



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
DEPARTAMENTO INTERDISCIPLINAR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PAULO JUNIOR BARBOSA DA SILVA

TRAJETÓRIAS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS
SOCIAIS DA SAGI - SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO
DA INFORMAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL

FORTALEZA

2023

PAULO JUNIOR BARBOSA DA SILVA

TRAJETÓRIAS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS
SOCIAIS DA SAGI - SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA
INFORMAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Política Públicas da Universidade Federal do Ceará como pré-requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de Concentração: Desenho de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Alcides Fernando Gussi.

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- S582t Silva, Paulo Junior Barbosa da.
Trajetórias de avaliação de políticas e programas da SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Governo Federal / Paulo Junior Barbosa da Silva. – 2023.
109 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2023.
Orientação: Prof. Dr. Alcides Fernando Gussi.
1. SAGI. 2. Avaliação. 3. Políticas Públicas. 4. Trajetória Institucional. I. Título.

CDD 320.6

PAULO JUNIOR BARBOSA DA SILVA

TRAJETÓRIAS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS
SOCIAIS DASAGI - SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA
INFORMAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL

Texto de Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará como pré-requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de Concentração: Desenho de Políticas Públicas.

Aprovado em: 25/04/2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alcides Fernando Gussi (orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Leila Maria Passos de Souza Bezerra
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Prof. Dr. Breyner Ricardo de Oliveira
Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida e pela força para seguir lutando,

À minha companheira, Rannielly de Sousa Vieira, pelo amor e apoio incondicional em todos os momentos,

Aos meus pais, Iomar Rodrigues Barbosa e Francisco André da Silva, por todos os sacrifícios para que eu chegasse nesse momento.

À Universidade Federal do Ceará (UFC) pelo ensino público e de qualidade em um momento institucional e político tão complexo,

Ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP/UFC), pelo comprometimento do seu corpo docente e secretaria para com os discentes,

Ao meu orientador, Prof. Dr. Alcides Fernando Gussi, pela parceria, apoio, incentivo e confiança depositada em mim desde o início desse processo,

Aos Professores Leila Maria Passos de Souza Bezerra e Breyner Ricardo de Oliveira pelo diálogo no exame de qualificação e na defesa da Dissertação, por suas contribuições que foram cruciais para a consolidação desta pesquisa,

À turma de 2018 do PPGAAP, em especial, Paulo Torres, Camila Ribeiro, Juliana Araújo, Josy Sales, Nicole Carvalho, Tiago Amorim, Rose Marques, Michel Félix, Haroldo Soares, Rita de Cássia e Ruy Aurélio pela partilha e aprendizado coletivo.

Aos meus alunos do curso de graduação em Serviço Social da Universidade Estadual do Ceará (UECE) pela compreensão e incentivo.

“Todo amanhã se cria no ontem, através de um hoje. Temos de saber o que fomos, para saber o que seremos” (Paulo Freire).

RESUMO

Esta dissertação avalia as trajetórias da política de avaliação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Governo Federal. Tem como objetivo geral analisar a trajetória de avaliação da SAGI, considerando as dimensões políticas, epistemológicas e metodológicas de avaliação dessa instituição. Para tanto, buscou-se alcançar como objetivos específicos: I) reconstruir a trajetória de avaliação da SAGI a partir das diferentes agendas de governo e II) compreender a política de avaliação da SAGI a partir dos seus produtos. Metodologicamente, alinha-se à perspectiva de Avaliação em Profundidade (AP), proposta por Rodrigues (2008; 2011 e 2016), com atenção a três eixos da sua proposta: análise de conteúdo, análise de contexto da formulação da política e trajetória institucional, destacando a relação intrínseca entre tais dimensões, mas com foco em contribuir, especialmente, com as discussões sobre o eixo da trajetória, com inspiração em Gussi (2014; 2017) e Gussi e Oliveira (2016). Assim, possui natureza eminentemente qualitativa, com recurso à Análise Documentária (AD) sobre as normativas que regem a SAGI e suas publicações, com destaque as sínteses das avaliações realizadas pelo órgão sobre políticas e programas de desenvolvimento social entre 2004 e 2016, publicadas na Série de Cadernos de Estudos. Como resultados, evidencia-se o papel de destaque da SAGI para o aprimoramento dessas políticas a partir da valorização do conhecimento técnico e científico da avaliação como ferramenta de gestão e, sobretudo, suas contribuições para o fomento a uma cultura de avaliação e fortalecimento de uma cultura de avaliação de políticas públicas no país. Contudo, apesar do esforço empreendido para a estruturação de um pensamento avaliativo institucionalizado no seio do Governo Federal, tais avanços têm sofrido inflexões significativas a partir do golpe de 2016, a ressignificar a sua função. Por fim, as considerações finais situam o legado histórico da SAGI para as políticas para o desenvolvimento social e as contribuições para o desenvolvimento de uma razão avaliativa e alerta para a urgência em se reconfigurar os rumos da trajetória atual da Secretaria no sentido de fortalecer uma nova agenda no presente e para um futuro próximo.

Palavras-chave: SAGI; avaliação; políticas públicas; trajetória institucional.

ABSTRACT

It evaluates the trajectories of the evaluation policy of the Secretariat of Evaluation and Information Management (SAGI) of the Federal Government. Its general objective is to analyze the evaluation trajectory of SAGI, considering the political, epistemological and methodological dimensions of evaluation of this institution. To this end, we sought to achieve as specific objectives: I) to reconstruct the evaluation trajectory of SAGI from the different government agendas and II) to understand sagi's evaluation policy based on its products. Methodologically, it aligns with the perspective of In-Depth Evaluation (PA), proposed by Rodrigues (2008; 2011 and 2016), with attention to three axes of his proposal: content analysis, context analysis of policy formulation and institutional trajectory, highlighting the intrinsic relationship between these dimensions, but focusing especially on contributing to discussions on the trajectory axis, inspired by Gussi (2014; 2017) and Gussi and Oliveira (2016). Thus, it has an eminently qualitative nature, using documentary analysis on the regulations that govern SAGI and its publications, highlighting the summaries of the evaluations carried out by the agency on social development policies and programs between 2004 and 2016, published in the Series of Notebooks of Studies. As results, the prominent role of SAGI for the improvement of these policies is evidenced by valuing the technical and scientific knowledge of evaluation as a management tool and, above all, its contributions to fostering a culture of evaluation and strengthening a culture of public policy evaluation. However, despite the effort made to structure an institutionalized evaluative thinking within the Federal Government, such advances have suffered significant inflections since the 2016 coup, to resignify its function. Finally, the final considerations place the historical legacy of SAGI for policies development and contributions to the development of an evaluative and alert reason for the urgency of reconfiguring the directions of the secretariat's current trajectory in order to strengthen a new agenda in the present and for the near future.

Keywords: SAGI; evaluation; public policy; institutional trajectory.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura organizacional do MDS (2004-2005).....	47
Figura 2 – Estrutura organizacional do MDS (2006-2010).....	48
Figura 3 – Estrutura organizacional do MDS (2010-2016).....	50
Figura 4 – Estrutura organizacional do MDSA (2016-2019).....	55
Figura 5 – Estrutura organizacional do MC (2019-2020).....	57
Figura 6 – Estrutura organizacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2020-Atual).....	59
Figura 7 – Trajetória do lançamento dos Cadernos de Estudos Sínteses das Avaliações da SAGI sobre políticas e programas do Ministério.....	73

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Orçamento previsto para a SAGI na LOA entre 2004 e 2020.....	90
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Avaliações realizadas conforme cada política do Ministério.....	74
Tabela 2 – Avaliações realizadas conforme seu momento no ciclo das políticas públicas.....	78
Tabela 3 – Avaliações realizadas conforme os atores responsáveis pela sua execução.....	81
Tabela 4 – Avaliações realizadas conforme metodologia utilizada.....	85

LISTA DE QUADROS

Gráfico 1 – Modelo de avaliação da SAGI.....	68
--	----

LISTA DE ABREVEATURAS

AD	Análise Documentária
AE	Auxílio Emergencial
AP	Avaliação em Profundidade
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BM	Banco Mundial
CGU	Controladoria Geral da União
CIS	Consórcio de Informações Sociais
CNPq	Conselho
CoV	Coronavírus
DA	Departamento de Avaliação
DAM	Departamento de Avaliação e Monitoramento
DFAPS	Departamento de Formação de Agentes Públicos e Sociais DFD
DGI	Departamento de Gestão da Informação
DGIRT	Departamento
DM	Departamento de Monitoramento
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária ENAP
FAO	Organização
FEC	Fundação Euclides da Cunha
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GPP	Gestão de Políticas Públicas
GTMA	Grupo de Trabalho de Monitoramento e Avaliação IBOPE
IE	Instituição Executora
IES	Instituição de Ensino Superior INSPER
IPC-IG	Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo IPEA

MAPP	Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas MASPS
MCC	Ministério da Casa Civil
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário MEC
MG	Minas Gerais
MP	Medida Provisória
MS	Ministério da Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
NOB-RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos nCoV
OAS	Organização Pan-Americana de Saúde
OCDE	Organização
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PBF	Programa Bolsa Família
PCS	Programa Comunidade Solidária
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil PF
PF	Polícia Federal
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGAPP	Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas
PRBI	Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC-MG	Pontifícia Universidade Católica de Minas

PUC-SP	Universidade Católica de São Paulo
RBMA	Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação
RS	Rio Grande do Sul
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAIP	Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SARS	Síndrome Respiratória Aguda Grave
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar
SF	Secretaria Finalística
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUSAN	Sistema Único da Segurança Alimentar e Nutricional
TIC's	Tecnologias de Informação e Comunicação
TOR	Termo de Referência
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFU	Universidade Federal de Uberlândia

UNESCO Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICAMP Universidade Estadual de Campinas

WWP World Without Poverty

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	A PERSPECTIVA TEÓRICO-METODOLÓGICA.....	21
2.1	Circunscrevendo a avaliação como um campo de estudo e de práticas polissêmicas.....	21
2.1.1	<i>O modelo positivista</i>	24
2.1.2	<i>A tradição crítico-dialética</i>	25
2.1.3	<i>A lógica construtivista</i>	27
2.1.4	<i>O sentimento pós-construtivista e a proposta de Avaliação em Profundidade</i>	30
2.2	Abordagem metodológica da pesquisa.....	33
2.2.1	<i>O desenho da pesquisa</i>	33
2.2.2	<i>Procedimentos de pesquisa</i>	35
3	TRAJETÓRIA DA SAGI: O CONTEXTO DE CRIAÇÃO, OS DIFERENTES SUJEITOS E AS (RE)CONFIGURAÇÕES INSTITUCIONAIS.....	39
3.1	Precedentes.....	39
3.2	Criação da SAGI.....	42
3.3	(Re)Configurações do Ministério e da SAGI: uma trajetória institucional construída por diversos atores.....	44
4	TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA SAGI.....	61
4.1	Política de Monitoramento e Avaliação da SAGI.....	61
4.2	O modelo de Avaliação da SAGI.....	65
4.3	A “nova” visão de avaliação da SAGI.....	70
5	ANÁLISE DO CONTEÚDO DAS AVALIAÇÕES DA SAGI.....	73
5.1	Avaliações realizadas conforme cada política do Ministério.....	74
5.2	Avaliações realizadas conforme cada momento do ciclo das políticas públicas.....	77
5.3	Atores responsáveis pela execução das avaliações.....	80
5.4	Metodologia utilizada nas avaliações.....	84
6	SENTIDOS DA TRAJETÓRIA DA SAGI.....	88

6.1	Os significados da SAGI nos distintos contextos políticos.....	88
6.2	O papel da SAGI nas diferentes (re)configurações institucionais.....	92
6.3	Os caminhos trilhados pela política de avaliação da SAGI.....	94
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	98
	REFERÊNCIAS.....	102

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa aborda o desenvolvimento de uma racionalidade no campo das políticas públicas no Brasil. Parte do pressuposto de que a avaliação é uma ferramenta indispensável para uma gestão pública qualificada para o enfrentamento das expressões da questão social¹ e reconhece seu potencial para produção de conhecimentos técnicos e científicos.

Desse modo, o objeto desse estudo é a trajetória da política de avaliação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), responsável pela avaliação das políticas e programas para o desenvolvimento social do Governo Federal, alocadas historicamente no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS – (2004 - 2016), Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA – (2016 – 2019) e Ministério da Cidadania – MC – (2019 – atual). Assim, a pergunta de partida para o encaminhamento desta pesquisa foi: quais as especificidades da SAGI no campo político, institucional e teórico-metodológico da avaliação de políticas públicas no país?

A escolha por esse objeto foi motivada pela trajetória de vida do autor, considerando sua relação de ex-usuário do Programa Bolsa Família (PBF) e da Política de Assistência Social, que são avaliadas pela SAGI. A condição de beneficiário do PBF motivou a escolha pelo curso de graduação em Serviço Social e já durante a formação profissional essa relação com o programa foi fundamental para direcionar sua agenda de pesquisa e atuação profissional para a política de Assistência Social.

Ademais, o primeiro contato com as avaliações e com as produções da SAGI foi viabilizada pela participação na pesquisa “Avaliando a implementação do Sistema Único de Assistência Social na região Norte e Nordeste: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil”². Essa primeira

¹ Para Iamamoto (2011) às expressões da questão social conformam “um conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (p. 27).

² Pesquisa com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA) realizada entre 2015 e 2018 nos estados do Ceará, Maranhão e Pará. sob a coordenação regional da Prof.^a Dr.^a Maria Ozanira da Silva e Silva, da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). No Ceará, esta pesquisa foi coordenada pela Prof.^a Dr.^a Alba Maria Pinho de Carvalho (UFC), com a participação de pesquisadores (as) da UFC, Universidade Estadual do Ceará (UECE) e Centro Universitário Unifametro (Fametro).

experiência foi determinante para o ingresso no Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (PPGAPP/UFC) e para a escolha da SAGI como objeto da pesquisa de mestrado.

Para além dessa vinculação orgânica, justifica-se a realização desse estudo por resgatar a trajetória de uma instituição que aqui pressupõe-se ter sido uma experiência inovadora para a gestão pública e por esmiuçar a construção de novas bases para o campo da avaliação de políticas públicas no país. Faz-se relevante, também, pelo atual contexto da vida brasileira, marcado por inflexões na agenda pública que agudizaram as desigualdades sociais e que tensionam as políticas para o desenvolvimento social e tem demandado a tomada de decisões que precisam fundamentar-se em conhecimento técnico e científico.

É, portanto, o objetivo geral desta pesquisa analisar a trajetória de avaliação da SAGI, considerando as dimensões políticas, epistemológicas e metodológicas de avaliação dessa instituição. Logo, buscou-se alcançar como objetivos específicos: I) reconstruir a trajetória de avaliação da SAGI a partir das diferentes agendas de governo e II) compreender a política de avaliação da SAGI a partir dos seus produtos.

Metodologicamente, no intuito de alcançar tais objetivos, alinou-se à perspectiva de Avaliação em Profundidade (AP)³, proposta por Rodrigues (2008; 2011 e 2016), com atenção a alguns eixos analíticos desse aporte, a saber: análise de conteúdo análise e análise contexto da formulação da política e trajetória institucional⁴.

³ Trata-se de uma opção que privilegia as dimensões política, metodológica e epistemológica em avaliação, proposta por Rodrigues (2008, 2011 e 2016) e que vem sendo cunha e fortalecida no seio dos Mestrados Acadêmico e Profissional em Avaliação de Políticas da Universidade Federal do Ceará (MAPP/UFC e PPGAPP/UFC) e que tem sido difundido por docentes e discentes em inúmeras publicações em eventos, livros e revistas a nível nacional.

⁴ Rodrigues, (2008, 2011 e 2016) em sua proposta, formula, ainda, um quarto eixo, o espectro temporal e territorial: “por meio desta dimensão analítica, procura-se apreender a configuração temporal e territorial do percurso da política estudada de forma a confrontar as propostas/objetivos gerais da política” (2008, p. 12). É o eixo dedicado à aproximação com os atores envolvidos com as políticas e programas e com as realidades institucionais, situadas no tempo e espaço. É um dos eixos de conexão da proposta com a Antropologia, em especial, a etnografia. Todavia, esse não será acionado neste estudo, que passou por algumas redefinições de desenho em meio ao contexto da pandemia do novo coronavírus.

Ressalta-se um particular interesse em contribuir e avançar nas discussões sobre o eixo da trajetória institucional, como realizado por Gussi (2014; 2017) e Gussi e Oliveira (2016).

Desta forma, trata-se de um estudo eminentemente qualitativo, com recurso à técnica de Análise Documentária (AD), que viabiliza a sistematização de documentos e publicações na forma de resumos, índices e sínteses (SMIT, 1987). Para isso, foi realizada uma análise das produções da SAGI com base em Gussi (2019), Gussi e Silva (2019) e Jannuzzi (2014), a eleger eixos de análise para se compreender suas especificidades políticas, institucionais, epistemológicas e metodológicas.

Desse modo, o fio condutor para essas análises e reconstrução da trajetória avaliativa da SAGI foram os Cadernos de Estudos da SAGI, uma série de publicações institucionais que intencionou disseminar os resultados das avaliações realizadas pela secretaria. Assim, foram escolhidas as publicações de N° 5, 13, 16 e 27, pois realizam sínteses das avaliações realizadas pela SAGI, construindo, assim, sendas para análise dessas dimensões. Complementou-se essas análises com a pesquisa documental, que incidiu sobre as normas e decretos que instituem a trajetória institucional da SAGI, e pesquisa bibliográfica, constituído de livros, artigos e publicações institucionais e de teóricos, que conformam uma discussão epistemológica de avaliação e sobre a trajetória da secretaria.

Para melhor sistematização das ideias, o texto foi dividido, para além desta introdução, da seguinte forma: Capítulo 2. *A perspectiva teórico-metodológica*, situa alguns dos diferentes modelos de avaliação existentes, como os modelos baseados no positivismo, na tradição crítico-dialética, na lógica construtivista e no sentimento pós-construtivista, indica a escolha do paradigma de avaliação em profundidade como norte para a pesquisa e apresenta o desenho e os procedimentos da avaliação

Na sequência, o capítulo 3. *Trajетória da SAGI: o contexto de criação, os diferentes sujeitos e as (re)configurações institucionais*, realiza uma análise de contexto sobre os precedentes e a criação dessa secretaria e reconstrói a sua trajetória institucional, construída por diversos atores.

Já o Capítulo 4. *Trajетória da política de monitoramento e avaliação da SAGI*, explora as normativas que regem a política de monitoramento e avaliação da secretaria, detalha o seu modelo de avaliação consolidado pelo subsistema de

avaliação e problematiza a dita nova visão de avaliação da instituição.

Por sua vez, o capítulo 5. *Análise do conteúdo das avaliações da SAGI* realiza sínteses conforme as políticas do Ministério, o momento no ciclo de políticas públicas, os atores envolvidos e a metodologia empregada nas avaliações, a levantar chaves analíticas para a compreensão da trajetória avaliativa dessa secretaria.

Posteriormente, no Capítulo 6. *Sentidos da trajetória da SAGI*, lança luz às análises qualitativas apontadas no capítulo anterior e esforça-se em compreender os sentidos e o papel da SAGI nos diferentes contextos políticos e os caminhos trilhados pela sua política de avaliação.

Por fim, as *Considerações Finais* reconhecem a importância da SAGI para a gestão pública no Brasil e avaliam sua experiência como exitosa para a indução de uma cultura de avaliação no país. Sinaliza, ainda, a necessidade urgente de se reconfigurar os rumos da trajetória atual da instituição para a construção de uma nova agenda pública para o presente, a mirar novos horizontes num futuro próximo

2. A PERSPECTIVA TEÓRICO-METODOLÓGICA

Neste capítulo, realiza-se uma revisão de literatura sobre avaliação de políticas públicas, apresentando as diferentes perspectivas teórico-metodológicas existentes. Situa este como um campo de estudo e de práticas polissêmicas, construído por diversos atores interessados e sinaliza a perspectiva avaliativa desta pesquisa: a avaliação em profundidade. Posteriormente, indica a abordagem metodológica, o desenho e os procedimentos utilizados na pesquisa.

2.1 Circunscrevendo a avaliação como um campo de estudo e de práticas polissêmicas

A partir da premissa de que a avaliação de políticas é um importante mecanismo de gestão e tomada de decisões que influenciam na vida pública, é notório que esta tem sido significada e utilizada de diferentes modos, por diferentes atores, conforme o seu *'timing'*⁵ (BOULLOSA, 2020, p. 20). Assim, a avaliação é dotada de diferentes práticas, valores, objetivos e intencionalidades que lhe inscrevem em uma tensa arena e disputas.

Nesse sentido, Boullosa (2020) demarca o campo da avaliação de políticas públicas como polissêmico, perpassado por “discordâncias de método” e “diferentes “dinâmicas de construção de públicos – até chegar à investigação das suas lógicas formativas mais habituais” (p. 2). Isso possibilita considerar que este possui um acúmulo de conhecimentos que moldam suas variações internas, disputas simbólicas e posições de poder. Logo, para Sobrinho (2004), em meio a essa polissemia, não há consensos sobre a avaliação, pois ela carrega consigo a problemática sempre plural

⁵ Para Boullosa (2020), há classificações quanto ao tempo da avaliação, de acordo com o ciclo de vida do objeto avaliado: Para as anteriores ao fato (ex-ante), podemos falar em diagnósticos, avaliações de viabilidade, avaliação de problemas públicos, avaliações de cenário, avaliações de preferências ou de opinião, dentre outras; para as que acontecem no decorrer da existência do fato, ou seja, in-itineri, podemos chamar genericamente de avaliações de implementação, de avaliação de gestão, de avaliação instrumental, dentre outras; e para as que são posteriores ao fato, ou seja, ex-post, podemos chamar de avaliação de resultados, de impacto, de efeitos, dentre tantos outros nomes.

e, então, da ética e da cultura. Assim, pode-se dizer que a avaliação encerra significados e objetivos muito distintos, que não podem ser tomados apenas como um instrumental técnico, pois produz sentidos, consolida valores, afirma interesses, provoca mudanças e transformações.

Por sua vez, Arcoverde e Albuquerque (2016) alegam que a compreensão acerca da avaliação de políticas públicas relaciona-se com processo de juízo sobre o mérito, valor ou validade, analisando a eficácia e a eficiência das ações do Estado. Desse modo, a avaliação tem a função de qualificar fenômenos, fatos e contextos sociais e viabilizar conhecimento necessário para a aproximação da realidade sobre o cotidiano das políticas e os resultados por elas alcançados.

Já para Faria (2005), a avaliação de políticas públicas não deixa de envolver também um *advocacy*, a partir de uma adesão a valores, com diferentes perspectivas de usos da avaliação. Entretanto, contemporaneamente, é predominante o uso da pesquisa avaliativa na perspectiva gerencial frente à necessidade da gestão pública de gerar uma prestação de contas, a sustentar uma defesa pelos interesses político-institucionais em detrimento de valores mais democráticos e interessados na qualidade das ações.

Para Hochman, Arretche e Marques (2007), essa tendência vem ganhando força desde os anos 1980, com o crescente interesse do Estado em fiscalizar os gastos públicos e manter o equilíbrio fiscal. Todavia, na contracorrente, vem crescendo o interesse na avaliação pelo seu potencial de transformações na sociedade. Sobre isso, Siebel e Gelinski (2012) argumentam que esse é reflexo da concepção do Estado e suas responsabilidades, que moldam o entendimento sobre a avaliação, que pode ser notada, desse modo, como gerencialista⁶ (mais “micro” ou focada nos custos) ou não-gerencialista (com ênfase nos processos políticos e nos atores).

⁶ Segundo Rezende (2000), “a busca pela elevação do desempenho na administração pública representa um dos traços nas reformas gerenciais, em que os governos passaram a preocupar-se com a questão de reduzir custos e melhorar a qualidade da gestão e provisão de serviços públicos. No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Estado proposto pelo MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado) a partir de 1995 e o conjunto de reformas estaduais atualmente em curso são casos particulares das chamadas reformas gerenciais”. Para Siebel e Gelinski (2012), as avaliações com foco na questão fiscal têm sido denominadas gerencialistas por operarem esse projeto.

Desse modo, depreende-se, tal como Boullosa (2020), que o universo da avaliação é permeado por imensas disputas de pontos de vista, de perspectivas e de narrativas. Assim, estão em jogo diferentes forças, com particulares políticos epistemológicos e metodológicos.

Em síntese, para o que nos interessa neste trabalho, a avaliação de políticas públicas é entendida como um campo. Portanto, aciona-se a noção de campo científico de Bourdieu (2004), que o significa como um espaço estruturado por disputas simbólicas e por posições de poder capazes de desenvolver um jogo de legitimação das verdades, configurando-se como campo de forças, uma estrutura que constrange os agentes nele envolvidos. O campo é, então, um microcosmo autônomo interior no mundo social, portanto, se constituem como campos, por exemplo, a literatura, a arte, a política, a religião e a ciência, compostos por agentes interessados.

Nessa trama, os agentes encarnam o próprio campo, incorporando suas regras e práticas imanentes, criando um *habitus*, isto é, uma estratégia de estar, permanecer e durar nesse lugar, onde percebem, pensam e agem dentro da estreita liberdade, dada pela lógica do campo e da situação que nele ocupam. Assim, todo campo se caracteriza por atores dotados de um *habitus*. O campo estrutura o *habitus* e o *habitus* constitui o campo. O *habitus* é a internalização ou incorporação da estrutura social, enquanto o campo é a exteriorização ou objetivação do *habitus* (THIRY-CHERQUES, 2006).

Para Boullosa *et al* (2021), pode-se afirmar que a avaliação de políticas públicas opera em um campo científico, já que não existem à parte do mundo social e fazem “imposições, solicitações etc., que, no entanto, são relativamente independentes das pressões do mundo social global que o envolve” (2021, p. 4). Desse modo, o campo da avaliação de políticas públicas é construído por diferentes atores com variadas concepções e interesses, que conformam um *habitus* próprio.

Desse modo, delineia-se alguns dos principais paradigmas avaliativos, que conformam determinados valores, pensamentos, ações e práticas de avaliação, de modo a encaminhar nossas aproximações com o paradigma que sustentaremos nesta dissertação, ensejando nosso lugar e *habitus* no campo da avaliação de políticas públicas.

2.1.1 O modelo positivista

Nessa seara, destaca-se o pensamento clássico de Scriven (1967), formulado na década de 1960, que parte do pressuposto que em avaliação, a sociedade, de modo geral, requer valoração e é papel do avaliador mediar isso. Logo, cabe ao avaliador concluir o julgamento, determinando se um programa é “bom” ou “ruim”. Todavia, o avaliador deve evitar o enviesamento. Ele deve ser capaz de fornecer uma síntese das relações de causa e efeito, com base em critérios e metas estabelecidos por ele, seguindo parâmetros objetivos e não subjetivos, de forma a subsidiar a prestação de contas e controle, utilizadas, sobretudo, na condução de programas gerenciados por entidades governamentais⁷.

Por sua vez, Holanda (1968), pensando a realidade brasileira, influenciado pelo pensamento americano de Scriven (1967), produz uma obra que seria uma das primeiras da literatura nacional a falar sobre avaliação de projetos sociais, que sustenta a lógica positivista. Holanda (2006), utiliza-se do recurso ao modelo positivista, que tem inspiração nas Ciências Naturais, de modo a realizar um paralelo entre as leis da natureza e a vida em sociedade. Assim, adota um modelo fechado e linear, com o intuito de verificar as hipóteses previamente estabelecidas, privilegiando a objetividade. Logo, pode-se categorizar os valores enunciados por esta perspectiva: eficiência (custo dos meios utilizados), eficácia (o cumprimento dos objetivos estabelecidos) e efetividade (resultados alcançados sobre o problema público).

Contemporaneamente, em um contexto de reconfigurações e contrarreformas do Estado, a partir da reforma administrativa do Estado nos anos de 1990, quando as políticas públicas, em especial as de recorte social, ganham nuance de gerenciamento de recursos, visando o processo de prestação de contas do Estados Nacionais, que receberam investimentos de organizações multilaterais, tais como Nações Unidas, o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e

⁷ Notadamente, a perspectiva de avaliação de Scriven (1967) é fortemente influenciada pela Sociologia Positivista de Durkheim (1987), cuja proposta metodológica é compreender os fatos sociais a partir de procedimentos semelhantes aos utilizados para se estudar a natureza.

Desenvolvimento Econômica, essa perspectiva ganha força na agenda governamental.

Metodologicamente, esse modelo adotado como convencional visa privilegiar metodologias quantitativas de avaliação, baseadas na econometria e na estatística, para construir os indicadores. Ainda, enfatiza a neutralidade ao propor a separação entre o sujeito, no caso, o pesquisador/avaliador, do objeto, a política pública a ser avaliada, pretendendo isolá-lo de toda e qualquer interferência subjetiva para que se possa medir, verificar, mensurar e, então, controlar o objeto estudado. Esse aporte metodológico, que também tem seu viés político, no contexto de afirmação neoliberal, favorece a normatização e o gerencialismo das políticas públicas, uma vez que parte de uma perspectiva *top-down* (de cima para baixo), para calcular, sobretudo, a relação custo-benefício e os impactos econômicos das políticas implementadas.

Desse modo, ganham relevância as avaliações de impacto, geralmente desenhadas antes da implementação, com aferição dos resultados ao final do processo, que busca a produção e uso de evidências científicas para medir a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas através da observação dos resultados da situação dos beneficiários, estabelecendo grupos de tratamento e de controle, por exemplo.

Essa perspectiva avaliativa intenciona calcular quanto do progresso em relação aos objetivos é causado pelo programa (relação causa e efeito – evidência causal). Realiza-se de forma pontual, por um curto período de tempo, considerando a redução de custo com a realização do estudo, utilizando-se de um modelo quase-experimental, com adoção de grupos de controle não equivalentes ou de comparação, cujos resultados são construídos com base em medições realizadas antes, durante e depois da implementação da política Holanda (1968).

2.1.2 A tradição crítico-dialética

Silva (2005), para desenhar a perspectiva que denominou de Avaliação Política da Política, tem inspiração na tradição do método dialético proposto por Marx,

que concebe a totalidade a partir das contradições existentes no modo de produção capitalista, observáveis nos conflitos sociais, econômicos e políticos entre capital e trabalho, burguesia e proletariado, que fundamentam a reprodução da vida social. Assim, a desigualdade estabelecida a partir da produção coletiva e apropriação privada da riqueza socialmente produzida estrutura as relações desiguais entre a burguesia e o proletariado e funda a luta entre as classes antagônicas que reverbera em todas as esferas da vida, a (re) produzir as expressões da questão social.

Parte da premissa de que o Estado, por natureza o principal *player* dessas políticas, que atua como mediador nas relações sociais, é capturado pela burguesia e cumpre a função de preservar o *status quo*. Entretanto, vive constante pressão do proletariado, a reclamar direitos sociais. No espectro de políticas e programas sociais, essas tensões e disputas se reproduzem entre tomadores de decisão, em geral, representantes dos interesses da burguesia capitalista, e os seus beneficiários, via de regra, pertencentes à classe trabalhadora.

Assim, a avaliação de políticas e programas é um esforço consciente dos governos para alterar o comportamento destas. Desse modo, gera transformações nas condições de vida de um grupo, de forma a alterar atitudes e opiniões. Logo, em um contexto democrático, a avaliação é objeto de disputa entre segmentos sociais organizados e o Estado, tendo em vista o potencial dos seus usos.

Para Silva (2005), avaliar é, então, uma das formas de se posicionar nesse conflito, portanto, um ato político perpassado pelo jogo de interesses. No seu entendimento, a avaliação de políticas públicas expressa-se como uma das trincheiras das lutas sociais. É, pois, a realização de julgamento de valor, portanto, não é neutro e está conectado às relações de poder.

A partir dessa problematização acerca de tensões e conflitos, a autora aponta que a avaliação deve ser concebida na perspectiva da pesquisa social, sistemática e planejada e com a intenção conceder informações válidas e confiáveis, de forma a comprovar a extensão e o grau de resultados, servindo elementos para a tomada de decisão racional (Silva, 2005).

Isto posto, Silva (2005) conclui que:

A pesquisa avaliativa assim percebida valoriza a análise crítica da política ou programa avaliado; busca os princípios e fundamentos teórico-conceituais da política ou programa; considera os sujeitos e interesses envolvidos no processo; fundamenta-se e valores e concepções sobre a realidade social partilhados pelos sujeitos da avaliação; demandantes; avaliadores; beneficiários e informantes; e contrapõe-se à ideia de neutralidade, não percorrendo um caminho único” (Silva, 2005, p. 44).

A partir de tais pressupostos, a avaliação desempenha 3 diferentes papéis:

I) *Função técnica*: disponibiliza dados para a correção dos desvios durante o processo de implementação da política ou programa, serve como um ajuste de rota; II) *Função política*: oferece informações que fundamentam lutas sociais, especificamente, no que diz respeito ao controle social e III) *Função acadêmica*: desvela a política a fundo, de forma a produzir conhecimento científico em Políticas Públicas.

Do ponto de vista metodológico, Silva (2005) afasta-se da relação dicotômica entre as abordagens qualitativa e quantitativa. Ela sustenta que a realidade social é extremamente complexa e também se expressa em quantidades, devendo haver uma articulação cuidadosa entre estas abordagens. Seu processo de integração de métodos propõe que o qualitativo seja imperativo, não se podendo descartar os dados quantitativos, mas tendo em mente que esses estão subordinados ao primeiro. De modo prático, essa proposta materializa-se em 5 momentos: I) *Atividades preliminares ou preparatórias* (definição de aspectos essenciais e negociação entre as partes – contratantes e avaliadores – do estudo; II) *Elaboração do plano da pesquisa da avaliação* (desenho da pesquisa – marco teórico, universo, objeto, objetivos e metas, metodologia e técnicas, análise e encaminhamentos da pesquisa); III) *Implementação da avaliação ou trabalho de campo* (imersão ao campo para treinamento de pessoal, teste de instrumentos e levantamento de dados relevantes); IV) *Processamento, análise e síntese dos dados e informações* (classificação e organização, decomposição e relação entre o dados) e V) *Elaboração e discussão do relatório* (escrita de texto com a síntese dos resultados, conclusões e recomendações da pesquisa para a política ou programa).

2.1.3 A lógica construtivista

Guba e Lincoln (1989), dedicados à realidade norte-americana, propõem uma classificação dos diferentes tipos de avaliação por meio de ciclos, que preferiram chamar de gerações, cujo as três primeiras são: *mensuração, descrição e juízo*.

A primeira geração, surgida no contexto do *New Deal* (1933-1937), foi marcada pela mensuração, de inspiração técnica e com o objetivo de transformar qualquer variável em algo mensurável. Já a segunda geração, na década 1940, passa a focar na descrição dos pontos positivos e negativos das políticas, a fim de auxiliar no processo de tomada de decisão. Por fim, a terceira geração, na década de 1950, com a missão de fazer juízo, visava realizar uma síntese dos dois ciclos anteriores, a realizar um julgamento mediado pelo tecnicismo e a descrição do problema, dessa vez considerando a variedade dos contextos e imprimindo valor nas avaliações.

Para Guba e Lincoln (1989), essas três primeiras gerações denunciam a importante trajetória do desenvolvimento da avaliação, que, entretanto, é caracterizada pelo ponto de vista gerencial, pela falta de pluralidade no campo dos valores e pela inspiração no paradigma positivista. De forma a suprir essas fragilidades, propõem uma abordagem alternativa, chamada por eles de *responsive constructivist evaluation* (avaliação responsiva e construtivista). Sua intenção é conciliar as reivindicações e questões de diferentes grupos de interesse, a partir da abordagem construtivista, para qual a realidade é uma construção social. Os autores definem que:

a avaliação de quarta geração é um modelo em que as reivindicações, preocupações e questões dos grupos de interesse ou interessados (stakeholders) servem como enfoques organizacionais (princípio para determinar quais informações são essenciais), que são implementados de acordo com os preceitos metodológicos do paradigma de investigação construtivista” (Guba e Lincoln, 1989, p. 59).

A partir de tais pressupostos epistemológicos, delinea-se a objetivação dessa proposta em algumas etapas, as quais deve-se evitar pensá-las de forma linear, sendo, na verdade, simultâneas e interativas umas com as outras. É, pois, apenas no sentido de organizar as ideias que os autores dividem o processo em algumas etapas.

Desse modo, em sua empreitada, o avaliador que bebe da fonte da quarta geração deve: I) identificar todos os grupos de interesse que corram risco na avaliação programada; II) Extrair de cada grupo de interesse suas construções sobre o sujeito-objeto da avaliação e a variedade de reivindicações, preocupações e questões que eles desejam levantar em relação a isso; III) Oferecer um contexto e uma metodologia (Hermenêutica-dialética); IV) Gerar consenso, tanto quanto for possível, com respeito a várias construções e respectivas reivindicações; V) Preparar uma política de negociação com respeito aos pontos sobre os quais não houve nenhum consenso ou não se chegou a um consenso total; VI) Coletar e fornecer as informações indicadas na política de negociação; VII) Estabelecer e intermediar um fórum de representantes do grupo de interesse no qual a negociação seja possível; VIII) Elaborar um relatório, provavelmente vários relatórios, para divulgar a cada grupo de interesse qualquer consenso sobre as construções e qualquer resolução acerca das reivindicações e IX) Reciclar a avaliação uma vez mais para lidar com as construções não solucionadas e suas concomitantes reivindicações, preocupações e questões.

Tais etapas são perpassadas pelo conjunto de crenças e valores que divergem do modelo convencional. Em suma, pode-se dizer, tais premissas são categorizadas em 3 eixos, segundo Guba e Lincoln (1989): 1) a ontologia relativista, que sustenta que existem múltiplas realidades socialmente construídas; 2) a epistemologia subjetivista, que concebe que o investigador e o investigado estão igualmente imbricados nessas múltiplas realidades e 3) a metodologia hermenêutica, que possui uma dialética contínua entre interação, análise e crítica.

Em suma, tal postura metodológica reforça a intenção e a defesa de uma avaliação numa perspectiva participativa, que não segue um sistema linear, cujo instrumento principal é o humano e cuja metodologia utilizada é a interação, a qual exige a socialização dos integrantes e partícipes do processo avaliativo. Desse modo, a avaliação desempenha o papel de fomentar a participação dos sujeitos interessados, o que significa um importante avanço em relação às gerações anteriores. Entretanto, sua busca por conciliação pode encontrar limites na medida em que as relações de poder estabelecidas entre os sujeitos podem enviesar o

consenso, escamoteando, assim, uma série de tensões e conflitos que estão presentes na avaliação.

2.1.4 O sentimento pós-constructivista e a proposta de Avaliação em Profundidade

Reconhecendo os limites das avaliações hegemônicas⁸, notam-se pontos de tensão que sinalizam a necessidade de construção de outros parâmetros de avaliação que vão além de “definições operacionais conduzidas por modelos avaliativos pré-concebidos e que se distanciem da agenda política e do modelo técnico-formal de avaliação” (GUSSI, 2015, p. 1).

Para Lejano (2012), a abordagem convencional, isto é, de inspiração positivista, no campo das Políticas Públicas, produz uma lacuna entre a teoria e a prática. Diz ser como o “hiato existente entre o libreto e a ópera, entre o texto e o contexto”. Desse modo, o sentimento pós-constructivista traz consigo a preocupação com a natureza múltipla e complexa da experiência, a necessidade e o papel do contexto e o campo prático (p. 193).

Nessa perspectiva, com a experiência em foco, busca-se considerar um modelo em que o pesquisador/avaliador afeta o campo/política e/ou programa, ao passo em que é também afetado por este. Para Lejano (2012), neste modelo, o pesquisador não é o pensador (sujeito) olhando para a maré (objeto), é um “peixe que nada no oceano” (p. 206). Desse modo, aproxima-se da realidade cotidiana das diversas arenas políticas, das instituições, processos e atores através de entrevistas, técnicas de observação e afins. Assim, o pesquisador/avaliador “visa chegar mais perto da experiência” e “sem pretender ter para sempre a completa competência de ser um nativo” (LEJANO, 2012, p. 2110).

Nesse sentido, passa-se a inverter os padrões dos processos avaliativos convencionais, onde as instituições são vistas hierarquicamente superiores às instituições e demais atores envolvidos. Nesse novo sentimento, assume-se uma

⁸ De acordo com Gussi (2019), essas avaliações estabelecem “um modelo de avaliação de programas, projetos e políticas, sobretudo governamentais, baseados em critérios pré-definidos de eficiência, eficácia e efetividade. 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 quantitativos, que revelam a otimização da relação custo-benefício, previamente calculada, em relação ao investimento realizado na execução de programas, projetos e políticas (p. 171-172).

perspectiva *bottom-up*, na qual os sujeitos são colocados no centro para se compreender as instituições e as políticas de forma mais ampla. No espectro político, isso significa uma abordagem não-gerencialista, isto é, supera a concepção da avaliação enquanto ferramenta para se 'medir, acompanhar' (Rodrigues, 2008, p. 8) e preocupa-se muito mais com a compreensão dos fenômenos em suas múltiplas dimensões, sejam elas política, econômica, social, territorial, dentre outras.

Por sua vez, a Avaliação em Profundidade (AP), proposta por Rodrigues (2008), converge com o pensamento pós-construtivista e alarga epistemologicamente a proposta. Transpõe o campo da análise e pensa a avaliação de políticas e programas em sentido amplo, a partir de um modelo estruturado em quatro grandes eixos: análise de conteúdo; análise de contexto; trajetória institucional e espectro temporal e territorial abarcado pela política ou programa (Rodrigues, 2008).

Assim, propõe-se a ser extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, o que sugere uma abordagem multi e interdisciplinar, a agregar diversos saberes sobre as políticas públicas. Conforme Rodrigues (2011), pode buscar aportes na ciência política, na sociologia, na economia, na história, na antropologia, no direito e em outras áreas mais específicas, conforme à política em tela, sem perder de vista suas particularidades, como tempo de existência, trajetória ao longo do tempo, objetivos e fatores subjetivos que ajudam a desenhar o escopo da política.

Desta maneira, adverte-se que este não é um modelo linear, pré-estabelecido e pronto para ser aplicado. Ao se colocar como um modelo aberto, intenciona, na verdade, compreender a trajetória da política como um todo,

considerando todas as fases do ciclo⁹ de Políticas Públicas (formação da agenda, formulação, implementação e monitoramento e avaliação), a partir da experiência dos diversos atores envolvidos no processo (gestores, trabalhadores e beneficiários/usuários).

Gussi (2014 e 2015), um dos autores que avançaram na proposta de Avaliação em Profundidade após os primeiros escritos de Rodrigues (2008; 2011 e 2016), reconhece a necessidade de se considerar as relações entre os “distintos sujeitos sociais envolvidos nas políticas, imersos em universos de sentidos e significados nos contextos de suas culturas”. Em outras palavras, pactua-se com a proposição desse “*ethos* epistemológico” mais estruturado e crítico, capaz de compreender a política a partir da diversidade de atores institucionais e os contextos em que são implementadas.

Por isso, sem desconsiderar os resultados produzidos por avaliações mais convencionais (positivistas), geralmente expressos por indicadores objetivos, sugere-se a utilização de dados mais subjetivos, valorizando qualitativamente a experiência de quem vive a política. Assim, busca-se superar a relação dicotômica entre o qualitativo e o quantitativo, ao propor a integração dos métodos, quando oportuno, utilizando-se de dados quantitativos secundários, isto é, analisando os dados de forma triangular. Dessa maneira, concorda-se que quanto mais variados os dados apontados pelas várias formas possíveis, mais rica será a compreensão e análise da política (LEJANO, 2012).

Logo, tais requisitos impõem a superação da verificação das relações de causa e efeito, ou seja, se as metas pré-estabelecidas pela política ou programas

⁹ A ideia do ciclo das políticas públicas defende que estas são estruturadas em diversas etapas e diferentes modelos que contemplam diagnóstico, agenda, formulação, implantação, implementação, Monitoramento e Avaliação, dentre outras (BAPTISTA e REZENDE, 2011). Para Jannuzzi (2011): “O modelo idealizado de “ciclo de vida” de políticas e programas é uma referência conceitual interessante para ilustrar como os sistemas de indicadores de monitoramento podem ser estruturados e como as pesquisas de avaliação podem ser especificadas de forma a potencializar seu emprego na gestão dos programas. Segundo esse modelo, o processo de formulação de políticas públicas é apresentado como um ciclo de etapas sucessivas (Policy Cycle), com mais ou menos estágios, como ilustrado no Diagrama 15. Em que pesem as críticas de longa data quanto à forma simplificada com que esse diagrama apresenta o processo político e sua própria veracidade empírica, a separação em etapas se presta aos objetivos de evidenciar, ao longo do processo, ênfases diferenciadas no planejamento, operação ou avaliação dos programas” (p. 44).

foram cumpridas ou não, do custo-benefício e dos impactos observados. Para além disso, sugere que o avaliador se dedique a observar e produzir novos indicadores, de forma a não só contribuir com o desenvolvimento da política, mas pondo como horizonte a produção de conhecimento em políticas públicas, ensejando uma perspectiva epistemológica mais ampla sobre o papel da avaliação nesse campo (RODRIGUES, 2008).

Desse modo, ao analisar os diferentes paradigmas existentes, optou-se pelo alinhamento à Avaliação em Profundidade de Rodrigues (2008; 2011 e 2016). Nesse sentido, esse estudo é, então, um esforço no sentido do fortalecimento desta perspectiva, ao passo em que se compreende a complexidade desta abordagem para dar conta do objeto desta dissertação¹⁰.

2.2 Abordagem metodológica da pesquisa

Considerando as diferentes matrizes teóricas e a empreitada avaliativa aqui proposta, a de analisar, de forma crítica, a estruturação, desenvolvimento e afirmação de um sistema de avaliação da SAGI, apresenta-se o desenho desta pesquisa avaliativa, os procedimentos metodológicos e a análise dos dados.

2.2.1 O desenho da pesquisa

Tomado como marco referencial a proposta de AP de Rodrigues (2008; 2011 e 2016), a avaliação da SAGI contemplará 3 eixos específicos da sua proposta, a saber: I) Análise de conteúdo com atenção a três aspectos: formulação das bases conceituais e coerência interna: estudo do arcabouço jurídico-político que conforma a SAGI, de forma a desvelar os valores, tensões e intencionalidades explícitas e implícitas no corpo destas normativas; II) Análise de contexto da formulação da

¹⁰ Segundo a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e a Organização Mundial de Saúde (OMS), os coronavírus (CoV) são uma ampla família de vírus que podem causar uma variedade de condições, do resfriado comum a doenças mais graves, como a síndrome respiratória do Oriente Médio (MERS-CoV) e a síndrome respiratória aguda grave (SARS-CoV). O novo coronavírus (nCoV) é uma nova cepa de coronavírus que havia sido previamente identificada em humanos. Conhecido como 2019-nCoV ou COVID-19, ele só foi detectado após a notificação de um surto em Wuhan, China, em dezembro de 2019. Os alarmantes casos de infecção comunitária por todo o globo levaram a OMS a classificar a doença como pandemia e a recomendar uma série de medidas de contenção da doença, sendo a principal o isolamento social. Desse modo, o desenho dessa pesquisa foi reconfigurado tendo em vista essas implicações e considerando que a avaliação em profundidade aqui sustentada tem um forte diálogo com a Antropologia, que sugere um trabalho de campo denso e aproximação direta com os sujeitos da pesquisa.

política: Problematização da conjuntura política, econômica e social da concepção e desenvolvimento da SAGI, considerando as agendas de Governo Federal e III) Trajetória institucional: reconstrução e análise da trajetória institucional da SAGI, revelando como esta conseguiu, ao longo dos anos, consolidar a avaliação de políticas sociais no escopo do Governo Federal e referenciar uma agenda de avaliação nos últimos governos.

É, pois, o objetivo geral desta pesquisa analisar a trajetória de avaliação da SAGI, considerando as dimensões políticas, epistemológicas e metodológicas de avaliação dessa instituição. Para tanto, estabeleceu-se como objetivos específicos: I) reconstruir a trajetória de avaliação da SAGI a partir das diferentes agendas de governo e II) compreender a política de avaliação da SAGI a partir dos seus produtos. Logo, possui caráter qualitativo, admitindo-se a utilização de dados quantitativos e secundários, a fim de evidenciarem-se perspectivas diferentes sobre o mesmo fenômeno. Desse modo, opta-se pela abordagem qualitativa de pesquisa, pois:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 1994, p. 21).

Desse modo, o recurso à pesquisa de natureza qualitativa auxiliará na compreensão sobre as múltiplas dimensões que perpassam a trajetória da SAGI, por meio de uma análise política, institucional e epistemológica. Conforme Gussi e Oliveira (2016), isso implica, metodologicamente em um:

esforço orientado para a compreensão e construção das trajetórias das políticas, impõe que se leve em conta a compreensão da ação do Estado e a busca do entendimento das mudanças advindas das políticas a partir de diferentes agendas, interesses e pontos de vista (GUSSI e OLIVEIRA, 2016, p. 97).

Do ponto de vista conceitual, referencia-se em Gussi (2019), que toma como referência o conceito de trajetória apresentado por Bourdieu (1996) e Kofes (2007) para alargar as discussões sobre o eixo de trajetória da AP. Em Bourdieu, a trajetória consiste em “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). Assim, esses deslocamentos se dão no espaço social e não apenas com um sujeito, portanto, podem acontecer com um coletivo de pessoas, por exemplo.

Nesse sentido, Gussi (2019) também se aciona a trajetória como “o processo de configuração de uma experiência social singular” (Kofes, 2007), transpondo a noção de trajetória para as instituições. Desse modo, compreende-se que uma política construída e desenvolvida por diferentes agentes sociais e em temporalidades diferentes expressa percursos imanentes a estes agentes.

A partir disso, no caso da SAGI, a avaliação buscará compreender como se desenhou a trajetória da política de avaliação da instituição, considerando as mudanças na gestão do Governo Federal, do Ministério e da própria SAGI, analisando os rebatimentos para a sua agenda de avaliação, conforme cada contexto. Desse modo, intenciona-se realizar uma análise aprofundada sobre sua perspectiva de avaliação, no sentido de compreender sua trajetória.

2. 2. 2 Procedimentos de pesquisa

Como técnica de coleta de dados, recorreu-se à Análise Documentária (AD), definida como um conjunto de procedimentos efetuados com o fim de expressar o conteúdo de documentos, de modo a facilitar a recuperação de informações relevantes (SMIT, 1987). Essa técnica intenciona resgatar como foram montados os discursos dos sujeitos, inclusive de instituições por meio de documentos oficiais. Para

Smit (1987), isto nos leva a afirmar que na documentação há uma correspondência entre "*corpus*" (material) a ser analisado e o "*corpus maior*" (universo) de referência/conhecimento da área. No caso da avaliação aqui proposta, tomamos as publicações oficiais da SAGI como um fio condutor que parte do particular para entender o processo mais amplo, no caso, sua trajetória institucional. Constituem os procedimentos realizados nesse tipo de estudo:

- A. *Leitura dos textos*: documentos que não receberam tratamento analítico, como leis, portarias, decretos, portarias e demais normativas;
- B. *Seleção do conteúdo*: conteúdo informacionale analítico considerado pertinente aos objetivos da pesquisa
- C. *Representação*: dar forma às informações selecionadas, de modo a sistematizá-las na forma de resumos, índices e sínteses

Em suma, a AD visa chegar a conceitos/palavras-chave ou eixos de análise capazes de traduzir o conteúdo analisado. No caso do objeto em tela, foi realizada uma análise da trajetória de avaliação da SAGI, entre os anos 2004 e 2021, manifesto por publicações sistemáticas sobre as avaliações realizadas por esta secretaria acerca das políticas para o desenvolvimento social. Recorreu-se a tal técnica na intenção de combinar, de forma quantitativa, os resultados de vários estudos, para se chegar a uma análise qualitativa aprofundada, como um "estudo de estudos", orientado a sistematizar resultados e realizar um sumário ou uma síntese quantitativa dos mesmos.

Para tanto, foram analisadas as publicações neste marco temporal, em especial, as da série Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate, publicados pela SAGI, que têm como intuito divulgar pesquisas, disseminar resultados e subsidiar discussões e avaliações acerca das políticas e programas sociais desenvolvidos pelo Ministério.

Esta série conta, até então, com 35 números, com a primeira publicação em 2005 e a mais recente em 2020. Especificamente, a análise incidiu sobre os Cadernos de N° 5, 13, 16 e 27, que realizam sínteses das avaliações realizadas pela SAGI, publicadas nos números anteriores. Além dessas, deu-se destaque à edição de N° 33, que assinala a denominada “nova” visão de avaliação da SAGI. Estas escolhas justificam-se por representar um marco temporal e teórico-político na trajetória da SAGI. É válido destacar, contudo, que cada número, não por coincidência, faz um balanço e até certo ponto um serviço de prestação de contas sobre as políticas para o desenvolvimento social ao final de cada mandato presidencial. Assim, os documentos forneceram dados para problematizar os diferentes contextos de cada um dos números e viabilizaram o fio condutor que permitiu a reconstrução da trajetória da política de avaliação da SAGI.

De modo particular, nas publicações originais, as sínteses são divulgadas de forma a apresentar: 1) Ficha Técnica, uma forma simplificada de apresentação da instituição executora e sua equipe técnica responsável, equipe de supervisão da SAGI, possível órgão de cooperação técnica, forma de contratação/fonte dos recursos e período de realização da pesquisa e 2) Apresentação da Pesquisa, exposição dos objetivos da pesquisa, procedimentos metodológicos e resultados e recomendações da pesquisa.

Logo, para realizar a análise sobre esse conteúdo, buscou-se inspiração na proposta desenvolvida por Gussi e Silva (2019)¹¹ e Gussi (2019) para realizar uma análise da produção discente do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (MAPP/UFC), com base nos seguintes eixos:

- (i) marcos teóricos: paradigmas de avaliação adotados no MAPP; afiliações teóricas e autores referenciados; e discussão teórica em avaliação realizada;
- (ii) metodologias de avaliação: utilização de métodos quantitativos e/ou

¹¹ A publicação de Gussi e Silva (2019) e Gussi (2019) são produtos da pesquisa “Avaliação de Políticas Públicas no Ceará”, que realiza um estudo da produção discente do MAPP, que vem sendo realizado desde 2006, no Núcleo Multidisciplinar de Pesquisa em Avaliação de Políticas Públicas (NUMAPP), sob a coordenação e orientação do Prof. Dr. Alcides Fernando Gussi, a contar com a participação/formação de bolsistas de graduação, sobretudo, do curso de Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas (GPP) e discentes de pós-graduação, vinculados ao MAPP e ao PPGAPP.

qualitativos; triangulação de métodos; problematização metodológica acerca do lugar do avaliador na pesquisa; (iii) resultados concretos das políticas públicas avaliadas: produção de indicadores a partir das avaliações realizadas no mestrado, por recorte setorial (educação, saúde, assistência social, urbano/ rural) e temático; (iv) impactos políticos e institucionais das avaliações realizadas: verificação sobre os usos das avaliações nas diversas instituições que formulam e implementam as políticas e programas, tais como universidades, órgãos governamentais, Terceiro Setor, e as possíveis mudanças na condução dessas últimas em decorrência dos resultados das avaliações realizadas (GUSSI, 2019, p. 170-171).

Especificamente para o caso da SAGI, elencou-se 4 eixos para realizar tal esforço analítico, sendo eles: I) Políticas e programas avaliadas pela SAGI, conforme área programática do MDS; II) Etapas em que as políticas foram avaliadas, conforme ciclo de avaliação da SAGI; III) Atores ou instituições (sujeitos) responsáveis pela execução da pesquisa e IV) Natureza metodológica (e epistemológica) da pesquisa, conforme as contribuições de Jannuzzi (2014)

3. TRAJETÓRIA DA SAGI: O CONTEXTO DE CRIAÇÃO, OS DIFERENTES ATORES E AS (RE)CONFIGURAÇÕES INSTITUCIONAIS

Neste capítulo, alicerçado nos eixos analíticos da AP, realiza-se uma análise do contexto precedente à SAGI, nos governos Fernando Henrique Cardoso – FHC – (1995-2003), bem como sua criação no primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2006). Aborda, ainda, as diferentes (re)configurações do Ministério e da Secretaria, de modo a reconstruir sua trajetória institucional, construída por diversos atores

3.1 Precedentes

O surgimento da SAGI foi precedido pela estratégia para o desenvolvimento social operada pelo Governo Federal na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Adepto ao receituário neoliberal, FHC deixou sob responsabilidade de Luís Carlos Bresser Pereira a missão de conduzir a reforma do Estado brasileiro, a implementar no Brasil uma agenda em desenvolvimento em toda a América Latina. Essa agenda tinha como premissa a reconfiguração do Estado, de tamanho e extensão reduzidos, devendo este atuar de forma restrita na administração burocrática das instituições, transferindo a intervenção na política social para as instâncias do mercado e para o terceiro setor, com parceria e atuação da sociedade civil, cabendo ao Estado as tarefas de subsidiar e fiscalizar tais ações (PEREIRA, 1997).

Contudo, a implementação do receituário neoliberal deu-se em um contexto de instabilidade econômica, o que aguçou as desigualdades sociais, expressas pelo alto índice de inflação e crescente perda do poder de compra da população à época. Seguindo à risca as orientações do Consenso de Washington¹², o Governo Federal

¹² Segundo Batista (2001): "Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subsequente, a denominação informal de "Consenso de Washington". Embora com formato acadêmico e sem caráter deliberativo, o encontro propiciaria oportunidade para coordenar ações por parte de entidades com importante papel nessas reformas. Por isso mesmo, não obstante sua

assumiu o discurso de combate à pobreza e desenvolveu a sua principal bandeira de intervenção social: o Programa Comunidade Solidária (PCS). Tratou-se de uma estratégia para o enfrentamento da pobreza que aliou o atendimento aos direitos básicos de cidadania à tendência de redução dos gastos públicos na efetivação direta das políticas públicas para o desenvolvimento social (DRAIBE, 2003).

A metodologia do PCS baseou-se na parceria e na solidariedade com os setores da sociedade envolvidos, competindo ao Estado coordenar e promover a articulação de 5 áreas programáticas específicas: I) saúde, alimentação e nutrição; II) serviços urbanos; III) desenvolvimento rural; IV) emprego e renda e V) defesa de direitos. Na prática, o PCS funcionava como um guarda-chuva para outros programas setoriais como o Alfabetização Solidária; Universidade Solidária; Capacitação Solidária; Artesanato Solidário; Comunidade Ativa, dentre outros que atacavam fenômenos multidimensionais da pobreza (ABRAMOV, 2016).

Mais tarde, ainda no período FHC, essas ações focalizaram-se ainda mais e o Governo Federal criou um conjunto de programas prioritários que constituíram aquilo que foi proclamado pela União como Rede de Proteção Social Brasileira, composta, sobretudo, por programas de transferência de renda, tais como: Bolsa-Escola; Bolsa-Alimentação; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Programa do Agente Jovem; Bolsa-Qualificação; Benefício Mensal – Idoso; Benefício Mensal – Portadores de Deficiência; Renda Mensal Vitalícia; Bolsa-Renda (seguro-safra); Auxílio-gás; Aposentadorias Rurais; Abono Salarial PIS/Pasep; Seguro-desemprego e outros (DRAIBE, 2003).

A estratégia para o desenvolvimento social elencada tinha como dilema equacionar o desenvolvimento social e econômico do país, materializado na melhora da eficácia e da qualidade das ações, no aumento do seu impacto redistributivo, da

natureza informal, acabaria por se revestir de significação simbólica, maior que a de muitas reuniões oficiais no âmbito dos foros multilaterais regionais” (p. 5-6).

elevação da participação social e das parcerias entre os níveis da federação e com a sociedade civil (DRAIBE, 2003).

O Estado passou, então, a conduzir regularmente o monitoramento da implementação, bem como a avaliação periódica do cumprimento das metas preestabelecidas por estes programas (DRAIBE, 2003), ainda que apropriando-se de uma lógica gerencialista, alinhada à perspectiva e interesses de órgãos financiadores de caráter multilaterais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (ABRAMOV, 2016; DRAIBE, 2003).

Com efeito, essa tendência, observada em toda a América Latina, nas décadas de 1980 e 1990, produziu a tentativa de construir sistemas de avaliação de políticas públicas baseados no discurso de modernização da gestão pública, em um contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma do Estado. Assim, justifica-se a institucionalização da atividade de avaliação como mecanismo de controle dos gastos públicos, sendo o momento final do ciclo das políticas públicas, com o fito de prestação de contas (FARIA, 2005).

De forma mais objetiva, a função avaliação é dada como:

- (a) atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; (b) a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e
- (c) como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da *accountability* (FARIA, 2005, p. 106).

Sob essas bases, alguns órgãos do Governo Federal desenvolveram práticas de monitoramento e avaliação, como o Ministério da Saúde (MS), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Casa Civil (MCC) e Controladoria Geral da União (CGU). Todavia, essas ações não constituíram uma agenda ou uma política de avaliação estruturada, apesar de à época terem sido realizadas discussões sobre a proposição de uma secretaria específica para o monitoramento e avaliação das políticas e programas sociais no Ministério da Assistência Social e Previdência Social (MASPS), que, contudo, não chegou a ser implementada (FERRARESI, 2016).

No período, as políticas para o desenvolvimento social utilizaram informações dos levantamentos de campo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as informações provenientes dos estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para orientar suas ações, mesmo com o desenvolvimento das políticas focalizadas, características do período FHC.

3.2 A criação da SAGI

O limiar do século XXI, a partir da emergência de Luís Inácio Lula da Silva como presidente do país e seu discurso de combate à pobreza, expresso desde a Carta ao Povo Brasileiro (2001), que anunciava uma agenda para o “desenvolvimento econômico” e “justiça social” por meio de políticas públicas para o desenvolvimento social.

Em seu primeiro mandato (2003 – 2006), que teve como plano de governo o documento intitulado “Um Brasil para todos: crescimento, emprego e inclusão social,

o Governo Federal instituiu uma ampla gama de políticas e programas para o desenvolvimento, tais como: Programa Fome Zero (PFZ), Programa Bolsa Família (PBF); Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Sistema Único de Assistência Social (SUAS); Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR); Sistema Único da Segurança Alimentar e Nutricional (SUSAN), Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), dentre outros.

Logo, essa ampliação de ações para o desenvolvimento social trouxe consigo uma demanda crescente das atividades de avaliação por parte dos órgãos governamentais, universidades e demais grupos de interesse da sociedade civil. Tal impulso pode ser justificado por: I) o maior protagonismo constitucional do Estado brasileiro, descentralizado, no campo social; II) a expansão dos cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu* nas universidades brasileiras com áreas de concentração no estudo das políticas públicas; III) as novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), as quais afetaram as práticas governamentais de monitoramento e avaliação e IV) incentivos dados pelos organismos internacionais

para o monitoramento das condições iniciais, dos processos de implementação e do impacto das políticas públicas (FERRARESI, 2016).

Nesse sentido, a partir da Medida Provisória (MP) N°. 163, de 23 de janeiro de 2004, transformada na Lei n°. 10.869, de 13 de maio de 2004, cria-se o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a aglutinar as políticas de Desenvolvimento Social, Segurança Alimentar e Nutricional, Renda e Cidadania e de Assistência Social, sendo uma das responsabilidades do MDS para com tais políticas a orientação, normatização, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos às áreas.

Desse modo, com a missão de promover o desenvolvimento social em áreas estratégicas, o órgão recém-criado, dividiu-se da seguinte forma: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar (SESAN), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC). Além disso, foram fundadas duas secretarias estratégicas entre essas políticas: Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).

É o primeiro passo que oficializa um processo contínuo institucionalizado de afirmação do monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil. O crescente aumento de investimentos por parte do MDS nessas políticas impulsionou a prática das atividades de monitoramento e avaliação, tendo em vista a necessidade de se levantar informações úteis e confiáveis sobre a implementação e os resultados dos programas.

Assim, o MDS passa a implementar um conjunto integrado de ações para o desenvolvimento social, através de suas secretarias finalísticas. A SAGI, por sua vez, atua como secretaria meio, sendo responsável pela avaliação, monitoramento, gestão da informação e capacitação de gestores acerca das políticas e programas do MDS. Para Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006), diferente de outras estruturas em que departamentos de monitoramento e avaliação costumam se localizar verticalmente em relação às unidades que implementam essas políticas, a SAGI surgiu para operar como unidade independente em relação às secretarias finalísticas.

Se outrora tínhamos práticas isoladas de Monitoramento e Avaliação, como faziam os Ministérios e outros órgãos de pesquisa e estatísticas, que não chegavam a constituir uma política de fato, a criação da SAGI inaugura o reconhecimento público do Monitoramento e Avaliação como ferramenta de gestão relevante para a gestão pública. Posicionada estrategicamente de forma horizontal em relação aos outros setores, pode-se reconhecer a SAGI como o primeiro setor da Administração Pública Federal do Brasil dedicado exclusivamente a essas atividades (FERRARESI, 2016).

Logo, a SAGI surge como responsável por subsidiar as políticas públicas para o desenvolvimento social por meio de ações de monitoramento, avaliação, gestão da informação e capacitação de atores ligados às demais secretarias do Ministério, sendo sua atribuição: oferecer soluções inovadoras na área de gestão da informação, por meio de sistemas informacionais, cruzamentos de dados, etc; apoiar o monitoramento das políticas de cidadania, desde metodologias e indicadores até painéis de monitoramento; propor, coordenar, realizar e apoiar estudos, a exemplo de avaliações de impacto e de implementação de políticas públicas; recomendar aprimoramentos às políticas de cidadania; disponibilizar dados para fomentar produções acadêmicas, por meio de microdados, artigos e publicações e propor, coordenar e articular a capacitação de agentes públicos e sociais que atuam nas políticas do Ministério (MC, 2019).

Outro marco relevante é o Decreto Nº 5.074/2004, que definiu a estrutura regimental e cargos do MDS, e estabeleceu suas competências, que são: I) Desenvolver e implementar instrumentos de avaliação e monitoramento das políticas e programas referentes ao desenvolvimento social e combate à fome; II) Elaborar, propor, coordenar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e ações de desenvolvimento social e combate à fome e III) Promover a gestão do conhecimento, o diálogo de políticas e a cooperação técnica em gestão pública de forma articulada com órgãos, entidades, poderes e outros países.

3.3 (Re)Configurações do Ministério e da SAGI: uma trajetória institucional construída por diversos atores

A trajetória institucional da SAGI recém-criada começa com o desafio de reunir um corpo técnico oriundo de diferentes instituições, com trajetórias particulares e experiências distintas, contando com profissionais formados em diversas áreas do conhecimento, como Ciências Sociais e Humanas, Tecnologia da Informação, Demografia, Estatística, Economia, Nutrição, Serviço Social, Agronomia, e oriundos de outros órgãos. De forma sistemática, Ferraresi (2006) aponta para alguns dos principais desafios da SAGI nos seus anos iniciais:

Consolidar e expandir atividades de coleta de informações sobre a prestação de serviços nos municípios e sobre as entidades prestadoras dos serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em 2007, a SAGI/SNAS finaliza a primeira versão eletrônica do formulário para a coleta de dados com os estados e municípios sobre os CRAS, início do processo de construção do Censo SUAS.

Apoiar as secretarias finalísticas em suas iniciativas de capacitação dos profissionais estaduais e municipais que atuam nas áreas afins às do MDS. Com a proposta de institucionalizar um novo paradigma de atenção socioassistencial, este processo passa a ocupar um lugar de destaque na agenda institucional do MDS. Em 2008 foi desenvolvida a capacitação descentralizada que qualificou 1.531 gerentes sociais vinculados às administrações de 26 estados, do Distrito Federal e de 573 municípios. Em 2009, foram iniciadas capacitações a distância para conselheiros da área.

Elaborar proposta para a Política de Informação do Ministério, envolvendo protocolos de disseminação dos resultados, de acesso às bases de dados das pesquisas e de disponibilização delas.

Reorganização da SAGI para tornar menos ambíguas as fronteiras entre o monitoramento e a avaliação. A partir das discussões foram redefinidas as atribuições das diretorias da SAGI e criado o Departamento de Monitoramento (FERRARESI, 2016, p. 22).

Além disso, o afastamento em relação às avaliações com uma dimensão de controle e fiscalização, cuja finalidade é averiguar o cumprimento ou não de objetivos financeiros, que desconsideram a outra face mais investigativa das avaliações, gerou uma certa desconfiança e resistência a esse novo *ethos*, o que demandou a busca de trabalho visando inculcar uma nova cultura de avaliação e sua importância para o processo de gestão de políticas públicas (FERRARESI, 2016). Esse é o conjunto de desafios postos aos gestores da SAGI nesse primeiro momento de sua estruturação.

Assim, para conduzir esse processo, estrategicamente, Patrus Ananias¹³ foi indicado para assumir a pasta. Já na SAGI, também em 2004, assumiu o cargo de secretário Rômulo Paes de Sousa¹⁴, que já possuía uma sólida atuação profissional em políticas de saúde e exclusão social, saúde urbana, saúde ambiental, avaliação do impacto de políticas sociais e sistemas de informação geográficos.

Essa configuração inicial da gestão do MDS e da SAGI contemplou os desafios do Ministério recém-criado, que carecia de uma sólida estruturação, dada a proposta inovadora do Ministério e a competência técnica necessária para o desenvolvimento do primeiro órgão dedicado à produção de informação, monitoramento e avaliação de políticas da gestão pública brasileira.

Segundo o próprio Paes-Sousa (2006), as condições para a consolidação da SAGI não eram totalmente favoráveis, já que esta foi um produto do conglomerado de diferentes instituições, “cada qual com visões de mundo, modos de agir e soluções próprias para a condução de suas atividades e resolução de problemas” (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUSA, 2006, p. 16).

Assim, foi necessário instituir uma política para o convencimento de gestores SAGI de que o acompanhamento sistemático, viabilizado pelo monitoramento e avaliação, possibilita a verificação do cumprimento ou não dos objetivos e a verificação da melhora de seu desempenho. Desse modo, a função da SAGI passou a ser cada vez reconhecida e legitimada pelas demais secretarias (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUSA, 2006). Essa validação é constatada institucionalmente com o posicionamento da SAGI, legitimada formalmente pelo Decreto Nº 5.074/2004, que aprova a Estrutura Regimental do MDS:

¹³ Com graduação em Direito (1976) pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e mestrado em Direito Processual (2001) pela Pontifícia Universidade Católica de Minas (PUC-MG), Patrus conquistou seu capital político com contribuições significativas para a gestão pública entre 1993 e 1996, quando foi prefeito de Belo Horizonte pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Nesse período, realizou reformas estruturais na administração municipal. Notadamente, construiu uma agenda local de combate à pobreza, de segurança alimentar, de promoção de emprego e renda, além de investimentos em educação e saúde. Implantou, também, o orçamento participativo e teve sua administração foi premiada pela ONU como modelo de gestão pública.

¹⁴ Médico epidemiologista (1984), formado pela Universidade Federal do Pará (UFPA), doutorado em Epidemiologia Ambiental (2000) pela *London School of Hygiene and Tropical Medicine*, é especialista em medicina social (1987) pela UFMG.

Figura 1 – Estrutura organizacional do MDS (2004-2005)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nessa primeira configuração, o MDS estruturou-se de modo a inserir a SAGI no mesmo patamar das outras secretarias finalísticas, sem, contudo, estabelecer uma hierarquia entre estas, alçando esta à uma posição estratégica para a produção de informações, que lhe garantiu relativa autonomia para o desenvolvimento de suas pesquisas.

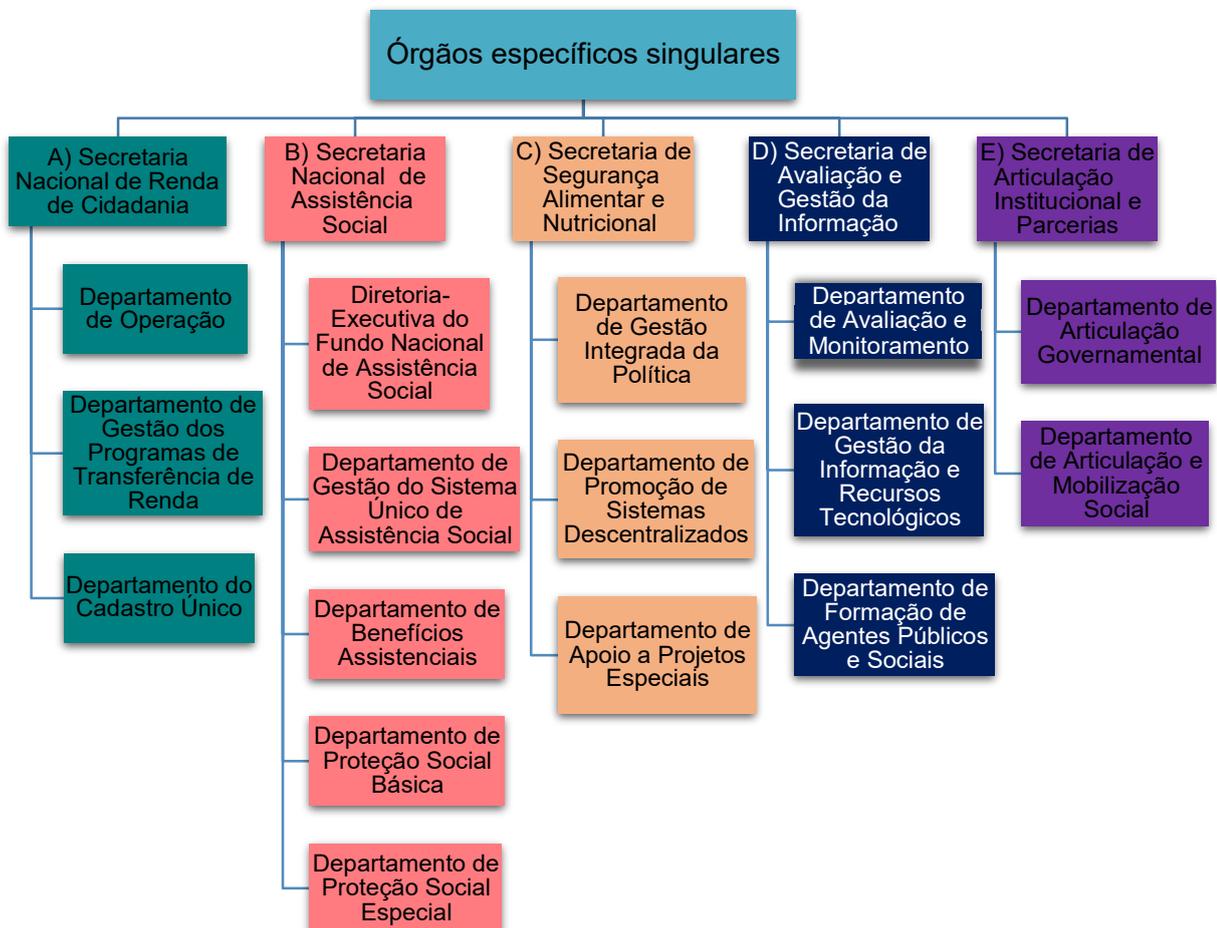
Particularmente, a SAGI, composta pelos departamentos de Avaliação e Monitoramento (DA), Gestão da Informação e Recursos Tecnológicos (DGIRT) e de Formação de Agentes Públicos e Sociais (FAPS), estabeleceu sua política de contratação de pessoal, pensada a partir de preceitos:

exclusivamente meritocráticos e com base na formação e/ou experiência profissional das pessoas que foram contratadas, fosse para exercer cargos de direção ou para as atribuições técnicas e administrativas (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUSA, 2006, p. 18).

Destaca-se, ainda, que, em 2005, a SAGI assinou seu primeiro acordo de empréstimo com o Banco Mundial (BM), realizando a 1º rodada de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família e o lançamento do Caderno de Estudos Nº 1. Como estratégia para o fortalecimento das ações desenvolvidas, a Secretaria Executiva do MDS instituiu, em 2005, o Grupo de Trabalho de Monitoramento e Avaliação (GTMA), composto por membros de todas as Secretarias para debater práticas de monitoramento e avaliação, cujo principal resultado foi a Portaria nº 329 de 2006, que instituiu a Política de Monitoramento e Avaliação do MDS¹⁵.

A primeira mudança organizacional ocorre com o Decreto 5.550 de 2006:

Figura 2 – Estrutura organizacional do MDS (2006-2010)



Fonte: Elaborado pelo autor.

¹⁵ Especificamente, a política de Monitoramento e Avaliação da SAGI será melhor abordada no capítulo 5.

A única alteração na estrutura do Ministério foi realizada na Secretaria Nacional de Assistência Social. A nível de gestão, a primeira mudança no Ministério só ocorreu em 2007, quando Laura da Veiga¹⁶ assumiu a gestão. Segundo a própria Veiga in Ferraresi (2016):

a SAGI iniciou suas atividades com uma equipe reduzida e com bases de dados e recursos informacionais falhos ou inexistentes. A construção dos sistemas de informação envolveu não só aspectos técnicos, mas também processos de negociação interna e externa sobre indicadores e dimensões a serem incorporados e a serem monitorados. Ademais, no período entre 2004 e 2007, foi desenvolvido um amplo programa de contratação de avaliações independentes sobre os programas, as políticas e as demandas do público- alvo das ações do MDS. Este esforço de dotar o MDS de resultados de pesquisas robustas e independentes foi acompanhado por ações de disseminação das informações, utilizando principalmente publicações e aplicativos desenvolvidos pela equipe da SAGI (p. 21).

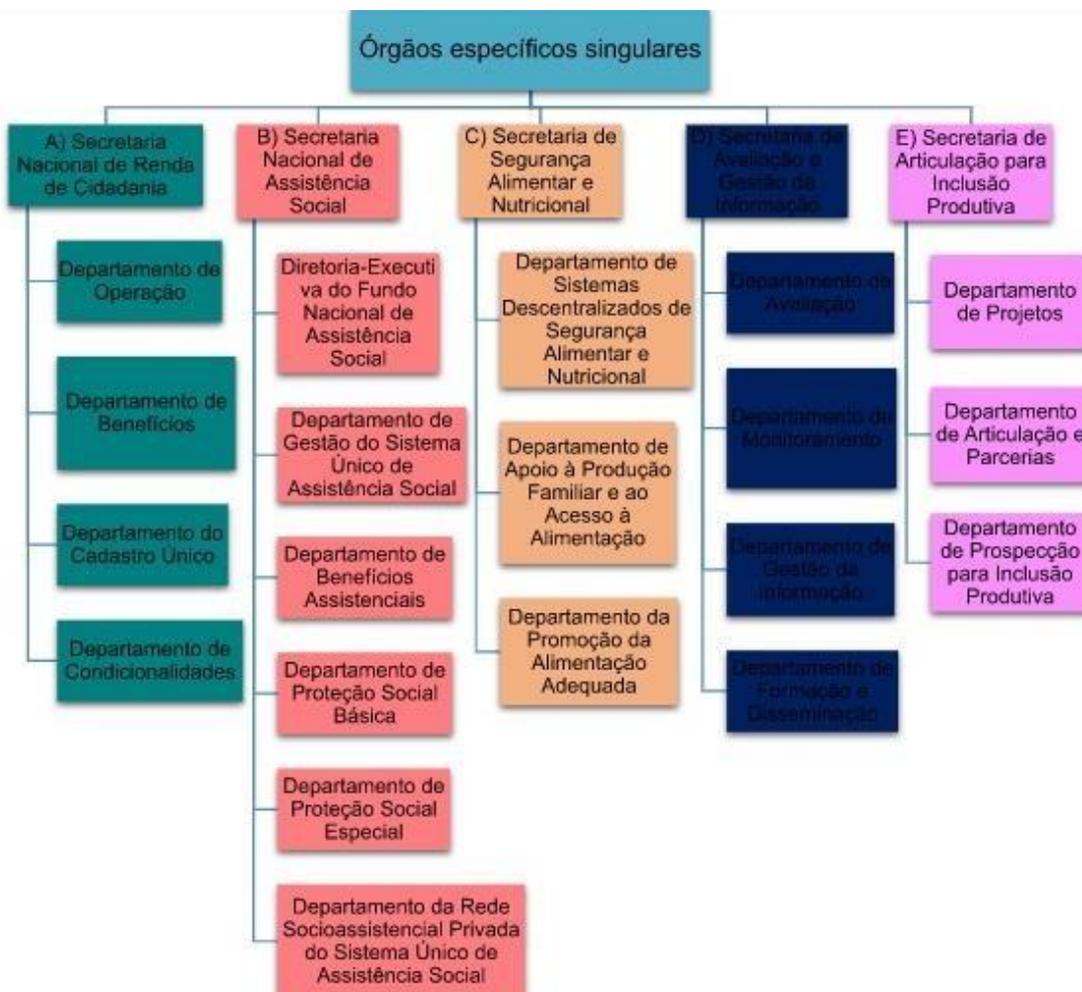
Desse modo, Laura da Veiga iniciou sua trajetória na SAGI com um importante acúmulo de conhecimento dentro do MDS, que lhe fez reconhecer os esforços empreendidos anteriormente para o desenvolvimento de uma razão avaliativa. Dentre eles, destaca-se o forte investimento em avaliações externas e a publicização destas por meio de ferramentas desenvolvidas internamente. Este processo foi impulsionado pela posterior contratação de profissionais aprovados no primeiro concurso para provimento de vagas de servidores temporários, em 2006. No mesmo ano, o reconhecimento desse modelo em desenvolvimento vem com a premiação no 11º Concurso de Inovação no Setor Público da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com o relato de experiência intitulado “o sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas do MDS”.

Ainda em 2006, foi lançado o Caderno de Estudos nº 5: Síntese das pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS 2004-2006. Em 2009, houve a realização segundo concurso para provimento de vagas de servidores temporários e a 2ª rodada da Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família.

¹⁶ Graduada em Ciências Sociais (1968) e mestre em Ciência Política (1975) pela UFMG e doutorado em Ciências Sociais Aplicadas a Educação (1981) por *Stanford University*, possui larga experiência em Avaliação de Programas e Projetos e já vinha desenvolvendo atividades de consultoria para o MDS desde 2004.

Desse modo, a gestão ministerial de Patrus e seus dois primeiros secretários da SAGI consolidou institucionalmente um núcleo atuante de pesquisadores/gestores públicos oriundos da UFMG. Esse núcleo começou a expandir-se quando Luziele Tapajós¹⁷ assumiu a Secretaria, em 2009. Foi mais uma figura que esteve na SAGI desde 2004, atuando como Assessora na área de gestão da informação da SNAS. Naquele publicou-se o Decreto N° 7.079 de janeiro de 2012:

Figura 3 – Estrutura organizacional do MDS (2010-2016)



Fonte: Elaborado pelo autor.

¹⁷ Graduada em Serviço Social (1983) pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM), com Mestrado e Doutorado em Serviço Social (1991 e 2003) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC- SP)

O novo Decreto implementou uma série de modificações nos departamentos das políticas do MDS, nesse período, com destaque para a criação da Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva que implementa, de fato, mais uma política pública no seio do Ministério. Além disso, o documento trouxe mudanças também na estrutura da SAGI. A partir de então, a secretaria passou a se organizar em 4 departamentos específicos: 1) Avaliação; 2) Monitoramento; 3) Gestão da Informação e 4) Formação e Disseminação (BRASIL, 2012). Assim, a SAGI passou a ter um setor específico e dedicado ainda mais à produção e disseminação das informações sobre as políticas e os programas do Ministério.

Esse avanço institucional da secretaria expressou-se por meio: da realização de mais concurso público, desta vez, para cargos efetivos; do lançamento do primeiro edital de fomento à pesquisa SAGI/CNPq; da formação da primeira turma da Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social, em parceria com a ENAP; da ampliação das instalações da SAGI em Brasília; do lançamento do Caderno de Estudos Nº 13: Síntese das pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS 2006-2010.

Entretanto, esse contexto de crescente afirmação institucional do MDS enfrentou um importante desafio quando Patrus encerrou seu ciclo na pasta, já que se ausentou da gestão pública para pleitear o cargo de governador do estado de Minas Gerais (MG) nas eleições de 2010. Márcia Lopes¹⁸ assumiu, então, como nova ministra. Também foi secretária Nacional de Assistência Social em 2004, Secretária Executiva do Ministério entre 2005 e 2007 e retornou a pasta, enfim, como Ministra, em março de 2010. Seu principal desafio foi dar sequência às ações estruturadas no seio do Ministério ao longo dos últimos anos.

O fim das gestões de Márcia Lopes, no MDS, e de Luziele Tapajós, na SAGI, coincidem com o final do segundo mandato de Lula, em 2010, e a transição para o Governo Dilma Rousseff. Eleita a primeira mulher presidenta do Brasil, Dilma

¹⁸ Graduada em Serviço Social (1979) pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), mestrado e doutorado em Serviço Social (1991 e 2003) pela PUC-SP, ocupara anteriormente o cargo de Secretária Municipal de Assistência Social de Londrina, Conselheira Municipal de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente em Londrina e Conselheira Estadual de Assistência Social do Paraná por duas gestões.

assumiu seus “13 compromissos programáticos para debate na sociedade brasileira”, com o fito de dar sequência e ampliar os avanços dos governos Lula e realizar algumas reformulações necessárias (PT, 2010). É nesse contexto que Tereza Campello¹⁹ assumiu o Ministério sua primeira atuação no Ministério. Por sua vez, na SAGI, assumiu Paulo Jannuzzi²⁰. Assim como Campello, Jannuzzi começou naquele ano sua trajetória na SAGI.

O período de gestão de Tereza Campello e de Jannuzzi foi marcado pela consolidação e protagonismo da SAGI no Ministério. A exemplo disso, em 2011, a secretaria assina o seu 2º acordo de empréstimo com o Banco Mundial, sendo que há uma reformulação do site SAGI, ampliando sua base de dados, e há o lançamento da Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA).

Sua criação foi motivada pela necessidade de oferecer novos espaços para publicação de trabalhos no campo, cada vez mais frequentes em função do avanço da cultura de formulação, monitoramento e avaliação de políticas e programas, a reunir artigos e contribuições de diferentes naturezas e abordagens de pesquisa empírica, além de resenhas, ensaios e entrevistas (RBMA, 2011).

No ano seguinte, em 2012, a SAGI foi premiada no 16º Concurso Inovação ENAP com o relato de experiência “o Censo SUAS como processo de aprimoramento e gestão da Política de Assistência Social” e foi realizado mais um concurso para servidores efetivos. Em 2013, tem-se a realização do 3º *National Evaluation Capabilities*²¹ no Brasil, além da inauguração da biblioteca do MDS na SAGI e o lançamento do Portal Brasil Sem Miséria no Seu Município/Estado. Em 2014, iniciou-se inúmeras iniciativas: -se o Capacita SAGI, com o lançamento do novo portal SAGI; o lançamento do Caderno de Estudos nº 16: Síntese das pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS 2010-2014; o lançamento

¹⁹ Graduada em Ciências Econômicas (1989) pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e com experiência em políticas de desenvolvimento social no estado do Rio Grande do Sul (RS).

²⁰ Sua graduação é em Ciências Econômicas (1981) pela Universidade Estadual de Campinas(UNICAMP), Mestrado em Administração Pública e Governo (1994) pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Doutorado em Demografia (1998) pela UNICAMP.

²¹ Evento internacional realizado em parceria com a ONU para fomentar a práticas de monitoramento e avaliação.

da Iniciativa *World Without Poverty* (WWP)²²; e a premiação no 18º Concurso inovação ENAP, com o relato de experiência “estratégias de monitoramento analítico do Plano Brasil Sem Miséria e programas do MDS”.

Contudo, no ano de 2016, houve inflexões político-institucionais, com o golpe que depôs a presidenta Dilma Rousseff (PT) que, num processo antidemocrático e meticulosamente orquestrado pelas instituições do país, pela mídia e pelo empresariado, e conduziu o então vice-presidente, Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) ao posto de presidente (SOUZA, 2016). Com o fito de radicalizar sua agenda neoliberal, Temer implementa diretrizes do seu plano de governo denominado “Ponte para o Futuro”, que se fundamentou no discurso de preservação da economia brasileira, a tornar viável o seu desenvolvimento, elegendo as políticas públicas, sobretudo as de recorte social, como alvo prioritário da sua política de austeridade, que pesaram sobre os trabalhadores (BRAVO, PELAEZ e PINHEIRO, 2018). Nos dizeres de Carvalho (2016), essa política de ajuste é na verdade “Uma Ponte para o Capital!” para um Brasil que precisava voltar a gerar lucros para setores específicos, como o rentismo e o neoextrativismo.

Essa ruptura democrática repercutiu diretamente no MDS, já que o ciclo de Tereza Campello se encerrou em meados de 2016, logo após o golpe, quando entrou Osmar Terra²³ em seu lugar, o 4º ministro da pasta, que não possuía contribuição relevante anterior no campo das políticas para o desenvolvimento social. Logo após a chegada de Terra, Jannuzzi ausentou-se da SAGI, dando lugar a Vinícius Botelho²⁴,

²² A Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza (*World without Poverty* - WWP) foi uma parceria interinstitucional firmada em 2013 entre o Banco Mundial, o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) do Brasil – antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Entre 2014 e 2017, o WWP prospectou, documentou e disseminou em diversos idiomas as soluções inovadoras implementadas pelo Brasil em políticas de proteção social e combate à pobreza. Também fomentou a troca de conhecimento entre formuladores de políticas públicas através da busca de boas práticas em outros países (WWP, 2022).

²³ Possui graduação em Medicina (1974) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Construiu carreira política no Rio Grande do Sul pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

²⁴ Graduado em Ciências Econômicas (2010) pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER) e Mestrado em Economia (2013) pela PUC-Rio

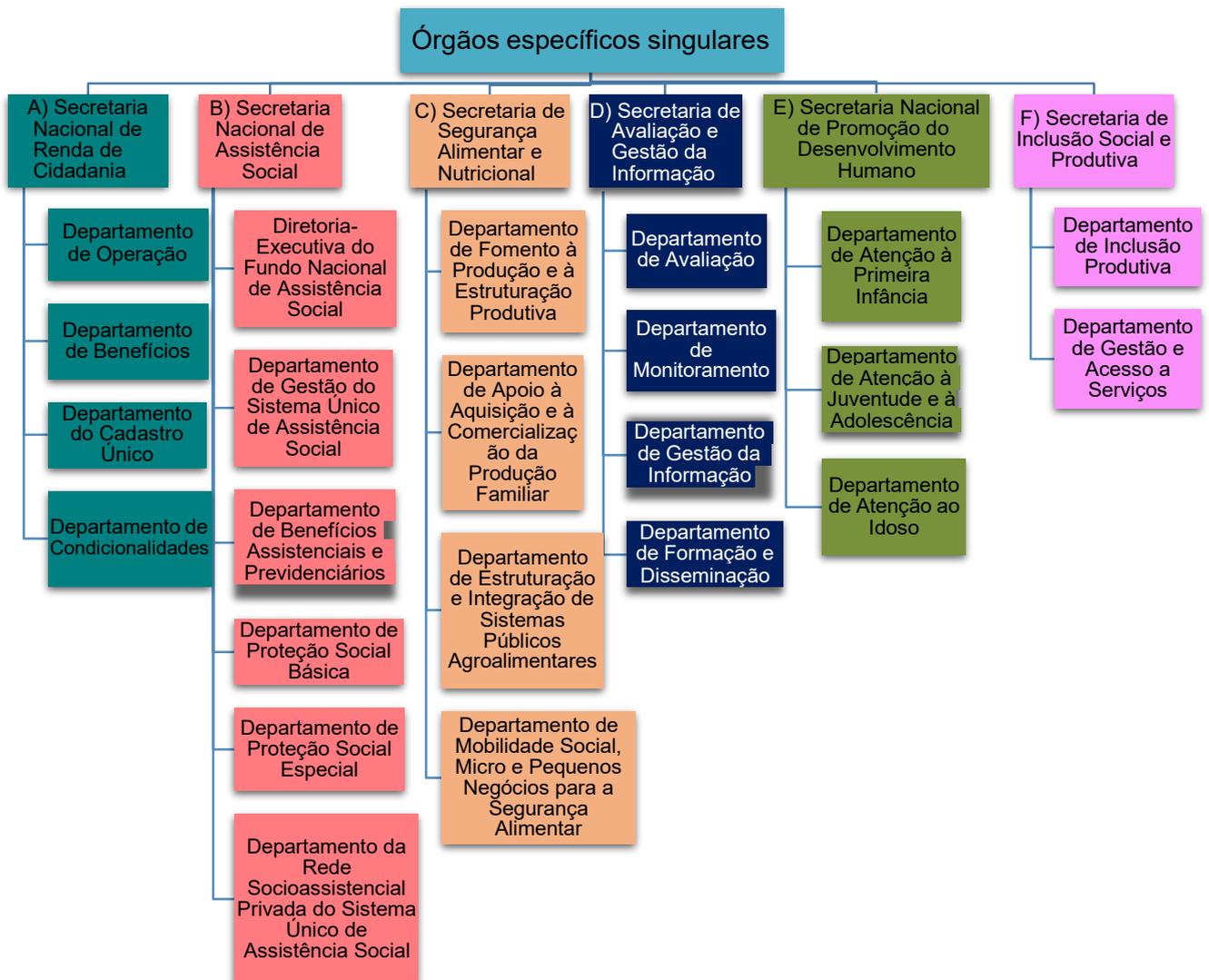
que havia tido experiências em organismos de avaliação e redesenho de políticas públicas.

Esses novos atores que passaram a compor a gestão do MDS e da SAGI foram escolhidos, estrategicamente, a partir das relações políticas estabelecidas na nova gestão federal. Diferentemente dos gestores anteriores, esses não acompanharam a estruturação e desenvolvimento institucional do MDS e da SAGI, e eram alheios aos percalços encontrados na gestão.

A exemplo desse novo alinhamento político-institucional à agenda que se instaurou no país, a própria SAGI anunciou, em seu relatório de gestão de 2016, que seu ambiente de atuação foi impactado pela volatilidade da conjuntura econômica, instabilidade política, restrições orçamentárias e operacionais, que ocasionaram a paralisação das atividades da secretaria em um determinado momento, com a retomada das atividades apenas no 2º semestre daquele ano (SAGI, 2017).

Como consequências de tais inflexões, a estrutura organizacional foi reconfigurada pelo Decreto N° 8.949 de 2016, que aprovou uma nova estrutura regimental do agora Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA):

Figura 4 – Estrutura organizacional do MDSA (2016-2019)



Fonte: Elaborado pelo autor.

A nova configuração trouxe inúmeras mudanças específicas nas secretarias finalísticas com a criação e reestruturação de departamentos. Destacou-se, a inclusão da Política de Promoção do Desenvolvimento Humano, aumentando o número total de políticas aglutinadas pelo MDSA para 5, contraditoriamente, o maior até então. A SAGI, por sua vez, manteve-se com a mesma estrutura.

Nos anos seguintes, a SAGI atuou basicamente em duas frentes: I) Socialização de microdados a partir de estudos realizados em anos anteriores, com

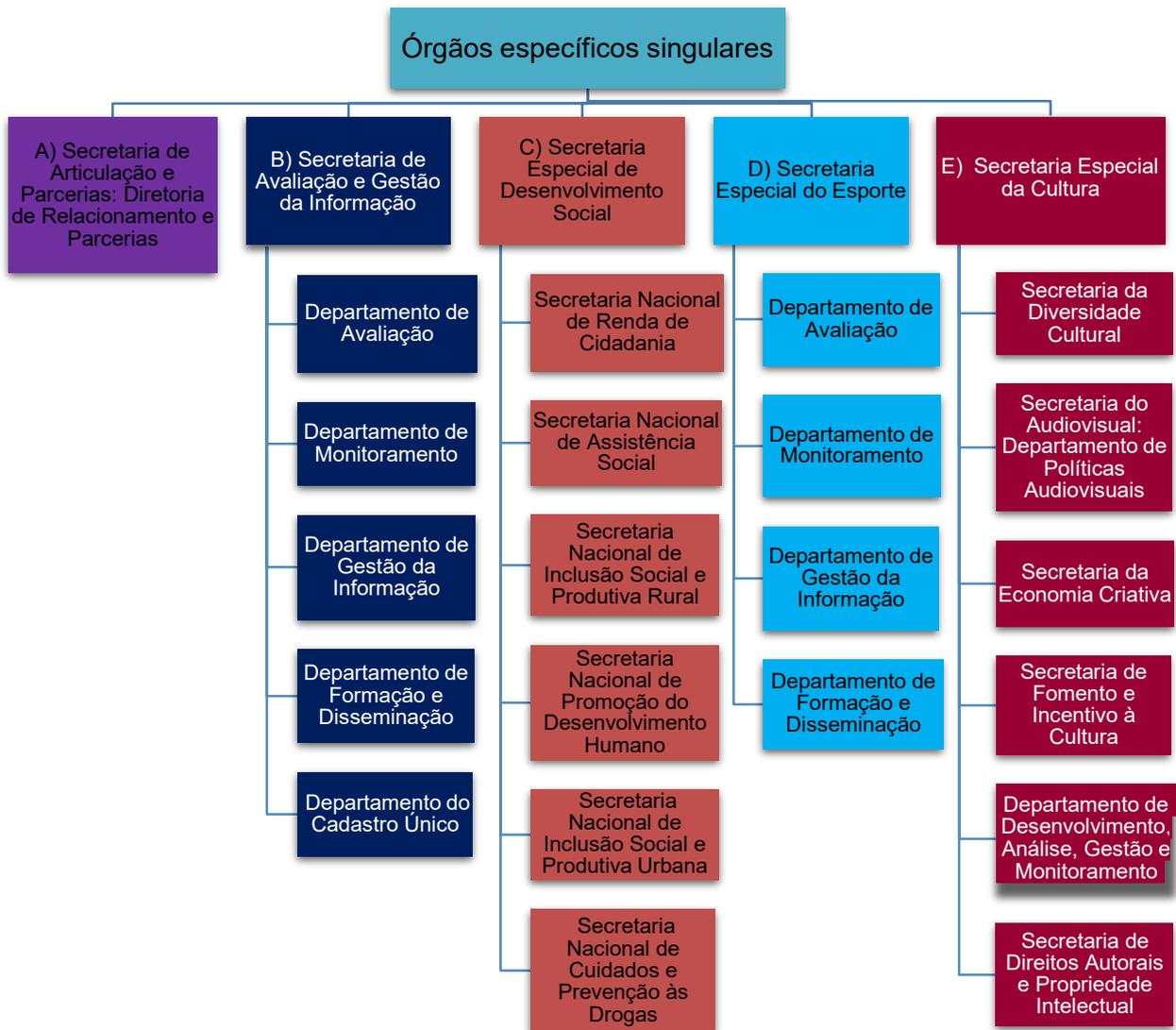
destaque para duas fases da avaliação de impacto do PBF; e II) a produção e a análise de informação estratégica. Assim, o uso das avaliações, realizadas nesse período, cumpriram um papel funcional na agenda de austeridade fiscal do Governo Federal. A exemplo disso, o relatório de gestão do MDS, de 2018, sinalizou que a SAGI atuou na produção e a análise de informação estratégica, resultando uma economia de recursos na ordem de R\$ 15,7 bilhões gerada pelo Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI), em virtude evidência que sinalizaram irregularidades dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) (SAGI, 2019).

Em 2018, Osmar Terra saiu do MDS e o Ministério foi assumido por Alberto Beltrame²⁵ até o final do governo Temer. Nesse momento, a empreitada de ajuste fiscal de Temer foi aprofundada com a eleição de Jair Bolsonaro na presidência, com uma agenda ultra neoliberal, expressa no seu plano de governo “O Caminho da Prosperidade”, documento em que afirma ideários conservadores da sociedade brasileira, o Governo Bolsonaro fazia sua oposição às políticas sociais, montando uma equipe de governo alinhada a essa lógica, a gerir o país a partir de 2019. Foi quando Osmar Terra retornou ao MDS, reencontrando-se com Vinícius Botelho, ainda secretário desde que Terra o havia indicado em 2016.

A gestão de Terra voltou a estabelecer mudanças significativas na configuração institucional, com o Decreto N° 9.674 de 2019, que aprovou a seguinte organização para o Ministério da Cidadania (MC), sucessor do MDSA:

²⁵ Graduado em Medicina (1992) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestre em gestão de sistemas de saúde (2002) pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

Figura 5 – Estrutura organizacional do MC (2019-2020)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesta configuração, o MC incorporou parte das políticas de Renda e Cidadania, Assistência Social, Inclusão Social e Produtiva, Urbana e Rural, Promoção do Desenvolvimento Humano, Cuidados e Prevenção às Drogas na Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, isto é, rebaixou o antigo MDS/MDSA a uma secretaria que passou a dividir as atenções da pasta com Articulação e Parcerias, Esporte e Cultura e a própria SAGI. Esta, por sua vez, teve sua estrutura alterada ao absorver o Departamento do Cadastro Único, antes vinculado à Renda e Cidadania.

Institucionalmente, o superministério significou um inchaço do órgão da administração pública responsável pelas políticas para o desenvolvimento social, que passara a dividir atenções com outras políticas. Isso implicou, inclusive, um rol ainda maior para que a SAGI pudesse produzir informações sobre, por exemplo, a implementação da Lei Rouanet e do Programa Bolsa Família (SAGI, 2021). Assim, a Secretaria foi chamada a acompanhar uma série de novas políticas com as mesmas condições objetivas, seguindo o rumo da agenda vigente à época.

Osmar Terra encerrou seu segundo ciclo à frente do Ministério em 2020, quando foi substituído por Onyx Lorenzoni²⁶, em fevereiro daquele ano. O novo ministro do MC, pessoa de confiança do presidente Jair Bolsonaro, foi responsável por coordenar a equipe de transição para o seu governo, onde ocupou o cargo de ministro-chefe da Casa Civil entre janeiro de 2019 a janeiro de 2020.

O novo ministro indicou Marcos Paulo Cardoso Coelho da Silva²⁷, em agosto de 2020, para o cargo de secretário da SAGI. O noticiário à época colocou o MDS e a SAGI para reforçar a relação de confiança entre os gestores ao recuperar que Marcos Paulo já havia substituído outra figura de confiança do ministro, José Vicente Santini, demitido da Casa Civil após usar um avião da Força Aérea Brasileira (FAB) (METRÓPOLES, 2022).

O perfil dos gestores confirma a ruptura ocorrida nos anos anteriores, em que os atores tecnicamente capacitados deram lugar a outros engajados na vida política, mas que não necessariamente são vinculados organicamente a instituições de naturezas semelhantes às que passaram a comandar.

Dito isso, a equipe de Onyx é mais uma a trabalhar na reorganização ministerial, desta vez, efetivada por meio do Decreto N° 10.357 de 2020:

²⁶ Possui formação em medicina veterinária (1975) e experiência em cargos políticos como Deputado Federal. A indicação de Lorenzoni ao Ministério gerou polêmicas, pois o mesmo admitiu ter recebido R\$ 300 mil de propinas da JBS, em um esquema de caixa 2, durante as campanhas eleitorais de 2012 e 2014, conforme noticiado pela Carta Capital (2021).

²⁷ Bacharel em Direito pelo Uniceub e pós-graduado em Ciências Criminais pela Universidade do Amazonas, Silva é ex-delegado da Polícia Federal (PF) e havia sido o N° 2 da Casa Civil quando Onyxera ministro da pasta.

Figura 6 – Estrutura organizacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2020-Atual)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Como uma das principais implicações da normativa, a SAGI foi transferida para o rol de órgãos de assistência imediata e direta ao MC, mais distante das secretarias finalísticas e mais próxima do gabinete do ministro, fazendo com que a SAGI fosse demovida da posição institucional que lhe garantiu, ao longo da sua trajetória, um papel de destaque. Contudo, a Secretaria volta a ter configuração anterior, sem o Cadastro Único para programas sociais, que passa a constituir uma secretaria específica

No ano de 2020, com os desafios impostos pelo novo coronavírus, a SAGI atuou no enfrentamento à pandemia desenvolvendo ações relacionadas à auditoria interna do Auxílio Emergencial (AE), com foco na apuração de indícios de irregularidades na concessão do benefício, sendo a sua principal frente de atuação até o fim do ano e o início do ano seguinte (SAGI, 2021).

No ano seguinte, exatamente um ano após assumir o MC, Onyx foi conduzido para o Ministério do Trabalho e Previdência. Com isso, João Roma assume o MC, mantendo-se no cargo até então. O atual ministro iniciou sua vida pública em 2018 para como deputado federal, representando o estado da Bahia e se por pautas como o Marco Legal das Startups, a Reforma Tributária, agricultura, inclusão digital e outras. Em abril do mesmo ano, Roma indicou Ronaldo França Navarro²⁸ para chefiar a SAGI, com trajetória profissional na área militar.

Dentre as principais ações realizadas pela SAGI em 2021 estão as pesquisas “Tempo, custo e deslocamento: um estudo sobre o acesso aos serviços de cadastramento e atualização de registros do Cadastro Único no Nordeste brasileiro”, pesquisa sobre o PAA e demais estratégias de incentivo à avaliação e da gestão e impacto do programa, e pesquisa sobre Integração do Cadastro Único com Cadastro Nacional e Endereços para fins estatísticos. Ademais, inaugura-se a série “Monitoramento SAGI: de olho na Cidadania”, havendo a publicação de 5 números naquele ano, com temas sobre o perfil dos beneficiários do AE e a atuação das Políticas de Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional no enfrentamento da pandemia (SAGI, 2022).

O contexto atual, mais uma vez, repete uma tendência observada nos últimos anos: gestores do MC/SAGI, conduzidos ao cargo a partir das articulações políticas e com pouca ou nenhuma competência técnica ou experiência exigidas para os cargos que ocupam. Alinhados ao projeto neoconservador que detém o poder no país, os novos atores institucionais implementam uma agenda que dá uma nova roupagem para o Ministério responsável pelas políticas para o desenvolvimento social e para a secretaria responsável pelo monitoramento, avaliação e gestão da informação.

A SAGI parece sair de uma postura inovadora no campo da gestão pública no Brasil e tende a se colocar em uma posição que ainda não tinha assumido, uma vez que passou a operar ações que se aproximam de fiscalização e auditoria, contrariando um pressuposto básico da sua Política de Monitoramento e Avaliação instituída anos antes, como se verá no capítulo seguinte.

²⁸ É graduado no Curso de Comando e Estado-Maior (2001) e possui mestrado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (2006) pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).

4. TRAJETÓRIA DA POLÍTICA MONITORAMENTO DE AVALIAÇÃO DA SAGI

Este capítulo apresenta a Política de Monitoramento e Avaliação desenvolvida pelo MDS/MDSA/MC, cujo responsável pela sua coordenação é a SAGI. A seguir, aborda-se os documentos normativos que instituem essa política, esmiuçando-se os princípios e valores de avaliação construídos pela instituição e a sua proclamada nova visão, fruto das inflexões oriundas do golpe de 2016.

4.1 A Política de Monitoramento e Avaliação da SAGI

O marco inicial da elaboração da Política de Monitoramento e Avaliação do SAGI foram as discussões no GTMA que se direcionaram para a demanda de desenvolvimento de uma agenda de pesquisas, análises metodológicas e indicadores para o aperfeiçoamento das políticas para o desenvolvimento social. Desse modo, como fruto dos debates nesse grupo, foi regulamentada a primeira Política de Monitoramento e Avaliação da SAGI pela Portaria Nº 329, de 11 de outubro de 2006 do então MDS, na gestão de Patrus Ananias.

O documento instituiu que a política deve ter como objeto a análise dos processos, produtos e resultados referentes aos programas e ações executados ou financiados pelo Ministério. Nesse sentido, essa política estabelece que são consideradas ações de avaliação qualquer estudo ou pesquisa referente aos programas e ações que tenha um dos seguintes objetivos:

- I – análise da implementação de programas e ações;
- I – análise de resultados imediatos dos programas e ações;
- III – análise de impactos ou efeitos dos programas e ações;
- IV– análise da eficiência, da equidade, da eficácia ou da efetividade de programas e ações;
- V – análise do perfil dos beneficiários dos programas e ações;
- VI – elaboração de diagnósticos de perfil da demanda;
- VII – avaliação da satisfação de beneficiários/usuários;
- VIII – avaliação da qualidade dos serviços prestados;
- IX – Elaboração de estudos de “linha de base (BRASIL, 2006).

O documento assinala, ainda, que, dentre as ações de avaliação, aquelas a que se referem os incisos III, IV, VII e VIII do Art; 4º, serão realizadas, preferencialmente, em parceria com universidades e instituições de pesquisa. Também demarca que ações de avaliação possuem natureza e objetivo distintos das ações de fiscalização e auditoria, com as quais não se confundem. Afasta-se, assim, de concepções gerenciais sobre monitoramento e avaliação, reconhecendo essas ações como ferramentas específicas do processo de gestão das políticas públicas.

Para tanto, a política define seus princípios como *ética, transparência, imparcialidade e isenção*. Assim, nota-se que o Ministério se alinha aos Princípios das Estatísticas Oficiais²⁹, criadas pela Comissão Estatística das Nações Unidas e aprovadas na ONU, em 2014, que se aplicam a todos os integrantes do Sistema Estatístico Nacional (JANNUZZI, 2014).

Do ponto de vista organizacional, a definição e execução de todas as ações de monitoramento e avaliação são pautadas pelos princípios de *cooperação, articulação e integração entre os órgãos internos* do MDS (MDS, 2016). Desse modo, surge a noção de troca e cooperação interinstitucional que representa um salto em relação a cultura de avaliação que tinha no Brasil e estrutura-se uma política de relacionamento horizontal entre a estrutura responsável pelas ações de monitoramento e avaliação e as secretarias que executam as políticas, assim como sugere-se o próprio posicionamento institucional da SAGI. Essa relação materializa-se, inclusive, a partir da abertura que se deu para as demais secretarias realizarem avaliações, não cabendo somente à SAGI.

Esses princípios e diretrizes organizacionais constroem os valores acerca da avaliação do Ministério, que se coadunam em dois blocos. No primeiro, tem-se a *Confiança externa e autonomia*, que estão interligados. Nesse sentido, a SAGI

²⁹ São os 10 Princípios Fundamentais da Estatísticas Oficiais: I) Relevância, imparcialidade e igualdade de acesso; II) Padrões profissionais e ética; III) Responsabilidade e transparência; IV) Prevenção do mau uso dos dados; V) Eficiência; VI) Confidencialidade; VII) Legislação; VIII) Coordenação nacional; IX) Uso de padrões internacionais e X) Cooperação internacional.

superou a concepção dicotômica entre avaliação interna e avaliação externa. Paradoxalmente, a posição do órgão, hierarquicamente igual e na mesma instituição de governo das estruturas avaliadas, faz com que a SAGI tenha o distanciamento necessário para não sofrer pressões sobre o direcionamento dos seus resultados. Por outro lado, está próxima o bastante para acumular conteúdo e saberes relacionados aos programas de desenvolvimento social do período (FERRARESI, 2016).

O segundo bloco reúne a *cooperação e confiança institucional*, que deve advir da credibilidade da importância da avaliação e da qualidade técnica das avaliações da SAGI, construídas a partir de um corpo técnico qualificado e de uma gestão reconhecida pela sociedade. É, pois, justamente essa credibilidade que permite a cooperação com diferentes órgãos e segmentos da sociedade, sendo o motor para parcerias por meio de avaliações mistas, a combinar vantagens de uma análise interna com a avaliação externa (FERRARESI, 2016).

Sob a gestão de Alberto Beltrame, em 2018, essa política ganhou uma nova versão, regulamentada pela Portaria Nº 2.227, de 6 de junho de 2018, que dispõe sobre os princípios para as ações de avaliação realizadas no âmbito do Ministério e cria-se o selo de qualidade técnica da SAGI. Cabe destacar que a normativa não significa, necessariamente, um retrato ou um marco divisor para a política naquele ano, revelando-se, na verdade, um produto do acúmulo das avaliações realizadas e dos acontecimentos políticos ocorridos ao longo dos anos.

Conforme o documento, são consideradas ações de avaliação aquelas que visam pesquisar planos, políticas, programas, projetos, serviços e ações sob os aspectos: I - do arcabouço teórico que justifica o desenho de determinada política (avaliação *ex ante*); II - da implementação e da gestão; e III - dos resultados e impactos dos programas e ações (avaliação *ex post*).

Nessa atualização, a nova visão do Ministério, a partir do acúmulo da trajetória de avaliação da SAGI, tem uma noção mais ampla sobre a própria avaliação. Se antes a noção de avaliação estava calcada nas avaliações de processo, a nova política alarga o entendimento ao reconhecer a relevância das avaliações antes e depois da implementação das políticas.

Além disso, acrescenta que toda pesquisa de avaliação visa responder a pelo menos uma pergunta específica relativa a uma das políticas do Ministério. Percebe-se que, ao longo da essa vinculação, à uma pergunta de partida, essa ideia aproxima as avaliações cada vez mais das pesquisas acadêmicas, a revelar o potencial das avaliações para a produção de informações que sirva não só para o aperfeiçoamento das políticas públicas, mas também como produtoras de conhecimento científico sobre as políticas públicas.

Sobre os princípios, a política sinaliza que, além dos mandamentos constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, todas as ações de avaliação deverão seguir os princípios:

- I - da ética e da transparência;
- II - do sigilo e da proteção da intimidade dos pesquisados; III - da imparcialidade da avaliação;
- IV - da objetividade;
- V - da cooperação técnica e do intercâmbio; e
- VI - da metodologia sólida e adequada, alinhada com as melhores práticas científicas reconhecidas pela comunidade acadêmica nacional e internacional (BRASIL, 2016).

Dessa vez, a política apontou como princípios aquilo que na versão anterior também era considerado diretrizes, acrescentando a isso o rigor metodológico das avaliações. Repete-se, ainda, o entendimento de que todas as secretarias têm a prerrogativa de avaliar planos, programas e projetos relativos à sua política, direta ou indiretamente, para fins de planejar, orientar, acompanhar e aperfeiçoar planos, políticas, programas, projetos, serviços e ações no seu âmbito de atuação (MDS, 2018).

Entretanto, fica instituído o selo de qualidade da SAGI, denominado Quali-SAGI, que passa a certificar as avaliações internas consideradas tecnicamente validadas pela secretaria, com base em critérios objetivos, que identificam problemas 'sanáveis' no âmbito dos serviços, programas, projetos e políticas sob a alçada dessa Secretaria.

De modo geral, o desenvolvimento de uma Política de Monitoramento e Avaliação, como a do Ministério, significa um grande avanço para a gestão pública

brasileira, na medida em que institucionaliza e regulamenta práticas outrora desconsideradas pelos tomadores de decisão. Entretanto, ao mesmo tempo em legítima essas práticas, impõem uma reflexão sobre a concepção e os usos da avaliação em diferentes contextos.

4.2 O modelo de avaliação da SAGI

O modelo de avaliação desenvolvido pela SAGI ao longo dos anos demandou um arcabouço conceitual mínimo e comum sobre avaliação e monitoramento. Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006), atores relevantes na trajetória da SAGI, em publicação institucional em parceria com a UNESCO intitulada “O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil”, descrevem com riqueza de detalhes como a política de monitoramento e avaliação do Ministério, operada pela SAGI, se constituiu.

Essa política precisou ser concebida a partir de subsistemas específicos de monitoramento e avaliação. Para tal, demandou-se a resolução de algumas demandas internas, pois, “a montagem do sistema exigiu a estruturação de uma base de dados, a construção de indicadores dos programas e o desenvolvimento de ferramentas informacionais para o tratamento da informação” (p. 27).

Brasileiro (2012) sintetiza as demandas a serem solucionadas para a efetivação da política de monitoramento e avaliação da SAGI:

“Estruturação da base de dados – como os dados operacionais dos programas sociais do MDS não eram integrados, foi necessário realizar um levantamento a fim de verificar que dados estavam disponíveis e sua localização;

Desenvolvimento de ferramentas – a Matriz de Informação Social constituiu a ferramenta núcleo do subsistema de monitoramento da SAGI. A principal característica dessa ferramenta é ter sido construída de modo a acompanhar a implementação descentralizada dos programas sociais;

Construção de indicadores – os autores ressaltam que um dos nós críticos para a produção de indicadores confiáveis é o fato de os dados primários

serem alimentados por fontes sobre as quais a SAGI não tem governabilidade” (p. 58).

Realizado tal esforço inicial, Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006), indicam que foi preciso uma definição e um acordo sobre o que se estava entendendo por monitoramento e avaliação. Especificamente sobre avaliação, partem do seguinte entendimento:

A avaliação costuma ser realizada por meio de estudos específicos que procuram analisar aspectos como relevância, eficiência, efetividade, resultados, impactos ou a sustentabilidade de programas e políticas, segundo aquilo que foi definido em seus objetivos. Seu objetivo é melhorar as atividades em andamento e dar subsídios para o planejamento, a programação e a tomada de decisões futuras (p. 23).

Assim, o subsistema de avaliação da SAGI foi concebido, nessa época, como um mecanismo de qualificação das ações para o desenvolvimento social do Ministério a fomentar pesquisas avaliativas conforme a demanda da política. Logo, é a particularidade do próprio objeto (política a ser avaliada) que indica a metodologia mais adequada para sua avaliação. Contudo, antes dessa etapa, leva-se em consideração o tempo e os recursos disponíveis. Uma vez tomada a decisão sobre realização da pesquisa, a SAGI encaminha uma série de procedimentos (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUSA, 2006).

O processo de avaliação inicia-se com a discussão dos aspectos a serem avaliados na pesquisa junto à secretaria finalística. Após isso, a SAGI elabora o *Termo de Referência (TOR)*, que estabelece termos técnicos e jurídicos para a elaboração da pesquisa. Em seguida, se for o caso, o TOR é encaminhado ao órgão de cooperação internacional para sua validação. O passo seguinte é a elaboração de um edital público para *contratação* de Instituição Executora – IE – (universidade, institutos de pesquisa público ou privado e afins). Após a escolha da IE, a partir dos critérios do edital, realizaram-se *reuniões/definições* importantes sobre a avaliação e disponibilizaram-se dados básicos à realização da pesquisa (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUSA, 2006).

Em seguida, oficializada a parceria, a SAGI inicia o processo de *acompanhamento* dos estudos. Os técnicos da SAGI participam de todas as etapas de realização do estudo. Estão presentes na definição do desenho, com destaque à metodologia e dialogam com a IE sobre a escolha da amostra e instrumentos. Procuram, ainda, realizar incursões ao campo de pesquisa para dialogar com os usuários das políticas, constituindo um momento de troca e aprendizado para os envolvidos no processo. Além disso, os representantes da SAGI participam de reuniões para a elaboração dos relatórios parciais.

Por fim, inicia-se a produção dos *resultados finais*, momento em que a IE realiza reuniões com os gestores das políticas para alimentar os programas com novas informações. Após isso, promove-se a *divulgação dos resultados*, quando Ministério organiza seminários abertos ao público externo para sua divulgação. Trata-se da fase em que também se realizam as *publicações* através dos Cadernos de Estudos e documentos similares, relatórios de pesquisa, artigos científicos e livros relativos ao estudo realizado. Finalmente, há a disponibilização dos microdados, que são enviados ao Consórcio de Informações Sociais (CIS) e disponibilizados ao grande público e aos gestores no site da SAGI (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUSA, 2006).

De forma a sintetizar o modelo ou processo de avaliação desenvolvido pela SAGI, apresenta-se uma síntese, elaborada por Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006):

Quadro 1 – Modelo de avaliação da SAGI.

1 – Discussão	2 – Termo de Referência	3 – Contratação
SAGI/SF <ul style="list-style-type: none"> Definição da avaliação a ser realizada Relevância do estudo proposto 	SAGI/SF <ul style="list-style-type: none"> Elaboração do TOR pela SAGI Revisão do TOR pela SF 	Órgão de Cooperação Internacional <ul style="list-style-type: none"> Aprovação do TOR Contratação da instituição executora (IE) que apresentar melhor projeto
4 – Reunião/ Definições importantes	5 - Acompanhamento	6 - Resultados Finais
SAGI/SF/IE <ul style="list-style-type: none"> Definição de questões relevantes para o estudo Disponibilização dos dados necessários para a realização da pesquisa 	SAGI/IE <ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento dos instrumentos de pesquisa Visitas ao campo Avaliação e aprovação de relatórios parciais e do relatório final 	SAGI/SF/IE <ul style="list-style-type: none"> Recomendações da avaliação (IE) Reuniões com os gestores Retroalimentação dos Programas
7- Divulgação dos Resultados	8 - Publicações	9 – Disponibilização dos microdados
SAGI/SF/IE <ul style="list-style-type: none"> Apresentação dos resultados finais ao MDS Seminários abertos ao público externo 	SAGI <ul style="list-style-type: none"> Cadernos de estudos Relatórios de pesquisa Livros 	SAGI <ul style="list-style-type: none"> Envio dos arquivos dos microdados das pesquisas para o CIS
<ul style="list-style-type: none"> SAGI = Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação SF = Secretaria Finalística IE = Instituição Executora CIS = Consórcio de Informações Sociais 		

Fonte: Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006).

O modelo desenvolvido pela SAGI caracteriza-se como misto, uma vez que se apropria de vantagens de avaliações internas, como o conhecimento dos programas, a capacidade de diálogo e trânsito com os gestores dos programas, maior compreensão sobre a cultura organizacional e sobre a dinâmica da tomada de decisão e, ao mesmo tempo, bebe das avaliações externas, quando se utiliza de avaliadores

não pertencentes à estrutura do MDS, o que pressupõe maior autonomia, credibilidade externa e possibilidade de trazer conhecimento específico em determinadas metodologias (SAGI, 2016).

Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) asseveram que esse modelo de avaliação, desenvolvido e aperfeiçoado ao longo dos anos por técnicos e gestores da SAGI, cumpre o papel de agregar qualidade à gerência e ao desempenho dos programas com base em informação e análise de dados, ao mesmo tempo em que solidifica institucionalmente - e fora também - uma cultura de transparência e *accountability*³⁰ na administração pública.

No entanto, ainda para ara Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006), o motivo dessa estratégia ser bem-sucedida foi:

[...] devido à decisão de formar uma equipe enxuta e qualificada, multidisciplinar e com suficiente experiência em pesquisa não apenas para saber o que se queria contratar, mas também com conhecimento teórico e metodológico para avaliar os produtos entregues. Uma gestão não-burocrática, flexível e centrada no reconhecimento das capacidades individuais, autonomia e responsabilidade da equipe foi decisiva para a produção de um conjunto significativo de pesquisas, ferramentas, publicações, cursos, em um período de tempo tão curto (p. 44).

Logo, a partir dessas condições institucionais, a SAGI desenvolveu um modelo de atuação próprio, formulando, inclusive, uma rotina de procedimentos que aqui tem se chamado de processo de avaliação, que vai desde a definição do problema à elaboração dos termos de referência de pesquisas, contratação, acompanhamento, divulgação e publicação regular dos resultados.

Esse marco fez com que a SAGI desenvolvesse institucionalmente um lugar no campo da avaliação, que é de contratante de serviços. Muito embora os técnicos participem de todos os momentos do processo, a execução direta das pesquisas não foi assumida. A partir das contratações, obteve pelo menos três tipos

³⁰ De acordo com Helman e Jannuzzi in Madeira (2016): “Accountability pode ser entendida como a obrigação permanente de prestar contas sobre o uso de recursos públicos, os resultados alcançados (desempenho), e os critérios de decisão utilizados. Desempenho significa realizações reais medidas em relação às metas, padrões e critérios definidos. Medir o desempenho é monitorar e avaliar os resultados de uma política, plano, programa, projeto ou ação, e verificar seu progresso em relação às metas preestabelecidas” (p. 84).

de ganho: de escala, diversidade e qualidade (Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa, 2006).

Depreende-se daí que o grande salto da SAGI foi o de fomentar avaliações numa perspectiva cada vez mais sólida em direção a produzir um conhecimento científico e, ao mesmo tempo, acumular conhecimento relevante à qualificação das ações das políticas sociais. Logo, a estratégia desenvolvida encaminhou o desenvolvimento do campo de avaliação de políticas públicas, na gestão pública, a partir do estímulo à realização de pesquisas por instituições de pesquisas das mais variadas. Mas, esse esforço da SAGI vai muito além do aparente: mais do que uma secretaria-meio, constituiu-se, em verdade, uma grande difusora da avaliação no país.

Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006), assinalam, ainda, que o modelo de avaliação foi desenvolvido e aperfeiçoado ao longo dos anos pelos técnicos da SAGI com o fito de cumprir sua função de atividades-meio e de posicionamento horizontal no Ministério. Contudo, algumas pesquisas, como as de avaliação de impacto do Bolsa Família, por exemplo, alçaram à secretária a um patamar de destaque não imaginado inicialmente, graças ao seu *modus operandi* diferenciado em avaliação dos demais órgãos da administração pública federal. Cabe, então, enfatizar o lugar central que a SAGI foi assumindo na institucionalização do monitoramento e a avaliação no país, de modo a induzir uma dimensão técnica inédita à avaliação, levando ao aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas sociais.

4.3 A nova visão de avaliação da SAGI

A proclamada “nova” visão de avaliação da SAGI, a romper como o modelo construído e consolidado ao longo dos anos, é um reflexo das transformações institucionais decorrentes do golpe de 2016. A implementação da agenda do governo Michel Temer mergulhou o país em recuos e contrarreformas, em especial, no que tange os direitos sociais. Pode-se de forma sintética citar: a entrega do pré-sal ao capital estrangeiro; a reforma trabalhista e terceirização irrestrita; reforma do ensino médio; PEC 55/241, que congelou os gastos públicos com saúde educação por 20

anos e o desmonte das demais políticas públicas com vistas a reprodução das desigualdades sociais (SILVA, 2018).

Acordado com essa agenda, Vinícius Botelho e sua equipe sinalizam a mudança nos rumos em umas das primeiras publicações do Cadernos de Estudos sob sua gestão. O Caderno N° 28, de 2017, advoga a pertinência da avaliação de impacto como “ferramenta estratégica para o desenho e aprimoramento de programas sociais”. Sustenta que, para tomar decisões consistentes, é necessário ter evidências científicas sobre os efeitos das ações. Por isso, uma avaliação há de considerar impactos positivos aos beneficiários, sem confundir causalidade com correlação, a fim de melhor aferir os efeitos de um programa ou política. Assim, somente a partir de tal rigor metodológico, pode-se chegar a evidências que conduziram às certezas (BRASIL, 2017b).

É a partir desse número, que os Cadernos de Estudos demarcam uma perspectiva metodológica, ao alertar que “desde julho de 2016, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social (SAGI/MDS) tem passado por uma série de mudanças na área de avaliação (BRASIL, 2017b, p. 7). Informa, ainda, que “a publicação foi redirecionada para que reflita a posição institucional da SAGI sobre os temas abordados”. Assim, os artigos publicados deixam de ser “autorais” e passam a focar em “evidências científicas e menos baseados em opiniões” (BRASIL, 2017b). p. 12). Desse modo, a publicação intenciona ser um verdadeiro manual para responder: Por que fazer Avaliação de Impacto de Programas Sociais? Como fazer Avaliação de Impacto de Programas Sociais? (BRASIL, 2017b).

Desse modo, nota-se a consolidação de uma perspectiva de ciência calcada às Ciências Naturais, alicerçada na imparcialidade (neutralidade), objetividade e na relação de causa e efeito, a fim de alcançar uma verdade absoluta e metodologicamente válida de forma universal, que concebe a avaliação de forma isolada, fragmentada, a partir de aspectos como a gestão, implementação e os impactos, sem preocupar-se com a trajetória de uma política ou programa como um todo.

Destarte, ao se considerar a relevância que a SAGI tem, como o maior órgão da Administração Pública Federal dedicado ao monitoramento e avaliação de Políticas Públicas no país, nota-se que vem se estruturando, desde 2016, uma perspectiva de avaliação que transcende as políticas sob a responsabilidade do MDS. Tem-se, então, um modelo de referência institucional, chancelado por um selo, tal qual o ‘padrão ouro’ das avaliações internacionais.

Em que pese os avanços alcançados pela avaliação no âmbito do MDS enquanto ferramenta de aprendizado institucional e de fortalecimento das suas Políticas Públicas, o atual contexto político do Governo Bolsonaro de restrição de gastos e de ataques à ciência e à produção de informações confiáveis, a SAGI vive um processo de ressignificação do que fora construído na sua trajetória até então.

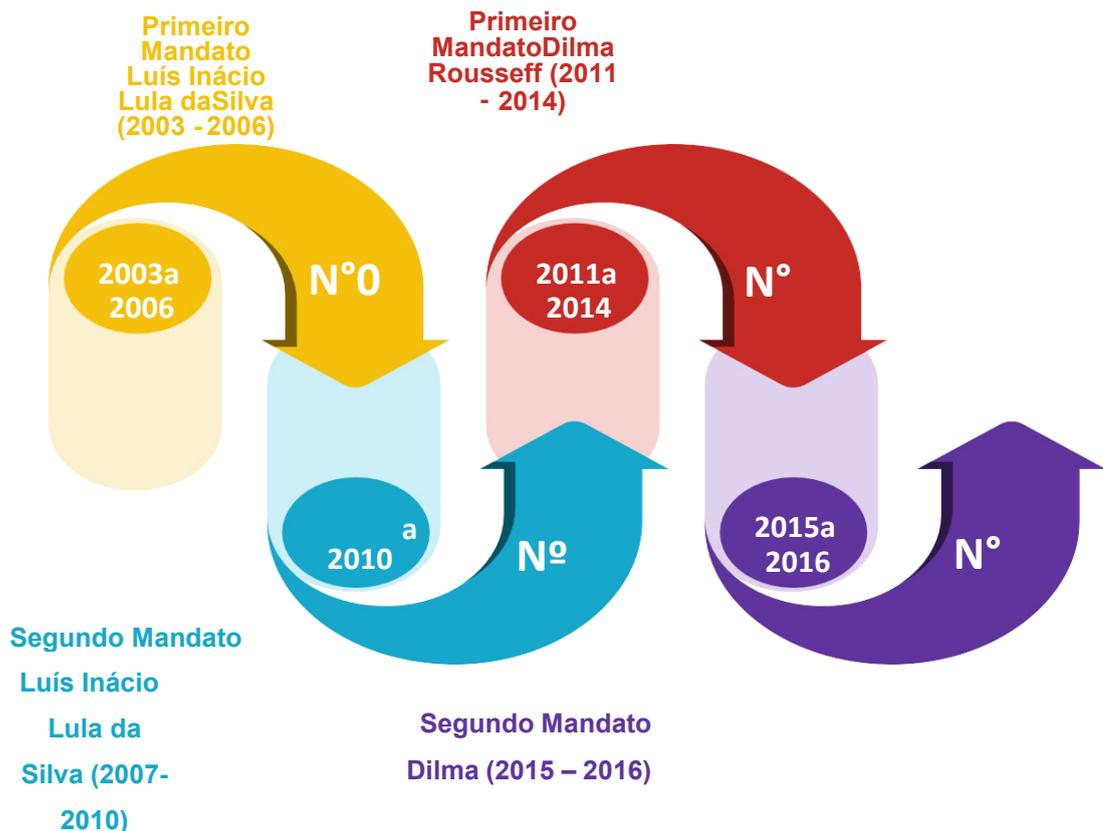
Em verdade, viria à tona a discussão sobre os usos da avaliação e a legitimidade das pesquisas somativas³¹, a partir da apropriação da avaliação como mecanismo de controle, fiscalização e ajuste fiscal, a chancelar uma série de recuos que fragilizam as políticas para o desenvolvimento social. Nesse contexto, surgiria, inclusive, a defesa da primazia de uma metodologia de avaliação mais econômica, rápida e eficiente a partir do conteúdo das avaliações realizadas.

³¹ Boullosa (2020), com base em Scriven (1967), alega que existem diferentes caminhos para compreendermos as meta-avaliações, que são formativas ou somativas: “As primeiras estariam voltadas para melhorar a qualidade do desenho das avaliações (...) Já as avaliações de tipo somativo estariam voltadas à mensuração ou à validação qualidade de avaliações já realizadas” (p. 27).

5. ANÁLISE DO CONTEÚDO DAS AVALIAÇÕES DA SAGI

Neste capítulo, realiza-se uma análise dos Cadernos de Estudos da SAGI, especificamente, os números 5 (2007), 13 (2010), 16 (2014) e 27 (2016). A escolha por essas publicações se deu por elas realizarem a síntese das informações sobre as pesquisas de avaliação de políticas e programas sociais realizadas pelo Ministério, indicando o caminho trilhado pela política de avaliação da secretaria ao longo dos anos. Na sequência, apresenta-se uma figura que situa a trajetória dos Cadernos Síntese, que correspondem aos diferentes mandatos presidenciais e indicam uma tendência, também, de *accountability*:

Figura 7 - Trajetória do lançamento dos Cadernos de Estudos Sínteses das Avaliações da SAGI sobre políticas e programas do Ministério:



Fonte: Elaborado pelo autor.

Isso posto, a análise realizada produziu quadros sínteses dos Cadernos, nos quais as avaliações foram classificadas conforme os seguintes aspectos: I) Avaliações realizadas conforme cada política do Ministério; II) Momento das avaliações conforme o ciclo das políticas públicas; III) Atores responsáveis pela execução das avaliações e IV) Metodologia utilizada nas avaliações. Os itens a seguir apresentam esses quadros sínteses produzidos a partir da análise dos Cadernos mencionados, conforme essa classificação.

5.1 Avaliações realizadas conforme cada política do Ministério

Como visto ao reconstruir a trajetória institucional da SAGI, o conjunto de políticas avaliadas pela SAGI foi se modificando ao longo da sua trajetória. Foram realizadas avaliações nas áreas de Renda e Cidadania, Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional e Inclusão Produtiva e, ainda, estudos transversais a estas políticas. Soma-se a esse conjunto Pesquisas de Opinião sobre o então MDS.

A seguir, apresenta-se o quantitativo das avaliações realizadas conforme as políticas do Ministério em cada um dos Cadernos Síntese:

Tabela 1 – Avaliações realizadas conforme cada política do Ministério

	Caderno 5 (2004-2006)	Caderno 13 (2006-2010)	Caderno 16 (2011-2014)	Caderno 23 (2015-2016)
Áreas				
Renda e Cidadania	5	4	23	6
Assistência Social	7	13	11	13
Segurança Alimentar e Nutricional	14	13	16	10
Pesquisas de Opinião sobre o MDS	2	0	0	0
Articulação para a Inclusão Produtiva	-	2	6	5
Temas Transversais	0	4	19	0
Total	28	36	75	34

A análise das avaliações realizadas conforme as áreas programáticas do

Ministério ao longo do tempo revelam um histórico de prevalência, do ponto de vista quantitativo, de dedicação às pesquisas sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, que somam o total de 53 avaliações durante o período analisado.

Pode-se atribuir esse protagonismo à agenda governamental do primeiro mandato de Lula, que elegeu o combate à fome como meta prioritária da sua gestão³². Assim, a principal frente de atuação para o cumprimento dessa meta foi o Programa Fome Zero, criado em 2003, que, em tese, substituiu o PCS, remanescente do período FHC. Segundo Aranha (2010), as ações decorrentes dessa nova estratégia consistiram no fomento “à produção, comercialização e conservação de alimentos, educação alimentar, geração de emprego e renda, distribuição de terras e crédito para a produção rural” (p. 48).

Esse discurso foi construído, também, a partir dos dados da PNAD de 2004, que deram visibilidade maior ao já conhecido problema da fome no Brasil. Como resposta a tal problemática, formulou-se a Lei N° 11.346/2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Outro marco importante na trajetória dessa política foi o Mapeamento SAN, em 2009, realizado pela SAGI, que teve como objetivo fazer um levantamento da implantação da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em todos os municípios brasileiros.

Esses são importantes indicativos da prioridade dada pelo Governo Federal para as ações nessa área programática. Nesse sentido, as principais incluem avaliações do PAA, focando em temas tais como o perfil dos usuários de restaurante populares, bancos de alimentos, agricultura urbana e periurbana, ações de apoio às comunidades quilombolas e sobre Programa Cisternas.

Outra área de destaque foi a da Assistência Social, que teve 44 avaliações realizadas. Essas pesquisas coadunam-se, contextualmente, com a implementação da PNAS, em 2004, que criou o SUAS, por meio da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS, de 2008, e da Norma Operacional

³² De acordo com Aranha (2010): “Desde o período de transição o futuro governo do presidente Lula envolveu diversos atores, nacionais e internacionais, para transformar a meta de zerar a fome em ações práticas no âmbito do governo. Foram avaliadas as formas de como as organizações poderiam apoiar a operacionalização do programa 15 e debatidos diversos temas prioritários para uma primeira agenda: agricultura familiar; arranjos institucionais; cadastro único dos programas sociais; formatação de um conselho; convivência com a seca; Direito Humano à Alimentação; educação alimentar; fundo contra a pobreza; gênero; microcrédito; políticas nutricionais; agricultura familiar; participação da sociedade civil” (p. 79).

Básica do SUAS, em 2012, que promoveram a expansão das ações de Assistência Social no país, operando um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais de combate às desigualdades sociais no país. As avaliações nessa área se concentram no BPC, no Programa de Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual e no PETI.

Ademais, em 2011, foi criado pelo Governo Federal o Plano Brasil sem Miséria, com o objetivo de superação da extrema pobreza no país até 2014. Constituindo-se como uma das principais políticas do governo Dilma na área do desenvolvimento social, o plano estruturou-se nos seguintes eixos: I) garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; II) acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e III) inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres (ARANHA, 2010).

Em decorrência disso, ganharam destaque na agenda governamental os programas voltados para a Renda e Cidadania, que tiveram maior representação quantitativa nos Cadernos justamente entre 2011 e 2014, quando se realizaram 23 avaliações, o que significou, proporcionalmente, mais que o dobro das pesquisas realizadas até então. Contudo, são emblemáticas ao longo desse período a 1ª e 2ª rodadas de avaliação do PBF, as quais foram realizadas respectivamente em 2005 e 2009, consistindo nas duas das maiores avaliações fomentadas pela SAGI em termos de investimento, amostra e tempo investido até então. Também impulsionadas pelo Brasil sem Miséria, chamam atenção as avaliações dos programas para a Inclusão Produtiva, política que só foi incorporada à estrutura do Ministério em 2010, um ano antes do plano. Mesmo assim, no seu ano de criação, foram realizadas 2 avaliações nessa área, vindo a ser realizadas mais 11 avaliações até 2016.

Registra-se, ainda, a iniciativa de avaliação das ações do próprio Ministério com a realização de pesquisas de opinião sobre os programas do então MDS e da opinião pública para avaliar as políticas e a imagem do Ministério, ambas realizadas em 2005. Entretanto, as iniciativas não tiveram continuidade e o processo de autoavaliação institucional não foi realizado novamente.

Na mão contrária, os temas transversais não apareceram na primeira síntese, entre 2004 e 2006, contudo, passam a figurar na síntese do período seguinte, entre 2007 a 2010, com 4 pesquisas. Mas é no Caderno N° 16 (2011 e 2014) que surge o maior quantitativo desses temas, a somar 19 avaliações, das quais destacam-

se as pesquisas sobre articulação do PBF e do BPC com os serviços oferecidos pelo SUAS, sobre o perfil nutricional de beneficiários do PBF moradores de favelas em Maceió – AL e sobre a apropriação, o uso e a representação das políticas de desenvolvimento social e combate à fome pelos agricultores familiares do semiárido nordestino e os deslocamentos nas estruturas e nas dinâmicas familiares (SAGI, 2014).

5.2 Avaliações realizadas conforme cada momento do ciclo das políticas públicas

Os diferentes contextos políticos e as respectivas demandas institucionais levaram a SAGI a avaliar as políticas no Ministério em diferentes momentos do ciclo das políticas públicas, que apesar das diferentes concepções, têm como estrutura base o diagnóstico, formulação, implementação e avaliação dos resultados.

Desse modo, elenca-se a quantidade de avaliações realizadas conforme seu momento no ciclo das políticas públicas em cada um dos Cadernos Síntese:

Tabela 2 – Avaliações realizadas conforme seu momento no ciclo das políticas públicas

	Caderno 5	Caderno 13	Caderno 16	Caderno 23
	(2004-2006)	(2007-2010)	(2011-2014)	(2015-2016)
Áreas				
Diagnóstico	7	8	25	11
Formulação	9	19	12	5
Implementação	5	5	17	5
Resultados	7	4	21	13
Total	28	36	75	34

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao se analisar o momento da realização das avaliações realizadas e sintetizadas nos 4 Cadernos elencados, percebe-se a prevalência de avaliações *ex-ante*, especialmente ao se recortar os resultados das duas primeiras sínteses (2004-2006 e 2007-2010). Desse modo, a SAGI, ainda nos seus anos iniciais, mostra seu posicionamento inovador em relação às demais experiências de avaliações de políticas públicas no país que, historicamente, costumam se alinhar a um espectro que reconhece a avaliação como a etapa final do tradicional ciclo de políticas públicas. Tal postura é inteiramente coerente com as demandas institucionais da SAGI, já que é responsável por monitorar e avaliar políticas muito recentes na trajetória das políticas sociais brasileiras, como o são as das Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional e Inclusão Produtiva, por exemplo. Assim, compreende-se porque as avaliações se direcionam para o diagnóstico de público-alvo, capacidade de gestão, contexto socioeconômico e análise de desenho de programas e propostas de projetos e inovações.

De modo geral, essas avaliações de caráter *ex-ante* adequam-se ao contexto de expansão e formulação de políticas sociais a partir de 2003. Além disso, outro aspecto relevante operado, sobretudo pelas avaliações diagnósticas, é a compreensão do público-alvo dessas políticas recém-criadas, já que problematizar e

compreender o fenômeno da pobreza e os ditos pobres³³ por tais políticas passa a ser central para dimensionar o funcionamento e os resultados das políticas que os elegem como foco principal (JANNZZI, 2014).

Nesse sentido, as avaliações da SAGI tratam das políticas que dialogam intersetorialmente com as ações do Plano Brasil sem Miséria, que vão engrossar o número de avaliações realizadas antes da implementação das suas ações entre 2011 e 2014. Desse modo, pode-se elencar os principais programas avaliados neste recorte específico: PAA – Leite, Programa de Cisternas, Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias, Programa Sentinela, PETI, Programa de Promoção da Inclusão Produtiva de Jovens, Próximo Passo, dentre outros.

Ao passo em que tais políticas são qualificadas antes mesmo da sua efetivação, posteriormente, avaliações sobre implementação e gestão de ações, processos e atividades e de resultados, impactos e custo-efetividade dos programas, portanto, *in-itineri* e *ex-post*, tendem, naturalmente a aumentarem em uma fase posterior, ainda que haja uma prevalência das avaliações *ex-ante*, entre 2011 e 2016, como revela a Tabela 2.

Se tomado como referência o período de vigência do Plano Brasil sem Miséria, nota-se que as avaliações atreladas às suas ações, já finalizadas, influenciaram no crescente aumento desse tipo de avaliação. Dentre essas, destacam-se avaliações sobre o BPC, PBF, CadÚnico e Centros e Serviços de Convivência para Crianças e Idosos.

Contudo, o contexto político-econômico e social em erupção no Brasil, em especial a partir de 2013, certamente influenciaram no aumento desse tipo de avaliação, no sentido de realizar um *accountability* frente à sociedade. Não à toa, esse foi o tipo de avaliação mais realizada entre 2015 e 2016, momento de forte instabilidade no poder federal. Esse é um tipo de avaliação centrada no valor de eficiência econômica por aqueles que advogam por um Estado menos protagonista (JANNUZZI, 2016). Jannuzzi (2021) defende que as avaliações devem se calcar nos valores constitucionais, em especial, no tocante à dignidade humana em detrimento de valores particulares que tecnocratas inserem na agenda pública.

Em suma, a trajetória metodológica das avaliações da SAGI evidencia um

³³ Para Bezerra (2015), a tendência contemporânea é que a políticas sociais assumem um caráter focalizado e seletivo “a fim de transformar estes indivíduos considerados incapazes em capazes e competitivos para fins de inserção social” (p. 297).

plano orientado para avaliar as políticas em todos os momentos possíveis, referenciando-se pelos objetivos da política e também os institucionais. Como adverte Jannuzzi *et al.* (2009, p. 127), essa é uma estratégia desde que “se organize um plano consistente de avaliação em todas as etapas do ‘ciclo de vida’ do programa, e que resista à tentação de ‘colocar a carroça antes dos bois’”. No contexto atual em que determinados valores hegemônicos cumprem a função de “adequação das políticas públicas às restrições fiscais”, é preciso “resgatar a legitimidade e a pertinência que os estatutos político-normativos conferem às políticas e programas” (JANNUZZI, 2021, p. 6).

5.3 Atores responsáveis pela execução das avaliações

Ao longo de sua trajetória, a SAGI estabeleceu uma política de contratações e parcerias, por meio do seu subsistema de avaliação, que possibilitou o diálogo com diversos atores, como as Universidades, Instituições de Pesquisa Públicas e Privadas, Pessoas Físicas e Organizações da Sociedade Civil.

Desse modo, sistematiza-se as avaliações conforme os atores responsáveis pela sua execução das avaliações:

Tabela 3 – Avaliações realizadas conforme atores responsáveis pela sua execução

	Caderno 15 (2004-2006)	Caderno 13 (2006-2010)	Caderno 16 (2011-2014)	Caderno 23 (2015-2016)
Áreas				
SAGI/MDS	1	2	10	3
Pessoa Física	0	6	5	2
Instituição Universitária	18	12	45	21
Empresa Pública de Pesquisa	2	5	5	6
Empresa Privada de Pesquisa	4	7	7	1
Cooperação - SAGI + Outras (s)	3	2	3	1
Organização Sem Fins Lucrativos	0	2	0	0
Total	28	36	75	34

Fonte: Elaborado pelo autor.

O modelo das avaliações fomentadas pela SAGI, que foi apresentado no capítulo anterior, indica que o uso de avaliações mistas envolve atores internos (técnicos, secretarias) e externos (IES 's, empresas de pesquisa públicas e privadas e etc.). Os dados da tabela acima mostram que, conforme previsto na política de monitoramento e avaliação instituída pelo Ministério, a SAGI tem atuado, preferencialmente, como contratante de avaliações.

Nesse sentido, o aspecto da contratação e parceria, preferencialmente, com universidades e instituições de pesquisa foi exercido ao longo da trajetória de avaliações da secretaria. A forte presença da academia nos estudos avaliativos da SAGI, já observada na primeira síntese, viria a ter mais incentivos a partir do lançamento de dois editais em parceria entre o MDS/SAGI, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

O primeiro Edital de N° 36/2010 escolheu 79 projetos de estudos e avaliações sobre as ações para o desenvolvimento social do Ministério, com

destinação de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) para cada projeto aprovado, com previsão de divulgação dos resultados a partir de 2011. Os estudos se concentraram nos seguintes temas: Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional, Bolsa Família – Estratégias para alívio e superação da pobreza; Inclusão Produtiva e Integração.

O segundo Edital de N° 24/2013 teve como propósito trazer elementos de avaliação que pudessem auxiliar na condução ou indicar ajustes aos programas, ações e serviços no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria. No total, foram contemplados

37 com investimentos de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) para pesquisas coordenadas por mestres e de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para projetos de doutores. As temáticas escolhidas foram: Assistência social; Bolsa Família – estratégias para alívio e superação da pobreza; Inclusão produtiva; Segurança alimentar e nutricional; Temas transversais e ações de integração de políticas de desenvolvimento social; Economia e financiamento das ações de desenvolvimento social e combate à fome e Análise de dados secundários das bases sociais disponíveis no MDS. A divulgação dos resultados dessas pesquisas foi prevista para 2015 (BRASIL, 2015).

Desse modo, os estudos realizados pelas universidades justificam-se pelo empenho da SAGI/MDS em incentivar que a academia também investigue problemáticas enfrentadas pela gestão, a gerar uma troca de experiências, saberes e práticas com o fito de qualificar a gestão pública. Assim, nesse período, a gestão e a academia construíram importantes elos que permitiram o intercâmbio e o reconhecimento mútuo como produtores de conhecimento em políticas públicas? (FERRARESI, 2016).

Outros importantes atores envolvidos nas pesquisas da SAGI foram as instituições de pesquisa de direito público, como o IBGE, e privado, a exemplo da Polis Pesquisa, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), Consórcio IFPRI (International Food Policy Research Institute), Datamétrica e Fundação Euclides da Cunha (FEC). Assim como com as universidades, a SAGI construiu uma ponte de diálogo com empresas de pesquisa de mercado e de opinião pública, de modo a mesclar o rigor

das pesquisas acadêmicas com a captação das reações mais imediatas da sociedade sobre as políticas do Ministério.

Para Ferraresi (2016), isso consiste em um complexo desafio, pois pesquisas de mercado e de opinião, em especial operadas por empresas privadas, estão mais sujeitas a viesamentos e execução fragilizadas, dada a natureza e o objetivo dessas instituições, que via de regra não têm uma concepção de avaliação e metodologias tão complexas e robustas como pesquisas sociais. Coube à SAGI, contudo, a partir do acompanhamento sistemático previsto no seu *modus operandi*, instigar uma mudança positiva no setor, induzindo o fortalecimento de uma cultura de avaliação mais robusta e qualificada.

Já o diálogo com as instituições públicas, sobretudo o IBGE, encaminhou a produção de indicadores consistentes e funcionais aos objetivos institucionais da SAGI, bem como constituiu uma relação de troca de conhecimentos técnicos entre as partes envolvidas. Segundo Jannuzzi (2014), de um lado, a SAGI pôde conhecer melhor instrumentos e atividades de pesquisa do IBGE e, de outro lado, este último acabou conhecendo melhor os programas e ações do Ministério, incorporando as temáticas das políticas deste em seu plano de investigação.

Por sua vez, outro ator acionado pela secretaria para execução das avaliações foram pessoas físicas, na intenção de agregar alguma capacidade que não se encontra na equipe. Nesse sentido, recorreu-se a figuras relevantes, como Adaílza Sposati³⁴, Dirce Koga³⁵, dentre outros, para coordenação de equipes de

³⁴ Professora titular do corpo permanente da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, onde coordena o NEPSAS - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social. Mestre e Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq - Nível 2. Desenvolve disciplinas em *stricto sensu* em unidades de ensino em Portugal e Argentina. Integra o Comitê Executivo da Rede Brasileira de Renda Básica e integra o Conselho da Frente do Congresso Nacional da Renda Básica. Consultora de órgãos internacionais: UNESCO e UNICEF. Autora de vários livros e artigos sobre políticas sociais, em especial no campo da proteção social. Conhecimento teórico e prático em Política de Proteção Social, com ênfase em assistência social, gestão pública, gestão municipal, gestão social. Formação em gestão urbana aplica-se em estudos sócio territoriais, métricas territoriais, processos de exclusão/inclusão social (Informações coletadas do Lattes em 27/03/2022).

³⁵ Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1985), mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1995), doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2001) e Pós Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2009). Atuou como pesquisadora e professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo do Programa de Estudos Pós Graduados em Serviço Social, onde coordenou o Núcleo de Estudos e Pesquisas "Cidades e Territórios".

pesquisadores do campo, de modo a absorver conhecimentos e ao mesmo potencializar e desenvolver as avaliações da SAGI.

Com o estabelecimento dessa relação com esses diferentes atores, um dos principais ganhos institucionais obtidos foi a empiria na execução desses estudos e o aperfeiçoamento dos seus técnicos a partir do acompanhamento de todo o processo. Logo, com o desenrolar das pesquisas, a SAGI passa a atuar com mais ênfase na execução de pesquisas, como revelam, em especial, os dados do Caderno N° 16.

5.4 Metodologia utilizada nas avaliações

As avaliações das diferentes políticas do Ministério, em seus momentos distintos, realizadas em parceria com diversos atores, demandaram um arcabouço metodológico ampliado. Desse modo, a SAGI fomentou pesquisas qualitativas, quantitativas, mistas, meta-avaliações e, ainda, modelos quase-experimentais/painéis longitudinais.

A seguir, apresenta-se as avaliações realizadas conforme a metodologia utilizada:

Tabela 4 – Avaliações realizadas conforme metodologia utilizada

	Caderno 5 (2004-2006)	Caderno 13 (2006-2010)	Caderno 16 (2011-2014)	Caderno 23 (2015-2016)
Áreas				
Pesquisa Qualitativa	6	12	39	15
Pesquisa Quantitativa	5	10	23	11
Quase-Experimental/Painel	10	5	5	0
Longitudinal				
Meta-avaliação	1	0	0	0
Métodos Mistos	6	9	8	8
Total	28	36	75	34

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados sobre a metodologia das avaliações fomentadas pela secretaria indicam que não existiu um modelo fechado a ser seguido pela SAGI. Conforme sinalizado na política de monitoramento e avaliação, percebe-se que, de fato, a metodologia a ser utilizada foi indicada pelos objetivos da proposta e pela própria política em avaliação. Assim, a demanda de informação e conhecimento requerida era atendida por meio de uma pesquisa de avaliação (que envolve alguma estratégia qualitativa, quantitativa, quase-experimental, participativa de levantamento de dados primários em campo), de um estudo avaliativo (desenvolvido a partir de fontes de informação secundária), ou de uma meta-avaliação (compilação e análise comparativa de estudos e pesquisas anteriormente realizadas sobre determinado tema) (FERRARESI, 2016) e, acrescenta-se a isso, a dimensão do contexto.

Percebe-se, pois, que em um primeiro momento, a SAGI privilegiou pesquisas de natureza quase-experimental³⁶ e de painéis longitudinais³⁷.

³⁶ De acordo com Bacalhau (2021): “Os métodos quase-experimentais, assim como o experimental, buscam encontrar um grupo de comparação que gere um contrafactual válido para o grupo de tratamento, mas a definição dos grupos não é realizada por seleção aleatória (ou seja, sorteio) dos beneficiários. Esses métodos utilizam diferentes técnicas econométricas para buscar comparabilidade entre os grupos e estimar o efeito causal do programa. Exemplos desses métodos são diferença em diferenças, regressão descontínua, pareamento e controle sintético”.

³⁷ Para Giraldi e Sigolo (2016) as pesquisas longitudinais costumam selecionar grupos de corte, envolvendo parte de uma população que, por exemplo, esteve exposta a um conjunto geral de experiências, nascidos em um determinado ano ou cidade, e repetem procedimentos de coleta de dados, em geral questionários, em pelo menos mais de um momento seguinte. Tais dados seriam utilizados para reconhecer determinados padrões de comportamentos da sociedade.

Posterior a isso, observa-se uma tendência de deslocamento do método quase-experimental e painel longitudinal para outros, a proporcionar maior abertura metodológica a partir do uso do método qualitativo nas avaliações, sobretudo, no contexto do lançamento dos editais em parceria do MCT/SAGI/MDS/CNPq e da expansão do diálogo com a academia. Contudo, o método quantitativo sempre teve sua posição de destaque, vindo a ser mais utilizado, em especial, pelas instituições de pesquisa parceiras, com a contribuição relativa à contribuição das universidades.

Há, ainda, destaque para a realização de avaliações que se utilizaram de métodos mistos, todas a combinar aspectos qualitativos e quantitativos. Apesar do número total dessas pesquisas serem menos representativas no conjunto analisado, ajudam a evidenciar, do ponto de vista metodológico, o salto da SAGI em direção ao fortalecimento de uma razão avaliativa.

Nesse sentido, o esforço da SAGI de ampliar o arcabouço metodológico adequou-se a sua natureza institucional período, de buscar um constante aprimoramento das políticas para o desenvolvimento social, abordando diferentes expressões da questão social, buscando soluções nas avaliações para questões complexas que não podem ser enfrentadas com uma estratégia metodológica única. Pois a adoção a adoção de um modelo universal para se avaliar diferentes temáticas em detrimento de diferentes abordagens sobre o mesmo objeto, se for demandado, implica em um equívoco grave, conforme assinala Jannuzzi (2014):

Uma 'avaliação' mal concebida ou mal executada produz informações que, no melhor dos casos, seriam enganosas e, no pior, absolutamente falsas. [...] Como geralmente tem ar de respeitabilidade, essas pseudo-avaliações não costumam ser questionadas, e o resultado é que decisões importantes sobre o programa e serviços essenciais baseiam-se inadvertidamente em informações falaciosas (p. 27).

Desse modo, concorda-se com Jannuzzi (2014), que aponta que existir, na prática, um método ou estratégia institucional alinhada a um o "padrão-ouro" para produção de uma avaliação, como constata ao analisar o período compreendido pelos Cadernos Síntese, aqui realizados.

A partir da análise dos eixos elencados, que versam sobre as áreas de atuação, o *'timing* das avaliações', os atores e a metodologia, pode-se afirmar que a SAGI, ao longo da sua trajetória, procurou se afastar avaliações mais hegemônicas no campo da avaliação, sobretudo as de inspiração positivista, por exemplo, e se aproximou de perspectivas epistemologicamente e metodologicamente diferenciadas para compreender os resultados das políticas de forma mais ampla, muito embora não tenha conseguido efetivamente romper o véu da hegemonia dada a sua própria natureza e objetivos institucionais.

6 SENTIDOS DA TRAJETÓRIA DA SAGI

Neste capítulo, após reconstrução e análise detalhada da trajetória institucional da SAGI, indicando uma agenda que a precedeu, sua criação, desenvolvimento e os sujeitos que ditaram seus caminhos nos diferentes contextos político-institucionais, a política de monitoramento e avaliação e o subsistema de avaliação (Cap. 5) e seus produtos que sintetizam as avaliações e resultados alcançados pelas avaliações realizadas órgão (Cap. 6), realiza-se um processo de síntese, de modo a evidenciar os sentidos da trajetória.

Desse modo, serão realizadas análises sobre os sentidos dessa instituição nos diferentes contextos políticos, seu papel nas diferentes (re) configurações institucionais e os caminhos trilhados pela política de avaliação da SAGI no Brasil.

6.1 Os significados da SAGI nos distintos contextos políticos

A SAGI significou um marco para a gestão pública brasileira, pois seu caráter inovador supriu aquilo que Faria (2003) identificou como demanda histórica no Brasil, pois a "notória carência de estudos dedicados aos processos e às metodologias de avaliação de políticas, contudo, deve também ser tributada à escassa utilização da avaliação, como instrumento de gestão" (p. 22). Assim, sua trajetória significou o reconhecimento público da função da avaliação como forma de produção de conhecimento sobre as políticas públicas e como poderosa ferramenta de gestão.

Portanto, rompe com a cultura de avaliação com função de auditoria e fiscalização, nos moldes da Reforma Gerencial do Estado dos anos 1990 (PEREIRA, 1997), nos governos FHC, que cultivaram um início de trajetória com muitas dificuldades para a Secretaria. Além dessa herança, as mudanças na agenda político- econômica e social, que veio a ser reconfigurada a partir dos governos Lula, em 2003, tendo como uma das maiores expressões dessa nova estratégia para o desenvolvimento social a criação do MDS, à essas dificuldades soma-se as já elencadas dificuldades institucionais para a implantação dessa nova estrutura.

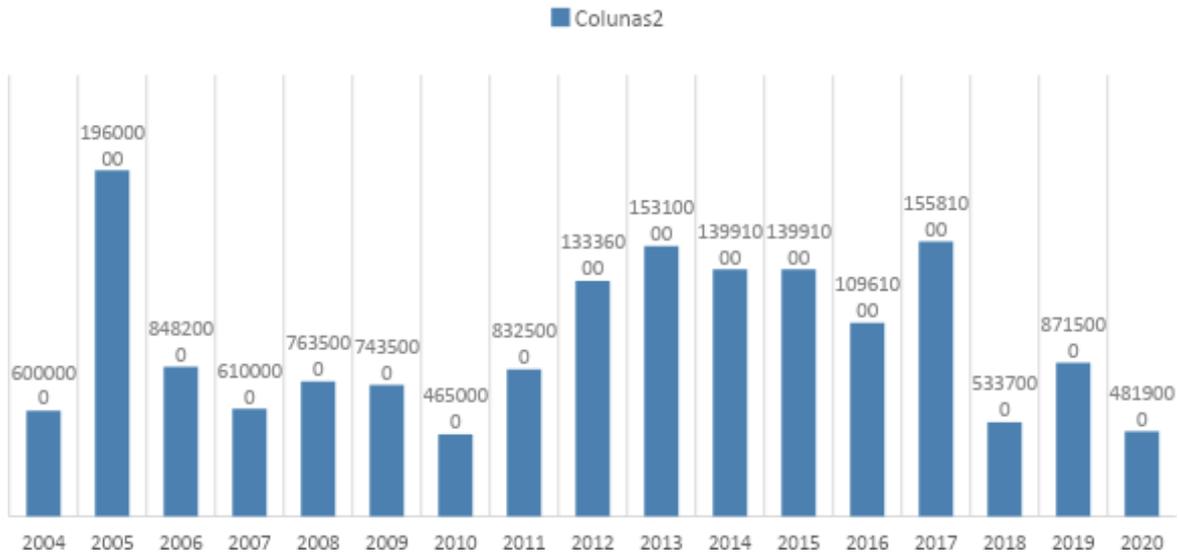
Assim, a produção de indicadores sobre o desenvolvimento social no período devia evidenciar os reconhecidos avanços das políticas e programas criados a partir de 2003, integrantes de um “novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade” (PT, 2001). Carvalho e Junior (2009) indicam que o modelo de ajuste implementado nos governos Lula e Dilma viabilizou os crescentes ganhos do capital rentista e do capital vinculado ao neoextrativismo agrícola e mineral e a ascensão social dos miseráveis e extremamente pobres através das políticas públicas e sociais, preservando-se a desigualdade estrutural, mas com a diminuição da pobreza.

Desse modo, a avaliação foi também um instrumento de validação desse novo contrato social, acionando aquilo que Shulha e Cousins (1997) *apud* Faria (2003) elencam como as três dimensões do uso da avaliação normalmente evocadas: instrumental (relativa ao apoio às decisões e à busca de resolução de problemas); conceitual (ou função “educativa”); e simbólica (uso “político”). Conforme sustenta Arretche (2001), essas são dimensões que revelam que processo de implementação de políticas estão relacionadas com inúmeras decisões tomadas pelos tomadores de decisão, conforme o contexto econômico, político e institucional em que operam.

Passado esse momento inicial, a partir especialmente nos governos de Dilma Rousseff, a SAGI parece atingir um nível de maturidade institucional, o que pode ser observado: pelos editais em parceria entre o MCT e o CNPq; pela parceria com o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CEGOV-UFRGS) e com o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial, a iniciativa WWP ao lado da UNESCO (BICHIR, 2011); o acompanhamento das ações do Programa Brasil Sem Miséria

O protagonismo institucional da SAGI no período é revelado também pelo orçamento recebido, em especial, ao se a média anual do valor destinado na Lei Orçamentária Anual, entre R\$ 10.000.000,00 e R\$ 15.000.000,00, para o exercício entre 2012 e 2017, cujo as LOAS foram desenhadas em 2011 e 2016:

Gráfico 1 – Orçamento previsto para a SAGI na LOA entre 2004 e 2020



Fonte: Elaborado pelo autor.

Desse modo, o período que compreende as gestões Dilma é o momento em que a SAGI mais recebe investimentos, excetuando-se o ano de 2005, cujos esforços iniciais para a estruturação justificam o investimento recorde naquele ano. Portanto, por todos os elementos apontados até aqui, reforçam que esse período constitui o ápice do protagonismo da secretaria na estrutura do Governo Federal, superando aquilo que era esperado por uma secretaria meio, não só em termos de investimento, mas também pela capacidade de desenvolver, ao longo do tempo, uma política própria.

Contudo, se retomada a análise orçamentária, percebe-se um fio condutor do contexto político-econômico e social, modificado em 2016 com a impetração do golpe e todas as implicações político-institucionais dele decorrentes. Com se observa, a SAGI retorna a patamares de investimentos que, se consideradas a inflação, estão abaixo da média dos investimentos mesmo nos seus anos iniciais, salvo o investimento atípico de 2015.

Esse é um importante indicador que dá o tom da agenda atravessada pela política de austeridade fiscal do governo Temer. A partir de então, é notória a queda

de produtos divulgados pela SAGI, como, por exemplo, os Cadernos de Estudos. Além disso, observa-se um foco na principal bandeira social da nova gestão federal, o Programa Criança Feliz. A partir de então, o uso da avaliação desse programa é direcionado para a legitimação de um programa com elementos que competem com os serviços de Assistência Social voltadas para a primeira infância³⁸. Além do mais, os dados sobre as avaliações sobre o CadÚnico passaram a ser utilizadas para identificar irregularidades nos programas do Governo Federal, com cruzamento de dados, inclusive, com o INSS (SAGI, 2021).

Na sequência, ao final da gestão Temer, a gestão Bolsonaro, a partir de 2019, radicaliza os processos iniciados pelo seu antecessor. Contraditoriamente, agora ocupada com mais políticas, além da redução de investimentos, a SAGI assume o desafio de produzir informações para auxiliar no combate à pandemia, entretanto, mais uma vez, seus usos são utilizados para cumprir a fiscalização, já que sua principal atividade foi a apuração de indícios de irregularidades na concessão do AE. Conforme a agenda vigente, a Secretaria assume uma postura em que privilegia a eficiência econômica e a eficácia procedural, em detrimento da efetividade social (JANNUZZI, 2012), rompendo com a perspectiva que vinha sendo construído ao longo dos anos.

Em que pese os diferentes sentidos da SAGI nesses diferentes contextos políticos, não se pode perder de vista que suas ações tiveram um papel relevante para a qualificação da gestão pública. Embora o contexto atual não seja favorável para as políticas para o desenvolvimento social e para as avaliações, é notória a contribuição dessa instituição para o fortalecimento de uma cultura avaliativa alicerçada em métodos científicos para a produção de informação sobre as políticas públicas. Afirma, assim, a avaliação como uma indispensável ferramenta de gestão para a tomada de decisões embasadas.

³⁸ Para Arcoverde, Alcântara e Bezerra (2019), o Programa Criança Feliz fragiliza as ações de assistência social voltadas para a primeira infância, uma vez que choca com as ações e com o financiamento Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) em termos de financiamento, por exemplo. Além disso, exerce um poder fiscalizador sobre as famílias e as responsabiliza integralmente sobre a proteção à infância. O programa é “um exemplo de como a gestão do Governo Temer (2016) buscou uma estratégia conservadora de retorno ao assistencialismo com o primeiro-damismo, nos novos marcos legais de consideração da primeira infância. Tanto o Programa Criança Feliz, como os marcos legais orientadores dificultam o entendimento e a resposta dos profissionais da assistência social, que vêm tentando superar essa visão e/ou perspectiva desenvolvendo suas práticas na direção do acesso e usufruto dos direitos sociais” (p. 181).

6.2 O papel da SAGI nas diferentes (re)configurações institucionais

As diferentes configurações institucionais da SAGI remetem a desafios postos em três momentos demarcados: a sua criação, passando pelo seu momento de consolidação até seu contexto de atual fragilização. Por mais que ao longo dos anos a sua estrutura organizacional não tenha sofrido grandes alterações, chama atenção as inúmeras mudanças no seio do MDS/MDSA/MC, que implicaram inúmeros desafios institucionais à secretaria.

Entretanto, internamente, a secretaria recebeu maiores investimentos em recursos humanos com o aumento de cargos dentro dos departamentos e pela realização de concursos públicos para provimento de cargos efetivos por meio do concurso para servidores do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), que incorporou à equipe da SAGI sete servidores em 2008 e quatro servidores em 2010, e do concurso para Analista Técnico em Políticas Sociais (ATPS) que, em 2013, incorporou à equipe mais onze servidores. Ao longo dos anos, parte destes servidores deixou a SAGI em razão de realocação no próprio Ministério (FERRARESI, 2016).

Segundo dados próprios, a SAGI possuía 45 servidores em 2006 e, após a realização dos concursos e a cessão de técnicos para o Ministério, esse número subiu para 58 (SAGI, 2006; SAGI, 2015). Isso lhe deu condições de formular respostas à crescente demanda e complexidade das políticas para o desenvolvimento social, o que pode ser constatado pelo aumento constante do número de avaliações, como evidenciam os Cadernos de Estudos.

Logo, a secretaria se deparou com demandas da União, via Ministério, sobre programas que são operados nos Estados, Distrito Federal e Municípios. Sem contar com estruturas específicas nos demais entes da federação, a SAGI inovou ao desconcentrar as ações a partir da sua política de contratações e de parcerias, entregando produtos demandados no tempo exigido e de acordo com a necessidade do solicitante.

Ademais, a secretaria viabilizou a capacitação de seus profissionais acerca dos sistemas de informação e de metodologias de avaliação e monitoramento com o objetivo de engajar e dar maior autonomia para os demais entes a partir do Capacita-SAGI. Desse modo, a secretaria promoveu debates regulares envolvendo técnicos e gestores da secretaria, Ministério e demais entes e a sociedade civil a fim de capacitar e debater sobre as políticas para o desenvolvimento social (VAITSMAN, RODRIGUES e paes-sousa, 2006).

Dito isso, tais respostas precisavam ser elaboradas e implementadas, sobretudo, em contextos nos quais a estrutura do Governo Federal estava voltada para a erradicação da extrema pobreza e da fome. Assim, inicialmente, as gestões do Ministério e da SAGI foram compostas por sujeitos com competência técnica para operar com essa agenda. Desse modo, os objetivos e metas estabelecidos pelo Governo Federal, que demandaram a produção de informações técnicas e científicas para sua legitimação, foram favoráveis ao desenvolvimento e à consolidação institucional da secretaria.

Conforme Ferraresi (2016):

Essa estabilidade institucional pode ser creditada em grande medida à conquista do reconhecimento por parte das instâncias internas e de órgãos externos da importância da avaliação e da qualidade técnica dos produtos da SAGI, para os quais foram fundamentais a contribuição do conjunto de técnicos, diretores e secretários que deram vida às normativas e conseguiram responder às demandas por conhecimento acerca dos programas (p. 115)

Contudo, quando o contexto político-econômico e social passou por inflexões, sobretudo a partir do golpe de 2016, é nítido o recolhimento institucional da SAGI. A considerar um dos poucos dados oficiais atualizados e disponíveis sobre a instituição, destaca-se que, conforme consulta ao Portal da Transparência, a secretaria conta hoje com apenas 4 servidores. Em que pese a inviabilidade do funcionamento de uma instituição dessa natureza com esses recursos humanos, é provável que o dado disponibilizado esteja desatualizado. Ainda assim, verifica-se seu recuo, seja pelo número reduzido de servidores, seja pelo aparente não protagonismo institucional.

Concomitantemente, pode-se elencar, ainda, como elementos expressivos dos novos limites institucionais da SAGI: a grande rotatividade recente no comando da instituição, com o agravamento do envolvimento de atores alheios aos processos e à

trajetória da SAGI, me consonância com o que ocorreu com no Ministério; a redução orçamentária do órgão, como já visto. A consequente redução da produção de informações, observável pela redução drástica do volume de publicações institucionais; finalmente, o ataque ao legado da sua trajetória do pensamento institucional do órgão a partir do momento em que os novos atores passam a demandar avaliações de fiscalização e auditoria para justificar cortes monetários nas políticas do Ministério.

Percebe-se, então, que, ao longo de sua trajetória, a instituição foi capaz de elaborar respostas inovadoras à crescente demanda das políticas do Ministério acerca da produção, formação, disseminação e apropriação de informações qualificadas, a partir das suas inúmeras reconfigurações, que implicaram em adições de políticas à sua agenda. Sua configuração institucional, contudo, foi atravessada por diferentes contextos político-econômico e social sublinhados no item anterior.

Desse modo, os principais atores, que estiveram à frente do Ministério e da secretaria, foram extremamente alinhados com a agenda vigente, fossem voltados para a ampliação e consolidação das políticas para o desenvolvimento social, utilizando-se da produção de informações para a sua qualificação, fosse funcional a um posterior projeto excludente que se utilizou dos dados produzidos para justificar uma série de ataques aos direitos sociais.

Assim, a posição institucional da SAGI cumpriu o papel de responder às demandas de produção da informação para a qualificação das ações das secretarias finalísticas. Apesar dos distintos momentos e inflexões sofridas e independente dos usos das suas avaliações, a secretaria investiu na produção de informações e análises mais complexas, ampliando as metodologias utilizadas e as ferramentas disponíveis (FERRARESI, 2016).

6.3 Os caminhos trilhados pela política de avaliação da SAGI

A trajetória das avaliações da SAGI indica que sua política de monitoramento e avaliação não é necessariamente um instrumento burocrático de realização de pesquisas sobre as políticas e programas do Ministério, mas sim uma importante ferramenta de gestão e, sobretudo, um dispositivo inovador que induz ao desenvolvimento de uma cultura de avaliação no país.

Sua Política de Monitoramento e Avaliação, instituída em 2006 e modificada em 2018, foi mecanismo de institucionalização das práticas de avaliação, não por seu caráter formal, - muito embora seja importante a legitimidade e simbologia a ela associada, - mas sim por seu conteúdo orientador sobre o que se considera como atividade avaliativa, seus limites, valores e preceitos (FERRARESI, 2016).

Nesse sentido, os s principais pilares elencados pela sua política de avaliação, construída ao longo dos anos, foram A) introdução de metodologias de avaliação e monitoramento de políticas para o desenvolvimento social e não apenas instrumentos; B) ampliação da capacitação para a gestão; e C) acréscimo da atividade avaliativa, apoiando a proposição, avaliação, validação, cálculo e disseminação de indicadores no âmbito das políticas de desenvolvimento social e combate à fome (FERRARESI, 2016).

Para Jannuzzi et al (2009), a criação da política da SAGI não implica, necessariamente, no estabelecimento de um modelo único, pois:

Ainda que do ponto de vista regimental, as competências da SAGI tenham sido formuladas pelas instâncias dirigentes do Ministério à época de sua criação, isso não significou a formulação, tampouco a implementação, de uma política ou um modelo de avaliação; apenas a instituição de suas bases normativas (p. 17).

Portanto, ao longo da sua trajetória, a SAGI construiu uma razão avaliativa que lhe proporcionou elaborar diferentes estratégias para a produção de informações e, sobretudo, desenvolver uma política de monitoramento e avaliação, com um subsistema de avaliação específico, operado pelo DA.

A pluralidade dos desenhos e metodologias utilizadas pelos contratados e parceiros conduziu a SAGI a se utilizar de uma abordagem multimétodos, não privilegiando determinadas metodologias específicas. Naturalmente, isso se constituiu

um grande desafio, considerando-se que, no campo polissêmico de avaliação de políticas, sempre haverá defensores da superioridade de algumas metodologias em detrimento das demais (BOULLOSA, 2020), geralmente um modelo “técnico-formal, entendido como um modelo único e universal de avaliação” (GUSSEI, 2019, p. 172).

Outro fator determinante para essa abordagem metodológica aberta e variada foi a própria natureza da SAGI no seio de um Ministério que, em meio a inúmeras reconfigurações, teve inúmeras multideterminações das diversas políticas avaliadas. Assim, um pressuposto básico do subsistema de avaliação que é a escolha da metodologia mais adequada aos objetivos e as particularidades de cada política, viabilizou o amplo escopo metodológico construído pela instituição.

Mais do que uma estratégia para superar o reduzido quadro de profissionais em relação à capilaridade das políticas do Ministério, a política de contratações e parcerias empregada no subsistema de avaliação da secretaria constitui um mecanismo de estímulo à realização de avaliações por parte dos diversos órgãos de pesquisa. Logo, ao demarcar e ter ciência do seu papel de contratante, a instituição dissemina uma razão avaliativa a partir de um conjunto de princípios, diretrizes e valores, que passam a forjar a elevação do nível metodológico das pesquisas de avaliação no Brasil.

Assim, destaca-se a multidisciplinaridade e a complementaridade de enfoques metodológicos e técnicos como mecanismos para a produção de informações qualificadas, mas também a possibilidade de abrir um diálogo e aprendizado institucional. Afinal, o acompanhamento sistemático das avaliações contratadas possibilitou a SAGI não só esse processo de indução, mas de absorção de conhecimento e aperfeiçoamento teórico-metodológico ao ponto de a secretaria ter aportes para atuar como executora de avaliações específicas.

Em síntese, a SAGI e sua trajetória, nos diferentes contextos políticos, bem como o seu papel nas distintas (re)configurações institucionais e a sua política de avaliação indicam especificidades da SAGI no campo político, institucional e teórico-metodológico da avaliação de políticas públicas no país, que são: I) seus produtos servem a diversos interesses conforme a agendas de governo; II) atingiu um grau de

relevância institucional inédito para estruturas de natureza semelhante e III) fortaleceu uma lógica particular das avaliações no Brasil.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se, neste dissertação, que, em linhas gerais, a reconstrução da trajetória da SAGI demonstrou a grande contribuição que essa instituição deu para as políticas públicas no Brasil ao passo em que colocou em evidência a produção de informações para a subsidiar a tomada de decisões e, sobretudo, para o desenvolvimento do campo da avaliação na medida em que a Secretaria assume um posicionamento epistemologicamente diferenciado e estrutura uma razão avaliativa própria que vem sendo difundida.

Em vista disso, os resultados, aqui apresentados, indicam o seu êxito no desafio de estruturar, das ações do MDS, uma lógica institucional de avaliação, baseada em evidências científicas sobre políticas e programas, considerando a avaliação como uma ferramenta estratégica de gestão. Esse êxito está diretamente relacionado ao subsistema de avaliação voltado para o aprimoramento do acompanhamento das políticas a partir da cooperação com as Universidades, instituições públicas e privadas de pesquisa, pesquisadores (pessoas físicas), dentre outros.

Esse *modus operandi* desloca a SAGI do papel central de executora direta das avaliações e lhe coloca no papel oficial de contratante, o que lhe dá capilaridade e volume, ainda que realize algumas pesquisas de forma totalmente autônoma. Contudo, a partir da contribuição de inúmeros sujeitos alinhados a uma agenda direcionada para a qualificação da gestão e para o reconhecimento da função da avaliação, a instituição amplia esse papel político-institucional, posicionando-se como fomentadora de uma cultura de avaliação a partir de estudos e pesquisas sistemáticos e da divulgação dos seus resultados.

Destarte, é no momento da ampliação e repercussão da SAGI que os Cadernos de Estudos despontam como um dos principais meios de divulgação desses resultados alcançados. Ao se utilizar, como fio condutor, de alguns números específicos dessa publicação que realizam sínteses das pesquisas – que foram detalhadamente analisados nesta dissertação - chegou-se à conclusão de que os estudos fomentados pela SAGI e seus produtos serviram às diferentes agendas de

governo, fosse para um propósito de expansão e qualificação das políticas do Ministério ou para justificar contrarreformas.

Do mesmo modo, as diferentes (re)configurações institucionais proporcionam um protagonismo desta Secretaria na estrutura do Ministério, indicado pelo volume do orçamento, amplitude e diversificação de parcerias e obtenção de premiações, que atestam a qualidade das informações produzidas. A posição de destaque ocupada pela SAGI, sobretudo no contexto dos governos Lula e Dilma, de orientação mais progressistas, significou um marco para o campo da avaliação no país, uma vez que essa experiência evidenciou a pertinência da produção de informações para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Ademais, o grande salto da SAGI foi o de desenvolver um subsistema de avaliação que cumpre sua função previamente estabelecida, que é de satisfazer as demandas das políticas do Ministério, mas que supera os limites desse papel e desenvolve mecanismos de indução de uma cultura de avaliação, atravessada por princípios e valores que presumem o comprometimento de um *ethos* público com uma concepção de avaliação que a situa nas fronteiras das avaliações hegemônicas no campo da avaliação de políticas públicas, conforme delineadas no item 2 deste trabalho.

Mais do que uma mera contraposição ou discordância epistemológica, a SAGI fortaleceu processos que refletem sobre outras bases para se realizar uma avaliação. Assim, constrói, na prática, um outro *habitus* institucional nesse campo. Orientada pela técnica e pela ciência, essa nova razão avaliativa desenvolvida pela Secretaria estrutura uma racionalidade própria para as avaliações.

Em suma, a trajetória da SAGI, aqui delineada, conforma a construção e o fortalecimento de uma lógica avaliativa que se ainda não pode ser considerada contra hegemonia, oferece um horizonte de possibilidades a indicar caminhos para que outras instituições de natureza semelhante ou atores interessados ousem a romper com as fronteiras epistemológicas e engrossem o desenvolvimento de outros prismas e novas referências para as avaliações no Brasil, estas sim calcadas numa perspectiva de rompimento e superação dos modelos e práticas vigentes atualmente.

Desse modo, acredita-se que os resultados e análises desta dissertação indica síntese para a compreensão dos caminhos trilhados pela SAGI a nível político, institucional e metodológico, uma vez que o estudo se esforçou em reunir dados sobre a trajetória dessa Secretaria, avançando discussões realizadas anteriormente por Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006), Jannuzzi (2014), Ferraresi (2016), dentre outros. Assim, julga-se que os objetivos propostos foram alcançados, já que se conseguiu analisar tais dimensões, significando os sentidos da trajetória da SAGI, coadunados, ao longo do tempo, com as diferentes agendas de governo.

Apesar dos entraves metodológicos impostos especialmente pelo contexto da pandemia de Covid-19, que restringiu a realização da pesquisa a um estudo bibliográfico, considera-se que foi feito um esforço para aproximar-se da perspectiva da avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008), mesmo compreendendo esta não foi explorada na sua totalidade, na medida em que esse modelo sugere um trabalho de campo *in loco*, denso e detalhado. Todavia, acredita-se que esta dissertação contribui, a seu modo, para o desenvolvimento dessa abordagem no seio do MAPP/PPGAPP (UFC).

Para além da questão metodológica, pondera-se como um dos limites desta avaliação o escopo de análise das publicações da SAGI, admitindo-se que existem outras publicações, tais como publicações da RBMA, Relatórios Informativos Sociais e Relatórios de Gestão, que servem de fonte para a ampliação das análises aqui realizadas, e que podem ensejar futuras pesquisas. Ficam, portanto, como desdobramentos para outros estudos enfocar essas outras publicações, bem como recurso à pesquisa de campo, dialogando, em especial, com os atores que construíram/constroem a trajetória da SAGI.

Finalmente, considera-se que esta avaliação evidenciou a relevância da SAGI, que alçou o órgão a um patamar diferenciado na estrutura do MDS e, sobretudo, incutiu uma cultura avaliativa no seio desse Ministério. Entretanto, observa-se uma série de limitações institucionais que ainda a situam dentro de um campo ainda gerencialista, em que pese todos os avanços demonstrados ao longo do texto. Desse modo, se a SAGI não chegou a se posicionar no campo contra hegemônico, contudo, construiu uma trajetória de avanços significativos, que passou por inflexões e recuos,

e isso precisa ser retomado para afirmar a institucionalização qualificada e posicionada da avaliação no país . Pois, a forma como a instituição tem sido instrumentalizada nos últimos anos é dissonante com a sua essência, seus objetivos e suas contribuições já dados à gestão pública, à cultura avaliativa e, de modo geral, à sociedade brasileira. Mais do que nunca, os atores que compõem a SAGI e que bebem desse legado precisam encontrar alternativas para resistir, subvertendo o sentido que foi imposto à SAGI nos últimos anos, e restituir os sentidos originários de sua trajetória, visando fortalecer uma nova agenda pública, hoje e num horizonte próximo, comprometida com a democracia do país.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Adriana Veiga . **Fome zero uma história brasileira**. Brasília, DF: 2010.

ARCOVERDE, A. C. B.; ALBUQUERQUE, C. M. P. **Avaliação de impactos**: da teoria à práxis. Recife: Editora UFPE, 2016.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito; ALCÂNTARA, Elisa Celina de e BEZERRA, Josinete de Carvalho. A responsabilização da família na cena contemporânea: particularizando o Programa Criança Feliz 2019. Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. **Em Pauta**, Rio de Janeiro _ 2o Semestre de 2019 - n. 44, v. 17, p. 181 – 195, 2019.

BACALHAU, Priscila. **Avaliação de Impacto Experimental**. Nexo Jornal. Disponível em: nexo.jornal.com.br. Acesso em: 07 abr. 2021.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, Rubem Araújo e BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. (Orgs.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Rio de Janeiro: p. 138 – 164, 2011.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: Consulta Popular, 2001.

BICHIR, Renata Mirandola. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**: o caso do Programa Bolsa Família. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia e Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BEZERRA, Leila Maria Passos de Sousa. **Pobreza e lugar(es) nas margens urbanas**: lutas de classificação em territórios estigmatizados do Grande Bom Jardim. 2015. 470 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, 2015.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Por um olhar epistemológico para a avaliação em políticas públicas: história, teoria e método. **Revista Aval**. [s. l.] Vol. 4, N°18, Jul-dez. 2020.

BOULLOSA, Rosana de Freitas et al. Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação** [s. l.] vol. 10, n. 1., 2021.

BOURDIEU, Pierre. A gênese dos conceitos de habitus e de campo. In: **O poder simbólico**. 7 ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2004.

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

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Decreto Nº 9.674, de 2 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cidadania. Brasília-DF: MC, 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Decreto nº 10.357, de 20 de maio de 2020**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cidadania e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília-DF: MC, 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **SAGI - Institucional**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=164>. Acesso em: 02 jun. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Decreto nº 8.949, de 29 de dezembro de 2016**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Brasília-DF: MDSA, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório de Gestão do ano de 2016**. Brasília, DF: MDS, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório de Gestão do ano de 2017**. Brasília, DF: MDS, 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório de Gestão do ano de 2018**. Brasília, DF: MDS, 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório de Gestão do ano de 2019**. Brasília, DF: MDS, 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos da SAGI – Desenvolvimento em Social em Debate**, Nº 5. Brasília, DF: MDS, 2017a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social e Debate**, Brasília, n. 16, pág. 12-35, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos da SAGI – Desenvolvimento em Social em Debate**, N° 28. Brasília, DF: MDS, 2017b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos da SAGI – Desenvolvimento em Social em Debate**, N° 13. Brasília, DF: MDS, 2010b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos da SAGI – Desenvolvimento em Social em Debate**, N° 16. Brasília, DF: MDS, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos da SAGI – Desenvolvimento em Social em Debate**, N° 27. Brasília, DF: MDS, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos da SAGI – Desenvolvimento em Social em Debate**, N° 33. Brasília, DF: MDS, 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Decreto N° 5.074, de 11 de maio de 2004**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dá outras providências. Brasília-DF: MDS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Decreto N° 5.550, de 22 de setembro de 2005**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dá outras providências. Brasília-DF: MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Decreto n° 7.079, de 26 de janeiro de 2010**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dá outras providências. Brasília-DF: MDS, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Decreto N° 7.493, de 2 de junho de 2011**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dá outras providências. Brasília-DF: MDS, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria N° 2.227**, de 7 de junho de 2018. Dispõe sobre os princípios para as ações de avaliação realizadas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e cria o selo de qualidade técnica da SAGI. Brasília-DF: MDS, 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria N. 329, 11 de outubro de 2006**. Institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília-DF: MDS, 2006.

BRASILEIRO, Carlos Eduardo de Andrade. **Estudo sobre a contribuição da gestão da informação para o monitoramento de políticas públicas**. 2012. 121f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BRAVO, Maria Inês Souza; PELAEZ, Elaine Junger; PINHEIRO, Wladimir Nunes. As contrarreformas na política de saúde do governo Temer. **Argumentum**, Vitória, v. 10, n. 1, p. 9-23, jan./abr.2018.

BRAZ, Marcelo. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 128, p. 85-103, jan./abr. 2017.

CARTA CAPITAL. **STF livra Onyx Lorenzoni de investigação sobre caixa 2**. Disponível em: cartacapital.com.br. Acesso em: 01 abr. 2021.

CARVALHO. Alba Maria Pinho de. **Evento De Golpe em Golpe: o que está acontecendo com a Sociedade Brasileira**. 2016.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de e JÚNIOR, Natan dos Santos Rodrigues Modelo de ajuste nos governos petistas em meio à ideologia da conciliação de classes: chão histórico do Golpe de 2016 no Brasil Contemporâneo. *Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro*. **Em Pauta**, Rio de Janeiro. 2º Semestre de 2019 - n. 44, v. 17, p. 274 – 291, 2019.

CRUZ, D. M. (2019). Enfoques contra hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **AVAL: Revista Avaliação de Políticas Públicas [s. l.]**, 1 (15), 161-173.

DRAIBE, Sônia Miriam. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, nov.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. 13. Ed. São Paulo: Nacional, 1987.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FERRARESI, Elisabete. **SAGI - Informação e Conhecimento para Políticas de Desenvolvimento Social**: Brasília-DF: MDS, 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2008.

GIRALDI, Luciana Ponce Bellido e SIGOLO, Silvia Regina Ricco Lucato. Perspectiva longitudinal de pesquisa em educação no Brasil. **Atos de Pesquisa em Educação - Blumenau**, v. 11, n.1, p. 02-22, jan./abr. 2016.

GUBA Egon. & LINCOLN Yvonna. O que é avaliação de quarta geração? Por que escolhemos utilizá-la? *In* **Avaliação de Quarta Geração. Campinas-SP**: Editora Unicamp, 1989.

GUSSI, Alcides Fernando. Perspectivas Contra-Hegemônicas no Campo da Avaliação de Políticas Públicas In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 8., 2017, São Luís, MA. **Anais...** São Luís, MA: UFMA, 2017.

GUSSI, Alcides Fernando. Avaliação de políticas públicas sob uma perspectiva antropológica. In: VALENTE, Heloísa de Araújo; PRADOS, Rosália Maria Netto.; SCHIMIDT, Cristina. (Org.). **A música como negócio**. São Paulo: Letra e Voz, 2014.

GUSSI, Alcides Fernando. Outras epistemologias e metodologias: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Aval [s. l.]**. Vol. 2, N°16, Jul-dez. 2019.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016

GUSSI, Alcides Fernando e SILVA, Estevam Felipe. **Avaliação de Políticas Educacionais no Ceará**: estudo da produção discente do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, Brasil. X Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas - GIGAPP. Madrid, 2019.

HOLANDA, Nilson. **Elaboração e Avaliação de Projetos**. São Paulo: Apec, 1968.

HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

JANNUZZI, Paulo. A produção de informação e conhecimento para aprimoramento das políticas e programas de desenvolvimento social: princípios, conceitos e caracterização das pesquisas de avaliação realizadas pela SAGI/MDS de 2011 a 2014. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social e Debate**, Brasília, n. 16, pág. 12-35, 2014.

JANNUZZI, Paulo. **Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social**: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. *Desenvolvimento em Debate*, v. 4, nº 1, 2016.

JANNUZZI, Paulo. Economia política e avaliação em políticas públicas no Brasil pós-2014. *Cad Saúde Colet*, 2021.

JANNUZZI, Paulo. Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, [S.l.], v. 1, p. 4-27, 2013.

JANNUZZI, Paulo. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio 2014.

JANNUZZI, Paulo. **Valores públicos e a avaliação de políticas**. *Nexo Jornal*. Disponível em: nexo.jornal.com.br. Acesso em 09 abr. 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino. et al. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Cadernos EIAPP: Reflexões para Ibero-América, avaliação de programas sociais**. Brasília, DF: ENAP, 2009.

JUNIOR, Paulo Torres *et al.* Avaliar em Profundidade: Dimensões Epistemológicas, Metodológicas e Experiências Práticas de uma Nova Perspectiva de Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**. João Pessoa, PB, n. 1, 147-170, 2020.

KOFES, S. Experiências sociais, interpretações individuais: Histórias de vida, suas possibilidades e limites. **Cadernos Pagu**, Campinas, SP, n. 3, p. 117–141, 2007

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas**: a fusão de texto e contexto. Campinas: Editora Arte Escrita, 2012.

METRÓPOLES. **Guilherme Amado é demitido por voar de FAB**. Disponível em:

<https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/demitido-por-voar-de-fab-foi-chamado-para-falar-de-etica-no-planalto> 2022. Acesso em: 08 abr. 2021.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

OLIVEIRA, Rodrigo Ferreira. A contra reforma do Estado no Brasil: uma análise crítica. **Revista Urutágua [s. l.]**, N° 24, 132-146, (2011).

ONU. **Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais Comissão de Estatística das Nações Unidas**, 1994.

Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/methods/statorg/default.htm>. Acesso em: 17 mar. 2022.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **A reforma do Estado nos anos 90: logica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 1).

PEREIRA, Rita de C. de F. **Explorando as possibilidades da meta-análise em marketing**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 28, 2004, Curitiba. Anais... Curitiba: Enanpad, 2004. Disponível em: Acesso em: 9 fev. 2012.

REZENDE, Luis Fernando de Lara. **Comunidade solidária: uma alternativa aos fundos sociais**. Brasília, D. F.: IPEA, 2000.

RODRIGUES, Léa Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais [s. l.]**, N° 16, mar. 2011, p.55-73.

RODRIGUES, Léa Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas [s. l.]**. UFC, número 1, 2008, p. 7-15

RODRIGUES, Léa Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Revista Desenvolvimento em Debate [s. l.]**, v.4, n. 1, p. 103-155, 2016.

SCRIVEN, Michael. **The methodology of evaluation**. In R. W. Tyler, R. M. Gagne, & M. Scriven (Eds.), *Perspectives of curriculum evaluation* (pp. 39-83). Chicago: Rand-McNally, 1967

SIEBEL, José e GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G.. **Concepção do Estado e Escolha da Metodologia de Avaliação de Políticas Públicas**. Cad. de Pesq. Interdisc. em Ci-s. Hum-s., Florianópolis, v.13, n.102, p.119-134jan/jul2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da Pesquisa Avaliativa. In **Silva, Maria Ozanira da Silva e. (Coord.) Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora, 2005.

SMIT, Johana. Análise Documentária: a análise da síntese. Brasília: IBCT, 1987.

SOBRINHO, José Dias. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 703-725, Especial - Out. 2004.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**: entenda como e porque você foi enganado. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

SILVA, Paulo Junior Barbosa da. **A Implementação do Sistema Único de Assistência Social em Fortaleza**: a experiência do CRAS Bom Jardim sob o ponto de vista das usuárias. 2018. 106f. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2018).

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 40, p. 27-55, jan./fev. 2006.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto Wagner Silva e PAES-SOUSA, Rômulo. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. Brasília-DF: UNESCO, 2006.

WWP. **O que é o WWP?**, 2022. Disponível em: <https://wwp.org.br>. Acesso em: 13 mar. 2022.