

A DIMENSÃO CULTURAL NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**Alcides Fernando Gussi
agussi@uol.com.br
Universidade Federal do Ceará, Brasil**

**Trabalho preparado para sua apresentação no 9º. Congresso Latino-Americano de
Ciência Política, organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência
Políticas (ALACIP)**

Montevidéu, 26 a 28 de julho de 2017.

RESUMO

Este trabalho problematiza metodologias de avaliação para a compreensão das políticas públicas que focam os distintos atores em diferentes contextos a partir da apreensão da dimensão da cultura. Fundamentada na perspectiva do “horizonte antropológico”, considerado por Cardoso de Oliveira, que tem como supostos a postura relativista e a observação participante, este trabalho apresenta uma proposta metodológica de avaliação introduzindo o conceito de trajetória das políticas, considerado a base para a construção de uma avaliação sob uma abordagem antropológica. Como resultado, esta abordagem vem permitindo uma reflexão acerca da construção de um *ethos* epistemológico e político de avaliação que afirma a participação dos atores, imersos nos seus distintos universos culturais.

Palavras-chave: Avaliação; Políticas Públicas; Cultura; Metodologia.

INTRODUÇÃO

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, seus usos e intencionalidades políticas. No contexto de emergência da participação da sociedade civil e da necessidade de se criar mecanismos de controle social, impõem-se perguntas: para que avaliar? Como avaliar? Avaliar, para quem? Qual, enfim, o sentido de avaliar políticas públicas?

Tomando essas perguntas como ponto de partida, este trabalho propõe ampliar o horizonte metodológico da avaliação, incorporando a cultura, no seu sentido antropológico, como uma dimensão interpretativa das políticas públicas. Como pressuposto, parte-se da ideia de que a avaliação de políticas públicas é um processo sócio-político e cultural e, como se verá, propõe-se uma metodologia de avaliação que focalize as interpretações dos distintos atores, envolvidos nas políticas, imersos em seus diferentes universos culturais¹.

Com esse intuito, este trabalho apresenta uma proposta teórico-metodológica para avaliar as políticas públicas por meio de uma abordagem antropológica². Para tanto, constitui-se em três momentos distintos: (i) a explanação acerca do horizonte antropológico e o desenvolvimento da noção de trajetória, centrais para a compreensão da proposta de avaliação aqui delineada; (ii) a apresentação da metodologia de avaliação propriamente dita a partir de uma abordagem antropológica; e (iii) considerações finais, pontuando as implicações epistemológicas da proposta de avaliação que circunscreve este trabalho.

¹ Esse pressuposto fundamenta-se nas proposições analíticas e metodológicas de Rodrigues (2008; 2011), nos termos da definição de uma “avaliação em profundidade”, bem como em Lejano (2012) Trata-se da agenda coletiva de pesquisa, em construção, desenvolvida pelo Núcleo Multidisciplinar de Avaliação de Políticas Públicas – NUMAPP do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas – MAPP, da Universidade Federal do Ceará (Gussi e Rodrigues, 2010).

² Uma versão inicial desta proposta foi apresentada em Gussi e Oliveira (2016).

O HORIZONTE ANTROPOLÓGICO: A NOÇÃO DE TRAJETÓRIA DA POLÍTICAS

A proposta metodológica de avaliação de políticas públicas, que será apresentada adiante, remete a um diálogo com o campo disciplinar da antropologia, sobretudo aquilo que Cardoso de Oliveira (1996) denomina de “o horizonte antropológico”. Duas perspectivas orientam esse campo e a metodologia de avaliação que propõe: a postura relativista e a observação participante.

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

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 a perspectiva metodológica proposta neste trabalho, para avaliar é necessário construir, nos dizeres de Geertz (1989), 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. Com isso, realiza-se uma “interpretação da cultura” (Geertz, 1989), entendida como uma análise da estrutura de significados dados na ação social.

Desta perspectiva antropológica, metodologicamente, o avaliador deve percorrer a trajetória institucional de uma política ou programa. Entende-se aqui a noção de trajetória como aporte fundamental para ampliação da perspectiva avaliativa (Gussi, 2008). Tal noção, que tem como referência a sociologia reflexiva de Bourdieu (1989), 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 (Gussi; 2008).

A construção das trajetórias toma as noções construídas por Bourdieu (1996) e Kofes (1994; 2001) como estratégicas. A primeira se referindo à proposta articulada por Bourdieu, que compreende trajetória 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 que não está vinculada apenas a um sujeito, mas a sujeitos sociais (ou não a uma instituição, mas a instituições). Sob outro prisma, mas de forma complementar, considera-se 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, para construir a noção de trajetória, consideram-se tanto os distintos posicionamentos dos sujeitos (e da instituição) no contexto social e histórico, como as interpretações destes acerca de tais posicionamentos a partir de suas próprias representações. Assim, as narrativas individuais abrem chaves analíticas para a observação de processos revelados no contexto social, fazendo recordar a Becker (1994) quando 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).

As trajetórias constituem instrumento metodológico estratégico para compreensão dos processos sociais em um diálogo entre temporalidades, narrativas, 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, nas entrevistas em profundidade.

Orientados pela noção de trajetória, define-se uma metodologia para avaliação de políticas públicas, exposta a seguir.

A AVALIAÇÃO SOB UMA ABORDAGEM ANTROPOLÓGICA

Similarmente ao que propõe Bourdieu (1991), Kofes (2001) e Becker (1994) para pensar a trajetória de uma vida como um processo e suas representações, a proposta metodológica de avaliação de políticas públicas, aqui apresentada, transpõe a noção trajetória para avaliar políticas públicas.

Parte-se da ideia de que as políticas públicas não têm um sentido único e circunscrevem-se 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.

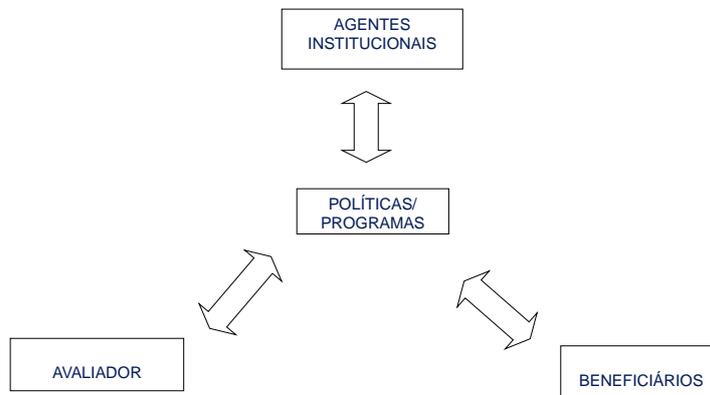
Nesse sentido, se compreendemos que uma avaliação de uma política deve conhecer os diferentes atores institucionais e destinatários desta, e, em um processo de imersão, no campo, deve-se construir uma “descrição densa” (Geertz, 1989), propõe-se, metodologicamente, que *uma avaliação deva reconstruir as trajetórias das políticas*, como o pressuposto central de que essas trajetórias circunscrevem os resultados das políticas e, 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 de uma 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, as suas trajetórias.

Posteriormente, deve definir estratégias metodológicas, buscando vários entendimentos 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, contextualmente, *in loco*, e especificamente ao escopo da política.

A proposição é a de construir metodologicamente – no campo – a experiência de uma política ou programa, – sua trajetória - no contexto de instituição, uma comunidade local ou de grupos específicos, como representado no Diagrama 1³.

³ Trata-se de uma proposição alinhada à perspectiva de Lejano (2012) para a análise de políticas, baseada na problematização da noção de experiência da política. Para este autor, a política deve 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. Nessa proposta, a sua compreensão sobre a política/programa é reconstruída a partir de sua imersão no campo, em que – numa postura relativista – deverá contrapor suas próprias concepções sobre as 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 uma compreensão em uma atitude eticamente ponderada acerca da política avaliada.

Isso posto, avaliar sob uma perspectiva antropológica, ao mesmo tempo em que implica, metodologicamente, na construção de uma “descrição densa”, tal esforço deve levar à compreensão dos padrões de intervenção do Estado e à proposição de mudanças das políticas a partir da compreensão das mesmas sob diferentes pontos-de-vista dos atores envolvidos, imersos nas suas próprias culturas.

Finalmente, a título de orientação metodológica, para subsidiar as pesquisas sob a perspectiva apontada, expõem-se quatro blocos de perguntas avaliativas (Gussi e Oliveira, 2016):

I. Sobre os atores, instituições envolvidas e seus distintos contextos

Quem são e onde estão os atores institucionais envolvidos nas políticas?

Quem são e onde estão os sujeitos-beneficiários dessas políticas?

Que lugares os sujeitos ocupam no desenho organizacional das instituições implementadoras?

II. Sobre as trajetórias e percepções acerca da política

Quais os deslocamentos institucionais e burocráticos da política entre os momentos da formulação e da implementação?

Em que medida esses deslocamentos são modificados pelos atores e pelas instituições?

Como a política se configura e se transforma no nível local e territorial?

Quais são as percepções que os sujeitos-beneficiários têm do processo de implementação da política e de seus resultados?

Quais são as percepções que os tomadores de decisão têm sobre o processo de formulação, implementação e dos resultados da política?

III. Sobre os resultados da política e seus contextos

Como a política se articula com as instituições, com as diferentes percepções dos tomadores de decisão e do público-alvo envolvidos, em seus distintos contextos?

Em que medida os distintos contextos podem influenciar os resultados da avaliação?

Há resultados não previstos que deveriam ser incorporados ao processo avaliativo?

IV. Sobre as contribuições do avaliador para a reformulação e suas recomendações para a política

Como o avaliador pode contribuir para a reformulação de indicadores pré-existentes a partir da sua análise dos distintos contextos culturais?

Como o avaliador pode, ao mesmo tempo, contribuir para a construção ou resignificação de (novos) indicadores a partir dos diferentes contextos culturais?

Como as recomendações do avaliador podem revelar distintas culturas na avaliação?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alguns pontos para reflexão podem ser sublinhados acerca da proposta metodológica de avaliação aqui enunciada e os seus alcances nos estudos da avaliação de políticas públicas. A construção dessa perspectiva de avaliação vem permitindo que se considere:

* Uma avaliação baseada na experiência empírica das políticas, atentando para como são executados no seu cotidiano institucional e fora dele;

* Uma avaliação baseada na construção das trajetórias das políticas em foco, associadas às trajetórias de vida dos sujeitos nelas envolvidos (Gussi, 2005, 2008);

* Uma avaliação participativa, com foco no ponto de vista de distintos sujeitos institucionais e/ou beneficiários, 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, 2012);

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

Por fim, entende-se que essa perspectiva, como horizonte político e epistemológico, possa revelar o potencial democrático da avaliação de políticas públicas a constituir em uma forma efetiva do exercício do controle social e da afirmação da cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECKER, Howard. A história de vida e o mosaico científico. In: _____. *Métodos de pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Hucitec, 1994.

BOURDIEU, Pierre. A ilusão biográfica, in Amado, Janaína; Ferreira, Marieta de Moraes (org.). *Usos e abusos da história oral*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 183-191.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever. *Revista de Antropologia*. São Paulo: USP, 1996, v. 39 n. 1.

_____. *O trabalho do antropólogo*. São Paulo: UNESP, 1998.

- GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1989.
- 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 e OLIVEIRA, Breyner Ricardo. The cultural dimension of public policies evaluation: an anthropological approach. *Evaluation Connection Newsletter*, september 2016, p. 11 e 13.
- 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, Guillermo Raúl (Orgs.). *Trabalho, Políticas Públicas e Estratégias Empresariais*. Fortaleza: MAPP/Expressão Gráfica, 2010, p. 23-32.
- KOFES, Suely. *Uma trajetória, em narrativas*. Campinas: Mercados de letras, 2001.
- LEJANO, Raul P. *Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto*. Campinas: Editora Arte Escrita, 2012.
- 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.