

# Novas perspectivas metodológicas na avaliação de políticas públicas

## New methodological perspectives in policy analysis

## Nouvelles perspectives methodologiques dans l'évaluation des politiques publiques

## Nuevas perspectivas metodologicas en evaluacion de políticas públicas

Lea Carvalho Rodrigues\*

Resenha do livro de Raul Lejano, *Frameworks for policy analysis: mergin text and context*. Nova York: Routledge, 2006, 269 pp.

A obra aqui apresentada, *Frameworks for policy analysis*, de autoria de Raul Lejano, nascido nas Filipinas e atualmente professor da Universidade da Califórnia, consiste em uma proposta inovadora e polêmica para a área de avaliação de políticas públicas. Inovadora porque fornece novos referenciais teórico-metodológicos capazes de integrar as perspectivas quantitativas e qualitativas de análise, de forma a alcançar um nível mais profundo de compreensão de questões não resolvidas pelos métodos tradicionais. Polêmica porque o autor coloca em questão os modelos positivistas de análise que há décadas vem orientando os estudos na área de políticas públicas, afirmando e mostrando quão limitados são em seu poder explicativo.

O livro é composto de três partes. Na primeira, o autor examina os fundamentos das análises correntes de políticas públicas, perscrutando os caminhos que influenciaram o desenvolvimento dos modelos pautados numa racionalidade positivista. Na segunda parte, o autor, da mesma forma, busca traçar os caminhos que levaram à reação contra os modelos positivistas e redundaram na emer-

gência dos paradigmas denominados "pospositivistas". Na terceira parte, por fim, o autor apresenta novas ferramentas teóricas e conceituais que procuram superar as lacunas detectadas nos modelos vigentes de análise, sobretudo a separação entre texto e contexto.

O argumento central do autor é que os métodos clássicos, que partem de uma lógica linear calcada em testes de hipóteses e na mensuração do objeto de estudo, constroem a aprendizagem e o entendimento, na medida em que predeterminam seu modo de análise. Isto impede a compreensão da política da forma como ela realmente ocorre e é vivida, em como ela é experienciada pela multiplicidade de atores em seu entorno.

Para superar os limites dos modelos vigentes de análises de políticas, o autor propõe a necessidade, em primeiro lugar, de considerar as múltiplas dimensões da experiência e do entendimento, atentando para a complexidade dos fenômenos – seu caráter processual, contextual, dinâmico e flexível –, só apreensível pelo entendimento de sua realização na prática. Esta perspectiva dá à noção de experiên-

\* Mestre em antropologia social e doutora em ciências sociais pela Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP, é atualmente professora do Departamento de Ciências Sociais e coordenadora do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará – MAPP-UFC). lea@ufc.br.

cia um lugar central nas formulações teórico-metodológicas propostas pelo autor. Assim, afirma que, se nós quisermos compreender porque políticas e instituições funcionam ou falham, precisamos penetrar no que essas entidades realmente são, não nos limitando a perceber como elas estão constituídas formalmente. Desta perspectiva, segundo Lejano, as fronteiras são borradas, flexíveis, intercambiáveis e não formais. De forma similar, papéis e identidades são múltiplos e intercambiáveis.

Ao reconstruir as bases teóricas, de corte seja racionalista ou empirista, que sustentam os modelos convencionais, positivistas, o autor leva o leitor a se confrontar com os limites destas abordagens. Descartes, Kant, Bentham, Stuart Mill, Locke e Hume são os filósofos relevantes neste processo de reconstrução e, ao mesmo tempo, de construção da crítica ao utilitarismo presente nos modelos que se pautam nas relações custo-benefício, utilidade e escolhas baseadas numa perspectiva atomística e autorreferenciada.

Para a elaboração da crítica, no Capítulo 4 da segunda parte da obra, Lejano traz para o foco da discussão um dos autores que se tornou basilar para o pensamento pospositivista: Wittgenstein e seu argumento de que todo conhecimento é uma forma de jogo da linguagem e que, portanto, todas as formas de construção de conhecimento são igualmente válidas. Também autores como Thomas Kuhn e Bruno Latour ocupam um lugar relevante em sua proposta, pois estes questionaram as bases do conhecimento dominante, assentadas nos pressupostos iluministas. Nietzsche e Foucault são considerados fundamentais pelas mudanças que provocaram nos estudos das instituições. A crítica de Edward Said sobre a visão que o Ocidente construiu do Oriente é recuperada por revelar como o conhecimento é perpassado por relações de poder; também o pensamento de Paulo Freire, pelas mudanças que provocou no campo da pedagogia, construindo uma profunda crítica sobre os modelos de transmissão de conhecimento pautados em uma visão linear. Por fim, sua proposta pospositivista e a possibilidade de formular modelos interpretativos são fundamentadas na hermenêutica de Gadamer e Paul Ricoeur; proposta que, afirma o autor, também está

presente, de forma marcada, em autores contemporâneos da área de políticas públicas, como Dvora Yanow, Helen Ingram, Anne Schneider, E. Roe, Frank Fischer, Donald Schön e Martin Rein, Debora Stone e outros.

Ao tratar a política como texto, da perspectiva de Gadamer e Ricoeur, o autor considera que a análise interpretativa de políticas públicas pode ser aplicada a toda uma série de artefatos diversos de investigação. Na mesma linha sugerida por Dvora Yanow, considera como material de pesquisa os dados de publicações oficiais das instituições, os regulamentos, as brochuras; mas também os *websites*, as mensagens de correio eletrônico, o próprio espaço institucional, as conversações, os rituais e outros. Dessa perspectiva é que se pode perceber que sua proposta interpretativa aproxima-se de uma abordagem etnográfica, nos termos de Clifford Geertz, e no diálogo com as ciências sociais, como os estabelecidos com Pierre Bourdieu e Anthony Giddens, no esforço de articular indivíduo e sociedade, estrutura e ação.

Para os interessados na construção de novas metodologias de avaliação de políticas públicas, chamo a atenção, em especial, para a terceira parte da obra. No Capítulo 9, intitulado "Experience", o autor formula dois esquemas, um positivista e outro que ele denomina experiencial, pautado em sua proposta interpretativa pospositivista, tomando como material empírico os dados de uma pesquisa realizada em Los Angeles, na área da saúde.

Contrapondo os dois modelos, Lejano mostra como o primeiro é pautado em uma apreensão linear do processo, partindo de um conjunto de hipóteses e terminando com um teste destas mesmas hipóteses, construídas isoladamente da situação empírica e resultando num conhecimento confinado a um tipo restrito de dados, geralmente dados estatísticos. A proposta do autor, de forma contrária, é não linear, as hipóteses emergindo de um processo circular entre a situação empírica e a reflexão conjunta entre pesquisador e grupo pesquisado, nas quais a teoria emerge da prática e os dados provem de fontes diversificadas de informação: entrevistas, *surveys*, observações de campo, recursos audiovisuais, grupos focais.

Enquanto no primeiro modelo os critérios

são de confiança e replicabilidade, no segundo eles são fundados nos critérios de profundidade e complexidade. Enquanto, no primeiro, os resultados restringem-se à confirmação ou não das hipóteses, no segundo eles se constituem na fusão de diferentes linhas de informação. Enquanto os objetivos, no primeiro, são aferição de resultados pontuais, medir e comprovar, no segundo caso eles visam, sobretudo, possibilitar a ação: conhecer e compreender.

No Capítulo 10, intitulado "Coherence", diz Lejano que examinar o grau de coerência de uma política permite avaliar sua durabilidade no tempo. O autor considera central para a consecução deste objetivo ter como norte as idéias de contexto e particularidade, ou seja, a valorização do lugar e de seus recursos. Este seria um grande diferenciador em relação às formas tradicionais (positivistas) de análise que, segundo ele, partem da homogeneidade de conceitos – como o de gerenciamento de base comunitária via descentralização; em consequência, as análises falham por não capturarem a complexidade inerente aos programas reais, ou seja, o autor chama a atenção para a diferença entre o programa nos planos abstrato e empírico.

Para argumentar sobre essa diferença nos resultados de análise, quando se toma um ou outro modelo, Lejano analisa dois programas executados numa mesma localidade, mas em áreas diferentes do sul da Ásia, sobre o controle da pesca ilegal; programas que têm os mesmos objetivos e tipo de atores. O autor constrói, em ambos os programas – que, aparentemente, são semelhantes – as redes de atores: instituições governamentais, ONGs, associações, conselhos populares e proprietários. Busca entre esses atores perceber as diferenças do ponto de vista da estrutura das relações (formula esquemas de redes sociais). Mostra que estas se diferenciam pela organização mais ou menos hierárquica, mais ou menos burocrática, percebidas desde o exame da lógica estrutural do programa. Também atenta para a forma como cada entidade participante da rede se organiza (*network design*) e como

se dá a execução das medidas contra a pesca ilegal em uma e em outra área. Em seguida, observa em que medida elementos do lugar, como história e demografia, conformam áreas de diferenciação. Compara as localidades, considerando as particularidades geográficas, os recursos naturais, as implicações geopolíticas, a riqueza, o maior ou menor conjunto de atores economicamente diversos, e questiona quais as influências das características do lugar no entendimento da estrutura, da execução e dos resultados dos programas. Por fim, considera significativas não apenas a observância das características físicas ou demográficas do lugar, mas também a adequação das novas políticas às características institucionais, estruturais e comportamentais, bem como as práticas estabelecidas, tradicionais, do lugar – procurando, assim, perceber a coerência institucional.

No último capítulo, "Topology", diz o autor que outro ponto a considerar é a natureza não formal do fenômeno político – ou seja, que, quando se tratam as situações políticas como fenômenos e as abordam como elas são, elas extrapolam e contradizem os modelos formais em que queremos colocá-las. Refere-se, neste ponto, à forma como os conceitos são impostos aos fenômenos na sua análise, o que ele considera um erro: a insistência em reduzir fenômenos complexos aos esquemas de categorias reduzidos existentes. Para ele, se nós quisermos compreender porque políticas e instituições funcionam ou falham, então precisaremos penetrar no que essas entidades realmente são, não no como elas estão constituídas formalmente.

Lejano conclui sua obra afirmando que ela tem como tema a idéia de que há caminhos de maior respeito com a natureza rica e inescrutável das instituições reais, lugares e práticas.

Ao leitor, quero dizer que a expectativa do presente texto, ainda que limitado a uma visão particular como é a de todo autor quando tece considerações sobre outra obra, é que ele possa ter aguçado o seu interesse, abrindo os horizontes para outras perspectivas metodológicas na área da avaliação de políticas públicas.