

## **DISCUTINDO PARADIGMAS CONTRA-HEGEMÔNICOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Alcides Fernando Gussi  
(Professor Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas/ Mestrado em  
Avaliação de Políticas Públicas/ Universidade Federal do Ceará - UFC)

Breyner Ricardo de Oliveira  
(Professor Administração Pública - Universidade Federal de Ouro Preto -  
UFOP)

Este trabalho propõe refletir acerca de paradigmas emergentes e contra-hegemônicos no campo da avaliação de políticas públicas. O objetivo é problematizar novos enfoques de avaliação para a compreensão da ação das políticas públicas em contextos culturais, sociais e econômicos heterogêneas.

Contextualmente, na última década do século passado, sobretudo, no Brasil, nos rumos da Reforma de Estado, a agenda governamental impôs a avaliação como elemento constitutivo da gestão pública, nos contornos dos critérios de eficiência administrativa propostos pela agenda neoliberal. Nesse período a avaliação de políticas públicas tornou-se exigência de organismos internacionais, como o Banco Mundial, que passaram a condicionar empréstimos, notadamente na área social, a indicadores de resultados, a serem produzidos por avaliações sistemáticas de políticas e programas governamentais (Banco Mundial, 2004).

Contudo, há uma década, com o crescimento quantitativo e de importância das políticas sociais, fomentadas pelo Estado brasileiro, a avaliação de políticas públicas começou a ser problematizada quanto à sua forma, usos e intencionalidades políticas.

No contexto de emergência de sociedade civil e da necessidade de se criar mecanismos de controle social, impõem-se perguntas: para que avaliar? Como avaliar? Avaliar, para quem? Estas perguntas colocam em questão os pressupostos agenda neoliberal e seus modelos avaliativos e, remetendo a contradições do próprio Estado, encaminham outra pergunta: qual, enfim, o sentido de avaliar políticas públicas no atual contexto político brasileiro?

Essas perguntas remetem para a necessidade de construção de outros parâmetros de avaliação que vão além de definições operacionais conduzidas por modelos avaliativos pré-concebidos e se distanciem da agenda política e do modelo técnico-formal de avaliação.

Para tanto, faz-se necessário ampliar o horizonte político, analítico e metodológico da avaliação de políticas públicas.

Nesse contexto, o presente trabalho propõe apresentar e refletir, numa perspectiva multidisciplinar, sobre perspectivas teóricas e metodológicas que se contrapõem a modelos hegemônicos de avaliação de políticas públicas regidas pelos marcos de regulatórios do Estado e do mercado.

Para tanto, este trabalho está dividido em duas partes:

(i) A primeira assume que a avaliação de políticas públicas pode e deve ser compreendida a partir de condicionantes e constructos teóricos que extrapolam objetivos meramente regulatórios e administrativos. Ao avançar nessa direção, pode-se configurá-la como um *ethos* epistemológico mais estruturado e crítico, alargando suas bases conceituais e objetivas. Pretende-se aprofundar a seguinte questão-norteadora: quais são os eixos analíticos que permitiriam construir uma economia política da avaliação em contraposição ao seu corrente uso econômico e gerencial?

(ii) A segunda apresenta uma proposta teórico-metodológica para avaliar as políticas públicas por meio de uma abordagem antropológica, guiada pelas orientações analíticas e metodológicas de Rodrigues (2008, 2011), nos termos da definição de uma “avaliação em profundidade” e da noção de trajetórias (Gussi, 2008), a buscar a construção de uma metodologia de cunho etnográfico que focaliza as interpretações dos distintos sujeitos envolvidos nas políticas públicas<sup>1</sup>.

## **1. CENÁRIOS POLÍTICOS E ASPECTOS INVISÍVEIS DA AVALIAÇÃO**

### **1.1. Avaliação sob a perspectiva da Nova Gestão Pública**

Há, indiscutivelmente, um processo de reforma em curso nos diversos governos centrais. Esse cenário de reforma impõe ao Estado uma nova agenda, resultado da dinâmica sócio-político-econômica que tem marcado os diversos governos nacionais. No que se refere à capacidade responsiva do Estado – ou, em outras palavras, a formulação e implementação de políticas públicas e/ou programas – identifica-se também alterações que são o reflexo desse contexto em constante transformação.

O Estado já não mais é o único articulador dos interesses e das demandas dos atores públicos. Em outras palavras, as políticas públicas – entendidas aqui como ações objetivas do Estado – deixam de ser exclusividade do setor público e incorporam duas outras esferas decisórias: o terceiro setor e o setor privado. Isso significa que os atores

---

<sup>1</sup> Trata-se da agenda coletiva de pesquisa, ainda em construção, desenvolvida pelo Núcleo Interdisciplinar de Avaliação de Políticas Públicas – NUMAPP do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas – MAPP da Universidade Federal do Ceará (Gussi, 2010).

políticos ou os grupos de interesse constituídos têm outras esferas de interlocução para que suas demandas recorrentes sejam contempladas através de diferentes políticas públicas.

Neste novo paradigma – A Nova Gestão Pública – o Estado assume um papel estratégico de articulador e direcionador, compartilhando sua autoridade e delegando competências para um conjunto de instituições que, eventualmente, tornar-se-ão uma rede articulada de agentes que promoverão a sinergia entre as várias ações que serão implementadas pelos governos e seus parceiros.

Essa articulação entre as diversas esferas de mediação de interesses promove um intercâmbio de atributos e competências para os agentes públicos e privados, o que contribui para a resignificação de conceitos que agora deixam de ser rígidos. Há, portanto, uma clara aproximação entre as várias culturas organizacionais envolvidas, o que certamente tem contribuído para a construção de um novo *ethos* público.

Delineia-se, portanto, um espectro de relações entre atores políticos que exige da Administração Pública a manutenção de um canal de prestação de contas e avaliação/monitoramento das ações implementadas, funcionando como um mecanismo de acesso multilateral entre o Estado e a sociedade organizada. Em outras palavras, governos devem ser *accountables*, isto é, capazes de responder aos diversos grupos de interesse sobre seus atos e decisões políticas. Nesse sentido, deve haver um conjunto de mecanismos de avaliação e controle que empreguem ferramentas institucionais e não institucionais baseadas na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos ou mídias, atores estes que são capazes de dinamizar o jogo político na medida em que trazem novas questões para a agenda pública, além de pressionar ou influenciar o processo decisório e, ainda, expor os erros e falhas do governo.

Assim, o desempenho e a eficácia dos governos dependem também desses mecanismos de controle, tarefa básica para que esse processo de reconfiguração do Estado aconteça. Assim, os controles pela lógica dos resultados e pela competência administrada ganham novos contornos. O primeiro diz respeito à necessidade de os governos prestarem contas à sociedade acerca da efetividade de suas políticas e programas, além de assegurar que a estrutura administrativa funcione dentro de novos princípios de produtividade e desempenho. Essa perspectiva é fortemente vinculada à definição de metas e objetivos claros que permitam tanto à Administração mensurá-los quanto a sociedade fiscalizá-los. Dessa forma, estará o Estado rompendo com a lógica autorreferenciada da burocracia, trazendo a sociedade civil organizada para o interior do processo, inclusive em relação aos mecanismos de controle.

No que se refere à competência administrada, há uma tendência de que o Estado abandone o caráter monopolista que revestia a provisão de serviços e bens públicos. Nesse contexto, alarga-se a perspectiva de que a oferta de bens e serviços pode – e deve – ser

equacionada através de uma rede articulada de agentes competitivos, gerenciados por provedores privados ou públicos, mas não exclusivamente estatais.

Tal pressuposto é indispensável para a Nova Gestão Pública. Muito mais do que um conceito abstrato, a condição de *accountability* para a Administração Pública nesse contexto pós-reforma é crucial para que a capacidade operacional e estratégica dos governos seja maximizada. Isso porque o componente político do processo decisório não pode ser ignorado ou relativizado. Pelo contrário, políticas públicas implementadas, avaliadas e monitoradas por governos nesse novo paradigma são, em maior ou menor grau, resultado de um complexo jogo de interesses em que a Administração Pública é apenas um dos múltiplos atores. É nesse sentido que uma rede de interesses e estratégias se configura, razão pela qual o setor público tem incorporado novas e distintas ferramentas de gestão, avaliação e monitoramento que melhor suportem esse novo modelo e contemplem os atores envolvidos.

Neste contexto, as representações de eficácia e eficiência são distintas para burocratas, avaliadores e cidadãos. Os primeiros e os segundos têm a capacidade de analisar os processos internamente, corrigindo-os e/ou aperfeiçoando-os a fim de satisfazer suas agendas, que podem encerrar diversos interesses (corporativos, políticos, sociais, individuais, dentre outros). O desafio para os cidadãos reside na capacidade de serem – ou não – capazes de atribuir valor (ou significado) a essas questões porque tais ganhos podem – ou não – ser tangíveis. A tangibilidade do ganho é uma das condições para que o cidadão reconheça a modernização ou as respostas do Estado. Em suma: a avaliação – e o avaliador – entra no jogo e, portanto, configura-se como um elemento integrante da arena política e da agenda governamental.

Este cenário nos leva à perspectiva avaliativa, fomentada pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial e BID, e suas políticas de financiamento, que remetem a uma avaliação nos marcos políticos neoliberais. No Brasil, essa perspectiva tomou forma com a Reforma de Estado, nos anos 1990, quando se impôs um modelo de avaliação de gestão pública, ajustado às demandas do Banco Mundial (Bresser Pereira, 1998; Banco Mundial, 2004).

A essa agenda política circunscreve-se um modelo de avaliação de programas, projetos e políticas, sobretudo governamentais, baseados em critérios pré-definidos de eficiência, eficácia e efetividade dos mesmos. Quase sempre reduzidas à dimensão econômica, essas avaliações têm por intuito demonstrar o sucesso ou fracasso das políticas a partir da construção de indicadores, notadamente estatísticos, que revelam a otimização

da relação custo-benefício, previamente calculada, em relação ao investimento realizado na execução de programas, projetos e políticas<sup>2</sup>.

Trata-se, antes, de imputar um modelo de avaliação de cunho técnico-formal, entendido como um modelo único e universal de avaliação, que traz em si uma proposição epistemológica funcional e positivista, desconsiderando os sujeitos sociais, envolvidos nas políticas, bem como os contextos sócio-políticos e culturais nacionais, regionais e locais onde essas políticas realizam-se, e as contradições neles inerentes.

Em contraponto a esse modelo técnico-formal, regido pela agenda neoliberal, a proposição teórico-metodológica a ser enunciada neste trabalho, parte do pressuposto de que tal modelo não possibilita avaliar as políticas no âmbito de seus contextos e tempos específicos.

É preciso frisar que esse modelo não dá conta de tratar das contradições do Estado, considerando aqui, segundo Santos e Avritzer (2003), suas possibilidades de construir marcos emancipatórios, de cunho democrático, rumo à universalização de direitos, entre critérios de igualdade e equidade, que se impõem a partir dos movimentos da sociedade civil. É que tal modelo circunscreve uma forma de avaliar associada a um campo político de afirmação um Estado regulatório, regido dentro das regras de liberalização do mercado, em que as políticas e programas de corte social devam estar circunscritas e, como decorrência disso, devam ser avaliadas.

## **1.2. A Economia Política da Avaliação: dando visibilidade ao que não se revela**

Nesta seção, pretende-se absorver da teoria econômica sobre as organizações e sobre o processo decisório algumas contribuições que podem contribuir para que se compreenda o campo da avaliação para além de uma perspectiva estritamente instrumental e normativa.

Ao assumir que a avaliação encerra em si mesma um conjunto de elementos que fazem com que esse processo adquira contornos políticos relevantes, tornando-se parte do próprio itinerário avaliativo –, pode-se perceber a relação com a teoria econômica, na medida em que os agentes e os avaliadores podem ser considerados *rent seekers* ou, literalmente, caçadores de renda<sup>3</sup>. Assim, seus resultados, em termos de bem-estar social, ficam vinculados ao quadro institucional e organizacional, em que os agentes buscam maximizar seus interesses, que podem – ou não – estar alinhados com os objetivos institucionais e/ou organizacionais. Nessa perspectiva, as avaliações podem tornar-se

---

<sup>2</sup> Para conhecer esta perspectiva, remete-se a Holanda (2006).

<sup>3</sup> Definição de *rent seeking* é oferecida por Tollison (1988): é o gasto de recursos que visa a enriquecer a pessoa, aumentando a participação em quantidade fixa de riqueza. Em vez de criar riqueza, esse agente prefere tirar proveito de um processo de geração que já está em curso.

meramente figurativas ou documentos padronizados com vistas a satisfazer requisitos legais, como a prestação de contas, por exemplo.

Neste sentido, a contribuição de Downs (1966; 1999) é importante porque, a partir de sua análise sobre as organizações e o processo decisório no interior das instituições, pode-se recolher um conjunto de evidências que se aplicam ao campo da avaliação, aqui compreendida com um processo que está em curso no interior das organizações, mas que não está voltado única e exclusivamente para as mesmas.

Downs (1999) afirma que o objetivo de seu estudo é apresentar uma teoria que explique o processo de tomada de decisão no interior das organizações e que permita ao analista fazer previsões sobre aspectos do comportamento de uma organização e incorporá-los em uma teoria mais generalizada da tomada de decisão social. Para isso, o autor parte de três premissas. A primeira postula que os agentes que integram esse universo (bem como os demais agentes sociais e os avaliadores) agem racionalmente, isto é, buscam atingir seus objetivos de forma racional. Em outras palavras, são maximizadores de utilidade. A segunda pressupõe que os agentes (pode-se incluir os avaliadores neste modelo), de modo geral, possuem um conjunto complexo de objetivos a serem atingidos, inclusive poder, renda, prestígio, segurança, conveniência, lealdade (a uma idéia, instituição ou nação), orgulho do trabalho excelente e desejo de servir ao interesse público.

A partir das formulações de Downs, podem-se extrair algumas conclusões que se aplicam ao campo da avaliação: (1) os custos de transação<sup>4</sup> no processo avaliativo de obtenção da informação são elevados porque requerem tempo, esforço e recursos financeiros para obter dados e decodificar significados, traduzindo-os de forma inteligível e aplicada; (2) os tomadores de decisão envolvidos na avaliação são indivíduos que têm racionalidades limitadas e, por isso, não conseguem tomar decisões pareto-eficientes<sup>5</sup>; (3) os agentes e avaliadores operam sob condições de incerteza e, ainda que a obtenção de informação possa reduzir essa assimetria, resta considerável quantidade de incerteza na tomada de decisões. Assim, tendo em vista o tempo que gastam tomando decisões, o número de questões que podem considerar simultaneamente e a quantidade de dados

---

<sup>4</sup> Os custos podem ser definidos como custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato ou das regras do jogo. A teoria econômica postula que os custos de transação se alteram de acordo com as características da transação e do ambiente competitivo. Segundo Varian (1994), a teoria tem como pressuposto o fato de os agentes possuírem racionalidade limitada, por estarem sempre propensos ao oportunismo. Como não têm conhecimento integral sobre o ambiente, não conseguem obter uma solução que maximize a eficiência.

<sup>5</sup> Vilfredo Pareto desenvolveu a teoria da otimização e da eficiência econômica, segundo a qual uma situação em que nenhuma reorganização ou transação pode elevar à utilidade ou satisfação de um indivíduo, sem reduzir a utilidade ou satisfação de outro indivíduo, assegura uma condição de eficiência.

referentes a qualquer problema que podem absorver, os atores estão longe de maximizar a utilidade, comprometendo o processo decisório.

Conforme foi destacado, as organizações existem para garantir que os interesses definidos institucionalmente sejam ordenados e convergentes e, portanto, alcançados. Isso implica coordenar os esforços e os interesses de um conjunto de pessoas que fazem parte da estrutura e exercem suas funções em diferentes níveis hierárquicos. Como a articulação não acontece espontaneamente e os interesses dos agentes não são necessariamente convergentes com os da organização, os custos de transação tendem a ser elevados, o que justifica a existência da autoridade hierárquica, da racionalização dos processos e do ordenamento burocrático. A avaliação está, portanto, contingenciada por esse grupo de fatores e seu resultado dependerá de como esses elementos combinam-se internamente.

Em outras palavras, as organizações públicas e privadas são estruturas marcadas pelo conflito, externalizado pela divergência de interesses entre os indivíduos e elas, configurando-as como arenas políticas que podem influenciar os rumos dos processos avaliativos. Ao contrário da teoria weberiana, Downs (1966) afirma que burocracias públicas e privadas não operam todo o tempo alinhadas, que seus integrantes não são neutros e imparciais e que tampouco estão comprometidos única e exclusivamente com os objetivos das instituições nas quais estão inseridos.

Segundo o autor, conflitos de interesse emergem sempre que os agentes tiverem percepções distintas sobre os objetivos organizacionais, sobre o contexto e sobre a conjuntura à qual estão submetidos. Assumindo que essas variáveis são dinâmicas e que mudam o tempo todo, presume-se facilmente que vão existir conflitos sempre, afetando potencialmente o itinerário da avaliação. Diferenças de percepção podem ser explicadas tanto do ponto de vista organizacional quanto do valorativo. Dependendo da função exercida na organização, da formação e do nível hierárquico ocupado, pode haver interpretações distintas acerca de um objeto. O mesmo se aplica a crenças, valores e ideologias, que também podem influenciar na percepção e no comportamento dos indivíduos.

O problema do agente-principal também pode ser uma variável importante quando somada às questões levantadas por Downs. Segundo Varian (1994), refere-se às dificuldades que podem surgir entre os agentes econômicos, por causa da informação assimétrica e incompleta. Assim, quando um principal (que, em tese, está em posição superior) contrata um agente que, em tese, está em posição de dependência ou subordinação, se a quantidade de informação acumulada por este for superior ao estoque do primeiro, pode-se dizer que o principal corre o risco de ser “capturado”, invertendo-se a relação.

A Economia e a Ciência Política observaram os problemas inerentes a delegação de autoridade legislativa para agências burocráticas. A aplicação da legislação está aberta à

interpretação burocrática, que cria oportunidades e incentivos para o burocrata desviar-se das intenções ou preferências dos legisladores, capturando-os. A mesma situação pode acontecer entre as agências reguladoras e as organizações reguladas, quando as últimas acabam manipulando as primeiras.

No caso da avaliação e do avaliador, a captura pode acontecer, por exemplo, na relação contratado X contratante, quando as avaliações sofrem distorções impostas ao avaliador pelo órgão contratante. Da mesma forma, o órgão ou setor pode ser capturado pelo avaliador quando este modifica os objetivos e o escopo da avaliação, absorvendo evidências do campo que não faziam parte das premissas inicialmente acordada ou “impondo” uma agenda que está alinhada com os interesses da instituição que o mesmo representa.

Limitações técnicas e especificidades de formação ou especialização na função cotidiana contribuem para que cada indivíduo possua um *quantum* de informação, diferente em relação ao dos outros. Assim, ainda que esses atores tenham os mesmos objetivos, interesses e percepções, suas atitudes e comportamentos são diferentes porque a quantidade de informação e *expertise* acumulada é diferente para cada um deles. Novamente, as implicações para a avaliação são claras, afastando-a da idéia de neutralidade/horizontalidade que o paradigma instrumental equivocadamente sugere.

Tomando-se como referência uma organização pública qualquer, independente da esfera e do setor em que esteja situada, pode-se afirmar que, de acordo com Downs (1966;1999), os diversos integrantes da estrutura setorial desse órgão não estão necessariamente alinhados e comprometidos com os mesmos princípios e objetivos. Isso não significa que esses profissionais estejam descomprometidos com os objetivos finalísticos da instituição, mas que podem divergir sobre como alcançá-los. Agentes de um setor, por exemplo, podem ter interesses e percepções diferentes em relação a sujeitos de outros departamentos; coordenadores não devem estar, necessariamente, alinhados com os subordinados, com sua chefia imediata ou com a liderança máxima, entre inúmeras combinações possíveis, que também podem ser aplicadas às demais unidades de gestão que atuam no mesmo local e/ou no mesmo território.

É por isso que, invariavelmente, as organizações contam com estruturas de autoridade hierárquicas: alguém (ou um grupo) deve decidir e, decidindo, deve conduzir a organização rumo ao atingimento de objetivos. O mesmo raciocínio se aplica a avaliação: qual órgão a contratou? Qual setor? Sob qual conjuntura política? Quais as finalidades oficiais e reais? Qual o orçamento disponível? Qual a importância do órgão/setor na hierarquia? Há alguma agenda “oculta” por parte da instituição que fará a avaliação, a ponto de configurar uma relação de captura? Há chances de o órgão capturar o avaliador?

Em relação aos conflitos, afloram os provocados pela interdependência de comportamento entre indivíduos em diferentes setores/áreas de uma organização. Essa interdependência pode ser, segundo Downs, de três tipos: (1) puramente funcional, quando as funções exercidas por um indivíduo repercutem nas de outro, interconectadamente; (2) alocaional, quando dois ou mais padrões de comportamento são completamente desvinculados funcionalmente, mas podem se articular quando a distribuição de recursos orçamentários é levada em consideração; (3) informacional, quando os estoques de informação não são simetricamente diluídos entre os agentes envolvidos, desequilibrando a relação entre as partes e potencializando o risco da captura; e (4) funcional-alocaional, quando (1) e (2) acontecem ao mesmo tempo.

Os tipos (2) e (4) indicam que o orçamento é uma arena de conflitos por definição. Como o orçamento das organizações públicas é, de modo geral, separado na execução do gasto e integrado na arrecadação dos recursos, o uso do “caixa único” cria graus diferentes de interdependência alocaional entre as que integram a Administração Pública. Sendo, pois, o “cobertor sempre mais curto”, disputas por orçamento entre secretarias, ministérios, autarquias, fundações, etc. (além das disputas internas em cada um dos órgãos) têm de acontecer. Em última instância, o processo de avaliação de políticas públicas e programas é contingenciado por esses conflitos, não sendo, necessariamente, fruto da pressão realizada pelos diversos grupos de interesse que representam as demandas da sociedade. A avaliação de políticas públicas pode ser, portanto, decidida e hierarquizada em função da quantidade de dinheiro e de informação disponíveis para sua execução, independentemente da importância estratégica.

Na arena política da avaliação, os processos burocráticos inerentes ao processo avaliativo também são interdependentes da alocação de recursos, uma vez que são financiados pelo mesmo orçamento. Isso significa que, para um órgão da Administração Pública, projetos, programas e ações concorrem entre si, para “abocanhar” fatias maiores dos recursos orçamentários disponíveis, o que dá visibilidade aos conflitos. Mais uma vez, a existência de uma estrutura hierárquica é crucial para assegurar que a alocação de recursos priorize critérios políticos e/ou técnicos, ainda que nem sempre contemplem etapas avaliativas. Em outras palavras, tais disputas nessa arena não significam que a avaliação está assegurada como uma dimensão ou etapa da política ou programa. Pelo contrário, ainda é freqüente não fazerem parte do processo de formulação e implementação.

Especificamente em relação ao tipo (3), além de coordenar os processos e os indivíduos para que os interesses sejam convergentes e os objetivos alcançados, a burocracia deve viabilizar o controle do fluxo de informação entre seus membros e o avaliador, tanto no nível horizontal quanto no vertical, criando uma rede de comunicação a fim de assegurar que não se desperdicem recursos com excesso nem se comprometam

processos por falta de informação ou porque a mesma está assimetricamente alocada entre as diversas partes interessadas. De todo modo, os custos de transação podem ser elevados em função do problema dos filtros informacionais e/ou dos desequilíbrios oriundos da falta de simetria em cada nível hierárquico, repercutindo, novamente, no processo avaliativo.

Como há um fluxo de informação de cima para baixo, de baixo para cima e no mesmo nível, sempre há um indivíduo (ou mais de um), em dado nível hierárquico, que é responsável por filtrar, resumir, explicar, interpretar e repassar. Dependendo de como acontece, a forma de processar a informação é mudada completamente, alterando/enviesando a decisão do indivíduo ou grupo do próximo nível, razão pela qual os custos informacionais são sempre elevados e, para o caso das avaliações, a assimetria entre os envolvidos e os resultados obtidos não necessariamente atenderá os objetivos inicialmente definidos.

Mesmo com a existência de procedimentos formais que conformam as avaliações e com uma série de regras a serem observadas, há espaço para o surgimento de espaços porosos, líquidos e ocultos que também modificarão o curso das avaliações. Segundo Crozier (1981) e Selznick (1966), estes elementos formam o aspecto oculto das instituições e, no caso em questão, das avaliações. Eles pactuam regras de comportamento, recompensas, sanções, crenças e expectativas. Esses elementos, coletivamente agrupados, é que definem sua composição em termos de afinidade, objetivos e interesses. É por isso que se diz que as organizações – e, por extensão, as avaliações – são resultado de interações construídas e que as relações estabelecidas são decisivas para compreender como se estruturam.

Em relação aos indivíduos (burocratas e avaliadores), sabe-se que a interação, no interior das organizações e fora delas, requer altos níveis de representação e capacidade adaptativa, uma vez que, dependendo do grupo de que participam, os sujeitos ocupam posições diferenciadas, quer no nível dos deveres, quer na esfera dos direitos. Dessa forma, segundo Downs (1966), cada pessoa avalia sua posição em função dos grupos que ocupa dinamicamente e calcula sua conduta de modo a satisfazer as próprias expectativas e as do grupo em questão, garantindo tanto a convergência de interesses quanto a identidade com os membros envolvidos.

O papel dos grupos sociais emerge, portanto, como um dos fatores que permitem compreender a dinâmica organizacional para além da perspectiva institucional. De modo geral, pode-se dizer que um grupo social é um conjunto de indivíduos vinculados uns aos outros por valores, expectativas, afinidades e interesses, com o intuito de satisfazer as necessidades pessoais. É possível afirmar, portanto, que a participação do indivíduo (e do avaliador) no grupo ocorre de forma mais ou menos homogênea. Dependendo da

intensidade, da importância e do papel dinâmico-temporal que exerce, o vínculo estabelecido tende a ser diferente.

Esse raciocínio pode ser feito ao contrário, especialmente quando se considera o ambiente organizacional. Sabe-se que o indivíduo (e o avaliador) se vincula a um grupo em função de valores que, nesse momento, são relevantes para ele. Entretanto é possível ser aplicado ao indivíduo algum tipo de enquadramento ou ordenamento a fim de garantir que os objetivos do grupo ou da organização sejam alcançados e/ou preservados. Especificamente no lado institucional, as funções de liderança cumprem exatamente esse papel, lançando mão de vários mecanismos de controle e motivação.

Para Downs, os indivíduos (ai incluídos os avaliadores) tendem a considerar todo o conjunto de seus interesses e não apenas os relacionados ao desempenho de um papel. Ao fazer isso, esses agentes abrem espaço para que os poderes constituídos sejam usados para alcançar outros objetivos, como *status* e poder próprio. Segundo Oliveira (2007), “essas estruturas informais acabam por modificar o modelo de comportamento da organização como um todo, redirecionando grande parte das atividades dos membros para manipulação de poder, renda e prestígio, em vez de atingir as propostas formais da organização” (p. 278). Nesse contexto, cada indivíduo possui uma função social e motivos privados para desempenhá-la. Diz a autora: “a função social é o pacote de objetivos sociais aos quais suas ações servem, é a atividade que se desenvolve, que é valorizada pelos outros e que forma contribuição para a divisão do trabalho” (p. 279). Embora a função social e os motivos privados possam ter objetivos em comum, nunca são totalmente idênticos.

Segundo Oliveira, essa diferença ocorre por duas razões. A primeira reside no fato de que cada pessoa desempenha uma função formal na divisão do trabalho, durante parte da vida, mas também desempenha outros papéis, em outras dimensões sociais, que consomem tempo e energia. Segundo Downs, esses papéis geram desejos, atitudes e comportamentos que, inevitavelmente, influenciam ações. A segunda razão está associada ao autointeresse.

De acordo com Oliveira (2007), “os agentes também valorizam os próprios atos em termos da congruência com seus interesses pessoais” (p. 280). Dessa forma, cada agente burocrático, burocrata e/ou avaliador possui objetivos variados por diversos motivos: buscar poder dentro da organização/departamento ou fora, mover-se por acréscimos na renda ou por dinheiro, querer prestígio, buscar conveniência, expressa pela resistência a mudanças no comportamento que aumentem o esforço pessoal e mudanças que reduzem o esforço, maximizar a segurança, definida como baixa probabilidade de futuras perdas de poder, prestígio, renda ou conveniência, orientar-se por lealdade pessoal, lealdade ao grupo de trabalho, à organização, a um governo ou a uma nação, sentir orgulho por desempenho

proficiente no trabalho e desejo de servir ao interesse público, definido como o que cada agente crê que a organização deve fazer para melhor desempenhar sua função social.

### **1.3. Avaliação e os *street-level bureaucrats***

Lipsky (1980), considerado um dos principais pesquisadores sobre o processo de implementação de políticas e programas públicos, considera, ao analisar a dificuldade de controlar o comportamento de um agente público que opera na ponta, ser essa a questão que faz com que a implementação – e, no caso deste artigo, a avaliação – seja tão dinâmica.

Para o autor, certas situações não previstas só podem ser resolvidas no momento em que ocorrem e a solução se dá com a decisão discricionária realizada pelos agentes. Como estes é que se relacionam diretamente com os cidadãos e possuem o verdadeiro conhecimento sobre a situação, não se pode exigir deles tomar uma decisão que seja baseada em solução definida abstratamente. Assim, ao tomar uma decisão, os agentes, que sofrem vários tipos de influências, podem acabar criando novos meios de implementação da política ou até novos objetivos para o programa. Por isso, pode-se dizer que a implementação se altera a medida que é executada e que o sucesso ou fracasso depende também da atuação dos agentes envolvidos diretamente. Nesse contexto, a avaliação deveria contemplar esta dimensão, vez que seus resultados (ai incluídos os não previstos) dependem direta ou indiretamente daqueles elementos.

Desta forma, o processo de avaliação de políticas e programas deve ser entendido como um conjunto de interações sucessivas entre agentes formuladores, implementadores e seus destinatários, que acabam gerando transformações no programa. Ao estudar a implementação de políticas públicas, observa-se, entre os autores, alto grau de concordância quanto ao destaque para a atuação dos agentes implementadores, que têm responsabilidade no fracasso ou sucesso das políticas.

Uma vez que o foco dos estudos de implementação que partem da perspectiva *bottom-up* está em compreender o que acontece na base e quais as influências e transformações no processo de operacionalização, deve-se, primeiramente, entender como e por que a discricionariedade que os agentes de base são capazes de exercer na burocracia governamental é a chave de todo o processo de implementação.

Assim, foram surgindo novas teorias que buscam explicar o papel dos burocratas no Estado, muitas das quais passam a considerar a possibilidade de disfunções ou efeitos não previstos na rotina de uma política pública, dado que, por mais formalizados que sejam os procedimentos, os funcionários são pessoas e, assim, carregam uma série de valores e ideias por detrás das ações.

É nessa linha de pensamento que Lipsky (1980) busca desenvolver sua teoria, conhecida como *Street-level Bureaucracy*, que trata da atuação dos burocratas no processo de implementação, principalmente dos burocratas implementadores ou agentes públicos de base.

Burocracia no “nível da rua”, tradução literal da expressão cunhada por Lipsky (1980), diz respeito aos “servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no curso de seus empregos, e que têm critério substancial na execução de seus trabalhos” (p. 3). Para o autor, são os empregados públicos que concedem acesso a programas do governo e fornecem serviços nesses programas. Professores, policiais, profissionais da saúde, assistentes sociais são alguns dos exemplos clássicos descritos em suas pesquisas.

Lipsky (1980) demonstra a importância desses agentes, que, por serem fornecedores dos serviços e bens públicos, são considerados o foco da controvérsia política. Por um lado, são pressionados por seus *bureaus* para melhorar a efetividade; por outro, são pressionados por grupos de cidadãos para aumentar a eficiência e eficácia dos serviços públicos. Independentemente do espectro de análise, o papel desempenhado por esses sujeitos afetará o percurso avaliativo por causa da discricionariedade que é inerente às suas ações.

O burocrata, para Lipsky (1980), é um ser único e pessoal, cheio de valores e ideias. Mas a burocracia, ao contrário da teoria de Weber, não é vista como homogênea. Para o autor, é por meio do burocrata que a sociedade tem acesso às políticas públicas e seus benefícios. Assim, o burocrata é caracterizado como um *policy maker*, um realizador das políticas, visto que é quem lida com a realidade da política. Graças a ele a população consegue se conectar com a administração pública.

Neste processo, há uma variável central que explica a dinâmica proposta por Lipsky: a discricionariedade na tomada de decisões por parte dos burocratas. É graças a essa capacidade de escolha e tomada de decisões que os agentes conseguem exercer controle sobre os clientes e sobre o destino final das políticas. Em grande parte dos casos, o que acontece com uma política pública, sucesso ou fracasso, é influenciado e, muitas vezes, determinado pela atuação dos agentes implementadores, pelo modo como lidam com ela e com suas influências externas. Como não levar essas questões em conta na etapa da avaliação?

O reconhecimento da discricionariedade implica maiores chances de sucesso em contextos variados. Isso porque, convivendo diariamente com os problemas e situações reais dos clientes, os burocratas conhecem a melhor maneira de uma política atender a um determinado cliente e gerar efeitos positivos. É por isso que Lotta concorda com Lipsky, afirmando que o exercício da discricionariedade é fundamental e necessário na medida em que as regras pré-definidas formalmente, por mais que moldem padrões de decisão, não podem

atender a todos os casos concretos. Graças a isso, o poder discricionário do agente da base torna-se imprescindível para que o programa se ajuste à realidade, funcione e atenda aos cidadãos.

Ainda nessa direção, Oliveira (2014) afirma que, ao exercer esse poder na tomada de decisões relacionadas aos cidadãos, o agente que está na base faz com que suas ações individuais se tornem as ações do órgão que representa. Com tamanha responsabilidade, suas atitudes são atitudes da agência à qual ele está ligado. É por isso que toda decisão deve ser tomada consciente e responsavelmente, de acordo com o contexto em que a política está inserida. É por isso também que o cotidiano de suas ações produz uma série de elementos que modificam o curso das avaliações de programas, devendo ser incorporada à rotina do avaliador.

Ao incorporarmos essas dimensões ao processo de avaliação, ressaltamos a importância de dar visibilidade a essas questões e entendemos, portanto, que há a necessidade de construção de outro parâmetro de avaliação. Pretendemos apresentar, na seção seguinte, uma proposta que vá além de definições operacionais conduzidas por modelos avaliativos pré-concebidos, que se distancie da agenda política e do modelo técnico-formal de avaliação e que incorpore as dimensões ocultas que, muitas vezes, são desprezadas pelos avaliadores ortodoxos.

## **2. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ABORDAGEM ANTROPOLÓGICA**

### **2.2. Uma ruptura: a avaliação em profundidade**

Diante da problemática analítica circunscrita neste trabalho, como é possível construir outra forma de avaliação de políticas públicas que contemple as contradições do Estado e se afaste de modelos operacionais, numa perspectiva epistemológica e metodológica ampla? Enfim, como buscar, um (outro) sentido de avaliar políticas públicas?

Inicialmente, é preciso considerar que avaliar políticas públicas se trata de um processo de natureza sócio-político e cultural. Nos termos de “uma avaliação em profundidade” (Rodrigues, 2008, 2011), compreendemos que a avaliação constitui um processo multidimensional e interdisciplinar na medida em que se pretende contemplar várias dimensões (sociais, culturais, políticas, econômicas, territoriais) envolvidas nas políticas públicas e realizar interfaces analíticas e metodológicas advindas de distintos campos disciplinares, sobretudo o das ciências sociais aplicadas.

Nessa avaliação, Rodrigues (2008) privilegia a abordagem interpretativa, em especial pelo esforço de tratar dados de diferentes tipos levantados no contexto do campo da política em avaliação, como, por exemplo: entrevistas em profundidade, aliadas à

observação, análise de conteúdo de material institucional e apreensão e compreensão dos sentidos e significados atribuídos no decorrer do processo descrito pela política ou programa. Portanto, alia-se a uma perspectiva teórico-metodológica que considera tanto a avaliação quanto a política ou programa de forma multidimensional em uma leitura extensiva, detalhada e densa.

Nesse sentido, avaliação em profundidade de Rodrigues (2008) aponta para quatro dimensões consideradas essenciais para uma avaliação, a saber: a análise de conteúdo, o contexto da formulação, a extensão temporal e territorial e a construção de trajetórias institucionais. Agrego que, diante deste propósito metodológico, os desenvolvimentos e usos de cada uma das quatro dimensões se fazem não só interessantes, mas primordiais para os encaminhamentos do campo compreensivo em avaliação de políticas públicas.

Essa perspectiva de avaliação em profundidade das políticas públicas implica em uma dupla dimensão: primeira, analítica, refere-se à compreensão das políticas públicas, no esteio das configurações contemporâneas do Estado; e a segunda dimensão, metodológica, implica na construção de metodologias que se filiem à perspectiva processual, multidimensional e analítica de avaliação<sup>6</sup>.

Primeiramente, a dimensão analítica da avaliação de políticas públicas deve considerar os seguintes aspectos, propostos por Carvalho e Gussi (2011):

- as novas configurações dos padrões contemporâneos de intervenção do Estado;
- o jogo de interesses sociais, no âmbito das relações de poder;
- o universo cultural, onde os diferentes sujeitos envolvidos nesta política se movimentam e se constituem;
- as agendas públicas e ações políticas dos distintos sujeitos.

Trata-se, pois, da compreensão epistemológica de uma avaliação, ampla e abrangente, que visa analisar políticas, programas e projetos dentro do padrão de intervenção do Estado e suas contradições, considerando suas relações com distintos sujeitos sociais, envolvidos nas políticas, imersos em universos de sentidos e significados, nos contextos de suas culturas.

Coadunada a esta dimensão analítica, associa-se a construção de desenhos metodológicos que permitam efetivar este processo avaliativo em profundidade, com aportes operativos que deem conta das exigências analíticas ao tratar a complexidade do objeto avaliativo.

---

<sup>6</sup> Essas duas dimensões articulam-se na construção da perspectiva aqui apontada. Nesse sentido, Silva e Silva (2008), em suas elaborações sobre avaliação de políticas e programas sociais, aponta para esta articulação, ao enfatizar a relação dialética da dimensão técnica e da dimensão política nos processos avaliativos.

A metodologia de avaliação em profundidade de políticas públicas, aqui proposta, não obedece a modelos *a priori*, mas sim constitui uma construção processual do avaliador-pesquisador, que faz suas escolhas metodológicas ao longo do processo avaliativo. Isso implica um exercício de reflexão constante do avaliador quanto ao lugar sócio-político, exigindo uma vigilância permanente para não cair nas armadilhas da subjetividade, dos seus próprios interesses e da sua vinculação institucional com a política pública, o que pode implicar em vieses avaliativos (Carvalho e Gussi, 2011).

### **2.3. Uma metodologia de avaliação sob uma abordagem antropológica**

A proposta metodológica de avaliação que vimos desenvolvendo remete-nos a um diálogo com o campo disciplinar da antropologia, sobretudo o que Cardoso de Oliveira (1996) denomina de “o horizonte antropológico”. Duas perspectivas orientam esse campo: a postura relativista e a observação participante.

No que tange à postura relativista, o avaliador deve tentar compreender como os diferentes sujeitos, envolvidos nas políticas, concebem as políticas e entendem os seus resultados e impactos a partir de referenciais próprios da cultura desses sujeitos. Nessa postura, a avaliação tende a ser multirreferenciada, pois contempla vários destinatários das políticas e os significados que dão a elas, sem que se atribua a esses significados uma hierarquia de valores que tende a julgar sob o prisma de um único agente envolvido na política.

Mas essa postura não se constitui *a priori*: ela é uma construção do avaliador que deve fazer sua imersão no cotidiano da política, em que ela se realiza. Trata-se de, metodologicamente, ir a campo e construir, por meio da observação participante e as técnicas de pesquisa a ela concernentes, uma “etnografia da experiência” das políticas públicas, que constituirá a base de dados para a sua avaliação.

Posto o horizonte antropológico, que define nossa perspectiva metodológica, para avaliar, é necessário construir, nos dizeres de Geertz (1978), uma “descrição densa”, na qual se busca interpretar os diferentes significados acionados publicamente pelos atores no contexto das ações que envolvem os programas e as políticas.

Desta perspectiva etnográfica, metodologicamente, o avaliador deve percorrer a trajetória institucional de uma política ou programa. Entendemos a noção de trajetória como aporte fundamental para ampliação da perspectiva avaliativa (Gussi, 2008). Tal noção, que tem como a sociologia reflexiva de Bourdieu (1989), que encontra no devir - no contexto da pesquisa de campo – a partir das representações dos sujeitos envolvidos na política, o campo compreensivo para o desenvolvimento e problematização da pesquisa avaliativa.

Essa proposta busca realizar um estudo sobre a dimensão da trajetória coletiva-

institucional das políticas e programas, entendendo-a como devir submetido a incessantes transformações advindas de forças e intencionalidades internas e externas, além de compreender que esta construção tem como base os aspectos culturais das instituições, que circunscrevem os resultados das políticas, programas e projetos (Gussi; 2008).

A construção das trajetórias, aqui apresentadas, toma as noções de trajetória construídas por Bourdieu (1996) e Kofes (1994; 2001) como estratégicas. A primeira se referindo à proposta articulada por Bourdieu, que a compreende como “uma série de posições sucessivamente ocupadas por um mesmo agente (ou um mesmo grupo), em um espaço ele próprio em devir e submetido a transformações incessantes” (Bourdieu, 1996, p. 81). Desta maneira, não se busca interpretar a vida como um conjunto coerente e orientado, que se desenrola seguindo uma ordem lógica, mas sim como algo que se desloca no espaço social e não está vinculada apenas a um sujeito, mas a sujeitos sociais (ou não a uma instituição, mas a instituições). Sob outro prisma, consideramos também a noção de trajetória de Kofes, que a entende como “o processo de configuração de uma experiência social singular” (Kofes, 2001, p. 27).

Assim, consideram-se tanto os distintos posicionamentos dos sujeitos (e da instituição) no contexto social e histórico, como as interpretações destes acerca de tais posicionamentos, construindo suas trajetórias a partir de suas próprias representações. Assim, as narrativas individuais nos abrem cortinas para observação do processo revelado no contexto social, fazendo-nos recordar Becker (1994) quando nos diz que a história de vida, “mais do que qualquer outra técnica, exceto, talvez a observação participante, pode dar um sentido à super-explorada noção de processo” (p. 109).

A partir dessa compreensão entende-se que as trajetórias constituem como instrumento metodológico estratégico para compreensão da processualidade e para construção do diálogo entre as temporalidades, discursos e compreensão histórica coletiva e social com a vivência singular e individual. Nesse sentido, por meio das narrativas e relatos de vida é possível formular a compreensão do contexto social em que os sujeitos se inserem, assim como das representações de tais sujeitos a partir das evocações realizadas por estes, por exemplo, as entrevistas em profundidade.

Similarmente ao que propõe Bourdieu (1991), Kofes (2001) e Becker (1994) para pensar a trajetória de uma vida, como um processo, a proposta metodológica aqui apresentada transpõe noção trajetória para considerar uma política pública ou de um programa. A ideia é a de que a política/programa não tem um sentido único e estão circunscritas a ressignificações, segundo seus distintos posicionamentos nos vários espaços institucionais (ou fora deles) que percorre, ou seja, de acordo com seus deslocamentos na instituição ou na comunidade destinatária desta política ou programa.

Nesse sentido, se compreendemos que uma avaliação em profundidade de uma

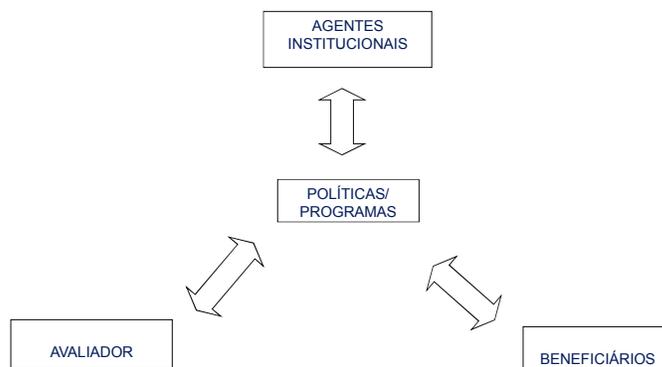
política, programa ou projeto deve conhecer os diferentes atores institucionais e destinatários desta, e, em um processo de imersão, no campo, no sentido etnográfico de construir uma “descrição densa”, propomos, metodologicamente, que uma avaliação deva (re)construir as trajetórias das políticas, compreendendo seus diversos sentidos.

Assim posto, essas trajetórias circunscrevem os resultados das políticas, portanto, constituem dimensões fundamentais para aprofundamentos da avaliação de políticas públicas.

Exemplarmente, segundo a perspectiva etnográfica posta – a de construir uma descrição densa da trajetória do programa/política - aquele que pretende avaliar uma política pública deve conhecer os diferentes atores institucionais e destinatários dessa política ou programa, em um processo de imersão, no campo onde as políticas perfazem, de formas distintas, suas trajetórias. Posteriormente, deve definir estratégias metodológicas participativas, buscando os vários entendimentos, por exemplo, acerca da política ou programa, seus objetivos, ações e resultados, compreendidos por diferentes sujeitos (agentes institucionais, público destinatário), ao que pode associar aspectos a serem verificados *in loco*, relacionados especificamente com o escopo da política ou programa. A proposição é a de construir metodologicamente – *no campo* – a experiência de uma política/programa, por exemplo, na área de música – sua trajetória - no contexto de uma comunidade local ou grupo social específico, como representado no Diagrama 17.

---

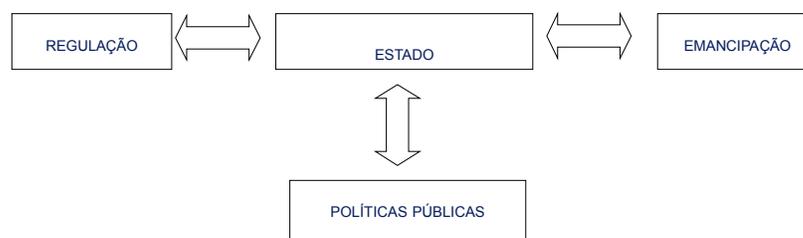
<sup>7</sup> Trata-se de uma proposição alinhada à perspectiva de Lejano (2011) para a análise de políticas, baseada na problematização da noção de experiência da política. Para este autor, a política deve a ser compreendida em seu cotidiano, na prática dos atores sociais envolvidos com ela, em seus contextos específicos.



*Diagrama 1.* Proposta avaliação de um programa ou política pública (i). Elaboração própria.

A que se atentar, no Diagrama 1, para o lugar do avaliador, nesta proposta, sua concepção sobre a política/programa é (re)construída a partir de sua imersão no campo, em que – numa postura relativista – deverá contrapor suas próprias concepções sobre a políticas com as de outros atores. Assim, na medida em que compreende o que os outros dizem, é possível avaliar essa política, de forma a não estabelecer – de uma vez por todas – uma verdade sobre ela, mas um uma compreensão, em uma atitude eticamente ponderada, acerca da política ou programa avaliado.

Mas um esforço analítico adicional deve ser empreendido pelo avaliador a partir de sua descrição densa sobre a política/programa. Sua descrição deverá enfrentar, analiticamente, a dinâmica do programa/política relacionando-a à agenda do Estado e circunscrevendo relações de poder, consubstanciadas, dialeticamente, em disputas políticas dos diferentes atores sociais, entre perspectivas regulatórias e/ou emancipatórias, como nos fala Santos e Avritzer (2003). Dessa forma, a compreensão avaliativa deve ser posta em relação às configurações do Estado contemporâneo e suas contraditoriedades, conforme Diagrama 2.



*Diagrama 2.* Proposta avaliação de um programa ou política pública (ii). Elaboração própria.

Dessa forma, avaliar sob uma perspectiva antropológica, ao mesmo tempo em que implica, metodologicamente, na construção de uma “descrição densa”, impõe que tal esforço etnográfico leve à compreensão dos padrões de intervenção do Estado e à proposição de mudanças das políticas a partir da compreensão das mesmas a partir de diferentes pontos-de-vista.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ainda que pareça que o campo da avaliação tenha caminhado na direção da “*canonização*” de um padrão (Bourdieu; 2012) – o padrão-ouro das avaliações –, sacramentando a importância das estatísticas, dos *standards* e de certos enfoques metodológicos alinhados com o *main stream* internacional (o “mercado” da avaliação), buscou-se, neste artigo, problematizar os aspectos políticos que permeiam o itinerário das avaliações, do avaliador e das organizações que estão envolvidas nessa discussão. Ao fazer isso, defendeu-se o entendimento de que esse padrão não é monolítico e homogêneo. As formulações apresentadas oferecem uma contribuição ao campo da avaliação porque revelam outras dimensões que dão materialidade a esta temática, conferindo à mesma maior consistência teórica, além de reconhecer as múltiplas concepções que fundamentam o campo, para além das visões mais normativas e com forte caráter instrumental.

Assim, pode-se considerar que há nesta discussão o interesse de propor uma leitura alternativa sobre a avaliação no sentido de desconstruir o paradigma vigente, partindo-se da premissa que os aspectos ocultos são determinantes para melhor se compreender a dinâmica da avaliação, tanto do ponto de vista dos agentes econômicos quanto das arenas políticas envolvidas. Ao trazer a questão simbólica para a discussão sobre o Estado, Bourdieu, em sua análise, confere centralidade aos códigos, ritos e símbolos, elementos que também são integrantes da dinâmica estatal, conforme destacado por Crozier e Selznick nas seções anteriores.

Há, portanto, um jogo de cena que é fundamental no percurso avaliativo, que inclui os burocratas, os avaliadores, as agências de avaliação e instituições públicas nacionais e internacionais, dentre outros atores que integram essas arenas decisórias. Esse *mise en scene* cotidiano (Goffman, 2002) é elemento decisivo do contexto e da conjuntura, ingrediente indispensável dos relatórios produzidos pelos avaliadores.

A proposta teórico-metodológica aqui esboçada, sob a perspectiva antropológica, implica no afastamento dos modelos formais universais de avaliação, defendendo que aspectos invisíveis do trabalho de campo sejam trazidos à tona durante o processo avaliativo e no momento da apresentação dos resultados, a eles incorporados. E implica também em um afastamento político quanto a aplicações destes modelos, quase sempre afinados à perspectiva regulatória do Estado e às dinâmicas do mercado.

Em *Sobre o Estado*, Bourdieu (2014) discorre longamente acerca de diversas dimensões sociológicas que conformam e constroem o Estado. Ao tomar emprestado do autor uma análise teleológica sobre o Estado, percebe-se que a mesma se aplica ao campo da avaliação sob o ponto de vista administrativo, regulatório e gerencial, quando o paradigma da Nova Gestão Pública parece ser a única alternativa possível: a avaliação é um *consentimento*, é a aceitação de uma “ideia”.

Nesse sentido, pretendeu-se neste artigo apresentar outros caminhos para o campo da avaliação que apontassem para direções diferentes daquela visão linearizante e meramente prescritiva que as avaliações parecem ter assumido, dando visibilidade a alguns aspectos ocultos que orbitam no campo e que não deveriam ser negligenciados ou subdimensionados.

A construção dessa perspectiva, que definimos como emergente e contra-hegêmica, vem permitindo que se considere:

- \* Uma avaliação baseada na experiência empírica dos programas/políticas, atentando para como são executados no seu cotidiano institucional e fora dele;

- \* Uma avaliação baseada na construção das trajetórias institucionais dos programas/políticas em foco, associadas às trajetórias de vida dos participantes (Gussi, 2008);

\* Uma avaliação participativa, com foco no ponto de vista de distintos sujeitos institucionais e/ou beneficiários acerca dos programas e políticas, que resulta numa compreensão hermenêutica da política e não no seu julgamento final;

\* Uma avaliação com a articulação entre o texto do programa (marcos legais, conceitos, objetivos e ações) e os seus distintos contextos: histórico, econômico, político e social (Lejano, 2011);

\* Uma avaliação que permite a formulação de novos indicadores sócio-culturais, construídos na/com a etnografia, chamando atenção para outras dimensões, tais como, sociais, culturais, políticas e ambientais (Gonçalves, 2008);

\* Uma avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008, 2011), sob uma perspectiva antropológica, como um campo epistemológico acerca da “*avaliação em profundidade*” de políticas públicas de caráter social.

Em suma, entendemos que essa perspectiva, como horizonte político e epistemológico a ser construído, possa revelar o potencial democrático da avaliação de políticas públicas, a constituir uma forma efetiva do exercício do controle social e da afirmação da cidadania e equidade.

## REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. *Monitorização & Avaliação*. Algumas ferramentas, métodos e abordagens. Washington, D.C., 2004.
- BAUMAN, Zigmund. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BECKER, Howard. A história de vida e o mosaico científico. In: \_\_\_\_\_. *Métodos de pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- BOURDIEU, P. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- BOURDIEU, Pierra. A ilusão biográfica, in Amado, Janaína; Ferreira, Marieta de Moares (org.). *Usos e abusos da história oral*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 183-191.
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos; SPINK, Peter. (Org) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever. *Revista de Antropologia*. São Paulo: USP, 1996, v. 39 n. 1.
- CARVALHO, Alba Maria Pinho; GUSSI, Alcides Fernando. *Perspectivas contemporâneas em Avaliação de Políticas Públicas*. Seminário "Avaliação de Políticas Públicas em Tempos Contemporâneos". Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, UFC, 2011 (inédito).
- CAVALCANTI, Paula Arcoverde. *Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional*. Campinas: UNICAMP, 2007 (Tese de Doutorado em Educação).
- CROZIER, Michel. *O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações na França, com o sistema social e cultural*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1981.
- DIAS SOBRINHO, José. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 25, n. 88, p. 703-725, Especial - Out. 2004.
- DIMAGGIO, P.; POWELL, W. *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, apr., 1983.
- DOWNS, Anthony. *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown, 1966.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1989.
- GOFFMAN, E. *A representação do eu na vida cotidiana*. São Paulo: Vozes, 2002.

GONÇALVES, Alícia Ferreira. Políticas Públicas, etnografia e a construção dos indicadores socioculturais. *Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas*. UFC, número 1, 2008, p. 17-28.

GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito. *Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas*. UFC, número 1, 2008, p. 29-37.

\_\_\_\_\_. *Pedagogias da experiência no mundo do trabalho: narrativas biográficas no contexto de mudanças de um banco público estadual*. Tese (Doutorado), Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

GUSSI, Alcides Fernando Gussi; SANTOS FILHO, Clarício Santos.; ALMEIDA, Gláucia Furtado. A experiência de fomento a fundos rotativos solidários no Nordeste: o caso da Rede Bodega. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*. Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. IPEA, ano 17, fevereiro de 2012, p. 77 a 86.

GUSSI, Alcides Fernando; RODRIGUES, Lea Carvalho. A experiência do Núcleo Multidisciplinar de Políticas Públicas – NUMAPP do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas. MORENO, Isidoro; PALENZUELA, Pablo; RODRIGUES, Lea Carvalho; RUBEN, Guilherme Raúl (Orgs.). *Trabalho, Políticas Públicas e Estratégias Empresariais*. Fortaleza: MAPP/Expressão Gráfica, 2010, p. 23-32.

HARRIS, J.; EVANS, T. *Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*. *British Journal of Social Work*. n. 34, p. 871-895, 2004.

HILL, Michael. *The Policy process in the Modern State*. Third Edition. Prentice Hall, 1997.

HOLANDA, Nilson. *Avaliação de programas: conceitos básicos sobre a avaliação “ex-post” de programas e projetos*. Fortaleza: ABC Editora, 2006.

KOFES, Suely. *Uma trajetória, em narrativas*. Campinas: Mercados de letras, 2001.

LASWELL, H. D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LEJANO, Raul P. *Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto*. Campinas: Editora Arte Escrita, 2011.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russell Sage Foundation, 1980.

MERTON, R. K. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, E. org. e trad. *A Sociologia da Burocracia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar. 1978.

MUSGRAVE, Richard Abel; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas: teoria e prática*. Rio de Janeiro: São Paulo: 1980.

MUSHENO, M.; MOODY, M. S. *Cops, Teachers, Counselors- Stories from the front Lines of Public Service*. The University of Michigan Press. 2003.

- OLIVEIRA, B. *Gestão de políticas públicas regionais e locais*. Ouro Preto: Universidade Federal de Ouro Preto, 2010.
- OLIVEIRA, C. *O Servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia*. Revista do Serviço Público: Brasília 58(3), jul/set 2007.
- PERROW, C. *Análise Organizacional- Um Enfoque Sociológico*. São Paulo: Atlas, 1981.
- PERROW, C. *Complex organizations: a critical essay*. 3 ed. New York: Randomouse, 1986.
- RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas*. UFC, número 1, 2008, p. 7-15.
- \_\_\_\_\_. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. PRADO, Edna Cristina e DIÓGENES, Elione Maria Nogueira (org.) *Avaliação de Políticas Públicas: entre Educação & Gestão Escolar*. Maceió/AL, EDFAL, 2011.
- SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. BOAVENTURA de Sousa Santos (Org). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento, 2003, p.39 a 69.
- SELZNICK, Philip. *TVA and the grass roots: a study in the sociology of formal organization*. New York: Harper & Row, 1966.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. SILVA, Maria Ozanira (Org). *Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. São Paulo: Veras Editora: São Luis: GAEPP, 2008 (p. 89 a 177).
- TOLLISON, Robert D.; CONGLETON, Roger D. (Ed.). *The economic analysis of rent seeking*. Aldershoot, England: Edward Elgar Publishing Ltd, 1988.
- TULLOCK, Gordon. *Toward a mathematics of politics*. Ann Arbor: University of Michigan, 1967.
- VARIAN, Hal R. *Microeconomia: princípios básicos*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- WEBER, M. Burocracia. In: GERTH, H. H. & WRIGHT MILLS, C. (orgs.). *Ensaio de Sociologia*. 5 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.
- WILSON, James Q. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. United States: Basic Books, 1989.