionado pela ação de governo, destaca como, com o passar do tempo, ela teve seu significado modificado.

Durante as décadas de 50 e 60, quando a avaliação passa a ser entendida como um ‘componente formal’ do processo de elaboração de política, ela era vista como uma forma de medir os resultados sem que fossem considerados os ‘valores’ que permeiam as práticas dos atores quando da implementação da política. Neste período, os especialistas viam a avaliação como um instrumento com rigor científico capaz de medir quantitativamente os resultados alcançados na implementação.

A avaliação, no entanto, não conseguiu responder com a ‘precisão quantitativa’ o processo que envolve as ações dos governos, incluindo aí a elaboração de política. A partir de então, o foco da avaliação foi sendo alterado. Vários estudiosos contemporâneos afirmam que é quase impossível separar a avaliação dos valores que “penetram” as políticas e do ambiente político (*politics*) que cerca a implementação das políticas. A partir dessa percepção, emerge um novo “patamar prático e teórico” de avaliação que é capaz de considerar outros aspectos relacionados às políticas, além daqueles meramente técnicos ou administrativos.

O mesmo autor mostra como, atualmente, estudiosos que se apóiam nesse novo 'patamar' passam a adotar critérios que perpassam a eficiência e eficácia das políticas e a considerar a avaliação um elemento constituinte e indissociável do processo de elaboração de políticas. A avaliação passa então a ser vista como um elemento fundamental para o conhecimento e informação sobre as políticas públicas. Capaz de ponderar adequadamente as dimensões de *politics* e de *polity* da política, a avaliação passa a ser capaz de promover discussões democráticas sobre as ações do governo.

Particularmente, no caso do Estado democrático, Gerston (1997) destaca que a avaliação é capaz de fornecer informações que podem vir a operar como um 'xeque-mate' em processos de manipulação da política e consequentemente contribuir para a melhoria das políticas.

Enfatizando, ainda mais a importância da avaliação nas democracias contemporâneas, ele afirma que a avaliação não só permite examinar os resultados alcançados e o que não foi posto no lugar previsto, mas, também, oferece a oportunidade de comparar o 'antes' e o 'depois' de cada um dos momentos da elaboração da política. Em outras palavras, sem a avaliação da política, tanto a sua credibilidade, quanto a responsabilidade dos indivíduos e instituições com ela envolvidas fica questionada. Ou seja, a avaliação é vital, pois, permite julgar o que os governos decidem fazer e o qual o valor do que eles concretamente realizaram.

Segundo Subirats (1984), a avaliação pode ser tratada a partir de várias perspectivas segundo a maneira como atua a administração. A forma e o tipo de avaliação, e os aspectos que serão avaliados, vão depender da 'ógica' e dos objetivos da administração em relação à política.

A primeira é perspectiva gerencial, no âmbito da qual a pergunta-chave se direciona aos aspectos de natureza técnica. O que compreende questionamentos sobre a eficácia da política. E, consequentemente exige que se conheça as dificuldades encontradas no momento da implementação. Os questionamentos podem ser, segundo Subirats (1994, p.140)

[...] sobre el nivel de racionalidad de su organización interna, sobre las pautas de dirección seguidas y la claridad en los niveles de responsabilidad, sobre el nivel de respuesta o de reacción que la aplicación de la política genera en la misma organización, o sobre la adecuación de los recursos destinados a esta política con los objetivos planteados.

Segundo esta perspectiva, a avaliação serve para informar sobre o grau de dificuldade associado à implementação de uma política e, se ela implicou em encargos administrativos excessivos ou custosos. Esse nível de exame pode possibilitar a construção de indicadores de rendimento para a '*street-level bureaucracy*' e, desta forma, permitir um "progresivo acercamiento a los estándares fijados desde la dirección del organismo, aunque a veces ello resulte muy difícil o incluso contraindicado (SUBIRATS, 1994, p.141)".

Ainda dentro da perspectiva gerencial, a avaliação pode informar sobre a eficiência, ou seja, indicar os custos e benefícios associados aos resultados da política.

A segunda perspectiva de avaliação apontada por esse autor é a política. Ela parte do pressuposto de que toda política, independentemente do resultado obtido, pode ser considerada exitosa caso tenha, por exemplo, aumentado o nível de participação dos setores afetados no seu processo de elaboração. Desse modo, o foco está orientado às questões relacionadas ao acesso de determinados grupos ou indivíduos à política. Em outras palavras, o tema-chave será "la capacidad de control sobre el desarrollo y balance final de un programa de actuación de los poderes públicos (SUBIRATS, 1994, p.143)".

A última, mas não menos importante, é a perspectiva jurídica ou legal. Tendo como objeto um programa de ação governamental, essa perspectiva de avaliação se baseia de acorso com Subirats (1994, p. 143)

[...] en criterios como la igualdad formal de los ciudadanos en su acceso al programa, el respeto al principio de legalidad, la pureza del procedimiento administrativo seguido o el respeto a los derechos de aquellos individuos o colectivo afectados o relacionados con el programa.

Na perspectiva legal ou jurídica, segundo Subirats (1994) a avaliação tem como foco a garantia da proteção legal a todos os indivíduos ou grupos potencialmente interessados ou envolvidos com a política. Isto posto, a política é considerada satisfatória se, ao final do tempo previsto para sua implementação, ela conseguiu atingir todos os beneficiários e proteger todos os seus direitos.

Vargas Velásquez (2001), alerta que a avaliação é usualmente concebida como um '*continuum linear*', dentro do que se considera um 'Ciclo da Política' real demarcado pelos momentos de formulação, implementação e avaliação. Nessa visão, prevalece à lógica da racionalidade técnica do planejamento; o qual é visto como algo que '*corporiza criterios universales de elección racional*'.

Nessa visão de avaliação, que o autor chama de tradicional, predomina a idéia de que os objetivos de uma política são rígidos. E que a avaliação se resume a uma comparação dos objetivos e finalidades de uma política com aquilo que foi alcançado. Essa visão estática da política pública esquece, por exemplo, que os objetivos explicitados por aqueles que a formulam podem ser redimensionados por aqueles que a implementam. A avaliação buscaria a verdade objetiva sobre as mudanças geradas pela política. Essa concepção supõe uma separação artificial entre os sujeitos (atores, implementadores) e os resultados de sua ação.

Criticando essa visão Vargas Velásquez (2001, p.151) adota uma prática de avaliação orientada a promover uma "re-lectura de una realidad que esta siendo transformada por el impacto de una política y por consiguiente debe superar la simples comparación mecánica entre objetivos-finalidades-metas-resultados". Nas suas palavras:

En los últimos años y desde diversas perspectivas, a partir del auge que comienza a tener la denominada democracia participativa, se empiezan a señalar las insuficiencias de esta manera de entender la evaluación, sobre todo referida a las políticas públicas sociales y, más importante aún, se introduce un nuevo actor que se sitúa en el centro del ejercicio de evaluación: los grupos o comunidades ejecutoras de las políticas públicas.

Segundo o autor, essa mudança na maneira de avaliar, considerando agora as questões subjacentes ao processo político (*política*), confere à avaliação um caráter que reflete uma nova correlação de forças. Nessa nova realidade, os atores que passam a participar da elaboração da política começam a refletir sobre os conhecimentos por ela produzidos e sobre o seu papel no jogo de poder em que se encontram envolvidos. Portanto, no entorno da avaliação, se dá um “espacio de luchas de influencias y de confrontación de las diversas lecturas que sobre la política pública pueden tener los diferentes actores sociales que se mueven en una realidad dada (VARGAS VELÁSQUEZ, 2001, p. 152)”.

Ao afirmar que a avaliação atribui valor, Souza (2005, p.22) chama a atenção que, para ser operacionalizada, ela demanda a criação de critérios que devem estar de acordo com a política que será estudada. A avaliação tem o objetivo de indicar, a partir desses critérios, se a política avaliada deve ou não continuar a ser implementada e se essa é “preferível a qualquer outra”.

Destacando a importância de que a avaliação trate em conjunto os momentos da formulação e da implementação, Souza (2005, p.23) afirma que “em geral, avaliação se concentra nos desdobramentos da política pública, ou seja, na legislação/planos/programas/projetos que dela resultam, embora a formulação inicial da política pública deva guiar a avaliação dos seus desdobramentos”.

Roth Deubel (2006a) destaca que a prática avaliativa está relacionada com a legitimidade e a legalidade das decisões de políticas. Além de fornecer informações a respeito dos resultados das ações para posterior reorientação caso necessário, a avaliação, deve ser considerada pelo poder público como um aporte ao processo de tomada de decisão: e não como um “*contrapoder que busca entorpecer su acción*”. Para ele, a avaliação tem um papel fundamental no debate democrático, na deliberação política e no estabelecimento de um compromisso dos atores com a realidade social. Vista desta forma, a avaliação não pode esquecer o contexto político que envolve a ação pública. Segundo Roth Deubel (2003, p.11):

El desarrollo de la evaluación de políticas públicas encuentra su legitimación también en el hecho de que los problemas que el Estado busca resolver, controlar o mitigar por medio de sus acciones públicas,

son siempre más complejos e inciertos en cuanto a medios, resultados y efectos. [...] Con frecuencia, aunque no se admita fácilmente, el Estado tiene que andar casi que a tientas. La actividad evaluadora permite entonces al Estado y a los gobernantes, y también a los ciudadanos, disponer de una mayor información - con la exigencia de transparencia - acerca de las consecuencias de sus decisiones y acciones. Un Estado responsable y democrático no puede tomar decisiones sin tener un mínimo de interés por las consecuencias que éstas conllevan más allá del corto plazo.

Del Omo (2005, p.176) afirma que a avaliação pode ser entendida como um processo que permite fornecer informações para a melhoria da gestão e da formulação das políticas. Ela, também, pode ser definida como “la última fase del análisis de una política o, también, como la parte del Ciclo da Política capaz de generar información sobre los resultados de la acción de los gobiernos, de los efectos que dichas acciones han generado”.

A autora destaca que, no passado, a avaliação consistia apenas em examinar e medir, quantitativamente, os efeitos da política. E que, atualmente, a avaliação é uma atividade política que abrange todo o Ciclo da Política e não se restringe somente ao exame dos seus resultados. A avaliação é vista por ela de maneira integral e ampla, como um momento do Ciclo da Política. E como uma atividade que pode ser exercida ao longo de todo o processo de elaboração da política. Desta forma, o avaliador pode, a depender do momento e dos aspectos que serão avaliados, usar perspectivas diferentes para produzir informações.

Del Omo (2005, p.184) enfatiza que a avaliação pode ser realizada a partir de três perspectivas:

a) perspectiva empírica, describe las causas y los efectos de una política. La información se refiere a los hechos, b) perspectiva evaluativa. Determina el valor de una política y la información es cualitativa y c) perspectiva normativa. Hace recomendaciones sobre como abordar en el futuro determinadas situaciones desde la acción pública. La información se refiere a la acción.

De maneira geral, os autores aqui apresentados afirmam que a avaliação pode ser realizada tendo em conta diversas abordagens metodológicas. Apesar da diversidade que cerca esse aspecto, é possível concentrá-las em métodos quantitativos, mistos e qualitativos.

Essa mesma diversidade acontece em relação aos tipos de avaliação, que normalmente são classificados a partir de quatro critérios a saber: O primeiro se refere ao momento em que se aplica a avaliação. Nessa classificação entra a avaliação *ex-ante*⁶², avaliação concomitante (durante) e avaliação *ex-post*. A primeira é realizada antes de a política ser colocada em prática, a outra deve acontecer durante o processo de implementação. Os autores dizem que esse tipo de avaliação é diferente de monitoramento. Pois esse último não tem a função de emitir juízo de valor, sendo apenas um acompanhamento das atividades para posterior correção de percurso. E o último tipo é realizado afim do processo de implementação. Pode ser imediatamente após a implementação ou depois de um determinado período.

O segundo é relacionado à função da avaliação. Nesse tipo de avaliação os termos mais comumente encontrados são: a avaliação formativa e a avaliação somativa. Essas duas funções segundo os autores estão correlacionadas com o momento em que se avalia. Portanto, pode-se dizer *grosso modo* que uma avaliação *ex-ante* e uma avaliação concomitante (durante) tem uma função formativa e uma avaliação *ex-post* tem uma função somativa.

O terceiro critério se refere ao 'que se avalia', ou seja, qual o objeto da avaliação (qual o conteúdo que será avaliado). As avaliações que fazem parte dessa classificação são denominadas de: avaliação do desenho e avaliação de processo. A avaliação do desenho se detém sobre os aspectos relacionados ao momento de formulação da política (observar o processo de definição do problema e o estabelecimento de agenda). Já a avaliação de processo tem como foco o processo da implementação ou seja, como está funcionando a política pública (aferição de eficácia); avaliação de resultados, a preocupação está em averiguar quais produtos (*outputs*) e os efeitos (*outcomes*). Na linguagem do EAn essa distinção é necessária tendo em

⁶² Na literatura encontramos outros termos para se referir a esses tipos de avaliação.

conta que cada um destes representa aspectos distintos. Pois produto é aquilo que a política produz e efeito é o que esses produtos provocam (causam) em determinada realidade.

O quarto critério de classificação se refere ao sujeito (ator) que realiza a avaliação: a avaliação interna, que é realizada pelos responsáveis pela política, muitas vezes denominada de auto-avaliação; a avaliação externa que se opõe a anterior. Os avaliadores são aqueles que estão fora do processo de implementação mas poder fazer parte dos grupos de formuladores ou ainda profissionais contratados para realizar avaliação e a avaliação mista, como o nome já esta dizendo, participam avaliadores externos e internos que estão de algum modo envolvidos com a política em questão.

Muitas das discussões que cercam o campo da avaliação trazem um questionamento acerca da função da avaliação e do uso de suas informações. Atualmente, *grosso modo*, o debate acerca da avaliação se direciona muito mais, para a maneira de fazer a avaliação do que, propriamente, para a necessidade ou não de se fazer uma avaliação.

Ao que parece, é unânime dentro da literatura do EAn a importância da avaliação como instrumento (ferramenta) que deve ser visto como inerente ao próprio processo de elaboração da política pública. Como tal, ao emitir juízo e valor sobre uma dada política, não deve considerar somente os resultados ou impactos de forma desconectada dos outros momentos que a cerca, e sim, deve ver toda a política de maneira conjunta e inseparável. A avaliação dentro do EAn, portanto, deve alimentar o debate democrático favorecendo as práticas mas participativas no processo de elaboração de uma política.

4 UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS ENFOQUES DE AVALIAÇÃO E DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 Introdução

Ao longo da leitura desta Tese, pode ser percebida a grande diversidade de aspectos teóricos e metodológicos que apresentam os dois enfoques. Consciente da dificuldade de agrupar sob uma mesma categoria provida de coerência interna (enfoque), as contribuições de autores diferentes, que escreveram em épocas e situações também diferentes, minha preocupação foi concentrar-me naquilo que elas possuem em comum e não naquilo que as distingue. Esse foi o caminho que me levou a constituir aos dois conjuntos ou enfoques com os quais trabalho. E mostrar de modo sistemático as características que conferem homogeneidade e articulação interna a cada enfoque, por um lado, e que, por outro, permitem diferenciá-los. Mais do que isso, esse caminho permitiu traçar uma trajetória de cada enfoque que, embora contestável, é plausível.

Minha preocupação de sistematizar os dois modos de estudar as políticas públicas presentes nas obras pesquisadas tendo como referência a diversidade apontada levou-me ao conceito que passei a adotar, de enfoque (forma de considerar ou de entender um assunto, ponto de vista, etc.), para designá-los.

Para evitar ambigüidades estabeleci, logo no início deste trabalho, que o termo estudo iria ser utilizado de forma genérica para referir qualquer tipo de apreciação acerca das políticas públicas. E que o termo avaliação iria ser utilizado para fazer referência àqueles estudos que utilizassem para sua realização o Enfoque de Avaliação (EAv), enquanto que o termo análise seria usado exclusivamente para fazer referência aos estudos que utilizassem o Enfoque de Análise (EAn). Também visando a evitar uma ambigüidade que considero igualmente prejudicial para o estudo das políticas públicas, estabeleci que o termo elaboração seria empregado para fazer

referência ao que o EAn considera o conjunto dos momentos relativos ao Ciclo da Política (formulação, implementação e avaliação) e, que ele não seria utilizado para referir-se à formulação da política. Da mesma forma, estabeleci que o termo execução, também frequentemente utilizado na literatura que trata do EAv, para fazer referência ao momento (ou processo) de implementação, seria evitado no contexto deste trabalho.

Também pode ser percebido ao longo desta Tese que os enfoques possuem percurso e características distintas. A opção pelo uso preferencial de um deles parece às vezes estar ligada ao fato de eles terem sido concebidos para estudar ou dar resposta a aspectos distintos das políticas. Mas, se isso é assim, eles possuiriam naturezas distintas associadas a significados, sentidos, funções e ideologias, etc., também distintos. O que coloca a pergunta de porque palavras dicionarizadas com sentido distinto – avaliação⁶³ e análise⁶⁴ – são utilizadas às vezes, no âmbito do estudo da política pública, como sinônimos.

Não é minha intenção dar uma resposta a essa pergunta, nem dividir os estudos das políticas em dois mundos excludentes. É claro que há outras possibilidades de tratar o tema. Dada à importância de conhecer os pressupostos teóricos que são utilizados para estudo da política, minha intenção é reunir num mesmo texto uma apresentação dos dois enfoques que consegui identificar em minha pesquisa de forma análoga e coerente.

Nesse sentido, cabe argumentar que este trabalho possui um razoável grau de originalidade. Existem muitos trabalhos sobre o EAv. Como pode ser observado no Capítulo 2, e pelas razões apresentadas no Capítulo 3 eles não se referem ao conceito de Análise de Política. Existem também muitos trabalhos sobre o EAn. E como pode ser observado no Capítulo 3, eles se referem à avaliação da política como um dos três momentos da análise da política. O que é feito, tal como foi

⁶³ Avaliar: determinar a valia ou o valor de; apreciar ou estimar o merecimento de; calcular, computar; reconhecer a grandeza, a intensidade, à força de; calcular, estimar; fazer a apreciação; ajuizar, reputar-se.

⁶⁴ Analisar: decompor (um todo) em suas partes componentes; fazer análise de, observar, examinar com minúcia; esquadrinhar, submeter à crítica; examinar criticamente, proceder à análise, estudo, apreciação, ou exame.

explicado, de uma maneira distinta daquela que caracteriza os trabalhos sobre o EAv. O que não quer dizer que muitos dos trabalhos sobre o EAn, ao tratar o que consideram o momento da avaliação, deixem de utilizar as contribuições (conceitos, modelos, metodologias, etc.) que os pesquisadores que empregam o EAv proporcionam. Não obstante, e este é justamente o que argumento como sendo o mérito deste trabalho, não me parece que exista um texto que aborde de maneira conjunta os dois enfoques e proporcione uma comparação entre eles.

Insistir na diferenciação entre os dois enfoques e no seu tratamento conjunto pode parecer uma preocupação excessiva. Ela se deve, é importante enfatizar ao objetivo de facilitar a compreensão do campo das políticas públicas e da diversidade dos conceitos e instrumentos usados para o seu estudo. A ambigüidade no uso das expressões avaliação e análise dá a impressão que elas, ou melhor, os enfoques a elas correspondentes, são equivalentes. Considero essa ambigüidade como um obstáculo adicional aos que efetivamente já existem para o campo do estudo das políticas públicas. Sendo assim, minha intenção é evitá-lo removendo a dificuldade presente, sobretudo nas contribuições sobre o EAv, em perceber a existência de dois caminhos distintos para o estudo das políticas. Isso porque considero que é dessa forma que aqueles interessados poderão identificar a sua eventual complementaridade.

Embora uma das minhas motivações principais tenha sido a sistematização dos dois enfoques, tarefa que foi realizada da maneira a mais isenta possível nos Capítulos 2 e 3, isso não significa que esta Tese não possua um caráter normativo. De fato, depois dessa apresentação dos enfoques, neste Capítulo 4, se procura mostrar as razões que me levam a preferir o Enfoque de Análise para o estudo das políticas públicas.

As idéias, argumentos, suposições, o conteúdo, enfim, deste capítulo, é estritamente pessoal. O que o torna marcadamente distinto dos anteriores, onde minha preocupação foi dar a conhecer as contribuições dos autores com quem ‘convivi’ ao longo da pesquisa (da qual esta Tese é um relato parcial), de maneira a facilitar o trabalho de colegas que, como eu, pretendem se familiarizar com o tema. Seu conteúdo decorre do modo como fui absorvendo essas contribuições, e de minha

experiência prévia como gestora de políticas educacionais e, nessa condição, de avaliadora e analista de políticas públicas. A qual, lamentavelmente, e essa determinação é uma das motivações deste trabalho, transcorreu sem que eu houvesse tido a oportunidade de ser a eles exposta.

Este capítulo possui como objetivo a comparação dos dois enfoques. Para tornar essa comparação a mais clara possível, na segunda seção foram retomadas e resumidas algumas das características (conceitos, fatos estilizados, modelos e instrumentos analíticos) dos enfoques já apresentadas nos capítulos anteriores, que me parecem especialmente úteis para essa finalidade. Devido a isso, a não ser quando considere indispensável, não remeto o leitor às obras e autores em que os conteúdos tratados foram desenvolvidos.

De maneira a visualizar, a partir de uma outra perspectiva, os dois enfoques, terceira seção apresenta uma comparação entre eles simulando a sua aplicação por dois tipos ideais de atores (profissionais, pesquisadores) envolvidos com a política pública: o avaliador e o analista. O recurso expositivo utilizado consiste em descrever qual seria o seu comportamento ao utilizar (de modo excludente) cada um dos dois enfoques aqui tratado. A apresentação gira em torno da forma como o avaliador e o analista procedem ou deveriam proceder ao estudo da política empregando em cada caso os conceitos e ferramentas analíticas atinentes ao Enfoque de Avaliação e ao Enfoque de Análise. E, assim, destacar as diferenças e semelhanças que existem entre os enfoques e, mais do que isto, entre os resultados que o seu emprego permite obter.

Ainda na terceira seção, de modo a facilitar a leitura do texto, grande parte das considerações explicativas relativas às características dos enfoques foi tratada em notas de rodapé. Seu número e extensão talvez excessivos se devem à intenção de, mostrando a sua procedência e a maneira como auxiliam na explicitação das diferenças entre os dois enfoques, facilitar o entendimento da comparação sem que o leitor tenha que voltar ao trecho onde essas características foram pela primeira vez apresentadas.

Embora todo este quarto capítulo assuma um carácter normativo que diferencia dois anteriores, é na quarta seção onde este carácter se torna mais explícito. Nessa, com base nos elementos tratados nas seções anteriores, faço um movimento de crítica ao Enfoque de Avaliação baseado em considerações de natureza política e ideológica para fundamentar a opção realizada em favor do Enfoque de Análise.

4.2 Explicando as diferenças e semelhanças entre os dois enfoques

A pesquisa realizada me levou a perceber aspectos que podem ajudar na apresentação de algumas diferenças existentes entre os dois enfoques. O primeiro é o ambiente ‘técnico’, de neutralidade, que cerca o EAv. O segundo aspecto se refere ao fato de que o EAn entende o momento da avaliação como inserido no processo mais amplo da elaboração da política.

Em relação ao primeiro aspecto, merece destaque a constatação de que com algumas exceções, a literatura que se dedica ao EAv encara o tema avaliação como se a política a avaliar estivesse simplesmente referida a (ou fosse o resultado de) critérios técnicos e que, portanto, sua avaliação pudesse (ou devesse) também ser, apenas, técnica. Como se a *policy* a avaliar não estivesse referida a valores e interesses políticos (*political*) dos atores que participam num processo que começa antes mesmo do momento da tomada de decisão, passa pela sua implementação, quando esses valores e interesses novamente se expressam, se enfrentam e são negociados. E encontra o seu final, dando origem a um novo ciclo, na sua avaliação.

Como se o ambiente em que se desenvolvem esses momentos do Ciclo da Política não possuísse um intrínseco e inevitável duplo carácter técnico – *policy* – e político – *politics*. Carácter este, que na língua inglesa denota, mas que as línguas neolatinas não permitem diferenciar claramente. O que, entretanto, não deveria autorizar aqueles que querem estudar a política empregando o EAv, e a avaliar os resultados e impactos da política focalizando apenas o seu momento de implementação, a subsumirem esses aspectos intrinsecamente políticos numa perspectiva de cunho tecnocrático.

Um outro elemento que condiciona o que me refiro como sendo um ambiente ‘técnico’ que cerca o EAv é o que me parece ser uma pressuposição de que a formulação da política adote sempre o que o EAn denomina de modelo racional. Fato que, compreensivelmente, dado que o EAv não trata dos distintos modelos através dos quais se pode estudar o processo decisório, não é explicitado pelos autores que com ele se ‘alinham’.

Segundo minha interpretação, a implementação seria entendida pelo EAv como uma fase (seqüencial) do Ciclo da Política. Ela corresponderia à execução de atividades com vistas ao cumprimento de metas definidas durante de formulação. Estas, por sua vez, seriam baseadas em um diagnóstico prévio e em um sistema de informação adequado que permitiria, na fase de formulação, a seleção não só dos objetivos mas também dos recursos, das atividades e do limite temporal da política. Definindo esses parâmetros seria possível, através da avaliação, aferir o grau de eficácia e eficiência das políticas, assim como os seus efeitos.

O EAv centra-se no exame no processo de implementação (ou execução) da política e nos seus resultados⁶⁵. Ele costuma se deter sobre a forma como se dá a implementação: a consecução das metas, o processo de alocação de recursos materiais, financeiros e humanos, os prazos etc., e, sobretudo, quando não ocorreu uma precisa definição dos resultados a atingir, na avaliação do impacto da política ou dos programas que ela abarca. Ele se limita, por isso, à consideração de um conjunto de elementos e indicadores preferencialmente de tipo quantitativo a partir dos quais se faz a aferição do sucesso ou fracasso de uma política.

Nessa perspectiva, ao não considerar os aspectos relativos à implementação e seu efeito ‘retroalimentador’ sobre a formulação e a própria condução das ações praticadas, a implementação é entendida como um ‘jogo de uma rodada só’ onde a ação governamental, expressa em políticas, programas e projetos de intervenção pública, é implementada sem obstáculos políticos no percurso. Essa visão

⁶⁵ Segundo Abramowicz (1994), a avaliação é uma atividade racional destinada a auxiliar os administradores a escolher entre alternativas que visam a melhorar o processo de tomada de decisão, através do exame das situações concretas que permitam “estimar o valor de uma entidade (pessoa, programa ou processo ou produto)”.

se coaduna com o Modelo de 'cima para baixo' (*Top-Down*) de implementação.

O EAv não leva em conta a importância do que, para o EAn é o primeiro do processo de elaboração da política, o da formulação ou do processo decisório propriamente dito. Ele se concentra no momento de implementação e nos seus resultados. O que faz com que ele tenda a restringir sua capacidade de alcançar o que constitui a sua razão de ser: identificar as causas do insucesso da política.

Ao limitar seu campo de busca, não incluindo nele o momento de formulação, o EAv considera que a causa do insucesso de uma política pública estará restrita à possibilidade de que tenha ocorrido algum problema em sua implementação. Em outras palavras, ele limita a pesquisa das causas de fracasso ao que se denomina hiato de implementação (*implementation gap*), ou seja, às restrições que a escassez de recursos, tempo, autoridade, cooperação de outros atores etc., pode impor à consecução das metas.

O segundo aspecto que me parece ser útil para a apresentação das diferenças entre os dois enfoques é que o EAn contempla a avaliação como um dos três momentos que constituem o seu foco. Momento este que se insere num processo mais amplo, de elaboração de políticas (*policy process*), cujo estudo ou pesquisa ele denomina análise de políticas (*policy analysis* ou *policy studies*). Sob este prisma, existe uma íntima conexão entre os dois enfoques. Não obstante, nos parágrafos que seguem, retomo características já anteriormente tratadas do EAn que me permitem explicitar com maior propriedade as diferenças entre os dois enfoques e a fundamentar a opção que faço em relação ao emprego preferencial do EAn.

Começo pelo tema já apontado relativo à consideração que o Enfoque de Análise faz dos três momentos do Ciclo da Política, a qual permite situar questões relativas a hipóteses subjacentes ao Enfoque de Avaliação e à sua aplicação, que o emprego do Enfoque de Análise permite desvendar.

Tal como já explicado, o Enfoque de Análise, tem como escopo o processo de Elaboração de Políticas como um todo, idealmente 'modelizado' como constituído de três momentos sucessivos – Formulação, Implementação e Avaliação – que compõem um ciclo que se realimenta.

O ciclo da elaboração da política proposto pelo EAn pode ser esboçado da seguinte maneira. Em um primeiro momento, a política é formulada. Isto é, concebida pelos “tomadores de decisão” no âmbito de um processo decisório que pode assumir características bastante variadas. Pode ser democrático e participativo, ou autoritário e “de gabinete”; de “baixo para cima”, ou de “cima para baixo”; de tipo racional e planejado, ou incremental e mediante o ajuste mútuo entre os atores intervenientes, “porque sempre se fez dessa maneira e não há porque mudar”; com ou sem manipulação e controle da agenda pelos atores com maior poder; enunciar detalhadamente a política ou deixá-la propositadamente incompleta para ‘ver se cola’ e como é que fica ‘na prática’, na fase seguinte de implementação. Quando é elevado o grau de racionalidade do processo decisório, o momento de Formulação pode contemplar etapas como pesquisa do assunto, filtragem do assunto, prospectiva, explicitação de valores e objetivos globais etc.

Segundo a modelização proposta pelo EAn, depois de a política ser formulada pelos ‘fazedores de política’ (*policy makers*), inicia-se a sua implementação, mediante os órgãos e mecanismos existentes ou especialmente criados, pelos burocratas ou funcionários públicos. Dependendo do grau em que estão definidas as metas, recursos, prazos etc. da política, e do poder político da população alvo, eles exercem seu poder delegado pelo estado. O que é feito com um grau de ‘discricionaridade’ que varia em função do nível em que se encontram na hierarquia, e da proximidade e posição que ocupam em relação ao público. É assim que transcorre o momento da implementação, quando os burocratas vão adaptando a política formulada à realidade da relação Estado-sociedade e das regras de formação do poder econômico e político que estas impõem ao jogo entre os atores sociais.

E, finalmente, ocorreria a Avaliação da política. Numa situação em que a política é formulada segundo um processo semelhante ao modelo racional, é aí quando os resultados – entendidos como produtos e metas definidos e esperados num âmbito mais restrito – e impactos – entendidos como implicações sobre um contexto mais amplo e muitas vezes não esperadas ou desejadas –, decorrentes de sua Implementação são comparados com o que foi decidido no momento da Formulação. Ou, no limite, quando a Formulação se dá de forma totalmente incremental (não-

racional), aprovados através de um critério de satisfação dos interesses dos atores envolvidos. É o grau de racionalidade da fase de Formulação e o estilo de Implementação o que define como irá ocorrer a avaliação. No extremo do modelo racional, em que existe uma intencionalidade da mudança de um determinado sistema, a Avaliação é condição necessária. É através dela que o trânsito do sistema de uma situação inicial a uma outra situação, tida como desejada, pode ser promovida.

É o momento da Avaliação que aponta as direções de mudança e as ações a serem implementadas num momento ulterior. Após a implementação destas novas ações, e a avaliação dos resultados alcançados é que, iterativamente, serão propostas novas políticas que levarão o sistema a aproximar-se do cenário desejado.

A utilização do EAn possui portanto uma particularidade. O objeto de sua análise não é apenas o momento de implementação da política e os resultados dele advindos, como é o caso do EAv. Seu objeto de análise é, também, o momento da formulação, aspecto que se constitui na principal diferença entre os dois enfoques. Mas ele é ainda mais abrangente, uma vez que inclui o próprio momento de avaliação da política, aquele no qual se situa o profissional que utiliza o EAv.

Nesse sentido, é possível dizer que a utilização do Enfoque de Análise compreende também uma análise dos processos de avaliação no qual se utilizou o Enfoque de Avaliação. Isso porque de maneira similar ao que ocorre no âmbito do processo decisório (momento de formulação, em que valores, preferências e interesses dos atores influenciam o conteúdo da política formulado), também o momento de avaliação tenderá ter o seu resultado influenciado de modo semelhante.

4.3 Os enfoques na perspectiva do avaliador e do analista

Explicar as diferenças entre os vieses (cuja natureza vai de aspectos conceituais aos ideológicos, passando pelos metodológicos, que são os aqui privilegiados) dos dois tipos ideais que estudam as políticas públicas - o avaliador e o analista – supõe sua abordagem na ordem inversa, uma vez que ela só pode ser

percebida no âmbito do EAn⁶⁶. Suas características são empregadas neste capítulo para explicitar, por inclusão, como o comportamento do avaliador pode ser entendido como um componente daquele do analista. Ou, alternativamente, como este inclui aquele como uma de suas atividades. É assim que se busca explicar o entendimento da avaliação como uma atividade de certa maneira subordinada à da análise. E, o comportamento típico do avaliador como caso particular (ou ‘imperfeito’) do comportamento mais abarcante e ‘completo’ do analista.

Consequência da opção pelo EAn como o modo mais adequado para o estudo das políticas públicas e dessa suposição acerca de seu caráter inclusivo é o tratamento privilegiado que se dá a ele neste capítulo. Na verdade, a maioria das menções feitas às características do EAn que permitem o estudo mais adequado da política não é acompanhada da explicitação de como elas se situam em relação ao EAv. Isso porque, em geral as situações às quais o EAn faz referência, por entender que são importantes para entender o conteúdo e o resultado da política, não são sequer mencionadas pelo EAv.

Um aspecto que merece ser ressaltado em relação ao procedimento utilizado para fazer a comparação dos dois enfoques, é que são as características que possuem o EAn as que são utilizadas para a crítica ao EAv.

Diferentemente do EAv, que se centra no exame do momento da implementação, ou mais precisamente, no seu resultado, o EAn possui como preocupação central a análise conjunta do processo de elaboração da política. O qual é entendido como um todo assimilável ao ‘Ciclo da Política’, e constituído pelos momentos de formulação, implementação e avaliação⁶⁷. E, tem como foco, o momento

⁶⁶ Para Bardach (1998) Análise de Política é um conjunto de conhecimentos proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas utilizado para buscar analisar ou resolver problemas concretos concernentes à política (*policy*) pública. Segundo Dye (1992, p.01), fazer “Análise de Política é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz”. Para ele, Análise de Política é a descrição e explicação das causas e consequências da ação do governo. O escopo da Análise de Política, porém, vai muito além dos estudos e decisões dos analistas, porque a política pública pode influenciar a vida de todos os afetados por problemas das esferas pública (*policy*) e política (*politics*), dado que os processos e resultados de políticas sempre envolvem a vários grupos sociais e porque as políticas públicas se constituem em objeto específico e qualificado de disputa entre os diferentes agrupamentos políticos com algum grau de interesse pelas questões que têm no aparelho de Estado um *locus* privilegiado de expressão.

⁶⁷ Entre os autores pesquisados que entendem a Análise de Política a partir do conceito de Ciclo da

da formulação da política ou, mais especificamente, do processo decisório que a origina⁶⁸. E, por isso, o analista estará sempre atento ao comportamento dos atores sociais⁶⁹ que atuam num jogo social⁷⁰ particular – o processo decisório – que delinea o contorno das políticas públicas.

Assim, a implementação e o seu resultado, o qual é tratado pelo EAn no momento da avaliação do processo de elaboração da política, são estudados tendo como foco o processo de tomada de decisão (ou momento da formulação) onde intervêm atores com valores e interesses freqüentemente pouco explícitos, com acesso diferenciado aos recursos de poder, etc.

A preocupação do analista, entendido aqui de forma restritiva como aquele profissional que desenvolve sua atividade de estudar a política pública usando o EAn, com o comportamento dos atores sociais que atuam no jogo social do processo decisório o força a conhecer os problemas levantados por cada ator.

Em relação ao conceito de problema (ou situação-problema), quatro aspectos merecem ser lembrados. (a) um problema social não é uma entidade objetiva que se manifesta na esfera pública de modo naturalizado, como se ela fosse neutra e independente em relação aos atores – ativos e passivos – do problema; (b) não há situação social problemática senão em relação aos atores que a constroem como tal; (c) reconhecer uma situação como um problema envolve um paradoxo, pois são justamente os atores mais afetados os que menos têm poder para fazer com que a opinião pública (e as elites de poder) a considere como problema social; (d) a condição

Política, como um conjunto de três momentos (também chamados de fases ou estágios) interligados por laços de realimentação, aqueles com os quais mais me identifico são Ham e Hill (1993) e Hogwood e Gunn (1984).

⁶⁸ O 'mais especificamente' tem a ver com o fato de alguns dos autores pesquisados, subdividirem o momento da formulação. Como exemplo, pode-se citar Frey (2000) que divide a formulação em: percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão ou Roth Deubel (2006) cuja divisão se resume em: identificação do problema, formulação de soluções, tomada de decisão,

⁶⁹ Ator social é uma pessoa, grupo ou organização que participa de algum jogo social; que possui um projeto político, controla algum recurso relevante, tem, acumula (ou desacula) forças no seu decorrer e possui, portanto, capacidade de produzir fatos capazes de viabilizar seu projeto (MATUS, 1996).

⁷⁰ É possível caracterizar o agir social como um jogo, que pode ser de natureza cooperativa ou conflitiva, em que diferentes atores, com perspectivas que podem ser comuns ou divergentes, possuem recursos distribuídos segundo suas histórias de acumulação de forças em jogos anteriores. As regras do jogo podem se alterar segundo o interesse dos atores em função de jogadas e acumulações, reconfigurando as condições em que ele se desenvolverá. É mediante essas acumulações que eles podem ampliar, ou reduzir, sua capacidade de produzir novas jogadas e alterar a situação inicial (MATUS, 1996).

de penalizados pela situação-problema dos atores mais fracos costuma ser obscurecida por um complexo sistema de manipulação ideológica que, com seu consentimento, os prejudica.

O conjunto dos problemas percebidos por um ator ou grupo social envolvido com uma política (a partir de sua perspectiva, experiência de vida, valores, crenças, interesses e posturas político-ideológicas) compõe sua agenda particular. Entre as agendas particulares está a agenda de governo, que expressa os valores e interesses daqueles que governam (DAGNINO e outros, 2002).

É a partir desses dois conceitos que o Enfoque de Análise permite a compreensão da maneira como se conforma e controla a agenda⁷¹ da política pública. A agenda da política pública (do processo decisório, ou do processo de formulação da política, ou ainda, agenda decisória) é o conjunto de problemas ou demandas que os que governam (ocupam o aparelho de Estado num determinado momento) admitem (voluntariamente, ou sob pressão) e classificam como objetos sobre os quais vão atuar.

Ela pode ser entendida como uma média ponderada pelo poder relativo do ator das agendas particulares dos atores. Considerando que o termo ator é usado para designar um coletivo (grupo social, organização, etc., em geral não-monolítico), convém salientar que o mesmo vale para uma agenda particular: ela também é uma combinação dos valores e interesses de indivíduos diferentes com poder distinto.

A agenda decisória é o núcleo da política e pode ser considerada como o Estado em processo. São as sucessivas tomadas de decisão sobre agendas conformadas a partir de sucessivas interações entre atores juntamente com o resultado desses processos, o que vai estabelecendo os contornos (ou o “mapa”) do aparelho de Estado. A agenda, num horizonte de prazo menor, é um reflexo da relação entre Estado e sociedade e expressa a direção de um governo. A maneira como é elaborada

⁷¹ Aqui o termo agenda decisória é sinônimo do que é conhecido por agenda governamental, institucional ou política, como sendo o conjunto de assuntos (*issues*) que sofrerão uma efetiva intervenção pelos os que governam. Agenda sistêmica ou conjuntural é conformada pelas demandas e pretensões dos atores. Esta agenda pode preceder ou determinar a agenda de governo ou ser induzida pelos interesses e prioridades governamentais. O aprofundamento sobre esses dois tipos de agenda pode ser visualizado no Capítulo 3.

expressa a vitalidade ou debilidade da vida pública em um sistema político e influencia, através de um processo realimentado controlado por sutis mecanismos ideológicos, o modo como se vai conformando a agenda dos atores com menor poder.

Para aprofundar essa questão, é necessário entender que a agenda decisória é um resultado de três tipos de conflito⁷² que devem ser identificados pelo analista de política: (a) os abertos, acerca de problemas pertencentes às agendas particulares de atores com poder semelhante, que se explicitam naturalmente por ocasião de seu embate ao longo do processo decisório, e que aparecem conformando a agenda decisória; (b) os encobertos, que, embora percebidos pelos atores mais fracos, não chegam a ser incorporados à agenda decisória devido à debilidade dos mesmos e são por isto de difícil observação; (c) os latentes, cuja expressão como problemas que conformariam à agenda particular de um ator mais fraco nem chega a ocorrer, dado que é obstaculizada por mecanismos ideológicos controlados diretamente (ou com a mediação de instrumentos legitimados na sociedade) pelos atores mais poderosos; e pelo correspondente consentimento dos mais fracos.

Para o analista os conflitos abertos são de identificação mais fácil pois se encontra no nível das ações concretas⁷³. Já o reconhecimento dos conflitos latentes é mais difícil do que os conflitos abertos. Ele não pode ser feito 'a olho nu' mediante a consideração da agenda decisória conformada a partir da relação entre os atores. Ele exige uma análise profunda do contexto político e ideológico e das relações de poder existentes entre os atores atingidos por uma dada política, assim como do seu modelo cognitivo. Isso porque, no limite, os atores mais fracos, por sequer serem capazes de formular uma agenda particular (uma vez que não percebem claramente os problemas que os prejudicam), nem conseguem influenciar a conformação da agenda decisória para poderem participar do processo de decisão.

É por isso que, diferentemente do avaliador de políticas, o analista busca detectar a existência de processos de não-tomada de decisão (conflito latente).

⁷² O exercício do poder através dos três tipos de conflito pode ser encontrado na literatura como sendo as 'três faces do poder' ou 'três dimensões do poder' ou ainda dimensão do poder Unidimensional, Bidimensional e Tridimensional.

⁷³ Ações sobre as quais há um conflito de interesse observável, visto como preferências expressas de políticas, reveladas abertamente pela participação política.

Este conceito é definido por Bachrach e Baratz (1962) como sendo a prática de limitar o alcance real da tomada de decisão a questões seguras, através da manipulação de valores dominantes na comunidade, mitos, procedimentos e instituições políticas. A não-tomada de decisão existe quando os valores dominantes, as regras do jogo aceitas, as relações de poder entre grupos e os instrumentos de força, separadamente ou combinados, efetivamente previnem que certas demandas transformem-se em assuntos maduros que exijam decisão. Esse conceito de não-tomada de decisão difere da idéia de que assuntos não se devem tornar objeto de decisão (entrar na agenda de política).

Num processo de não-tomada de decisão atuam o que chamam de duas faces do poder: uma atuando nos conflitos abertos sobre decisões-chave, e a outra, buscando suprimir conflitos e fazendo o possível para que um assunto 'não-seguro' não entre no processo político.

Esse processo é caracterizado por um controle da agenda política por parte do ator cujo poder é suficientemente grande para fazer com que assuntos 'não-seguros', que poderiam ser levantados por outros atores, se mantenham encobertos (ou mesmo latentes) e não se transformem em conflitos abertos. Isto é, assuntos que ao serem incorporados à agenda decisória demandem uma análise que possa conduzir a uma efetiva tomada de decisão e, eventualmente, implicar no debilitamento do ator dotado de maior poder que controla o processo⁷⁴.

Relacionado ao controle da agenda e a forma como ocorre o processo decisório há uma outra providência importante a ser tomada pelo analista no sentido de antever os resultados da implementação da política antes mesmo dela ter efetivamente ocorrido. Trata-se da observação do grau de adesão que o processo decisório estudado possui, em relação aos modelos extremos de tomada de decisão, como por

⁷⁴ Lukes (1974) cunhou a expressão as três faces do poder para destacar que o poder deve ser estudado em três dimensões: (a) a dos conflitos abertos entre atores sobre assuntos-chave, quando o exercício do poder é explícito e pode ser observado "a olho nu"; (b) a dos conflitos encobertos, quando ocorre a supressão das reclamações impedindo que cheguem a ser incluídas na agenda de decisão, fazendo com que sua identificação exija do analista a observação do jogo social (contexto) que se desenrola em torno do processo decisório sem, no entanto, nele adentrar; e (c) a dos conflitos latentes, quando o exercício do poder se dá conformando as preferências da população, através de mecanismos ideológicos de difusão do sistema de crenças e valores dominante, de maneira a prevenir que nem conflitos abertos nem encobertos venham a se manifestar no processo decisório.

exemplo, o racional⁷⁵ ou o incremental⁷⁶.

Outro elemento que chamará a atenção do analista, sobretudo quando se tratar de processos de natureza incremental, são as estratégias de acumulação de forças levadas a cabo pelos atores com menor poder (ou, no limite, impedidos de participar) para atenuar uma das características típicas desses processos – a não-tomada de decisão – e, assim, aumentar suas chances de decidir. É freqüente, nesses casos, que esses atores não estejam de fato buscando a solução dos problemas que enfrentam, ou pretendendo que os atores mais poderosos aceitem introduzir na agenda os seus argumentos, ou que adotem um modelo racional. Eles podem estar simplesmente tentando acumular poder para forçar sua participação num processo decisório com características incrementais⁷⁷.

Esse comportamento, fruto de uma situação de fraqueza⁷⁸, não configura nada que possa ser considerado ‘politicamente incorreto’. É natural e freqüente, que atores com menor poder tentem ganhar o direito de ‘lutar’ no interior do processo decisório através da mobilização de outros atores ou da sociedade em geral⁷⁹. E só então, depois de obter o apoio necessário e passar a ‘sentar à mesa’ em que se decide, tentar introduzir os temas de seu interesse na agenda política. Se seu

⁷⁵ Para Lindblom (1981), um processo decisório de tipo racional envolve comparar (e escolher) as alternativas que melhor sirvam à obtenção de um dado resultado. O que, no limite, envolve: (a) listar todas as estratégias alternativas; (b) determinar todas as conseqüências que decorrem de cada estratégia alternativa; (c) avaliar comparativamente cada um dos conjuntos de conseqüências.

⁷⁶ Segundo Simon (1957), num processo decisório de tipo incremental, a ação de partidários de posições distintas interessados em influenciar as decisões provoca um ajuste mútuo e contínuo entre eles fazendo com que a situação que tende a resultar do processo difira apenas incrementalmente da que anteriormente existia.

⁷⁷ Segundo Etzioni (1967), o ajuste mútuo entre partidários de interesses diferentes nem sempre é, de fato, mútuo. O fato desse ajuste tender a ser enviesado em favor dos atores mais influentes e mais organizados, fazendo com que questões não-seguras sejam negligenciadas, costuma levar os atores com menor poder a concentrar seus esforços na tentativa de introduzir estas questões na agenda política mediante a mobilização de atores não diretamente envolvidos com a área de política em questão ou da opinião pública em geral.

⁷⁸ Nem todos os problemas que conformam as agendas particulares têm a mesma facilidade de fazer parte da agenda decisória (ou agenda da política) e, assim, impor aos que governam a necessidade de atuar sobre eles. A força ou debilidade de um ator pode ser avaliada pela sua capacidade de aproximar a agenda decisória de sua agenda particular.

⁷⁹ O sistema de crenças e valores dominante numa determinada área de política pública, ao atuar ‘naturalmente’ em favor de certos grupos conforma uma situação em que eles não precisam ‘lutar’ para exercer o poder. E, alternativamente, obriga aos menos poderosos a lutar para que suas opiniões sejam ouvidas e para que seus conflitos latentes possam entrar na agenda política e se transformar em conflitos abertos (LUKES, 1974).

poder for suficiente para forçar os atores mais poderosos que controlam a agenda e o processo decisório a alterar o seu caráter incremental que lhes beneficia, é outra questão.

O analista, portanto, buscará, perceber os conflitos encobertos que, embora percebidos pelos atores envolvidos com o processo decisório, não chegam a ser colocados na agenda e se situam para além dos conflitos abertos que o avaliador está limitado a observar. Buscará também identificar os conflitos latentes, cuja expressão, como questões da agenda política, é obstaculizada por mecanismos ideológicos. Além disso, buscará, perceber, e isto é importante, o correspondente consentimento dos atores mais fracos.

Tal como já foi dito, o avaliador possui como foco a implementação da política; e se concentra na comparação do resultado observado com o que dela era esperado. Por isso, estará preocupado em elucidar os desajustes entre o resultado esperado da política e a realidade que ele observa. As relações de poder existentes entre os atores envolvidos com a política e o seu contexto político e ideológico não lhe merecem atenção. Tampouco os interesses e valores dos tomadores de decisão que participam na elaboração da política. É natural, por isso, que ele tenda a situar os determinantes daquilo que observa numa órbita externa àquela mais restrita, da política que avalia.

É devido à maior abrangência do Enfoque de Análise que é dada ao analista a oportunidade de adicionar à visão do avaliador elementos de caráter político-ideológico atinentes à política estudada⁸⁰.

Um dos elementos de caráter político-ideológico relativo aos atores, são aqueles relacionados às redes⁸¹ que eles conformam e aos ambientes em que se

⁸⁰ Posicionando-me em relação à afirmação feita por autores como House (2000), de que “a avaliação possui um caráter político-ideológico”, destaco que, enquanto eles se referem ao caráter que possui o ato de avaliar, minha ênfase se refere ao procedimento do analista. Ao fato de ele estar orientado a desvendar a postura político-ideológica dos atores intervenientes mediante a observação de seu comportamento.

⁸¹ É cada vez mais comum a articulação dos atores em *policy networks*; as quais podem ser entendidas como um sistema de governança onde vários atores estabelecem múltiplas ligações (que podem ser comunicações confidenciais, suporte político, colaboração estratégica, obrigação formal de reportar e consideração de interesses de outros autores no seu próprio processo decisório) no âmbito do processo de negociação.

verificam as atividades abarcadas pela política, fazem parte do conjunto de informações necessário para entender os processos e tomada de decisão. Tudo isso lhe obriga a enriquecer a base de informações existente, incorporar novas relações e sofisticar o tratamento dado a elas.

Muitas vezes, não são os atores pertencentes ao grupo econômico ou politicamente mais fraco, penalizado por uma situação-problema, os que procuram incorporá-la à agenda decisória. E, sim, os que se sentem com ela ideologicamente identificados e que possuem poder para atuar conseqüentemente. Alternativamente, pode ocorrer que um ator passe a defender a agenda particular de um outro que, embora dotado de poder econômico ou político, se encontre ausente do processo decisório por não estar consciente daquilo que, segundo o primeiro ator, seriam os seus interesses. Isso tenderá a ocorrer quando o ator já engajado na elaboração da política pressente que isto pode trazer vantagens para a defesa da (sua) agenda particular advogada pelo seu grupo ou para um segmento em processo de diferenciação ou ao qual pretende se filiar.

Contextos complexos cada vez mais comuns como os de governança não-hierarquizada⁸², em que atores, aproveitando a vigência das normas democráticas que sancionam o exercício de pressões de grupos organizados, procuram influenciar o processo de elaboração das políticas através de arranjos como o da *policy community*⁸³ organizados em torno de valores e objetivos específicos e permanentes visando a proporcionar serviços e soluções para problemas de interesse público, ou de *policy advocacy coalitions* dedicadas a transmitir confiança ao público acerca da veracidade das suas visões e da aplicabilidade de suas propostas e, por esta via, aumentar sua influência.

⁸² A diferença entre essa forma de governança baseada na atuação de as *policy networks* e a de tipo Corporativista até a pouco predominante estaria pautada pela mudança do caráter das relações entre Estado e sociedade. No lugar de uma situação hierarquizada em que o Estado organizava interesses privados e arbitrava conflitos entre grupos corporativos que quase não interagem, emerge uma configuração em que seus representantes interagem entre si e com burocratas estatais (em uma base igualitária) de modo a, legitimamente, estabelecer o rumo das políticas públicas sem cair numa desregulação maximizadora do papel do mercado (DAGNINO, 2006).

⁸³ Ao contrário das *policy networks*, que aumentam seu poder atraindo atores de uma maneira pouco exigente, operando por inclusão, a *policy community* tende a operar por diferenciação e possui critérios mais estritos de entrada.

A análise acerca do potencial de efetividade⁸⁴ dessas redes se coloca, então, como uma necessidade para que o analista possa apontar cursos de ação orientados a modificar o contexto imediato onde se verifica o processo de elaboração da política. A atenção do analista tenderá a se concentrar, em consequência, no contexto político e ideológico e nas relações de poder existentes entre os atores que dele participam.

O viés metodológico do analista o conduz a explicar o êxito ou fracasso da política a partir de duas dimensões. A primeira, que é aquela a que me referi no trecho acima, é a dos atores intervenientes no processo de tomada de decisão. Nessa dimensão ele procuraria entender como o ator dominante atua no sentido de fazer valer seus interesses.

A segunda dimensão é a que se ocupa da identificação das falhas (ou *déficits*) de implementação vis-à-vis às de formulação. Essa dimensão indica com freqüência que embora, obviamente, o insucesso da política só se materialize quando ela é implementada, as razões que o explicam remetem ao momento da formulação. Portanto, por mais que possam estar asseguradas às condições para a implementação perfeita, uma política mal formulada (apoiada num modelo descritivo pouco coerente com a realidade, num modelo normativo irrealista, ou numa agenda bloqueada) jamais poderá ser bem implementada.

A abordagem dessa dimensão demanda o prévio entendimento do conceito de modelo cognitivo (DAGNINO, 2007) de um ator. À medida que um ator entra em interação com outros atores e agendas, no âmbito de processos decisórios, sua agenda passa a dar origem ao seu modelo cognitivo particular. O modelo cognitivo (particular) de um ator é o modelo a partir do qual ele irá descrever, explicar e prescrever acerca do objeto da política e do seu contexto, e irá participar no processo

⁸⁴ A efetividade de uma rede que 'aposta' em uma área de política pública visando ao sucesso de um dado arranjo político-institucional depende do modo em que se dá o intercâmbio de recursos que os atores nela envolvidos possuem, em função da posição que ocupam em contextos nacionais ou internacionais marcados por uma dada distribuição de poder, relações de autoridade, interesses, dependências, hábitos, práticas, expectativas, preferências, normas consensualmente aceitas ou institucionalmente impostas. A análise dos interesses e recursos dos atores e o monitoramento de seu comportamento são um excelente indicador prospectivo de viabilidade do arranjo e dos contornos que tenderá a adquirir.

decisório. O modelo cognitivo possui uma relação de realimentação com a agenda e com o projeto político do ator. De fato, dado que a maneira como ator percebe a realidade (modelo cognitivo) lhe permite entendê-la de uma forma mais coerente com seu projeto político mais sintonizada com eles tenderá a ser a sua agenda.

A debilidade dos atores mais fracos influencia, então, a conformação da agenda decisória e, por extensão, o conteúdo da política, de três maneiras. Primeiro, porque o menor poder do ator diminui a probabilidade de que sua agenda particular (ainda quando escoimada dos seus conflitos encobertos) 'entre' na agenda decisória. Segundo, porque sua agenda particular não costuma refletir todos os problemas que efetivamente o prejudicam (devido à existência de conflitos mantidos como latentes em função dos mecanismos ideológicos vigentes). Terceiro porque o 'modelo cognitivo da política', cujas características dependem dos valores e interesses do ator dominante, tende a atuar no sentido de dificultar ainda mais a irrupção de conflitos encobertos e latentes.

E, em seguida, levando em conta o poder relativo dos atores, cabe ao analista entender (para poder identificar) o modelo cognitivo da política. Isto é, apreender que, dependendo do poder relativo do ator, seu modelo cognitivo poderá ser percebido como correto, ser socialmente legitimado, e influenciar decisivamente a forma e conteúdo da política. No limite, e semelhantemente ao que ocorre no caso das agendas quando um ator dominante consegue impor a sua agenda como a agenda da política, quando existir um ator capaz de enviesar significativamente o processo decisório, a política incorporará o modelo cognitivo particular desse ator. Ele passará a ser o modelo cognitivo da política; o qual passará a servir de referência para todos os atores intervenientes, levando iterativamente ao fortalecimento do poder do ator dominante. O que irá dificultar progressivamente a irrupção de conflitos encobertos e latentes e, inclusive, influenciar o modelo cognitivo dos atores com menor poder.

Essas duas dimensões adquirem materialidade quando do momento da formulação da política (sobretudo quando se trata de processos de tipo racional, em que o tomador de decisão possui alta governabilidade) no modelo cognitivo da política. Esse modelo, a partir do qual o ator dominante descreve, explica e prescreve acerca

do objeto da política e do seu contexto, e influencia o processo decisório possui grande importância na determinação da forma e do conteúdo da política. Sobretudo daquelas que se caracterizam por processos decisórios significativamente enviesados, e processo de implementação de tipo *bottom-up*.

Para o entendimento da política, para sua avaliação e para sua reorientação numa direção mais coerente com o interesse de outros atores, o analista deverá concentrar sua atenção no modelo cognitivo do ator dominante para chegar a identificar o modelo da política. Especialmente em áreas de política caracterizadas por processos decisórios significativamente oblíquos, e nas quais o analista possua algum interesse que transcenda sua função de análise ou a pretensão de participação ativa (no limite, como gestor ou *policy advocate*), o entendimento do modelo cognitivo da política é condição para a neutralização ou cooptação do ator dominante.

Finalmente, uma situação que tende a confundir pesquisadores que se dedicam ao estudo das políticas públicas é o fato de que os autores que trabalham no campo que aparentemente se referem de forma análoga a duas situações significativamente distintas.

A primeira é aquela em que o profissional que utiliza o instrumental que está sendo apresentado como alguém que estuda a política, seja este o instrumental do Enfoque de Análise (EAn) ou Enfoque de Avaliação (EAv). A segunda, é aquela em que o profissional utiliza o instrumental como um tomador de decisões ou como um gestor que participa do processo que em alguns casos é difuso e não passível de ser claramente dividido em momentos (como faz hoje o EAn). Em cada caso, a forma como profissional se relaciona com o instrumental e, por extensão, com o objeto de seu estudo, é distinto.

No primeiro caso ele é utilizado para facilitar o entendimento da política, o que é feito com as limitações e vantagens intrínsecas de cada enfoque, mas de qualquer forma, sem que exista a preocupação com o interesse em intervir diretamente no processo de elaboração da política. No segundo caso quando o profissional utiliza o EAv, ocorre uma situação ambígua porque ele, ao mesmo tempo, assume um inevitável papel de estudioso e ator envolvido com uma política, na medida

em que o resultado de sua atividade de avaliação incidirá no seu conteúdo no ciclo seguinte, foi como foi demonstrado, o EAv, possui um caráter notavelmente prático.

4.4 Algumas considerações de natureza política e ideológica acerca dos Enfoques de Avaliação e de Análise de Políticas Públicas

Esta seção, possui um caráter pessoal e inescapavelmente político ou, mais precisamente, ideológico. Caráter, este, que decorre do próprio fato de ser o EAn o seu eixo argumentativo principal e o *locus* a partir do qual são observadas as características dos dois enfoques aqui tratados.

Sem que isso tenha sido buscado, existiu no processo de elaboração desta Tese um movimento reflexivo. Isto é, o seu objeto de análise – os dois enfoques – foi tratado, sobretudo neste capítulo final, a partir dos elementos proporcionados pelo enfoque de análise de políticas. Ou seja, as características do EAv, considerado por mim como incapaz de tratar os aspectos inerentemente políticos envolvidos na elaboração da política pública, foram criticados tendo como referência o EAn.

Seria por isso contraditório com a natureza desse trabalho e, em especial, a esse movimento reflexivo ao qual fiz referência, que termino por fazer uma opção informando aspectos de distintos tipos em favor do EAn que deixasse de abordar esses aspectos.

O primeiro aspecto útil para diferenciar os dois enfoques se refere à classificação dos estudos de Análise de Política e dos níveis de análise que devem ser por eles abarcados.

No que se refere à classificação, o EAn sugere a existência de sete categorias situadas entre dois extremos que abarcam um largo espectro possível de atividades realizadas em distintos tipos de instituições, e através de atores bem diferentes. Na primeira, a análise tem como objetivo desenvolver conhecimentos sobre o processo de elaboração de políticas em si mesmo. São estudos acerca das características das políticas e do processo de sua elaboração que possuem uma orientação predominantemente descritiva. Na segunda categoria, a análise é voltada a

apoiar os fazedores de política, agregando conhecimento ao processo de elaboração de políticas que implica, no limite, um envolvimento direto na tomada de decisões, revelando assim um caráter francamente prescritivo ou propositivo (*policy advocacy*).

No que se refere aos níveis de análise que os estudos que empregam o EAn devem contemplar, a recomendação é que se realize um movimento abarcando três níveis sucessivamente mais compreensivos: o do funcionamento da estrutura administrativa (institucional), o do processo de decisão e dos atores com ele envolvido, e o das relações entre o Estado e Sociedade. Níveis esses que podem ser entendidos, ao mesmo tempo, como níveis factuais em que se dão realmente as relações políticas (envolvendo a *policy* e a *politics*) e como categorias analíticas, isto é, como esferas em que estas relações devem ser analisadas.

O primeiro nível é de natureza superficial e abrange as ligações e redes intra e inter-agências determinadas por fluxos de recursos, de autoridade etc., em que a análise está centrada no processo de decisão no interior das organizações e nas relações entre elas. O segundo, é aquele onde se manifestam os interesses presentes no âmbito da estrutura administrativa, isto é, dos grupos políticos presentes no seu interior que influenciam no conteúdo das decisões tomadas. Dado que os grupos existentes no interior de uma instituição respondem a demandas de outros grupos externos, situados em outras instituições públicas e em organizações privadas, as características e o funcionamento da mesma não podem ser adequadamente entendidos a não ser em função das relações de poder que se manifestam entre esses grupos. É o que se pode denominar nível dos interesses dos atores. O terceiro nível é o da estrutura de poder e das regras de sua formação. O nível da 'infraestrutura econômico-material'. Ele é determinado pelas funções do Estado que asseguram a acumulação capitalista e a normatização das relações entre os grupos sociais. É o que explica, em última instância, a conformação dos outros dois níveis mais ligados à superestrutura ideológico-política da sociedade, quando pensados como níveis da realidade, ou as características que assumem as relações a serem investigadas, quando pensados como níveis de análise.

O segundo aspecto diferenciador se relaciona às questões mais propriamente ideológicas envolvidas com a opção pelo emprego de cada enfoque.

Uma primeira questão é de que o Enfoque de Análise permite desvelar o caráter de *politics* que às vezes fica obscurecido em algumas políticas públicas e que o Enfoque de Avaliação não é capaz de abordar adequadamente. Entre elas a de educação, que é frequentemente apresentada pelos interessados (ou aqueles que se utilizam do EAv) como uma área de política (*policy*) não sujeita a injunções políticas (*politics*). Isto é como uma política pública desprovida de qualquer conflito, uma vez que teria como objetivo tão-somente proporcionar educação aos cidadãos de maneira a garantir-lhes o conhecimento necessário para se desenvolverem plenamente, aumentarem sua capacidade de gerar seus meios de vida e, assim, promover o desenvolvimento econômico e social. Uma característica que diferencia o EAn é a possibilidade que oferece de desvendar os aspectos políticos que envolvem políticas desse tipo, frequentemente “envoltas num ambiente de consenso”.

Ao abordar criticamente o conteúdo das políticas públicas, o EAn permite evidenciar como ele é determinado pelos interesses e valores dos atores envolvidos com sua elaboração. Em especial, como esses interesses e valores, embora em geral não sejam explicitados durante o processo de formulação da agenda e da tomada de decisões (em particular no caso de políticas de tipo incremental), deve merecer atenção daqueles que utilizam essa abordagem para estudar as políticas.

Uma segunda questão diz respeito ao caráter antecipatório acerca do resultado da política que o EAn oferece. Esse argumento se baseia na idéia de que essas especificidades, essas qualidades inerentes ao EAn, permitem entender os resultados da política (se cumpriu suas metas, etc.), suas implicações colaterais (ou não-buscadas), seu impacto (associado aos atributos de eficiência, eficácia e efetividade), como um predicado da política que está em grande medida determinado pelo (e no) momento de formulação, mas que compreensivelmente só se revela no momento da implementação. Elas conferem ao EAn uma vantagem em relação ao EAv, uma vez que permitiriam uma visão num certo sentido antecipada dos resultados da política, antes mesmo que sua implementação se efetive, através da consideração

de aspectos já passíveis de serem observado no momento da formulação.

Uma terceira questão se refere a uma apreciação até certo ponto independente de considerações políticas ou ideológicas de que quanto mais explicitadas forem as motivações e interesses dos atores, mais difícil será para os que possuem maior poder conservar a assimetria que os favorece, melhores serão as políticas públicas e mais próximo se estará do ideal democrático. Essa apreciação tem a ver com o fato de que o pleno entendimento do conteúdo e resultados da política não pode prescindir de aspectos que, embora muitas vezes de difícil observação “a olho nu”, só podem ser percebidos através do estudo do momento da formulação. E, como salientado, a partir de características que só o Enfoque de Análise (e não o Enfoque de Avaliação) proporciona. Ela está, portanto, referida a algo bem mais pragmático e não-ideológico: a necessidade de, no dizer de Dye (1992, p.01) “fazer análise de política é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz”.

Uma quarta questão se refere à opção em adotar o Enfoque de Avaliação (EAv). Nesse sentido, destaca-se que o EAv parece ser suficiente para o estudo das políticas públicas no contexto do Estado Gerencial⁸⁵. Seja no que respeita a preparação de estudos sobre as políticas públicas que irão dar origem a avaliações propriamente ditas seja em relação aos processos de avaliação cujo objetivo é a implementação ou gestão das políticas por parte dos gestores com elas envolvidos, o EAv, como foi dito parece ser satisfatório.

Mais do que isso, nesse contexto o Enfoque de Análise (EAn), na medida em que revela os aspectos mais propriamente políticos envolvidos no processo de elaboração da política pública, pode ser considerado, até mesmo, prejudicial.

A proposta do Estado Gerencial, na medida em que pretende tratar os aspectos atinentes à elaboração da política pública como se eles tivessem apenas uma face técnica, e não estivessem relacionados às questões de poder interesses, valores etc., não teria por que demandar um tratamento das políticas públicas como aquele que o instrumental do Enfoque de Análise pode proporcionar.

⁸⁵ O Estado Gerencial, aqui denominado, fundamenta-se no ‘novo gerencialismo’. Baseia-se no governo por resultados, daí a importância da avaliação. Cf. Roth Deubel (2003, 2006), Solarte Pazos (2002), Bañon i Martinez (2003).

Na realidade, o EAn apresenta inclusive, a possibilidade de identificar no processo de elaboração da política pública incluindo o seu momento de avaliação, aspectos de natureza política. O que quero ressaltar, portanto, é que os atores que participam nesse processo, incluindo aí os gestores, ao utilizarem o EAn estariam preparados para identificar situações concernentes ao processo decisório que, para o EAv ficam obscurecidas. Ao fazê-lo poderiam identificar situações onde operam processos de não-tomada de decisão, de manipulação da agenda, de utilização de mecanismos de exercício do poder de forma velada com o objetivo de evitar que conflitos latentes ou encobertos possam chegar a ser incluídos na agenda política e, sendo explicitados, forçar os tomadores de decisão a sobre eles decidiram.

Uma característica que aparece na literatura como sendo uma distinção entre os dois enfoques, é o fato de que existiria somente no enfoque de avaliação uma preocupação com os níveis⁸⁶ de programa e projeto no qual nos quais costumam ser subdivididas as políticas públicas com o objetivo de serem implementadas.

A maior ênfase dada pelo EAv para as unidades de programas e projetos através das quais as políticas são virtualmente operacionalizadas, pode ser entendida como resultado da presença cada vez maior das instituições supranacionais⁸⁷ que, sobretudo nos países em desenvolvimento, ao alocarem recursos para o financiamento das políticas públicas. Essas agências, com o objetivo de assegurar a eficiência na utilização dos recursos e, nacionalmente, controlar de forma mais estritas os seus resultados, evitando que os mesmos escape as mesmas políticas por elas adotadas, tem condicionado a liberação de recursos à apresentação de projeto que tenham já embutida a racionalidade nos modelos utilizados pelo EAv. Além disso, a renovação de financiamentos ou mesmo a concessão de novos créditos para áreas determinadas áreas de política, tem tido, cada vez mais, como condição

⁸⁶Para Souza (2005) a formulação inicial da política pública deve guiar a avaliação dos seus desdobramentos (legislação/planos/prograams/projetos). Ela destaca que o ocorre é que a avaliação da política pública, se concentra nesses desdobramentos que dela resultam para sua operacionalização.

⁸⁷ Segundo Peroni (2003) o MEC iniciou os estudos de avaliação estimulado pelas agências internacionais. Os acordos assumidos entre o Banco Mundial e o Brasil tiveram um componente fundamental: a avaliação da educação (verificar a efetividade das ações geradas pelos projetos implementados). Ela ainda afirma que o Banco Mundial não faz empréstimo sem o componente avaliação.

para, a apresentação de estudos de avaliação de financiamentos anteriormente concedidos.

Essa realidade pode ser visualizada a partir do final dos anos 80 no caso brasileiro, e isso, já em períodos anteriores para o caso de outros países da América Latina, quando se dá a difusão do ideário neoliberal e a adoção do modelo gerencial para a reforma do estado, a utilização do Enfoque de Avaliação foi um impulso adicional.

A incorporação de conceitos, procedimentos, formas de operação, e métodos de aferição de desempenho proveniente do setor privado, que caracterizam o modelo gerencial que têm orientado a reforma do estado nesses países, é muito mais coerente com o Enfoque de Avaliação do que com o Enfoque de Análise.

No limite, poder-se-ia dizer que o EAn, ao evidenciar os aspectos políticos do processo de elaboração de políticas, ao permitir a explicitação do caráter tecnocrático que marca o modelo gerencial pode se constituir num obstáculo para sua implantação, ou por outra, num manancial conveniente de críticas e questionamentos para aqueles que desejam impedi-la.

O argumento de que sociedades onde existe uma grande assimetria na distribuição do poder tendem a favorecer a ocorrência de processos decisórios de tipo incremental nem sempre pode ser comprovado. De fato, é freqüente que processos decisórios onde prevalece um estilo autoritário e com participação restrita (“de gabinete”) sejam maquiados para ganhar uma aparência racional que esconda a assimetria na distribuição do poder. Nesses casos, embora exista um programa ou projeto, ele não é o resultado de um planejamento onde as metas, prazos, custos, etc. decorrem de um processo racional que envolva a participação de atores que explicitam seus valores, interesses etc. Ele é, frequentemente, algo construído a posteriori, de maneira a conferir aparência de racionalidade e, assim, legitimar uma decisão tomada em função de critérios não-racionais. Decisão que emerge de um processo incremental com agenda restringida, em que elites com valores e interesses semelhantes negociam e ajustam suas preferências.

Um programa ou projeto com essas características é intrinsecamente frágil, no sentido de que dificilmente poderá alcançar seus objetivos se existir algum nível de participação no momento de implementação da política que seja maior do que aquele que vigorou no momento de formulação. Seu aspecto técnico (ou tecnocrático), preciso, exato, racional esconde uma manipulação ideológica ou o exercício de um autoritarismo que poderá ‘desabar’ caso se verifique uma maior participação na implementação (daí sua designação de ‘planejamento ilusório’ por um autor latino-americano). E isso, ainda que num grau pequeno sempre acontece quando da implementação da política. Seja porque ele foi o resultado artificial de um processo decisório que, na verdade, possui um caráter incremental (e então o fato de que seja a implementação que determine o conteúdo da política), seja porque as metas autoritariamente definidas costumam ser irrealistas (ou porque – característica das políticas simbólicas⁸⁸ – não são de fato para serem cumpridas).

Então, sobretudo nos processos de elaboração de políticas públicas que se aproximam do modelo incremental do processo decisório o papel do gestor, responsável pela implementação de políticas cujo conteúdo e forma não foram definidos como propõe um modelo racional num momento de formulação, é fundamental. Como se sabe, é o gestor que define, de fato, o caráter da política e os resultados que sua implementação irá determinar. Essa ‘flexibilidade’ em atuar é denominada de discricionariedade⁸⁹.

Além disso, como se sabe, existem políticas públicas, e as que participam do que se conhece como política educacional⁹⁰ é um exemplo típico, onde se considera como sendo uma das atribuições do gestor a própria formulação e, até

⁸⁸ Cf. Roth Deubel (2006a).

⁸⁹ Segundo Ham e Hill (1993), Lipsky fornece uma explicação do comportamento em termos das pressões sobre os burocratas ‘do nível de rua’ (*Street-level bureaucracy*). As suas decisões, as rotinas que eles estabelecem e os dispositivos que eles inventam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho, tornam-se as políticas públicas que eles executam. Lipsky atribui, portanto, certa discricionariedade a esses burocratas porque seu trabalho de alguma forma requer julgamento e isso não poder ser previsto totalmente.

⁹⁰ A política pública para a área educacional no discurso oficial pode significar diretrizes e planos de ação. Enquanto objeto de estudo, pode se abarcar tanto o estudo das relações e do exercício de poder entre os atores sociais bem como o processo de elaboração, a sua implementação e seus resultados através da análise, avaliação de seus resultados ou impactos. O termo política educacional pode aqui utilizado possui a dimensões *policy* e *politics*.

mesmo a avaliação da política. A pesquisa desenvolvida por Dagnino (2007) de análise da política do complexo público de ensino superior e de pesquisa, que de certa forma se assemelha em muitos aspectos a que aqui denomina de política educacional, mostra como o ator central daquela política, ou ao professor-pesquisador, atua ao mesmo tempo como o 'formulador', 'implementador', 'gestor' e 'avaliador'.

As considerações acima sugerem que é importante incorporar nesta apreciação o ator encarregado da gestão das políticas públicas, mas especificamente, das políticas públicas da área educacional. Isso porque, ele é em grande medida o responsável pela definição do caráter das políticas, sobretudo no contexto de países em desenvolvimento com escassa tradição democrática, onde as políticas públicas são com freqüência de natureza incremental, quando não de tipo simbólico.

Minha experiência como gestora⁹¹ de política educacional e minha⁹² observação da maneira como atua os gestores envolvidos com essa política, indica que na maior parte dos casos o que de fato é implementado se dá em função da forma como gestor interpreta a política pública, e que em última análise, vai servir como pauta para sua ação enquanto o gestor. Adicionalmente, é preciso mencionar que as contingências colocadas pela realidade, se revelam significativamente distintas daquilo que foi formulado.

É possível destacar duas características do gestor da política educacional. A primeira característica do gestor é sua natural preocupação⁹³ centrada na implementação da política e conseqüentemente na obtenção dos resultados. Do ponto de vista cognitivo, sua perspectiva está restrita aos limites do momento de

⁹¹ Durante alguns anos fui responsável pelo Setor Pedagógico da Diretoria Regional de Ensino (DIREC-30/Bahia) e tinha como função implementar nas escolas todas as políticas da área educacional elaboradas pela Secretaria de Educação do Estado da Bahia. Esta realidade me proporcionou um contato direto com gestores e uma 'leitura' de suas ações, aqui tratadas a partir dos pressupostos os quais tive contato durante minha pesquisa e que são abordados nesta Tese.

⁹² A política pública elaborada para a área de educação no nível federal, de maneira geral, é composta por vários programas e projetos. Estes por sua vez podem ser implementados mediante vários níveis de governo (estadual e municipal) que possuem um determinado grau de 'discricionariedade'. Além disso, cada nível de governo também elabora políticas próprias que tem a intenção de responder as necessidades locais e regionais. Então, falar em avaliação requer o conhecimento de uma cadeia muito mais complexa do que o nível de 'aparência' possa proporcionar.

⁹³ Esse comportamento, mesmo não sendo muitas vezes percebido pelo gestor, coaduna com as exigências a ele impostas pelo modelo gerencial.

implementação da política. Não há um questionamento das metas formuladas nem dos resultados buscados à luz de considerações mais abrangentes de natureza econômica, social e política acerca da sua relação com outras áreas de política pública ou com eventuais obstáculos antepostos pelo contexto.

As metas da política tendem a ser visualizadas pelo gestor de forma auto-contida, como algo a ser alcançado a qualquer preço de modo a satisfazer os atores com ela envolvidos. Sejam os *policy makers* que se situam no nível mais alto, sejam os que nela participam. Sua atuação termina sendo condicionada pelo fato de que, frequentemente os atores que controlam o processo de elaboração da política estão mais interessados em formular 'políticas simbólicas' do que em mobilizar as instituições públicas para resolver problemas da população⁹⁴.

Um outro elemento que altera a ação do gestor é a escassa preocupação com o contexto espacial, temporal e temático, em que a política deve ser implementada, que faz com que as metas da política freqüentemente sejam confundidas com os indicadores a elas associadas. Ações são então implementadas para otimizar os indicadores sem que seja percebido o caráter de 'fetiche' associado a este comportamento. O qual, em última análise, encerra uma confusão entre a realidade e aquilo que usamos para descrevê-la, típica daqueles que não fazem a pertinente distinção entre os momentos descritivo, prescritivo e normativo proposta pelo EAn. Isso faz com que gestor tenda a não perceber que essas ações, embora alterem o valor do indicador, podem não ter incidência significativa sobre os aspectos do sistema objeto de política que o indicador (modelizado) representa.

A segunda característica do gestor da política educacional é seu envolvimento com o duplo caráter – de *policy* e de *politics* – do processo de elaboração da política. Enquanto o analista e o avaliador observam⁹⁵ a política, ele participa dela. Muitas vezes forçado pelas circunstâncias em que desenvolve suas atividades, o

⁹⁴ Ou seja, interessa a esses atores menos os resultados que a implementação de uma política pode alcançar do que o impacto político favorável que suas declarações no ato de 'lançamento' da política pode provocar.

⁹⁵ Essa afirmação pressupõe o que é recorrente na literatura sobre a posição que se encontra o analista ou o avaliador em relação à política estudada. Neste caso, os atores que não estão envolvidos no processo da política estudada são considerados como externos ao processo de implementação.

gestor termina intervindo na forma e no conteúdo da política de maneira a orientá-la segundo seus próprios valores, crenças e interesses profissionais e, freqüentemente, político-ideológicos, econômicos e de prestígio.

Uma dessas circunstâncias que influenciaria o grau de discricionariedade do gestor pode estar associada ao fato de que sua gestão é objeto de estudo do avaliador. Ou seja, a partir do momento em que o gestor tem conhecimento de que sua prática (a implementação das políticas e os resultados provenientes), será desvelada mediante o processo avaliativo ele atua de forma a atingir de qualquer modo as metas e objetivos traçados.

Então, é possível afirmar que a discricionariedade, também poder estar influenciada por pressões advindas do próprio ato de ser avaliado e das conseqüências que isso trará para aqueles que estão envolvidos nesse processo. Além disso, é o gestor que de maneira geral, proporciona as informações para o avaliador ou para o analista. Deste modo, o gestor poderá apresentar apenas aspectos que o beneficie, o que caracteriza uma discricionariedade no nível da informação oferecida.

Essa especificidade, coloca o gestor numa situação de certa forma desconfortável em relação aos outros dois profissionais – o avaliador e o analista. Esse comportamento poderá ser adotado pelos dois outros tipos de atores quando eles adquirem o papel de gestores.

Dentro do espectro de envolvimento crescente com a política, que se inicia com a mera preocupação em descrever os aspectos formais da política, o gestor frequentemente se situa no extremo do *policy advocate* (Ham e Hill, 1993). Sua ação na ‘defesa das políticas’ não se limita à participação em *epistemic communities*. Ele tende a atuar na conformação de *advocacy coalitions*.

Embora, como disse acima, tenda a caber ao gestor a efetiva definição do caráter da política educacional, ele normalmente não possui uma visão de conjunto dos vários momentos que ela envolve e das situações, comportamento dos atores, etc. que a influenciam, elementos estes que são o objeto da presente Tese.

Seu elevado grau de ‘discricionariedade’ que em função das características intrínsecas da política educacional, e da precariedade que a caracteriza

em nosso país, está em flagrante contradição com a escassa preparação que possui a respeito dos temas aqui tratados.

Essa situação, em que frequentemente se misturam interpretações maniqueístas e maquiavélicas com um comportamento corporativista que muitas vezes adotam os envolvidos com a gestão das políticas, distorce sua apreciação a respeito do processo elaboração da política seja, freqüentemente equivocado.

Além disso, parece existir um comportamento de tipo burocrático⁹⁶, não-reflexivo, por parte do gestor. Ou seja, embora sua preocupação pareça estar focada tão somente na implementação e nos resultados da política, ele não raro está consciente dos aspectos mais estritamente políticos e ideológicos associados à política e ao próprio ambiente em que ela é formulada e implementada.

É possível observar uma crescente permeabilidade do primeiro momento – da formulação – da política educacional em relação à participação de novos atores⁹⁷ e dos movimentos sociais organizados⁹⁸; o que tem colocado em xeque os mecanismos autoritários de controle de agenda. E que, no âmbito do segundo momento – da implementação –, a restrição orçamentária crescentemente complexifica a implementação de programas que atendem demandas sociais represadas. O que faz com que o EAn, dada à abordagem totalizante e integradora que o caracteriza, seja especialmente adequado para o estudo dessa política⁹⁹.

⁹⁶ Os autores Ham e Hill (1993), afirmam que um dos principais pontos a ser ressaltado em relação burocracia, entendida aqui como uma organização complexa obstruída por procedimentos rotineiros e protelatórios, é a existência de um comportamento burocrático e de uma personalidade burocrática típica, caracterizada pela rigidez e pela lentidão. Essa caracterização é o resultado do conjunto de um contexto de trabalho que limita as personalidades dos indivíduos. Determinado tipo de ação é coerente com a estrutura organizacional que visa à manutenção do *status quo*. Desta forma, grande parte da personalidade burocrática pouco tem a ver com a personalidade individual do burocrata. Ela se relaciona diretamente com a estrutura burocrática de normalidade, regulação, segurança, uniformidade, que de certa forma molda a personalidade individual.

⁹⁷ O surgimento de novos atores no cenário político educacional acarretou no aparecimento de novos conflitos no processo de elaboração das políticas. Esta nova reorientação torna ainda mais importante os estudos dos arranjos institucionais, das atitudes e dos objetivos dos atores políticos, para o entendimento da política pública e de seus resultados. Dado que, o enfrentamento político - ideológico entre os atores podem alterar significativamente os objetivos e os resultados dos programas e projetos implementados.

⁹⁸ “A política educacional nos anos 1990 estaria sendo construída através de correlação de forças. Constatamos que os atores que representavam distintos projetos de sociedade e de política educacional haviam estado em embate ideológico claro desde o processo constituinte e o de elaboração da LDB (PERONI, 2003, p.18).”

⁹⁹ Segundo Dutra (1993), “a abordagem do ciclo de política parece ter um potencial importante para a

Numa perspectiva mais geral, que abarca o conjunto das políticas públicas, parece evidente a necessidade de adotar metodologias mais abrangentes e integradas como as que o EAn proporciona. Principalmente caso se considere que o fim do autoritarismo deu início a um processo de democratização política que tende a possibilitar um aumento da capacidade dos segmentos marginalizados de veicular seus interesses levando à expressão de uma demanda crescente por direitos de cidadania.

Na medida em que este processo avançar, aumentará ainda mais a capacidade desses segmentos de pressionar pela satisfação de suas necessidades não atendidas por bens e serviços – alimentação, transporte, moradia, saúde, educação, comunicação etc. – e, com isto, a demanda por políticas públicas capazes de promover seu atendimento (DAGNINO, 2004).

O processo de democratização¹⁰⁰ em curso coloca para o ambiente acadêmico um desafio cognitivo enorme. E num primeiro momento, pelo menos, é para as ciências sociais, e mais especificamente para a área de Políticas Públicas, que ele se reveste de maior importância. Isto porque cabe a essa área, a partir da criação das bases cognitivas para a construção do 'Estado necessário', municiar as demais e assim potencializar sua contribuição para o esforço comum em que está engajada a sociedade brasileira (DAGNINO e outros, 2006).

Satisfazer as necessidades sociais associadas à democratização com eficiência, e no volume que temos em países como o Brasil, torna necessário 'duplicar o tamanho' dessas políticas (ou, mais precisamente, do volume de recursos envolvidos e impactos esperados) para incorporar a população hoje desatendida. Se não for possível promover um processo de transformação do Estado autoritário que herdamos transcendendo o Estado gerencial em direção ao 'Estado necessário' que permita

pesquisa de políticas educacionais, principalmente no contexto brasileiro onde há falta de referências analíticas consistentes conforme apontam Azevedo e Aguiar (1999) e um reduzido número de referenciais analíticos para pesquisa de políticas públicas e sociais (Lima Junior e Santos (1976); Dutra (1993); Rico (1999); Belloni et.al (2000); Frey (2000); Souza (2003)).

¹⁰⁰As decisões que se toma na complexa trama de um processo democrático envolvem poder e autoridade, pactos e alianças, negociações com diferentes grupos de interesses e associações profissionais, etc.

satisfazer necessidades sociais represadas ao longo de tanto tempo, o processo de democratização pode-se ver dificultado e até abortado, com um enorme desperdício de energia social e política.

Só a democracia aliada à efetividade da gestão pode levar ao ‘Estado necessário’ para a transformação da sociedade no sentido que se deseja. Sem democracia não há participação e transparência nas decisões, não há avaliação das ações de governo, não há prestação de contas, não há responsáveis, há impunidade. Mas a democracia, se restrita a um discurso político genérico e sem relação com ação de governo pode degenerar num assembleísmo inconseqüente e irresponsável e numa situação de descompromisso e ineficácia generalizadas.

Governar num ambiente de democracia e participação e, ao mesmo tempo, com enormes desigualdades sociais que clamam por solução, requer capacidades e habilidades extremamente complexas e difíceis de conformar, sobretudo no âmbito de um Estado como o que temos. E construir essas capacidades e habilidades é um desafio acadêmico da maior relevância.

Em flagrante contraste com as demandas acima caracterizadas, existem poucos trabalhos acerca da relação entre as políticas públicas, os interesses políticos e as necessidades sociais. Esta carência pode ser explicada tanto pelo relativo desinteresse dos que atualmente orientam a política pública e dos que efetivamente a implementam, quanto daqueles que, adotando posições explicitamente progressistas, criticam a orientação da gestão governamental sem, no entanto, propor alternativas analítico-conceituais.

Este déficit de produção de trabalhos sobre o tema, e talvez este seja o ponto mais crítico da questão, é um sério problema para aqueles que, na posição de analistas, *policy makers* ou, simplesmente, de pesquisadores, desejariam contribuir para de alguma forma para a melhoria das políticas públicas. É um sério obstáculo a este desejo o fato de que a disponibilidade de ferramentas de diagnóstico, explicação e análise se encontrem limitadas a um magro arsenal, normalmente derivado de marcos conceituais concebidos a partir de simplórias racionalidades ‘custo-benefício’, ou ‘maximizadoras de eficiência administrativa’.

Segundo Frey (2000), os modelos analíticos de *policy-making* têm sido elaborados tendo como referência contextos democráticos. Nossa realidade obriga a que se adapte o conhecimento produzido em outras latitudes formulando “teorizações” derivadas da observação da mudança gradual em curso do processo de elaboração de políticas.

A esse respeito, é importante ressaltar que um país que durante muitos anos esteve submetido a um regime autoritário e que tem se tornado progressivamente democrático não pode prescindir de modos de tomada de decisão e implementação de políticas específicos. Suas características, quanto a dimensões assim como estruturas decisórias, amplitude/seletividade de tópicos e inclusão/exclusão de atores e outras variáveis, devem ser consideradas a partir dos modelos teóricos disponíveis (gerados em países de capitalismo avançado) com o objetivo de produzir abordagens adaptadas à nossa realidade.

É mister enfatizar que o entendimento das relações e interesses entre Estado e sociedade depende do enfoque utilizado para o estudo da política. E, que os resultados do estudo variam consideravelmente em função dessa escolha. E mais, que ao adotar um dos dois enfoques, quer se queira ou não, se estará também alterando de alguma forma a realidade que nos cerca.

Nesse sentido, gostaria de terminar expressando algo propositalmente provocativo que começa com uma pergunta. Como explicar a postura dos que conhecem um enfoque – o EAn – que permite um entendimento ‘tecnicamente’ e ‘politicamente’ superior da política pública e não o empregam e difundem? Seria possível associá-la a uma tentativa de impedir que a iluminação que quase inevitavelmente proporciona sobre as motivações e comportamento dos atores mais poderosos na elaboração da política, que dificulta a manutenção de seus privilégios, como uma resistência ou um temor a respeito do que poderia advir do processo de democratização da sociedade?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOWICZ, M. Avaliação, tomada de decisões e políticas: subsídios para um repensar. In: **Estudos em avaliação educacional**, n 10. São Paulo, jul-dez, Fundação Carlos Chagas, p.81-1001, 1994.

ASCHER, W. La evolución de las ciencias de políticas: comprender el surgimiento y evitar la caída. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **El estudio de las políticas públicas**. México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional: regulação ou emancipação**. São Paulo: Cortez, 2000.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **El estudio de las políticas públicas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

_____. **La Hechura de las políticas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

_____. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

_____. **La implementación de las políticas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. Estudio Introductorio. In: **El estudio de las políticas públicas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1996a.

_____. Estudio Introductorio. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **La Hechura de las políticas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1996b.

_____. Estudio Introductorio. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1996c.

AGUILAR, M e ANDER-EGG, E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Trad. Jaime A. C. e Lucia M E. Orth. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

ALKIN, M. C. Evaluation theory development. In: WEISS, C. **Evaluating action programs: readings social action and education**. Boston: Allyn and Bacon, 1972.

ALVAREZ DIAZ, A. E. **Análisis de políticas públicas**. Publicación del Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo – CLAD, 1992. Serie Temas de Conjuntura en Gestión Pública.

ALVIRA MARTIN, F. **Metodología de la evaluación de programas**: un enfoque práctico. Argentina: Lumen Humanitas, 1997.

_____. La evaluación de políticas públicas: problemas y perspectivas. In: REBOLLOSO PACHECO, E. (ed) **Evaluación de programas: ámbitos de ampliación**. Espanha: Cooperativa Universitária “Sant Jordi”, 1998.

ANDER-EGG, E. **Evaluación de programas de trabajo social**. Argentina: Editorial Hvmánitas, 1990.

ARRETCHE, M. T. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (org.), **Avaliação de políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos especiais, 1998.

_____. M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.18, n. 51, fev., 2003.

AZEVEDO, J. M. de. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997, (Coleção Polêmicas do Nosso tempo: v. 56).

BAÑON I MARTINEZ, R. (comp) **La Evaluación de la acción y de las políticas públicas**. Espanha: Diaz de Santos: 2003.

_____. La evaluación de la acción pública como responsabilidad democrática. In: BAÑON I MARTINEZ, R. (comp) **La Evaluación de la acción y de las políticas públicas**. Espanha: Diaz de Santos: 2003.

BACHRACH, P. e BARATZ, M. S. **Two faces of power**. American Political Science Review, 56, 1962.

BARDACH, E. **Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas**. México: CIDE, 1998.

BAZUA, F.; VALENTI, G. Hacia un enfoque amplio de política pública. In: **Revista de Administración Pública. Políticas Públicas**. México, n.84, enero-junio, 1993.

_____. Política y desarrollo. In: **Políticas públicas e desarrollo municipal. Problemas de la gestión pública municipal**. Mexico: El Colegio Mexiquense, A. C., Universidad Autónoma de Mexico, 1995.

BERMAN, P. El estudio de la macro y micro-implementación. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **La implementación de las políticas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). **Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos**, 1997.

_____. **La política de las políticas: progreso económico y social en América Latina**. EUA: Editorial Planeta, 2006.

BLAS GUERRERO, A. de; VERDÚ, J. P. **Fundamentos de Ciencia Política**. Espanha: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2005.

BLÁZQUEZ VILAPLANA, B.; GARCIA DE LA PUERTA, B. M. La implementación de las políticas públicas: modelos analíticos y el papel de la administración pública. In: PÉREZ

SÁNCHEZ, M. (ed.) **Análisis de políticas públicas**. Espanha: Editorial Universidad de Granada, 2005. Manuales Ciencias Políticas y Sociológicas.

BODROW, D.B., DRYZEK, J. S. **Policy Analysis by Design**. EUA: University of Pittsburgh Press, 1989.

BRIONES, G. **Evaluación de programas sociales**. México: Trillas, 1998.

BROWN, D. R. Evaluación de políticas e programas en la región del caribe de habla inglesa: problemas conceptuáis y prácticos. In: **Serie Gestión Pública**, Santiago: Publicación de las Naciones Unidas, enero, 2001.

CANTO CHAC, M. **Introducción a la ciencia de políticas públicas**. Mexico. Colegio Nacional en Políticas Públicas y Gobierno Local, 1995.

CARDOSO BRUN, C. M. La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones. In: **Revista de Administración Pública. Políticas Públicas**. Mexico, n.84, enero-junio, 1993.

CARLINO, F. R. **La evaluación educacional: historias, problemas y propuestas**. Buenos Aires: AIQUE, 1999.

CARVALHO, M. do C. B. de. Avaliação participativa uma escolha metodológica. In: RICO, E. M. (org.), **Avaliação de políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos especiais, 1998.

CASTRO, M. H. G. Avaliação de políticas e programas sociais. In: **Caderno do NEPP**, No 12, UNICAMP, Campinas, 1989.

CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). **Responsabilización y evaluación de la gestión pública**. Venezuela: CLAD, 2005.

COHEN, D. K. Politics and research: evaluation of social action programs in education. In: WEISS, C. **Evaluating action programs: readings social action and education**. Boston: Allyn and Bacon Inc, 1972.

COHEN, E. e FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. RJ: Vozes, 1999.

CONDE BONFIL, C. **La educación de los adultos vista como política pública**. México: El Colegio Mexiquense, 1998.

DAGNINO, R. A Relação Pesquisa–Produção: em busca de um enfoque alternativo. In SANTOS, L. e outros. **Ciência, Tecnologia e Sociedade: o desafio da interação**. Segunda edição revista e ampliada. Londrina: IAPAR, 2004.

_____. A comunidade de pesquisa dos países avançados e a elaboração da política de ciência e tecnologia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 21 (61). 2006.

_____. **Ciência e Tecnologia no Brasil: o Processo Decisório e a Comunidade de Pesquisa**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007.

DAGNINO, R. e outros. **Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté: Cabral Universitária, 2002.

DAGNINO, R e outros. Apostilas do Curso de **Gestão Estratégica Pública para Governantes**. Programa de **Gestão Estratégica Pública da UNICAMP**. São Paulo, Campinas, 2006.

De LEON, P. Uma revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. In: **Gestión y Políticas Públicas**, México, CIDE, vol VI, n I, 1997.

DEL OMO, M. T. M. La evaluación de políticas y programas públicos. IN: PÉREZ SÁNCHEZ, M (ed.). **Análisis de políticas públicas**. Espanha: Editorial Universidad de Granada, Manuales Ciencias Políticas y Sociológicas, 2005.

DIAS SOBRINHO, J. Campos e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, L. C. de (org). **Avaliação construindo o campo e a crítica**. Florianópolis:Insular, 2002.

_____. **Avaliação: políticas educacionais da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2003.

DROR, Y. Prolegómenos para las ciencias de políticas. In: AGUILAR VILLANUEVA, L.F. **El estudio de las políticas públicas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

_____. Public policumaking re-examined. Oxford:U.K: Transaction Publishers, 1983

DUNN, W. N. **Public policy analysis: an introduction**. New Jersey: Prentice Hall: Englewood Clífs, 1994.

DUTRA, A. A questão política da alfabetização no Rio de Janeiro de 1983 a 1987. In: **Caderno de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, n 85, p.33-42, maio, 1993.

DYE, T. R. **The policy analysis**. Alabama: The University of Alabama Press, 1992.

ENRIQUEZ, C. G; ROCA RUIZ, M. S. (coord). **Política y democracia**. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2001. Lecturas de Ciencia Política.

ELDER, C. D. e COBB, R. W. Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

ELMORE, R. F. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **La implementación de las políticas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

ETZIONI, A. **Mixedscanning: a third approach to decision making**. Public Administration Review, 1967.

_____. La exploración combinada: un nuevo enfoque de la toma de decisiones. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **La Hechura de las políticas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

FARIA, R. M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 1998.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. In: **RBCS**, v.18, n.16, fev, 2003.

_____. A política da avaliação de políticas públicas. In: **RBCS**, v.20, n.59, out, 2005.

FERNÁNDEZ, G. D. **Evaluación y educación: modelos e propuestas**. Buenos Aires: FUNDEC, 2000.

FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, R. F. Cuestiones conceptuales básicas en evaluación de programas. In: BALLESTEROS, R. F. et.al. **Evaluación de programas: una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud**. Espanha: Ed. Rocio Fernández-Ballesteros, 1996.

_____. El ciclo de intervención social y evaluación. In: BALLESTEROS, R. F. et.al. **Evaluación de programas: una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud**. Espanha: Ed. Rocio Fernández-Ballesteros, 1996.

FIGUEIREDO e FIGUEIREDO. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. In: **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v.1, n.3, set/dez, 1986.

FORESTER, J. La racionalidad limitada y la política de salir del paso. In: AGUILAR VILLANUEVA, L.F. **La Hechura de las políticas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Revista de Sociologia e Política**, v.17, n.15, nov, 2000.

GARSON, G. D. De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso. In: AGUILAR VILLANUEVA, L.F. **El estudio de las políticas públicas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

GERSTON, L. N. **Public Policy Making, Process and Principles**. EUA: M .E. Sharpe: Armanok, 1997.

GUERRERO, O. Políticas públicas: interrogantes. In: **Revista de Administración Pública. Políticas Públicas**, Instituto Nacional de Administración Pública, Mexico, n.84, 1993.

_____. Los usos del análisis de implementación de políticas. In: **Gestión y Política Pública**, México, CIDE, v.3, n.1, 1º sem.1994.

_____. Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas. In: **Gestión y Política Públicas**, México, CIDE, v.6, n.2, 2º sem.1997

GÓMEZ SERRA, M. **Evaluación de los servicios sociales**. Espanha: Gedisa, 2004.

HAM, C.; HILL M. **The policy process in the modern capitalist state**. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HOGWOOD, B.; GUNN, L. **Policy analysis for the real world**. Oxford:Oxford University Press, 1984.

HOFLING, E. Estado e políticas (públicas) sociais. In: **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº55, nov, 2001.

HOLISTER, R. e CAIN, G. G. The methodology or evaluating social action program. In: ROSSI, P. e WILLIAMS, W. **Evaluating social program: theory, practice, and politics**. New York: Seminar Press, 1972.

HOUSE, E. R. **Evaluación, ética y poder**. Madrid: Morata, 2000.

HOUSTON, T.R. The behavioral sciences impact-effectiveness model. In: ROSSI, P.; WILLIAMS, W. **Evaluating social program: theory, practice, and politics**. New York: Seminar Press, 1972.

JIMENEZ LARA, A. J. Recogida y análisis de datos. In: VIEDMA, C. A. e LARA, A. J. et. al. **Evaluación de programas sociales**. Madrid: Díaz de Santos, 1996.

JOHN, P. **Analysing public policy**. London: Continuum, 2000.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policy**. EUA: Harper Collins Publishers, 1984.

LAHERA P., E. Encuentros y desencuentros entre políticas y políticas públicas. In: FRANCO, R.; e LANZARO, J. (coord). **Política y políticas públicas en los procesos de reforma de America Latina**. Buenos Aires: Mino y Dávila, 2006.

LANDAU, M. El Ámbito propio del análisis de políticas. IN: AGUILAR VILLANUEVA, L.F. **El estudio de las políticas públicas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

LASSWELL, H. La orientación hacia las políticas. In: AGUILAR VILLANUEVA, L.F. **El estudio de las políticas públicas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

_____. La concepción emergente de las ciencias de políticas. In: AGUILAR VILLANUEVA, L.F. **El estudio de las políticas públicas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996a.

LINDBLOM, C. The science of muddling through. **Public Administration Review**, 1959.

_____. **O processo de decisão política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

LOBO, T. Avaliação de processo e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, E. M. (org.), **Avaliação de políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos especiais, 1998.

LORENZO, R. B. Los fenómenos de cambio en el análisis de las políticas públicas. In: **Revista Administración & Desarrollo**. Bogota: Escuela superior de Administración Pública, n.43, 1º sem, 2005.

LUKES, S. **Power: a radical view**. London: Macmillan, 1974.

MAJONE, G. Los usos del análisis de políticas. In: AGUILAR VILLANUEVA, L.F. **La Hechura de las políticas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

_____. **Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas**. Mexico, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública: Fondo de Cultura Económica, 2005.

MARTINIC, S. **Diseño y evaluación de proyectos sociales: herramienta para el aprendizaje**. Mexico: COMEXANI-CEJUV, 1997.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1996.

MEDINA, A. V. de A. Modelos e lentes: uma discussão sobre a análise da implementação de políticas públicas. In: **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, 2(1): 45-55, jan/abr, 1987.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S.(org.) **O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995)**, V.03, Sumaré, 1999.

MÉNDEZ, J. M. **Evaluar para conocer, examinar para excluir**. Madrid: Morata, 2001.

MÉNDEZ, J. L. Elementos teóricos para un análisis más integral de las políticas públicas (con referencia a algunas investigaciones concretas). In: **Revista de Administración Pública. Políticas Públicas**. Mexico, n. 84, enero-junio, 1993.

MICHEL, E. F. K. Las políticas públicas: algunos apuntes generales. In: **Revista Ecofronteras**, México, n.16, ago. 2002. Disponível em: www.ecosur.mx. Acesso, março, 2006.

MONDRAGON, J. El proceso de toma de decisiones públicas: de la formulación de la decisión a la asignación de recursos. IN: PÉREZ SÁNCHEZ, M (ed.) **Análisis de políticas públicas**. Espanha: Editorial Universidad de Granada, Manuales Ciencias Políticas y Sociológicas, 2005.

_____. J. La evaluación de los programas públicos: objeto, contenido y aplicación de diferentes instrumentos para la evaluación. In: BAÑON I MARTINEZ, R. (comp) **La Evaluación de la acción y de las políticas públicas**. Espanha: Diaz de Santos: 2003.

MORENO SALAZAR, P. H. Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas. In: **Revista de Administración Pública. Políticas Públicas**. Mexico, n. 84, enero-junio, 1993.

NAGEL, S. S. Evaluaciones opuestas de los estudios de políticas. In: LYNN, N. B; WILDAVSKY, A. **Administración pública: el estado actual de la disciplina**. Mexico: Colegio Nacional de Ciencias Políticas, Fondo de Cultura Económica, 1999.

NELSON, B. J. La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

NIREMBERG, O. Et al. **Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales**. Argentina: Paidós: 2000.

_____. **Programación y evaluación de proyectos sociales: aportes para la racionalidad y la transparencia**. Argentina: Paidós, 2003.

ORTEGA PEREZ, N. e RUIZ SEISDEDOS, S. Definición de problemas y diseño de la agenda. In: PÉREZ SÁNCHEZ, M (ed.). **Análisis de políticas públicas**. Espanha: Editorial Universidad de Granada, Manuales Ciencias Políticas y Sociológicas, 2005.

PALUMBO, D. J. **Public policy in America-government in action**. EUA: Harcourt Brace & Company, 1994.

PARRA RAMÍREZ, E. El estado en acción: la aplicación del modelo de análisis de políticas públicas. In: **Revista Reflexión Política**. Colombia: Universidad Autónoma de Bucaramanga, n. 9, Jun.2003.

PÉREZ SÁNCHEZ, M (ed.). **Análisis de políticas públicas**. Espanha: Editorial Universidad de Granada, Manuales Ciencias Políticas y Sociológicas, 2005.

_____. M. Origen y desarrollo del análisis de políticas. In: PÉREZ SÁNCHEZ, M (ed.). **Análisis de políticas públicas**. Espanha: Editorial Universidad de Granada, Manuales Ciencias Políticas y Sociológicas, 2005.

PERONI, V. M. V. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil nos anos 90**. São Paulo, SP, Xamã, 2003.

PETERS, B. G. Modelos alternativos del proceso de la política: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. In: **Gestion y Política Pública**, v.4, n.2, 2º sem.1995.

PRESSMAN, J. L. e WILDAVSKY, A. **Implementación**. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

QUADE, E. S. **Analysis for Public Decisions**. EUA: Prentice Hall: Englewood Clifs, 1989.

RAUPP, M e REICHLE, A. **Avaliação: ferramenta para melhores projetos**. Santa Cruz do Sul:EDUNISC, 2003.

REIS, E. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas.In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.18, n.51, fev.2003.

REBOLLOSO PACHECO, E. (ed) **Evaluación de programas: ámbitos de ampliación**. Espanha: Cooperativa Universitárias "Sant Jordi", 1998.

REBOLLOSO PACHECO, E; SALINAS, J. S. In: REBOLLOSO PACHECO, E. (ed) **Evaluación de programas: ámbitos de ampliación**. Espanha: Cooperativa Universitária "Sant Jordi", 1998.

REBOLLOSO PACHECO e REBOLLOSO PACHECO, J. In: REBOLLOSO PACHECO, E. (ed). **Evaluación de programas: ámbitos de ampliación**. Espanha: Cooperativa Universitária "Sant Jordi", 1998.

REAL DATO, J., PÉREZ SÁNCHEZ, M. (ed.). **Análisis de políticas públicas**. Espanha: Editorial Universidad de Granada, Manuales Ciencias Políticas y Sociológicas, 2005.

RICO, E. M. (org.). **Avaliação de políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos especiais, 1998.

RISTOFF, D. I. Avaliação institucional: construindo relatórios.In: SOBRINHO, José Dias, RISTOFF, Dilvo (org). **Universidade desconstruída: avaliação Institucional e resistência**. Florianópolis: Insular, 2000.

ROSSI, P. H, FREEMAN, H. E. **Evaluación: un enfoque sistematico para programas sociales**. México: Trillas, 1989.

ROTH DEUBEL, A. N. **Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación**. Colombia: Aurora, 2006a.

_____. **Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia**. Colombia: Aurora, 2006b.

_____. Una introducción para el análisis de las políticas públicas. In: **Revista Cuadernos de Administración**. Universidad del Valle, n.30, 2003, pp.113-128, 2003.

RUA, M. Das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. S/D. Mimeo. Disponível em: www.ufba.br/~paulopen/ADM-politicas_sociais.html. Acesso: julho, 2005.

RUIZ SÁNCHEZ, C. **Manual para elaboración de políticas públicas**. Mexico: Universidad Iberoamericana, 2003.

RUS PEREZ, J. R. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos especiais, 1998.

SABATIER, P. A. e MAZMANIAN, D. A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **La implementación de las políticas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

SANTACANA, M. F., GÓMEZ BENITO, J. Evaluación de programas en educación. In: BALLESTEROS, R. F. et.al. **Evaluación de programas: una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud**. Espanha: Ed.Rocio Fernández-Ballesteros, 1996.

SANTANA. L. H. Instituições e política econômica. **Tese** (Doutorado em Economia). UFPR, 1986.

SAUL, A. M. Avaliação participante: uma abordagem crítico-transformadora. In: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos especiais, 1998.

_____. **Avaliação emancipatória: desafio à teoria e a prática de avaliação e reformulação do currículo**. São Paulo: Cortez, 2000.

SCRIVEN, M. The methodology of evaluation. In: WEISS, C. **Evaluating action programs: readings social action and education**. Boston: Allyn and Bacon, 1972.

SIEMPRO. **Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales: Gestión integral de programas sociales orientada a resultados**. Argentina, 1999.

SILVA, P. L. B e MELO, M. A. B. de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. In: **Caderno do NEPP**, n 48, UNICAMP, Campinas , 2000.

SIMON, H. A. **Administrative behavior**. New York: Free Press, Glencoe, 1957.

SOLARTE PAZOS, L. **La evaluación de programas sociales en el Estado Liberal**. VII Congreso Internacional do CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11, oct, 2002. Disponível em www.clad.org.cl. Acesso: março, 2006.

SOUZA, C. Estado do campo da pesquisa em política públicas no Brasil. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.51, fev. 2003.

_____. Políticas públicas: conceito, tipologias e subáreas. Política Estadual de Habitação de Interesse Social-Ciclo de Debates, 2005. Disponível em: www.sedur.ba.gov. Acesso: maio, 2006.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**, Porto Alegre, n 16, jul/dez, 2006 .

STAKE, R. E. The countenance of educational evaluation. In: WEISS, C. **Evaluating action programs: readings social action and education**. Boston: Allyn and Bacon, 1972.

_____. Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares. Barcelona: Graó, 2006.

STOKEY, E. e ZECKHAUSER, R. **A Primer for Policy Analysis**. New York: Norton & Company, 1978.

SUBIRATS, J. **Análisis de políticas Públicas y eficacia de la administración**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994.

SULBRANDT, J. A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais. In: KLIKSBURG, B. (org.) **Pobreza uma questão inadiável**. Brasília: ENAP, 1994.

TENÓRIO, F. G. (coord.). **Avaliação de projetos comunitários: uma abordagem prática**. São Paulo: Loyola, 2000.

TOENING, J. C. Política pública y acción pública. In: **Gestión y Política Pública**, v.6, n.1, 1º sem, 1997.

TRABADA, A. L. Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión. In: **RIPS** (Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas), v.2, n.1-2, 63-81, 2003.

TRIPODI, T. et.al. **Avaliação de programas sociais: diretrizes para administradores nos campos da educação, saúde e assistência social**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1984.

TORRES, L. e PINA, V. Construcción de indicadores para la evaluación de políticas públicas. In: BAÑON I MARTINEZ, R. (comp). **La Evaluación de la acción y de las políticas públicas**. Madrid: Diaz de Santos, 2003.

VAN METER, D. S. e VAN HORN, C. E. El proceso de implementación de las políticas: un marco conceptual. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **La implementación de las políticas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

VARGAS VELASQUEZ, A. V. **Notas sobre el estado y las políticas públicas**. Colombia: Almudena, 2001.

VEDUNG, E. **Evaluación de políticas públicas y programas**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Instituto Nacional de Servicios Sociales, 1997.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. In: **RAP**, Rio de Janeiro, 30(2):5-43, mar/abr, 1996.

VIANNA, H. M. A prática da avaliação educacional: algumas colocações metodológicas. In: **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n.68, Fundação Carlos Chagas, mai.1989.

_____. **Avaliação educacional e o avaliador**. São Paulo: IBRASA, 2000.

VIDMA, C. A. e JIMÉNEZ LARA, A. J. et.al. **Evaluación de programas sociales**. Madrid: Díaz de Santos, 1996.

VIDMA, C. A. Introducción a la evaluación. In: VIDMA, C. A. e LARA, A. J. et.al. **Evaluación de programas sociales**. Madrid: Díaz de Santos, 1996.

WAGNER, P.; WEISS, C.H.; WITTRICK, B. et. al. **Ciencias Sociales y Estados modernos: experiencias nacionales e incidencias teóricas**. Mexico: Colegio Nacional de Ciencias Políticas, Fondo de Cultura Económica, 1999.

WEIMER, D. L.; VINING, A. R. **Policy analysis: concepts and practice**. New Jersey, EUA: Prentice Hall - Englewood Cliffs, 1992.

WEISS, C. **Evaluating: methods for studying programs and policies**. New Jersey: Prentice Hall - Englewood Cliffs, 1998.

_____. **Investigación evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción**. México: Trillas, 1999.

WIESNER, E. Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos. In: **Serie Gestión pública**, Santiago: Publicación de las Naciones Unidas, maio, 2000.

WILDAVSKY, A. **A speaking truth to power**. Boston: Little Brown, 1979.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Program evaluation: alternative approaches a practical guidelines**. New York: LONGMAN, 1997.

