

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS.
O CASO DO PROGRAMA QUALIDADE NO ENSINO DA
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA PARA A OBTENÇÃO DO GRAU
DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA.

RENATO DE SOUZA BRAVO

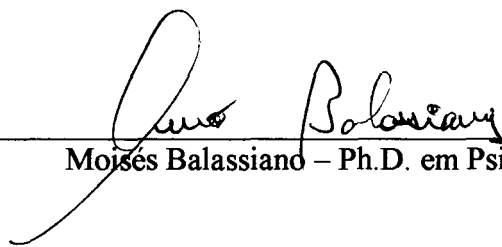
Rio de Janeiro, 2002.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS.
O CASO DO PROGRAMA QUALIDADE NO ENSINO DA
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR
RENATO DE SOUZA BRAVO

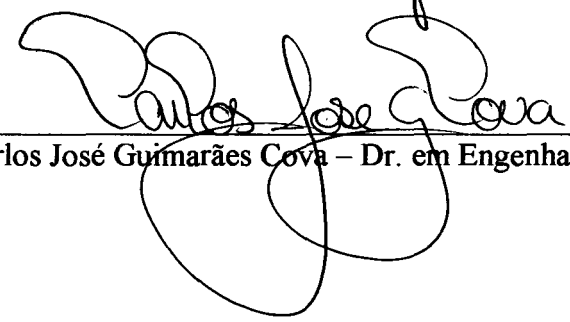
E
APROVADA EM 11/04/02
PELA COMISSÃO EXAMINADORA



Moisés Balassiano – Ph.D. em Psicologia Quantitativa



José Antônio Puppato de Oliveira – Ph.D. em Planejamento



Carlos José Guimarães Cova – Dr. em Engenharia de Produção

À minha irmã,
que me ensinou o verdadeiro sentido
de uma vida plena.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus pela inexorável obrigação de evoluir.

À minha família, pelo apoio e conforto moral.

À Raquel, pela paciência e compreensão.

Ao Professor Moisés Balassiano, meu orientador, pela paciência e oportunas sugestões na revisão do texto final.

Ao Professor José Antônio Puppim de Oliveira, pelos debates estimulantes e sugestões bibliográficas sempre oportunas.

Aos professores e amigos da EBAP, pelo convívio maravilhoso e pela oportunidade de aprendizagem.

À Fundação Getúlio Vargas, por proporcionar a oportunidade de apresentar a presente dissertação.

RESUMO

A avaliação de políticas públicas é um tema que vem ocupando cada vez mais espaço na arena de discussões voltada para a melhoria de performance do Estado. Na medida em que muitas vezes a administração pública não encontra competidores para os bens e serviços que provê à coletividade, um fator importante e capaz de atestar o bom funcionamento da máquina estatal é justamente a avaliação de suas ações. Procuramos, por meio desta Dissertação, propiciar ao leitor uma breve revisão da literatura a respeito do tema, para no final corroborarmos o que no início da pesquisa era uma mera suposição, qual seja, o receio de que mesmo sendo um tema de notória importância, a avaliação ainda não se encontra plenamente incorporada ao cotidiano das organizações e Órgãos públicos. Não obstante, convém adotar uma certa cautela em relação a esta generalização, posto que o nosso estudo consubstanciou-se em um caso específico. Contudo, fortes indícios nos levam a crer que a disseminação da avaliação, enquanto instrumento poderoso para legitimar e corrigir as intervenções públicas, ainda se encontra em um estágio embrionário.

ABSTRACT

The evaluation of public policies is a topic that has been occupying more and more importance in the arena of discussions concerned about State's improvement. Knowing that a lot of times the public administration doesn't find competitors for the goods and services that it provides to the collectivity, an important factor, capable to attest the good operation of the State, it is precisely the evaluation of its actions. We looked for, by this dissertation, provide to the readers a brief revision of the bibliography regarding the theme, for at last we corroborate the one that was a mere supposition in the beginning of the research: the fear that even being a theme of notorious importance, the evaluation doesn't still meet fully incorporated to the daily of the organizations and public organisms. We have to take care about this generalization because our conclusions were based on an specific case. However, strong indicators take us to believe that the dissemination of the evaluation, while a powerful instrument to legitimate and to correct the public interventions, it still meets in an embryonic apprenticeship.

APRESENTAÇÃO

A presente dissertação tem como foco a questão da exequibilidade da avaliação em programas e projetos educacionais. Entendendo-se esses como as ações desempenhadas principalmente pelo governo com o intuito de melhoria nos padrões educacionais. Tais programas e projetos assumem como pressupostos as mudanças em determinado sistema de ensino, seja no âmbito federal, estadual ou municipal.

.

A pesquisa constituir-se-á basicamente de duas grandes partes, sendo a primeira referente à obtenção de respaldo teórico acerca do assunto na bibliografia consultada, consistindo, desta forma, em pesquisa bibliográfica; e a segunda referente à análise de um caso específico, o *Programa Qualidade no Ensino da Secretaria de Educação do Estado do Paraná, sendo o Projeto Universidade do Professor* mais minuciosamente investigado, constituindo-se em um estudo de caso.

A principal constatação feita por ocasião da apreciação crítica do referencial teórico foi a observância da inexistência de uma metodologia única para avaliação de programas educacionais. Depreende-se desta constatação que uma das maiores dificuldades para a exequibilidade da avaliação de tais programas reside na dimensão metodológica.

Esta diversidade de metodologias existente é condizente com a possibilidade de enfoque variado em relação aos programas e projetos educacionais, tais como: o seu custo/benefício, os fatores limitadores e facilitadores na etapa de implementação, a questão da eficiência, da equidade, da eficácia, da efetividade, do impacto, da

relevância, da produtividade ou da qualidade. Como dissemos anteriormente, o desenho metodológico de uma pesquisa avaliativa é tarefa bastante complexa.

A partir do momento em que reconhecemos esta dificuldade no plano metodológico, nos deparamos com uma outra limitação, a qual, provavelmente, constitui-se no maior empecilho para a realização da avaliação. Esta dificuldade refere-se à impossibilidade de obtenção de informações capazes de alimentar e tornar factível o processo de avaliação. Caso haja negligência na ação dos planejadores e dos gestores públicos nesse sentido, a avaliação tornar-se-á desfocada de seus reais objetivos, ou mesmo será impossível a sua realização.

A pesquisa pretendeu avaliar os impactos decorrentes da implementação do Programa Qualidade no Ensino, em especial do Projeto Universidade do Professor. Entretanto, o meio empregado para inferir as conclusões, ou seja, o processo de avaliação propriamente dito, nos levou a questionar e propor alguns procedimentos básicos que tornariam a tarefa mais factível, tanto para avaliadores externos quanto para avaliadores internos.

Além disso, a pesquisa procurou investigar a evidência empírica de uma cultura institucional voltada para a avaliação. Investigamos a existência de conceitos, metodologias e sistemas de informações endereçados à implantação de um processo regular de avaliação das ações governamentais. Ou seja, a nossa pesquisa procurou identificar a existência ou não de uma cultura avaliativa dentro do plano institucional público, tendo como referência o caso estudado.

A avaliação deve ser contemplada por ocasião da própria formulação de uma dada política pública, do contrário, esta será mais difícil e menos assertiva, senão impossível de ser realizada. Atualmente orienta-se, por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, a introdução prévia de indicadores capazes de tornar factível a avaliação da política.

A dissertação está organizada em seis capítulos. O primeiro capítulo tem como objetivo prover o leitor de uma visão acerca da metodologia empregada no estudo, explicitando a formulação da situação-problema, *vis a vis* à definição dos objetivos do estudo. Ainda nesse capítulo, justificaremos a importância e apresentaremos as limitações da pesquisa. Ao final desta etapa, definiremos alguns termos para efeito deste trabalho, os quais acreditamos facilitar o entendimento dos leitores.

O segundo capítulo explicita questões relativas ao funcionamento e às novas atribuições do Estado. Procuramos nesse momento revisitar o conceito de Estado provedor de bens e serviços públicos. A partir desse arcabouço teórico, contextualizamos o Brasil frente ao modelo de bem-estar social, ressaltando os embates existentes no campo teórico acerca das novas formas de atuação que devem ser perseguidas pelo Estado na visão moderna.

No terceiro capítulo apresentamos uma descrição sucinta das atividades envolvidas no processo de identificação e solução de problemas apresentados ao ente público. Grande atenção foi dada ao processo de escolhas públicas, o qual pode determinar o sucesso ou o fracasso de grande parte das intervenções públicas. Além de apresentar as fases que compõem o ciclo de vida das políticas públicas, este capítulo apresenta os principais atores, com suas respectivas motivações, envolvidos nesse processo. Por conta disso, ressaltamos as dificuldades encontradas pelo poder público

no que se refere ao provimento de equidade – tratamento isonômico – por ocasião da conceptualização e implementação de suas políticas.

O quarto capítulo dedica-se ao foco principal de atenção da nossa pesquisa, que é a avaliação propriamente dita. Devemos reiterar que a preocupação fundamental desse estudo não é proceder a avaliação do caso sob estudo. O nosso interesse recairá sobre as circunstâncias que dificultam tal procedimento. Dessa forma, sinalizaremos para a importância inerente a um sistema de avaliação operante, capaz de subsidiar mecanismos de críticas e sugestões da sociedade envolvida por determinada política.

O quinto capítulo dedicar-se-á ao estudo pormenorizado do caso abordado. Ressaltaremos suas principais características, objetivos e formas de avaliação planejadas por seus idealizadores. Inferiremos a respeito da existência ou não de uma cultura de avaliação, especulando sobre a importância da mesma para facilitar a legitimação das atividades desenvolvidas pelo projeto frente ao público-alvo e a toda comunidade, incluindo os seus financiadores.

O último capítulo contém as conclusões do estudo, além de recomendações para temas de pesquisas futuras.

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

Quando escolhemos um tema voltado para a avaliação de projetos e programas em educação, tivemos como principal motivação a melhoria da qualidade dos investimentos públicos nessa área, uma vez que é notória a escassez dos recursos alocados para este item de gasto, e, além disso, é verificado um aumento da demanda por parte da população em relação aos bens e serviços produzidos e/ou providos pelo setor público.

Ao afirmarmos que a avaliação de políticas públicas educacionais constitui-se em um desafio imprescindível, temos em mente a necessidade que tem o administrador público ou o gestor dos referidos programas ou projetos, por informações precisas e confiáveis, as quais têm a possibilidade de tornar todo o projeto passível de avaliação. Como consequência, o processo decisório de tal programa ou projeto será efetivado em bases mais consistentes.

Contudo, devemos reconhecer a dificuldade de geração das informações referentes a um programa social, haja vista que se trata de um objeto de difícil mensuração e acompanhamento. É justamente neste ponto que repousa grande parte de nossa preocupação, isto é, no fato dos planejadores públicos olvidarem, via de regra, que um sistema de informação capaz de tornar a intervenção pública passível de avaliação deve ser concebido no próprio processo de gênese da referida política.

1.1 – O problema

Segundo Cotta (1998), a avaliação de programas educacionais foi relegada durante muito tempo ao esquecimento por conta da notória complexidade das metodologias envolvidas. Como consequência da subutilização do instrumental direcionado à avaliação, os avanços nesse campo não foram significativos. Além disso, o desinteresse dos formuladores das políticas também contribuiu para o moroso avanço dessa área de estudos, visto que esses agentes deveriam ser os principais interessados no processo de avaliação.

A tendência em atribuir baixo valor à avaliação de programas educacionais vem sendo revertida, uma vez que os órgãos financiadores estão cada vez mais ávidos por informações que corroborem a qualidade dos programas que demandam seus recursos. Entrementes, se faz presente a preocupação com a legitimação do programa por parte dos seus usuários, ou seja, de seu público-alvo.

A abertura do regime político em nosso país e a consolidação, mesmo que lenta, do processo democrático, respaldam a preocupação inerente ao nosso estudo, a qual seria o fato do Estado encontrar-se em uma clara tendência de prestação de contas aos cidadãos, sendo estes reconhecidos, modernamente, como financiadores e clientes – consumidores ou usuários – dos bens e serviços públicos.

Mediante o exposto, torna-se oportuno alicerçarmos esta pesquisa no seguinte problema, tendo como base o caso em estudo: *as políticas públicas educacionais, expressas por programas e projetos em sua direção, são passíveis de um processo de avaliação realmente eficaz, capaz de proporcionar ao seu público-alvo a efetiva utilização do mecanismo de “voz”?*

Em consonância com esta preocupação mais genérica, abordaremos o caso da avaliação dos impactos do Programa Qualidade no Ensino da Secretaria de Educação do Estado do Paraná, visando a corroborar o fato desta avaliação ser exequível ou não, nas circunstâncias envolvidas em nosso estudo.

Reconhecemos que a teoria influencia e é influenciada pelos acontecimentos do mundo real, pois, do contrário, a teoria não haveria de existir. Além disso, acreditamos que o caso a ser estudado mais detidamente será capaz de nos fornecer uma visão de como a teoria pode ou não ser colocada em prática, bem como, quais seriam as suas repercussões neste caso, e, fundamentalmente, quais as suas principais lacunas.

1.2 Objetivos intermediários

Para alcançarmos algum grau de elucidação da questão imposta como motivadora da pesquisa, devemos alcançar, de antemão, os seguintes objetivos:

- identificar as condições necessárias e suficientes para respaldar um procedimento de avaliação;
- identificar as modalidades de avaliação de programas e projetos sociais existentes, principalmente aqueles adequados ao estudo de programas educacionais;
- avaliar a pertinência de alguns tipos específicos de avaliação, correlacionando-os aos seus principais objetivos;
- identificar a importância dos processos de avaliação para o contexto social circunscrito a determinado empreendimento público educacional;

- identificar a importância dos processos de avaliação para os gestores e tomadores de decisão situados à frente dos empreendimentos de caráter educacional;
- identificar a importância da avaliação no contexto de escassez de recursos públicos e de crescente dificuldade para obtenção de financiamentos direcionados a projetos educacionais, sejam esses recursos provenientes da instância pública, sejam provenientes de organismos internacionais, tais como BID, BIRD, UNICEF etc.
- verificar se os “*policy makers*” esboçam alguma preocupação *a priori* no que se refere a conceptualização de sistemas de informações capazes de alimentar os processos de avaliação.

1.3 Delimitação do estudo

Dentre múltiplas práticas que podem contribuir para o aumento na qualidade dos gastos, ou ainda, nos investimentos de cunho social, concentrar-nos-emos fundamentalmente no processo de avaliação dos empreendimentos que demandam tais recursos. Mesmo esta dimensão, em razão de sua abrangência, não será abarcada completamente pelo nosso estudo, uma vez que a avaliação de projetos educacionais constitui-se em campo muito amplo de investigação, com particularidades inerentes a cada programa.

A avaliação de políticas, programas e projetos educacionais, segundo Cohen e Franco (1993), pode ser visualizada em fases distintas e com objetivos diferentes. Com relação à primeira classificação, podemos encarar as avaliações de tais empreendimentos como *ex ante* ou *ex post*, sendo que essa classificação refere-se ao

período no qual a avaliação se concentra. No escopo do nosso trabalho, entendemos que a avaliação *ex ante* deve ser um estudo de viabilidade da referida política, dispensando-se bastante atenção para a exeqüibilidade futura de outras avaliações, tal qual a avaliação de impactos, a qual é rotulada como uma avaliação do tipo *ex post*.

No que diz respeito aos diferentes objetivos de uma avaliação de política pública educacional, temos a possibilidade de concentrar a nossa análise sobre os aspectos de eficiência, predominantemente voltado para o estudo dos processos envolvidos no curso de tal política. Por outro lado, também é possível concentrar o nosso estudo nos impactos provenientes dessa política. Esta última análise tem como espinha dorsal a avaliação da eficácia do referido programa ou projeto educacional, e para tal, é necessário que haja um sistema de informações capaz de subsidiá-lo.

Limitaremos o nosso estudo à averiguação da existência de mecanismos de crítica e contribuições por parte do público-alvo de uma política pública em relação aos serviços por eles recebidos, principalmente em relação ao mecanismo de “voz” descrito por Hirschman (1970), uma vez que vivemos em um ambiente democrático e, muitas vezes, o mecanismo de “saída” não pode ser exercitado, seja por limitações de caráter material da sociedade, seja pelo provimento exclusivo de determinado bem ou serviço à coletividade por parte do governo.

No sentido de propiciar ao público-alvo de uma política pública informações capazes de subsidiar a existência de um mecanismo de voz bem orientado, a avaliação de impactos cumpre papel fundamental, uma vez que mediante tal avaliação é possível a formulação de um juízo de valor acerca da referida política.

Certamente, tal avaliação necessita de parâmetros de definição, sendo esses, na maioria das vezes, obtidos por meio de avaliações do tipo *ex ante*. Existem diferentes estratégias de avaliação, sendo que o desenho de sistemas para a execução da avaliação pode variar de acordo com as características e limitações do caso em estudo.

Os sistemas de avaliação de impacto, que visam precipuamente verificar as questões de causalidade, dividem-se em:

- **desenhos experimentais:** grupos ou indivíduos são estabelecidos de forma aleatória antes de se iniciarem os programas ou intervenções públicas. O grupo de tratamento será designado como público-alvo da intervenção pública com o intuito de se verificar o atingimento dos resultados claramente especificados. O grupo de controle não se submete às ações impostas pelo programa. Os resultados alcançados no grupo de tratamento são comparados com aqueles observados no grupo de controle, daí é possível a avaliação de impactos do programa ou intervenção pública.
- **desenhos quase-experimentais:** é muito semelhante ao desenho explicado anteriormente, as avaliações quase-experimentais comparam os resultados dos participantes do programa com os resultados de grupos de comparação que não receberam os serviços e estímulos oriundos do programa. A diferença em relação ao modelo anterior é que a escolha dos grupos não é aleatória.
- **Avaliações de impacto não-experimentais:** consiste no exame de mudanças observadas na clientela atendida pelo programa, sem incluir grupos de comparação ou outros grupos não atendidos pelo programa. As avaliações de impacto não-experimentais podem ser:

Comparações antes/depois: os resultados do programa são medidos antes e após a execução do programa, e uma avaliação de impacto é inferida a partir das diferenças observadas.

Desenhos de séries temporais: é uma extensão do sistema anterior, pois utiliza múltiplas medidas de variações de resultados antes do início da execução do programa, bem como durante os estágios de execução do mesmo.

Comparações cruzadas: realização de pesquisa em grupos de participantes, conduzidas após a execução do programa, para estimar correlações entre resultados e diferenças na duração, tipo e intensidade dos serviços e estímulos recebidos.

Em havendo a impossibilidade de implementação de um procedimento “sob medida” para a avaliação, entendendo-se “sob medida” como sendo a existência de requisitos básicos inerentes ao projeto sobre o qual recairá a nossa tentativa de avaliação, não será buscada uma convergência forçada com o intuito de apresentar como produto final de nossa dissertação a avaliação propriamente dita do caso em estudo. Ao contrário, acreditamos que uma impossibilidade de realização da mesma possa ser um insumo básico para futuras discussões e reflexões acerca do tema, inclusive para subsidiar o esforço acadêmico representado por esta pesquisa.

1.4 Termos em evidência

atividade – é o nível mais elementar de intervenção pretendido pelo projeto ou programa na realidade social.

avaliação – mede até que ponto um programa alcança certos objetivos do ponto de vista da eficiência, da eficácia ou da efetividade.

avaliação formativa – avaliação voltada para a qualidade dos processos e implementação das atividades do programa em questão.

avaliação somativa – avaliação voltada para a mensuração dos resultados obtidos após o término de um programa, ou de fases do mesmo.

eficácia – refere-se ao grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados.

eficiência – diz respeito à relação entre os resultados e os custos envolvidos no projeto ou programa.

efeito – é todo o comportamento ou acontecimento que se pode razoavelmente dizer que sofreu influência de algum aspecto do programa ou projeto.

efetividade – é o grau de aderência existente entre os objetivos e os resultados alcançados com determinada intervenção.

grupo de controle – grupo de sujeitos selecionados aleatoriamente ou não que não recebem os serviços ou estímulos oriundos de uma política pública.

grupo de tratamento – grupo de sujeitos selecionados aleatoriamente ou não que recebem os serviços ou estímulos oriundos de uma política pública.

impacto – é o reflexo da intervenção no contexto social a que se dirige. Podemos dizer que contempla a interação dos resultados com o meio social.

meta – é um “objetivo” temporal, espacial e quantitativamente dimensionado.

objetivo – é a situação que se deseja obter ao final do período de duração do projeto, mediante a aplicação dos recursos e da realização das ações previstas.

plano – é a unidade que agrega programas afins, estabelecendo um quadro de referência mais amplo para intervenção.

“policy makers” – são os responsáveis pela formulação das políticas públicas.

política – é o plano mais agregado de intervenção governamental. Agrupa sob sua alçada programas afins.

processo - é o fluxo ordenado de atividades que se prestam a uma meta ou objetivo específico.

programa – é o conjunto de projetos que visam aos mesmos objetivos.

projeto – unidade mínima de destinação de recursos. É composto por um conjunto integrado de atividades.

público-alvo - são os beneficiários de um determinado programa ou projeto público, de acordo com sua conceptualização.

variáveis instrumentais (endógenas) - são aquelas sob as quais há influência do projeto.

variáveis condição (exógenas) - são aquelas que o projeto não pode influenciar.

CAPÍTULO 2 – O Novo Papel do Estado

Neste capítulo pretendemos ressaltar o debate acerca das possibilidades de intervenção do Estado na realidade que o cerca. Os autores clássicos entendiam como foco primordial de análise o tamanho propriamente dito do Estado. Contudo, Kliksberg (1997) afirma que o êxito ou o malogro desta instância, enquanto provedora de bens e serviços públicos, pouco tenha a ver com o seu tamanho, mas sim com o papel a ser desempenhado.

2.1 O novo Estado

Uma importância fundamental exercida pelo Estado refere-se ao papel desempenhado por este no processo de escolhas públicas. Uma vez que constitui premissa antecedente neste trabalho o fato de que a sociedade é uma instituição que possui uma estrutura difusa e indistinta, de certa maneira independente dos elementos que a compõem. Por isso, algum aspecto que parece agradar aos indivíduos de maneira singular – preferências individuais – não produz convergência por ocasião das escolhas coletivas, e é justamente nesse ponto que o Estado cumpre, ou deveria cumprir, uma função “equalizadora”.

Durante muitos anos presenciamos a discussão entre duas correntes que defendiam a maior ou menor participação estatal no que se refere ao trato das questões relativas à economia, tais como: nível de produção, protecionismo em relação a determinada indústria ou setor, alocação de recursos públicos sob a forma de subsídios etc. Este debate foi caracterizado pela posição diametralmente oposta entre os que se acreditavam pró-mercado, os ditos liberais, e os pró-estado, ditos “Keynesianos”.

Keynes, no livro “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, não pode ser caracterizado inteiramente como pró-estado, uma vez que a análise minuciosa de sua obra nos remete às intervenções estatais em determinados momentos e circunstâncias na economia, tal qual aquelas preconizadas pelo autor por ocasião da Grande Crise de 1929. Na visão de Keynes, a intervenção estatal tem como intuito impedir um processo de queda no produto e no emprego, pois a partir do momento em que a economia se encontra em franca expansão esta intervenção deve ser retraída.

Contudo, quando cunhamos o termo pró-estado àqueles pertencentes a escola Keynesiana, o estamos fazendo no sentido de enfatizar o importante papel desempenhado pelo Estado para a geração do bem-estar de toda a coletividade, principalmente do ponto de vista produtivo, posto que foi Keynes um dos pioneiros a questionar a principal das leis da economia ortodoxa, a lei de Say, a qual dizia que “toda a oferta seria capaz de gerar a sua própria demanda”.

Conforme a escolha entre ambas as Escolas estaríamos diante de um Estado menor e menos interventor ou maior e mais participativo, principalmente do ponto de vista produtivo.

O ponto que gostaríamos de destacar é a obsolescência desta dicotomia. O que devemos discutir com maior atenção é o posicionamento desse Estado frente às demandas e desafios que lhe são impostos, que mudam de acordo com contextos históricos diferenciados.

Segundo Almada *apud* Kliksberg (1997:54) “*o que importa não é o grau de intervenção do Estado mas, sim, as formas e os meios de intervir*”.

Constitui um reducionismo simplório a crença de que o tamanho do Estado é a causa principal da crise. Devemos considerar o papel do Estado frente aos problemas econômicos e sociais como a questão principal.

Ainda em relação ao papel ou ao estilo de atuação estatal, é imprescindível a observância dos problemas e anseios vividos pela sociedade. Além disso, deve ser enfatizada a capacidade de fiscalização e de participação desta mesma sociedade – por meio do mecanismo de “voz” – no processo de escolhas públicas e, por conseguinte, na formulação, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas sociais.

Esta última assertiva não constitui uma contradição com relação ao exposto anteriormente, quando afirmamos que a sociedade por si só é insuficiente para delinear as ações que lhe seriam impostas, necessitando, por conta disso, da atuação estatal. Não se trata de uma contradição porque, nesse sentido, o Estado deve ser a instância catalisadora capaz de incorporar e traduzir todas as necessidades e anseios da sociedade, dessa forma maximizando os benefícios sociais.

2.2 O modelo do bem-estar social

O Estado do bem-estar, ou assistencial, é uma herança dos Estados cujas estruturas de poder eram fundamentalmente patrimoniais, como por exemplo Áustria, Prússia, Rússia e Espanha no século XVIII. Weber *apud* Bobbio *et alli* (1993) afirma que o poder político essencialmente patriarcal assumiu a forma tópica do Estado do bem-estar.

Por outro lado, nas sociedades em que se ia consolidando a Revolução Industrial, as normas de defesa das populações mais fracas surgiam como barreiras medievais opostas à livre iniciativa. Ou seja, desde aquela época notamos a dicotomia existente entre os mais adeptos a um Estado forte e aqueles de índole mais liberal, favoráveis a uma intervenção mínima por parte do Estado.

Os anos 20 e 30 podem ser considerados como de extrema importância para a constituição do que conhecemos por Estado do bem-estar social. A Primeira Guerra Mundial permite-nos observar a maciça intervenção do Estado na economia, tanto na produção, principalmente no que se refere à indústria bélica, como na distribuição.

Entrementes, a grande crise de 29 provocou em todo o mundo um forte aumento das despesas públicas para a sustentação do nível de emprego e das condições de vida da sociedade, posto que naquele momento, o jovem capitalismo, de índole liberal, não pôde fazer face à crise de superprodução, tornando a “mão invisível” impotente e dependente da ação estatal. O mercado não acompanhou o salto quantitativo alcançado pelas fábricas após a Revolução Industrial, somando-se a isso, também podemos citar o avanço de técnicas de controle de produção e de gerência que mais tarde tornar-se-iam conhecidas como administração científica.

Podemos entender o Modelo do bem-estar social como sendo referente ao Estado capaz de garantir todos os serviços sociais básicos demandados pelos cidadãos. Não devemos confundi-lo com um Estado paternalista. Contudo, essa interpretação não constitui um fato incomum, conforme se pode verificar a partir da análise de alguns Estados que desempenhavam este papel, e a sua difícil transição.

Wilensky *apud* Bobbio *et alli* (1993) define o Estado assistencial, como aquele que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todos os cidadãos não como caridade, mas como direito político.

Na verdade o que distingue o Estado assistencial de outros tipos de Estados não é tanto a intervenção direta das estruturas públicas na melhoria do nível de vida da população quanto o fato de que tal ação é reivindicada pelos cidadãos como um direito. Com isso, podemos perceber que o limite entre o Estado do bem-estar em sua concepção “paternalista” possui fronteira bastante tênue em relação ao que realmente se propõe, ou seja, assegurar a assistência social como um direito.

As mudanças de atuação de alguns Estados são a fonte primária de movimentos radicais, como por exemplo os neonazistas na Alemanha. A questão racial e étnica, neste caso, existe fundamentalmente para camuflar as reivindicações e dificuldades encontradas pela população local no que se refere principalmente às questões de mercado de trabalho e benefícios sociais.

As mudanças econômicas da atualidade, tão carregadas de promessas de cooperação e de ampliação de mercados, têm sido acompanhadas pelo recrudescimento do protecionismo e das guerras econômicas. A grande evidência desses fatos é o fechamento do mundo em grandes blocos econômicos.

A crise do Estado observada no último quarto do Século XX nos remete a uma visão mais ampla e real da sua atuação no que se refere ao atendimento das demandas sociais. O próprio Estado assistencial tornou-se incapaz de responder às demandas sociais a ele impostas, uma vez que as despesas governamentais tendem a aumentar

mais rapidamente que as entradas de recursos. Tal situação minou as bases desse modelo, uma vez que a crise de financiamento passou a ser uma constante. Estava instaurada a fase da crise fiscal do Estado.

Na década de 80 estivemos diante de uma onda neoconservadora, a qual propunha a existência de um Estado mínimo. Já nos anos 90, com a falência e impossibilidade de respostas tempestivas no bojo da proposta neoliberal, foi dada ênfase aos movimentos de reforma e reconstrução do Estado. Ou seja, é possível verificar amiúde, um fluxo e refluxo de maior ou menor grau de intervenção estatal, sem que, por conta disso, os problemas sociais sejam erradicados.

Contudo, ainda assim, o movimento neoliberal apresentou-se em plena expansão no final da década de 90. Para corroborar tal fato, convém visualizar a trajetória das diversas privatizações postas em prática no Brasil nos últimos anos.

Existem críticos severos em relação a este procedimento, dentre eles Kliksberg (1997). Esses autores identificam nos processos de privatização algumas distorções muito freqüentes, como por exemplo: substituir os monopólios públicos por monopólios privados; fazer promessas falsas aos trabalhadores sem procurar redirecioná-los para novas indústrias; utilizar receitas obtidas com as vendas do patrimônio público para financiar déficits orçamentários e para amortizar a dívida nacional; entre outras.

A principal dessas distorções é consubstanciada em um ponto de vista de Friedman (1979): *“não existe, infelizmente, uma boa solução para o monopólio técnico. Existe apenas a escolha entre três demônios: o monopólio privado desregulamentado; o monopólio privado regulamentado e a produção estatal.”*

Contrapondo-se ao pensamento de Friedman, afirma Pedro Zorrilla *apud* Kliksberg (1997:56) que a geração do bem-estar é função precípua do Estado. Afirma o autor:

“... o mercado não tem, entre suas virtudes, a de gerar, por si mesmo, bem-estar, tarefa essa que cabe ao Estado, única instância capaz de vincular as organizações particulares e, necessariamente, as próprias comunidades pobres à execução de políticas sociais”.

Nos anos 90 foi verificado um movimento de desmantelamento do Estado de bem-estar social. Bresser Pereira (1999) afirma que tal fato ocorreu nesta década porque as conseqüências do processo de globalização contribuíram drasticamente para o acirramento da competitividade internacional, e, com isso, a capacidade protecionista dos Estados frente às suas indústrias e setores de sua economia foi praticamente anulada, podemos atribuir este fato à pressão política internacional para abertura dos mercados.

Esta disparidade observada em um nível de competitividade internacional convergiu para uma nova divisão internacional do trabalho e para uma distribuição ainda mais dispare de renda entre os países. Tudo isso contribuiu para uma revisão acerca do próprio papel do Estado.

Stiglitz (2001) afirma que o enfraquecimento do Estado do bem-estar social se deve à crença de que o governo e suas agências são menos eficientes que as instituições de mercado, sendo o principal motivo dessa visão o fato do governo ser desprovido do motivo lucro. Contudo, o mesmo autor afirma que esta é uma visão simplória e

distorcida, pois a ausência do motivo lucro também está presente entre os trabalhadores e gerentes da iniciativa privada, e nem por isso os apologistas do Estado liberal e da economia de mercado não a jogam por terra.

Este é um dos aspectos que desperta sobremaneira a nossa atenção, ou seja, não necessariamente um Estado deverá ser grande para que possa assegurar a plena satisfação dos anseios de seus cidadãos. Acreditamos ser imprescindível que este mesmo Estado tenha capacidade de assegurar a legitimidade das instituições que o compõem, sejam estas pertencentes à sociedade civil, ao mercado, ou mesmo ao próprio governo.

Além desse aspecto, é necessário considerarmos o próprio estilo de gerência exercido pelo Estado, uma vez que vivemos em um contexto cada vez menos estável e de previsibilidade cada vez mais restrita, daí porque o paradigma burocrático vem sofrendo severas críticas.

Por conta disso, a função de planejamento tornou-se ainda mais relevante, posto que o futuro está cada vez mais próximo do presente e, por conseguinte, o tempo hábil para a tomada de decisões é cada vez mais curto. Além disso, segundo Subirats (1989) a avaliação das políticas públicas consubstancia-se em instrumento fundamental para a legitimação das ações desempenhadas pelo Estado ou pelas entidades a ele ligadas.

A discussão ora posta é de ordem institucional, uma vez que assumimos a importância das camadas institucionais como mecanismos capazes de lubrificar, isto é, diminuir os custos de transação existentes nas relações de mercado. Devemos entender

que com o aumento da competitividade há uma necessidade cada vez maior de comprometimento e confiabilidade entre as partes que realizam qualquer intercâmbio.

Da mesma forma que reconhecemos a importância das instituições para o nível de mercado, também o é necessário quando a discussão está situada no nível da sociedade civil ou do Estado. Este fato corrobora a constatação de que desenvolvimento econômico e desenvolvimento social são processos interdependentes.

Em relação a este ponto, Kliksberg (1997) afirma que o crescimento econômico é condição necessária para o progresso social, mas, longe de consistir em única instância capaz de assegurá-lo, não é condição suficiente.

Em relação à dicotomia observada durante muito tempo na relação desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, podemos destacar como tradição em toda América Latina, de acordo com o autor, a visualização dos gastos sociais como custos e não como investimentos.

Mitos arraigados em nossa realidade caracterizam a implantação de programas no campo social como custo, associando esses programas à concessão de pressões clientelistas. Dedicaremos atenção especial a esse assunto quando estivermos tratando dos problemas inerentes à elaboração da agenda de políticas públicas.

Além disso, podemos notar em toda a América Latina, principalmente no período de hegemonia das ditaduras militares, uma filosofia econômica que priorizava o crescimento em detrimento da equidade, acreditando que aquele, por si só, seria capaz de desencadear um processo de maior distribuição de renda e benefícios sociais.

A falácia do derrame automático pôde ser desmascarada em todos os países da América Latina. Corroborando este fato, afirma Kliksberg (1997:27):

“A nova visão, que hoje se dissemina, mostra que o crescimento econômico, por si só, não soluciona os problemas sociais e que a ausência de investimento social impede o crescimento econômico sustentado.”

Algumas idéias preconcebidas devem ser desmistificadas de forma a fortalecer a crença de que os investimentos sociais, com suas respectivas avaliações, são pressupostos relevantes para o êxito econômico e social de um país.

A história recente demonstra que um vigoroso desenvolvimento social é fundamental para que possa haver crescimento econômico sustentado. Este fato descarta o simplismo do “derrame automático” e põe em foco a complexidade das inter-relações entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social.

O Estado burocrático também deve ser repensado por conta dos próprios anseios democráticos da sociedade moderna, uma vez que este Estado apresenta-se de maneira impenetrável às necessidades dos cidadãos, não estimulando, dessa forma, a participação, mas perpetuando práticas arcaicas e obsoletas quando postas em confronto com os problemas enfrentados na atualidade. O Estado burocrático é marcado pela impessoalidade e pelo estilo de gerência autoritário, características diametralmente opostas àquelas esperadas pelo ideário democrático.

Finalmente, ao Estado, independentemente de seu tom intervencionista, cabe o dever de legitimar suas ações, não somente pelo caráter mais democrático de nossa sociedade, mas, principalmente, pela necessidade cada vez mais premente de que os gastos públicos sejam direcionados de maneira a gerar um benefício social maximizado.

Neste sentido, cabe ressaltar o caráter imprescindível da avaliação, mecanismo capaz de corroborar o êxito ou de sugerir mudanças nas intervenções de caráter público, subsidiando satisfatoriamente as reivindicações sociais.

CAPÍTULO 3 – O Ciclo de vida das Políticas Públicas

Entende-se, no âmbito desse trabalho, o termo “políticas públicas” como o processo que comporta a totalidade de ações voltadas para o diagnóstico, interpretação, identificação de alternativas, implementação e avaliação de ações que visem a dirimir problemas ou a lidar com desafios encontrados em determinado contexto social.

Devemos entender o campo de estudos relativo às políticas públicas como sendo de vital importância para a compreensão e conseqüente aperfeiçoamento das ações desempenhadas pelo poder público, uma vez que devemos considerar o desempenho de tais políticas como o verdadeiro sentido assumido pela operacionalização do Estado, em seus diversos níveis e esferas.

Contudo, apesar da importância destacada nesta questão, há uma certa dificuldade no entendimento e na análise de tais iniciativas. A análise das políticas públicas como sendo constituídas por seus programas, projetos e atividades constitui um importante foco de investigação. É justamente por isso que trataremos desse assunto de maneira fragmentada, ou seja, abordaremos cada uma das fases que compõem o ciclo de vida de tais ações seguindo a taxonomia utilizada por Subirats (1989).

Esta divisão feita por Subirats tem como ponto de partida as diferenças observadas no íterim de cada ação pública, com vistas à resolução de algum problema observado em contexto real. É possível notar diferentes rumos de ação para cada uma dessas fases e, conseqüentemente, os resultados esperados ao final de cada uma não serão idênticos. Porém, convém lembrar que existe uma forte dependência de cada uma

dessas fases em relação às anteriores, posto que se trata de um processo cumulativo e gradativo para o completo abarcamento de situações oriundas do mundo real.

3.1 Incorporação da problemática à agenda de políticas públicas

A primeira fase identificada por Subirats (1989) refere-se às seguintes ações: identificação e delimitação de um problema ou necessidade atual ou potencial da comunidade; determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação; avaliação dos custos e dos efeitos de cada uma delas; e o estabelecimento de prioridades.

O autor nomeia tal fase por elaboração, atribuindo-lhe todas as características mencionadas anteriormente. Assumimos, no âmbito deste trabalho, tal fase como o modo e o momento em que a demanda ou necessidade social se incorpora ao sistema político. A este fato, Saravia (1992) atribui o nome de incorporação de uma problemática à agenda de ações públicas.

Um dos principais problemas inerentes a esta fase é a falta de equidade existente entre os diferentes atores, ou seja, o peso que cada um deles ostenta em todo esse processo, de modo que a problemática que assola determinado grupo mais influente terá maior chance de ser incluída nos planos de ação pública.

Este é um problema que pode distorcer o processo de decisão política desde a sua origem, isto é, desde o momento em que se assume este ou aquele fato como um problema relevante para toda a coletividade, quando, em realidade, assume importância apenas para pequena parcela da mesma.

O que tende a tornar esta fase complexa é o fato de que não existe uma maneira única para o planejamento e visualização de um problema, dependendo inclusive do estilo dos responsáveis por tal identificação – *policy makers*. Isto quer dizer que os problemas não têm vida própria à margem dos indivíduos ou grupos que os definem. Além disso, a caracterização de uma realidade multifacetada e completamente vinculada a fenômenos diversos constitui-se em tarefa por demais complexa.

Em relação a este fato Subirats (1989:48) afirma que:

“cada nova cara ou faceta do problema, cada novo fator que descobrimos, torna o problema a ser resolvido mais complexo, porém, ao mesmo tempo, podemos considerar uma nova oportunidade, ainda não contemplada, a qual pode nos trazer uma solução ainda melhor do problema”.

Encaramos este fato como uma recíproca dependência existente entre o mundo das soluções e o mundo dos problemas, isto é, de acordo como identificamos e conceptualizamos o problema, identificaremos uma particular solução para o mesmo.

Analogamente, se o *input* do processo fosse outro, ou seja, se a análise preliminar e a formulação do problema fossem diferentes, a solução adequada para o mesmo seria diferente da observada na primeira circunstância.

Nesse sentido, estamos concebendo os problemas como oportunidades de melhora, ou seja, o processo de definição destes se converte na busca e no primeiro exame das idéias e vias de solução para os mesmos.

Respalhando esse ponto de vista trazemos a contribuição de Dery *apud* Subirats (1989), o qual afirma que “*os problemas são oportunidades de melhora e que o processo de definição dos mesmos se converte na busca, criação e primeiro exame das idéias e vias de solução*”. Da mesma forma que a formulação de um problema de pesquisa é o ponto de partida para um trabalho acadêmico, a formulação de um problema na esfera social é o início de todo e qualquer procedimento que tem o intuito de resolvê-lo, ou seja, é o marco zero de toda e qualquer política pública.

Com base nas múltiplas possibilidades de enfrentamento dos problemas, e considerando que os problemas que demandam intervenção pública não se apresentam de maneira isolada, Sulbrant (1979) afirma que é mais eficiente e eficaz resolver um conjunto de problemas afins do que concentrar-se demasiadamente em um único.

A nossa interpretação em relação a esse fato assume que os problemas apresentam consequências diversas, contudo, as soluções apenas serão satisfatórias na medida em que contemplarem a interdependência entre os mesmos.

Esse pensamento encontra respaldo, uma vez que a maioria dos problemas surgem a partir de ramificações de outros e, por consequência, trazem consigo outros mais, de modo que em muitas situações é por demais complexo identificar as relações de causalidade existentes entre os mesmos.

Em relação às condições de causalidade, acreditamos que um adendo seja oportuno. Segundo Babbie (1995), para que identifiquemos uma relação de causalidade entre fenômenos é necessário que:

i) um preceda o outro cronologicamente;

ii) seja razoável atribuírmos uma relação empírica entre ambos;

iii) a variação no “efeito” não se deva a nenhum outro fenômeno ou variável senão à causa em questão. Caso contrário, estaremos diante de uma relação de causalidade espúria.

Nos inclinamos por dizer que os problemas apresentam conseqüências diversas, guardando entre si alto grau de correlação, na maioria dos casos. A nosso ver, as soluções para os mesmos serão satisfatórias na medida em que contemplem a interdependência existente entre os mesmos, pois, caso contrário, será o mesmo que apagar um incêndio sem se preocupar com possíveis focos ativos.

Uma outra dificuldade nessa fase consiste em contemplar exatamente os problemas que mais assolam toda a coletividade. Muitas vezes, alguns desses problemas ficam de fora da agenda de políticas públicas por limitações orçamentárias, por falta de legislação a respeito do tema, por falta de vontade política e, principalmente, devido a uma inadequada pressão por parte dos grupos interessados em sua solução.

Como podemos antecipar, de acordo com esta última limitação, é natural imaginarmos que as soluções para os problemas inerentes às classes sociais menos afortunadas, com diminuto poder de articulação e pressão, tendem a ser preteridas em detrimento das soluções de problemas oriundos de grupos sociais mais organizados.

Contudo, mesmo sendo referentes às classes sociais com baixo poder de pressão, os temas ou questões converter-se-ão em problemas para a composição da agenda de políticas públicas na medida em que:

- estiverem na iminência de alcançar proporção de crise;
- adquirirem características significativas que os diferenciem de uma problemática mais geral;
- suscitarem atenção dos meios de comunicação;
- progredirem demais as suas conseqüências;
- desencadearem questões relacionadas com a legitimidade dos poderes constituídos, e que, portanto, afetam o núcleo sensível do poder público.

Todas as características anteriormente citadas não garantem que o tema será “politizado”. A politização de um tema pode potencializar a necessidade de uma análise ou mesmo pode impedi-la. Para que isso ocorra é necessário que os grupos de interesse, os políticos, os setores influentes da burocracia, os formadores de opinião e os setores afetados diretamente pela problemática intervenham em favor do enfrentamento da mesma, e assim, conseqüentemente, o problema será abarcado pela agenda de atuação pública.

Subirats (1989) esclarece quanto ao verdadeiro e importante papel da agenda na fase de formulação de políticas públicas:

“A agenda nos mostra qual a percepção dos poderes públicos, em um instante concreto, sobre o que se deve resolver. Uma característica da agenda é que encontramos muitos temas recorrentes e poucas novidades.”

Como podemos perceber, a confecção da agenda é o primeiro passo para que determinada problemática seja contemplada por ocasião de uma particular iniciativa pública. Contudo, o fato de incluir determinado problema no raio de ação estatal não significa debelar a referida situação-problema.

Os problemas que se nos impõem na prática exigem muito mais esforços e recursos, não somente da instância pública, mas da sociedade como um todo, pois esta última instância deve ser capaz de exteriorizar com assertividade os problemas mais graves vividos em determinado momento. Cabe ao Estado o trabalho de traduzir tais reivindicações para um cronograma de programas e projetos, os quais deverão ser desdobrados em diferentes atividades.

3.2 Formulação de políticas públicas

A partir do momento em que algumas problemáticas sociais forem incorporadas pelo contexto político, através do processo de escolhas públicas e conseqüente confecção da agenda, os administradores públicos estarão aptos a proceder à conceptualização, implementação e execução de empreendimentos públicos denominados por políticas públicas.

A fase posterior à construção da agenda de políticas públicas trata da formulação das mesmas. Essa fase tem como insumo todas as informações recolhidas na fase

anterior e tem como objetivo transformar tais informações em possíveis alternativas de ação. Além disso, nessa fase, deve haver a preocupação com algumas limitações inerentes ao próprio poder público, como, por exemplo, aquelas de caráter orçamentário.

A formulação de políticas públicas consiste em estipular metas a serem atingidas em determinadas direções, uma vez que foram identificadas e mapeadas algumas situações críticas ou problemas, além de pressupor as ações (programas ou projetos) necessários para tal.

Com base nisso, podemos dizer que a formulação de políticas públicas parte de uma determinada situação-problema e pressupõe a integração necessária para o alcance de objetivos desejados. Como podemos observar, nessa fase há uma vinculação muito forte entre meios e fins, bem como entre ações e objetivos a serem alcançados.

A fase de formulação trabalha de maneira muito intensa com a análise prospectiva, subsídio indispensável para o processo de fixação de objetivos e de tomada de decisão, ou seja, da determinação das ações a serem empreendidas nos programas e projetos.

Um óbice recorrente em toda a análise prospectiva é o caráter mutante e complexo das condições sociais envolvidas no contexto. Outros fatores dificultadores são a falta de dados e os elevados custos para seu levantamento, além da premência para sua realização. Mesmo com todas essas limitações, entendemos que tal análise representa, ou deveria representar, ponto relevante em toda e qualquer ação pública.

Os tipos de análise prospectiva existentes são, segundo Subirats (1989):

- **projeção** – tem como premissa a extrapolação das tendências observadas historicamente e no momento. Utiliza-se de métodos estatísticos e matemáticos, tais como: análise de regressão e análise de séries temporais. É eminentemente de cunho positivista;
- **predição** – possui base teórica muito forte, pode assumir a forma de leis teóricas, proposições, analogias etc. Tem como objetivo expressar as condições futuras de acordo com uma análise detalhada e exaustiva do presente;
- **conjectura** – é a análise de base eminentemente subjetiva, seu foco recai em opiniões sobre a evolução futura da sociedade e em argumentos intuitivos dos decisores.

Seja qual for o tipo de análise utilizado, o seu objetivo é único, que consiste em compreender e tornar, na medida do possível, controlável o entorno humano e material, identificando a melhor via de ação dentre as permitidas e possíveis.

De acordo com algumas características e objetivos atribuídos por Subirats à análise prospectiva, chegamos à conclusão de que esta pode ser classificada como um tipo de avaliação *ex ante*, uma vez que seus objetivos são:

- i) examinar as consequências das políticas públicas já existentes;
- ii) examinar as possíveis consequências de novas políticas;

iii) ajudar a estabelecer os conteúdos de novas políticas; e

iv) analisar os possíveis apoios ou críticas recebidas pelas propostas de novas políticas pelos setores afetados, principalmente se tal facilidade ou dificuldade será notada na fase de implementação/execução da referida política.

Uma vez que a análise de políticas públicas (*policy*) ocorre em um contexto altamente permeado por componentes políticas (*politics*), deverá existir uma certa reserva quanto à exatidão das informações prestadas. Infelizmente, em muitos casos, esse tipo de análise pode ser usado como “suporte técnico” prévio à decisão, ou seja, ratificando, e não retificando, o rumo que o decisor público acha por bem seguir, o que na maioria das vezes não gera a maximização dos benefícios sociais.

Nesse momento é pertinente o entendimento da diferença entre os termos *policy* e *politics*, uma vez que a tradução para o português de ambos os vocábulos converge para uma mesma palavra, política. *Policy* significa o plano ou curso de ação trilhado por um governo, ou mesmo empresa, com o intuito de determinar ações, decisões e outras intervenções. Já o vocábulo *politics* se refere à arte ou ciência de governo ou governança, está mais ligada às atividades político-partidárias capazes de dar sustentação ao governo.

O processo de decisão política se caracteriza por um constante fluir de cooperação e conflito, uma vez que ocorre em uma arena habitada por diferentes atores, os quais representam diferentes interesses e poderes no processo de tomada de decisão.

Tal fato se torna um grande estorvo na medida em que a decisão política precede e permeia toda a fase de formulação das políticas públicas.

Ao identificar o processo de decisão política como fundamental para a definição dos rumos das políticas, é importante saber com que lentes conceituais procederemos à análise de tal fenômeno.

Uma abordagem possível refere-se àquela empregada fundamentalmente pela teoria econômica neoclássica, qual seria o modelo estritamente racional de tomada de decisão.

Sob a perspectiva neoclássica o decisor é um indivíduo, ou um grupo que se comporta como tal, que atua segundo critérios extremamente racionais, significando que é capaz de:

- acessar a todas as informações necessárias para a tomada de decisão;
- estabelecer uma ordem de prioridades em seus próprios valores;
- conhecer todos os meios disponíveis para o alcance de seus objetivos;
- avaliar as conseqüências de utilização de cada um desses meios;
- calcular os custos de cada opção.

Por todo o exposto, este modelo acredita que o indivíduo – decisor racional – é capaz de escolher aquela opção que maximize os benefícios e minimize os custos, ou seja, que otimize a utilidade na alocação dos recursos.

Sabemos que tal lógica de atuação encontra-se por demais distante da realidade, a qual se apresenta de maneira caótica e emaranhada frente aos analistas e decisores públicos. Em consonância com esta constatação empírica, Simon (1963) afirma que se um decisor gozasse de tais prerrogativas estaria muito próximo da figura de Deus.

Além das limitações de cunho prático, o administrador público vê-se constantemente refém do princípio da estrita legalidade, o qual só lhe permite fazer aquilo que a lei prescreve, por meio dos atos vinculados, restando-lhe pouca discricionariedade.

Contrapondo-se a esta visão preconizada pela racionalidade neoclássica urge a “racionalidade limitada”, a qual possui um único pressuposto que a difere da anterior, ou seja, o pressuposto de que o decisor não dispõe de toda informação necessária para o processo de tomada de decisão.

Em consonância com esta limitação imposta pela “racionalidade limitada” surge a abordagem incrementalista de Lindblom (1959), o qual sustenta que inovar é muito difícil e perigoso quando estamos falando de decisões que podem afetar grande número de pessoas. Isso porque o nível de determinismo possível de ser alcançado por tal processo é muito incipiente, dessa forma, é mais seguro que o administrador público adote uma conduta conservadora, a qual tende a fazer pequenas correções de rumo de acordo com as contingências observadas no entorno econômico, social e político.

Tamanha incerteza inerente ao processo de decisão política, segundo Monteiro (2000), deve-se principalmente à diversidade de seus atores, às regras de maioria em voga e, por consequência, à racionalidade inerente a cada um desses atores.

Por exemplo, os políticos tendem a maximizar a sua projeção eleitoral, os burocratas tendem a maximizar os recursos financeiros e humanos à sua disposição, e além disso, podemos falar das racionalidades inerentes ao perfil técnico de cada ator ou decisor que podem ser legal, economicista, tecnológica etc.

Em adição a estas dificuldades Dente *apud* Subirats (1989) afirma que em muitas circunstâncias nas quais seja impossível repartir os benefícios entre os participantes do processo de decisão há um sério risco de que ocorra impasse, que pode convergir para a não decisão ou para o atraso de uma efetiva solução.

Encerrando as referências em relação ao processo de formulação de políticas públicas, gostaríamos de ressaltar o lúcido ponto de vista de Subirats (1989:83):

“Em geral poderíamos afirmar que na medida em que variem os atores presentes e o tipo de decisão a tomar variará também o processo de decisão. Pode-se afirmar também que a maior complexidade na tomada de decisão é o número de atores e interesses presentes, e que, portanto, provavelmente uma melhor compreensão do processo deve contemplar explicações de caráter incrementalista ou casual.”

Podemos dizer que o processo de decisão é função dos participantes do jogo político, de suas regras de decisão e principalmente de suas lógicas de atuação. Dependendo da combinação entre tais fatores, estaremos diante de um processo de decisão específico.

A complexidade e a possibilidade de êxito na obtenção de uma visão clara acerca do problema são diretamente proporcionais. Esse fato é a origem de um grande paradoxo: se queremos construir uma visão mais clara de uma determinada problemática social é necessário apreendermos a percepção de toda a população afetada pela mesma, o que é sempre uma tarefa muito difícil, senão impossível. Por outro lado, se estamos preocupados com a maior agilidade do processo político tendente a solucionar determinada problemática, devemos nos contentar com uma percepção limitada da mesma.

3.3 Implementação de Políticas Públicas

É importante ressaltar, em relação ao processo de implementação de políticas públicas, que houve, inicialmente, uma dificuldade muito grande em se dispensar um tratamento específico a essa problemática, posto que os especialistas preocupavam-se fundamentalmente com a formulação das mesmas, deixando os detalhes práticos aos administradores ou gestores dos referidos programas e projetos. Talvez seja por isso que a aparição dessa fase na literatura especializada tenha ocorrido recentemente.

Grande parte da motivação para o estudo da implementação surgiu nos anos sessenta, quando fracassaram algumas propostas programáticas dos governos Kennedy e Johnson, consideradas “brilhantes obras da engenharia social”. A partir desses acontecimentos, os especialistas começaram a se debruçar sobre os problemas e dificuldades comportadas pela operacionalização (implementação/execução) daquilo que fora planejado.

Os pioneiros a dispensar preocupação acadêmica à problemática da implementação foram Pressman e Wildavsky (1984). Para esses autores, o mais importante naquele momento era encarar o problema da implementação de maneira específica, dedicando ao mesmo grande parcela de preocupação teórica, tal qual a fase de tomada de decisões.

Devemos tornar explícito o fato de que este trabalho fará a mesma diferenciação entre implementação e execução tal qual o fez Subirats (1989).

Segundo o autor, a implementação não pode ser confundida com a execução simplesmente porque esta assume uma conotação de automaticidade, ao passo que aquela é mais condizente com o caráter de operacionalização de uma política pública, possuindo muito pouco de automatismo.

Nesse sentido, entendemos que o contraste feito pelo autor é baseado em uma dicotomia existente entre uma conduta que assume grande determinismo e linearidade, e outra que comporta constantes idas e vindas entre estabelecimento de objetivos e ações empreendidas para alcançá-los, sendo inegável sua maior complexidade. Ou seja, de acordo com Subirats (1989), a implementação é muito mais complexa e ampla do que a execução, sendo esta última apenas uma parte integrante da primeira.

Pressman e Wildavsky (1984) enfatizam o processo de identificação dos objetivos e as ações empreendidas para alcançá-los como sendo o processo de implementação propriamente dito. Também concordamos com essa linha de pensamento, pois a operacionalização de uma política pública deve contemplar as aspirações e os problemas inerentes ao seu público-alvo, e não a maior facilidade e

comodidade daqueles que se responsabilizam pela ação, ou seja, de seus decisores e administradores públicos.

Antes do termo implementação, cunhado por Pressman e Wildavsky, acreditava-se que a operacionalização das políticas públicas, que agora descrevemos, confundia-se com algo determinístico e direto, ou seja, o que destacamos como execução. Daí porque algumas políticas, consideradas perfeitas do ponto de vista estrutural, fracassaram por ocasião de sua implementação.

A principal contribuição dos autores foi situar seu interesse de análise e descrição na “complexidade da ação conjunta”. Esta análise foi fundamental porque identificou a diversidade dos órgãos da administração envolvidos e dos respectivos níveis de governo, além dos grupos afetados direta ou indiretamente por todo o processo.

Monteiro (2000) afirma que tanto menor será a possibilidade de alcançar os resultados ótimos quanto maior for o número de atores intervenientes em uma problemática ou em um processo de implementação. Analogamente, acreditamos que quanto mais exata for a definição do público-alvo, melhores serão os resultados obtidos por determinada política.

Outra abordagem que favorece a análise do fenômeno da implementação é a de Bardach *apud* Monteiro (2000), que, por meio de um estudo de caso sobre a implantação de uma nova legislação sobre a problemática dos doentes mentais no estado da Califórnia, traçou um paralelo entre a implementação de políticas públicas e a existência de jogos entre os vários atores intervenientes.

A metáfora de jogos é conveniente porque pressupõe a participação de vários atores, a existência de um ou mais objetivos e a necessidade de regras que orientem a ação dos jogadores. No caso do “jogo de políticas públicas” as regras mais importantes são as regras de decisão, tais como: maioria simples; maioria absoluta; maioria qualificada; regra de Condorcet; pluralidade; entre outras.

Não podemos esquecer da principal regra, aquela que dá estabilidade ao jogo de políticas públicas. Monteiro (2000) afirma que a Constituição exerce o papel de norma suprema capaz de dirimir conflitos e organizar o fluxo de atribuições e competências a cada um dos entes federativos e seus respectivos poderes e órgãos.

O autor mostrou-se um crítico veemente da instabilidade institucional gerada pelo instituto das Medidas Provisórias, diploma capaz de alterar as regras do jogo no momento que fosse julgado mais conveniente pelo chefe do executivo.

Com o advento da Emenda Constitucional n.º 32, de 11 de setembro de 2001, as Medidas Provisórias perderam grande parcela de seu impacto casuístico, e, por consequência, o executivo passou a ter uma participação um tanto mais discreta, de acordo com a divisão de poderes imposta pela Carta Magna, no que se refere à elaboração de diplomas legais. Este fato veio a estabilizar o cenário no qual se desenrola o jogo de políticas públicas no contexto brasileiro.

Ainda com o intuito de explicar o sucesso ou fracasso do processo de implantação das políticas públicas, dois modelos analíticos foram citados por Subirats (1989). O primeiro deles é o modelo racional hierárquico, que pressupõe o sucesso da implantação na medida em que haja:

- objetivos claramente definidos;
- quantidade de recursos suficientes para inversão nesta empreitada;
- plena possibilidade de comunicação intergovernamental, além do controle absoluto sobre os processos existentes no íterim da implementação;
- conhecimento e contemplação das condições ambientais, econômicas, políticas e sociais.

Este modelo assume que todas essas inúmeras variáveis não teriam influência somente sobre a variável dependente, isto é, sobre o grau de consecução dos objetivos planejados, mas que afetariam e permeariam as percepções dos responsáveis diretos pela implementação do referido programa ou política.

Uma das principais críticas feitas a esse modelo refere-se à visão que o mesmo tem a respeito da realidade. Ou seja, se a realidade fosse tão facilmente apreendida, tal qual supõe o modelo racional hierárquico, não haveria razão para que muitos programas e políticas fracassassem, conforme as evidências indicam. Consequentemente, o que conspira contra esse modelo é o próprio caráter dinâmico da realidade, caráter que pressupõe uma transformação contínua do que fora planejado, não admitindo tamanha linearidade e determinismo.

Esta limitação imposta ao modelo racional, também conhecido como modelo weberiano, confere força e credibilidade ao segundo modelo, o modelo incrementalista concebido por Lindblom (1959), como já abordado neste trabalho.

Este modelo foi apresentado no artigo *“The science of the muddling through”*, e tal qual o próprio título da obra nos dá a entender, a abordagem incrementalista baseia-se em um contínuo ir tirando, ou ir acrescentando, que consiste em uma contínua correção de rumo por ocasião da implementação das políticas públicas.

Este modelo baseia-se em uma maior sensibilidade e interferência do administrador público, ou seja, em uma maior discricionariedade referente ao mesmo.

Preocupado com todas as dificuldades e problemas até aqui expostos em relação à fase de implementação, Wildavsky (1979) afirma que não se podem realizar estudos de implementação centrados somente nesta fase, o autor nos quer dizer que as preocupações em relação à fase de implementação devem transcendê-la. Podemos dizer que o mesmo é válido para todas as fases de uma política pública, principalmente para aquela que se imagina a última, a avaliação, objeto principal desta dissertação.

Por certo, reconhece Wildavsky, “é mais difícil implementar políticas públicas complexas, porém, a não ser que a racionalidade dos políticos mude, não é possível fazer políticas públicas simples.”

Mesmo fazendo uma distinção clara entre implementação e execução, entendemos que esta última seja o ápice da primeira, ou seja, quando os gestores públicos, seja por meio de uma conduta racional ou por meio de uma conduta incrementalista, conseguem pôr em prática aquilo que fora planejado, visto e revisto à luz das contingências circundantes, entendemos que está em curso a implementação da referida política, que converge para a execução de várias de suas etapas.

3.4 Avaliação de Políticas Públicas

Esta fase consiste na mensuração e análise dos efeitos produzidos na sociedade (público-alvo) por determinada política pública, especialmente no que se refere às atividades desempenhadas pelo Estado e suas respectivas consequências, as previstas e as não-previstas.

Podemos retornar a um aspecto da implementação levantado por Subirats (1989) para exemplificar uma das possibilidades de avaliação. Tal aspecto se refere à distância existente entre a “política anunciada” e a “política efetivamente realizada”. Entendemos que este *gap* seja um parâmetro válido para uma avaliação preliminar. Contudo, a apreensão das características e dos efeitos produzidos pela política efetivamente realizada não é tarefa muito fácil.

Podemos notar na literatura uma separação existente entre análise e avaliação de políticas públicas. Beckman *apud* Subirats (1989) se referiu à análise como “análise prospectiva”, ou seja, dirigida a decisões que ainda seriam tomadas ou postas em prática no curso de uma política pública. Por sua vez, Poland *apud* Subirats (1989) atribuiu à avaliação um enfoque meramente retrospectivo, isto é, visualizou a avaliação como o exame das ações já postas em prática no curso de uma política pública.

Atualmente, tal dicotomia perdeu bastante força, uma vez que a própria classificação dos procedimentos de avaliação abre espaço para que a análise prospectiva seja visualizada não somente como parte integrante daquela, mas como uma das modalidades de avaliação. Cohen e Franco (1993), no que se refere à cronologia de

realização da avaliação, classificam-na como *ex ante* ou *ex post*, como já visto neste trabalho.

Entendemos que a dicotomia existente entre análise prospectiva e avaliação é infrutífera, pois mesmo ocorrendo em momentos diferentes podemos entendê-las como partes de um mesmo processo, como procedimentos não excludentes, muito pelo contrário, como procedimentos interdependentes.

Identificamos como um aspecto que conspira contra o êxito de qualquer processo de avaliação a despreocupação com a conceptualização de um sistema de informações e com a obtenção de parâmetros *a priori*. Ou seja, acreditamos que a dicotomia entre análise prospectiva e avaliação conspire contra a exequibilidade e confiabilidade de qualquer procedimento que tenha como objetivo formular um juízo de valor acerca de uma política pública.

Particularmente, em relação a este ponto, tivemos a oportunidade de validar empiricamente a preocupação esboçada pelos autores, uma vez que os responsáveis pelo caso submetido ao nosso estudo mostraram-se pouco preocupados com procedimentos de avaliação que deveriam ter sido concebidos antes mesmo da implementação de suas atividades.

A avaliação das políticas públicas goza de grande importância no contexto governamental moderno. As razões para que isso ocorra são enumeradas por Subirats (1989):

- necessidade de informação por parte das agências financiadoras e dos órgãos de fomento;
- necessidade dos gestores em tornar seu processo decisório mais assertivo;
- demanda crescente por informações oriunda de uma sociedade cada vez mais mobilizada e organizada;
- obtenção de um parâmetro de custo de oportunidade da iniciativa em curso.

Subirats (1989) afirma que a avaliação de políticas públicas serve tanto para um melhor conhecimento das mesmas, por parte da opinião pública, como por parte dos próprios agentes públicos, uma vez que um processo de avaliação se exterioriza por meio de informações úteis àqueles que usufruem de seus produtos e serviços ou aos que se vêem obrigados a tomar decisões no cotidiano governamental.

É com base nisso que devemos ressaltar a importância da objetividade para o procedimento de avaliação. A objetividade deve estar presente fundamentalmente em dois aspectos da avaliação. O primeiro se refere ao objeto da avaliação propriamente dito e o segundo aos destinatários de suas informações. Mais detalhadamente:

1º) dizemos que a avaliação deve perseguir aspectos específicos da política à qual se destina, pois do contrário corre o risco de ser superficial, ou mesmo desfocada, não atingindo os objetivos para os quais fora realizada. Em síntese, deve-se explicitar, na medida do possível, o que essencialmente se pretende avaliar;

2º) deve-se exteriorizar de maneira a tornar-se compreensível para aqueles a que se destina. De nada adianta elaborar um relatório que prime por diversas planilhas e matrizes que mostrem alta ou baixa correlação entre variáveis quando o destinatário do relatório não possui o conhecimento técnico necessário para a sua compreensão.

Dissecando um pouco mais a fase de avaliação, podemos distinguir três perspectivas para sua realização. Desde uma perspectiva gerencial, passando por uma política, até aquela classicamente conhecida como jurídica ou legal, fundamentalmente voltada para o controle.

A avaliação, sob a perspectiva gerencial, deve-se prestar a averiguação da eficácia da referida política, do grau de satisfação de seu público-alvo, e do seu nível de eficiência. Torna-se imediato o entendimento de que é imprescindível a conceptualização de indicadores para que se consiga averiguar esses aspectos. Além disso, tais indicadores devem ser concebidos no processo de gênese da própria política, caso contrário, o procedimento de avaliação será por demais dificultado, senão inviabilizado.

Sob a perspectiva política, dizemos que uma iniciativa pública alcança seus objetivos na medida em que consegue aumentar os níveis de representação dos setores mais afetados da população. Isso ocorre por ocasião da inclusão de suas reivindicações na agenda de atuação pública. Basicamente, podemos resumir a perspectiva de avaliação política ao conceito de representatividade.

Dizemos isso porque tanto maior será a legitimidade política de uma intervenção pública, quanto maiores forem os níveis de representatividade das parcelas sociais

contempladas, e é justamente este o foco da avaliação sob a perspectiva política: avaliar o quão representativa foi determinada política pública.

De maneira complementar, a perspectiva legal ou jurídica da avaliação visa a corroborar o fato de que a política pública tenha dispensado tratamento equânime a todos os indivíduos ou grupos potencialmente interessados ou afetados por determinada problemática.

Cabe, neste momento, citarmos Montesquieu, que afirmou: *“a verdadeira igualdade consiste em tratar de forma desigual os desiguais, conferindo àqueles menos favorecidos economicamente um patrimônio jurídico inalienável mais amplo”*.

É justamente esse o intuito da avaliação sob a perspectiva legal: averiguar se a referida política dispensou tratamento isonômico a todo o seu público-alvo.

Sobre a questão do tratamento isonômico, ou equidade, Stiglitz (2001) afirma que esta questão é uma das mais importantes no contexto público, uma vez que os usuários de muitos bens e serviços públicos não possuem outra alternativa senão demandar os bens e serviços ofertados pelo ente estatal, ao contrário do que ocorre com os bens e serviços ofertados pelas empresas privadas. Sua constatação é consubstanciada pelos mecanismos de pressão citados por Hirschman (1970), principalmente os de saída e voz.

Nesse momento devemos situar o leitor com relação ao que Hirschman descreve como sendo os mecanismos de saída e voz. O autor afirma que em qualquer sistema social, econômico ou político, indivíduos, firmas e organizações estão sujeitos a falhas

de eficiência, racionalidade, legalidade, ética ou de outros tipos de comportamento funcional.

A premissa que norteia seu trabalho é a de que a sociedade aprende a viver, de certa forma, com o comportamento deficiente de suas instituições. Contudo, para que tal comportamento não mine todas as suas bases, é necessário que a sociedade seja capaz de “forçar” os agentes ineptos a um comportamento mais assertivo.

Hirschman (1970) faz uma análise detalhada dos mecanismos que entende como capazes de dar respostas ao declínio de firmas, organizações e Estados. A sua análise contempla as diferenças existentes entre organizações públicas e privadas. Segundo o autor, dentre os mecanismos descritos, um é mais efetivo em relação ao outro em determinada circunstância, e por isso recebe respostas mais rápidas das instituições às quais se endereça.

A análise de Hirschman parte do pressuposto de que a concorrência é o principal mecanismo capaz de corrigir supostas falhas das organizações. Ou seja, pelo simples fato de uma organização ter consciência de que há outras operando em um mesmo setor ou atividade, a referida organização encontrar-se-á sempre na busca de uma forma melhor de atender a seus “clientes”.

Entrementes, sabemos que a maioria das organizações não assimilou este caráter “inconformista”. Dessa forma, necessitam de estímulos externos para a devida correção de rotas.

É justamente neste ponto que Hirschman descreve os mecanismos de saída, voz e lealdade como capazes de restaurar a aptidão das instituições em relação à maximização de seus esforços e dos benefícios percebidos pelo seu público-alvo. Esta análise presta-se tanto às organizações privadas quanto às públicas.

O mecanismo de saída é descrito como a deserção de alguns clientes em relação aos bens ou serviços ofertados por determinada organização. Podemos dizer que este é o mecanismo essencialmente de mercado, uma vez que as empresas e instituições que operam segundo a lógica de mercado são por demais sensíveis a uma queda em sua demanda, justamente pelo fato do ambiente no qual operam oferecer a possibilidade de bens e serviços similares aos atualmente demandados.

A lealdade descrita por Hirschman deve ser entendida como um mecanismo subsidiário em relação ao de saída. Caso não existisse a lealdade, ou mesmo clientes desatentos em relação às falhas incorridas por determinadas organizações, as mesmas sempre deixariam de existir quando da ocorrência de algum problema, considerando o mercado perfeito do ponto de vista do acesso às informações. Caso assim fosse, uma vez que o problema ou falha tenha sido percebido pelos clientes, todos deixariam de demandar os produtos ou serviços ofertados pela referida organização. Dessa forma, a organização simplesmente não possuiria tempo hábil para a correção de suas falhas.

Podemos concluir que a validade e importância ostentada pelo mecanismo de saída deve-se em grande parte ao que Hirschman descreve como sendo lealdade, pois em alguns casos, mesmo o problema sendo percebido, alguns clientes assumem o risco de aguardar a melhoria da situação, exercitando o mecanismo de lealdade, e com isso a organização pode contar com um tempo hábil para corrigir as suas falhas.

Quando não há a opção pelo mecanismo de saída, ou seja, quando há uma situação de monopólio público ou privado, o mecanismo de saída mostra-se pouco eficaz, principalmente em se tratando de bens ou serviços de consumo quase que obrigatório, tais como: educação, energia, limpeza urbana etc.

Nestes casos, o mecanismo mais eficaz, senão o único, é o mecanismo de voz. Esse mecanismo tem o intuito de tornar explícitas as insatisfações dos clientes de determinada organização, podendo ser graduado desde tímidos murmúrios até violentos protestos em relação aos órgãos ou instituições estatais, sendo nesse último caso em relação a bens ou serviços públicos.

Podemos dizer que os mecanismos de saída e voz são diferentes, isto é, comportam características diversas e, sobretudo, são aplicáveis em contextos diferenciados, uma vez que o mecanismo de saída está para a economia de mercado, assim como o mecanismo de voz está para as instituições políticas. Contudo, é importante destacarmos o fato de que não se constituem em mecanismos excludentes, posto que em algumas situações podemos perfeitamente notar a utilização em sequência ou mesmo concomitante de ambos.

Dito isso, é natural compreendermos que em ambientes de alta competitividade o mecanismo de saída prevalecerá em relação ao mecanismo de voz. Outro fator importante a ser destacado é que a possibilidade de saída pode ser encarada de duas formas:

1º) a possibilidade de saída poderá atrofiar o desenvolvimento do mecanismo de voz;

2º) poderá conferir maior poder ao mecanismo de voz, uma vez que este pode ser visualizado como o prenúncio de uma possível saída, o que na maioria das vezes se constitui em aspecto negativo para a organização.

Sendo os bens e serviços públicos muitas vezes ofertados exclusivamente pela instância pública, não encontrando outros similares, o mecanismo de saída, um dos mais eficazes do ponto de vista de mercado, torna-se inoperante. Daí porque a avaliação possui grande importância, pois somente este procedimento será capaz de gerar informações para que a sociedade participe do processo de melhoria incremental das políticas públicas.

A avaliação, ou melhor, os resultados alcançados com o procedimento de avaliação, será a responsável pela formulação de um juízo de valor amplo de determinada política pública. Sendo assim, podemos inferir sobre a existência de uma ampla dependência do bom funcionamento do mecanismo de voz em relação ao procedimento de avaliação.

Esta relação de dependência entre o bom desempenho do mecanismo de voz e a existência de procedimentos de avaliação satisfatórios é assumida como premissa neste trabalho. Portanto, quando formulamos o problema de pesquisa, tínhamos em mente que uma boa medida de conhecimento do quão efetiva é a participação do público-alvo na referida intervenção no Paraná, por intermédio do mecanismo de voz, era a acessibilidade aos relatórios de avaliação do Projeto Universidade do Professor.

CAPÍTULO 4 – O Processo de avaliação de programas educacionais

Quando o interesse deste trabalho acadêmico recaiu sobre a avaliação, precisamente sobre a possibilidade de avaliação de um programa educacional, uma questão assumiu grande vulto: não mais se discute o fato da avaliação ser ou não importante, mas se esta pode ou não ser realizada de maneira satisfatória, se há informações suficientes para alimentar um processo de avaliação, e por último, se os próprios agentes envolvidos no curso da referida política se predispõem a vulnerar os processos e atividades nos quais estejam envolvidos.

Esta questão é bastante complexa e de ordem eminentemente metodológica, uma vez que não existe um consenso a respeito de qual deve ser a “metodologia” mais adequada para este fim.

O estado atual da discussão sobre metodologias de avaliação reflete a inexistência de uma prática sistemática de avaliação em nosso país.

4.1 Dificuldades inerentes ao processo de avaliação

Os aspectos intimamente ligados à avaliação não se mostram de maneira objetiva, tais como: avaliação quantitativa *versus* avaliação qualitativa; visão dos planejadores *versus* visão dos executores; avaliação interna, externa ou participante; avaliação *ex ante* ou *ex post*; e por último, a questão relativa à incorporação da percepção do público-alvo da referida política como parâmetro válido para a avaliação.

Todas essas questões refletem o caráter amplo e complexo do procedimento de avaliação e, além disso, a falta de cultura de avaliação na administração pública brasileira contribui para que tal procedimento ainda seja visualizado como uma verdadeira caixa-preta.

Podemos dizer que o processo de avaliação encontra as mesmas dificuldades enfrentadas pelo próprio progresso científico, ou seja, a necessidade de um enfoque multidisciplinar. A multidisciplinariedade, no contexto da avaliação, pode ser entendida como a conjugação de diferentes metodologias, sendo que o caso real e específico a ser avaliado deve propiciar a melhor combinação entre as metodologias acessíveis naquele momento.

Para tal, torna-se imprescindível examinar os conceitos de avaliação e seus propósitos, o desenvolvimento das diferentes metodologias e seus variados enfoques, e ainda, correlacionar a avaliação de programas educacionais com cuidados a serem tomados pelos administradores públicos, pois se estes forem negligentes em um ou mais aspectos a avaliação estará fadada ao fracasso.

4.2 Tipos e propósitos dos processos de avaliação educacional

Os distintos conceitos de avaliação estão intimamente relacionados com a linha metodológica adotada por cada autor. Ao analisarmos diversos conceitos de avaliação educacional, concluímos que há divergências entre os estudiosos do assunto sobre o que é avaliação, quais os seus propósitos e como executá-la, sendo uma tarefa impossível a

convergência das suas idéias em uma diretriz única sobre como avaliar determinado programa educacional.

A avaliação de programas, de acordo com Picado (1989), “é um esforço para analisar sistematicamente a informação sobre as atividades, características e resultados dos programas sociais”. Notemos que a definição da autora pressupõe a existência de um sistema de informações capaz de fornecer dados para a análise e, além disso, que a avaliação deve ser um processo contínuo e sistemático.

Segundo Yaselli (1987), a avaliação de programas, ou pesquisa avaliativa, caracteriza-se por ser uma forma de investigação orientada para a tomada de decisão. Por conseguinte pode ser considerada uma forma de pesquisa social aplicada. Seu propósito seria decidir sobre o valor do programa, atividade ou produto e sobre as ações que devem ser tomadas para melhorar sua eficiência, eficácia e efetividade, ou seja, o principal ponto a ser destacado nessa definição é o de que a avaliação deve ser um processo específico, “sob medida”, pois constitui-se em pesquisa aplicada, a qual deve ser voltada única e exclusivamente para o seu objeto de estudo.

O caminho percorrido pela avaliação no contexto educacional, ao longo do tempo, passa por diversas fases, conhecendo um nível crescente de complexidade. Inicia com uma perspectiva voltada exclusivamente para medir os resultados da aprendizagem, restringindo-se a um aluno, uma classe, uma escola, um município ou estado, e expande-se até chegar a uma perspectiva mais ampla que visa a avaliar os programas educacionais como um todo, incluindo as relações com outros sistemas: econômico, social e político.

Na primeira fase, a atividade de avaliação educacional está associada fundamentalmente à aplicação de testes, uma vez que tem por objetivo principal a mensuração dos resultados da aprendizagem.

Em uma segunda fase, os processos avaliativos passam a ser norteados pelos próprios objetivos dos programas educacionais. Nesse momento já podemos notar a mudança do enfoque de instrumentos para objetivos gerais dos programas, de qualquer modo, essa última toma os resultados da primeira para a mensuração do desempenho.

A terceira fase atribui à avaliação grande importância no que se refere à formação de um juízo de valor amplo por parte do público-alvo em relação à própria política pública avaliada.

Na quarta fase, além da avaliação incorporar a necessidade de um juízo de valor a respeito da intervenção pública, são introduzidos elementos de negociação, tudo isso em consonância com os anseios de um ambiente mais democrático e voltado para uma maior *accountability* da máquina estatal.

Essa última fase introduz a idéia de avaliação responsiva, a qual traçamos um importante paralelo em relação à possibilidade de exercício do mecanismo de voz por parte do público-alvo da referida intervenção pública.

A ênfase da avaliação sob esta perspectiva está em detectar as necessidades, as preocupações e as questões que mais afetam ao público diretamente envolvido, além do fato de prestar-se a abrir, e manter, canais de comunicação para que a contribuição da sociedade seja efetiva e constante.

Essa mudança, de um enfoque particular para um enfoque sistêmico, converge para uma preocupação cada vez maior com a boa alocação dos recursos públicos. Dessa forma, cumpre-se um dos objetivos do processo de avaliação, o qual se refere ao aumento da responsabilidade pelos resultados do administrador público perante à sociedade (*accountability*), bem como, para o aumento da confiança pública nos serviços prestados.

A visão mais sistêmica da avaliação educacional, apesar de considerar a importância dos objetivos dos programas e a idéia de retroalimentação com o intuito de corrigir falhas, merece críticas, pois considerou a avaliação como atividade final para o alcance de objetivos sem vinculá-la a um processo contínuo e sistemático, capaz de monitorar permanentemente a intervenção pública. Ou seja, a avaliação subsidiando o bom exercício do mecanismo de voz.

A visualização da avaliação, tal como atividade final para o alcance de objetivos sem estar vinculada a um processo contínuo e sistemático, contribui para a desconexão entre o processo de avaliação e o pleno exercício do mecanismo de voz. Essa desconexão mostra-se como uma verdadeira incongruência em termos do novo paradigma da administração pública brasileira.

Stake (1982) sistematiza de maneira sucinta alguns métodos utilizados para avaliação de programas educacionais, seguindo a cronologia anteriormente trabalhada no que se refere às fases vividas pelo processo de avaliação, juntamente com seus objetivos e aspectos principais:

1) Método do rendimento escolar

Objetivo – medir o desempenho nos estudos e o progresso alcançado.

Aspectos principais – definição de objetivos; análise de resultado de testes; medida de discrepância entre os objetivos e os resultados obtidos.

2) Autocrítica da instituição

Objetivo – estudar e aumentar a eficiência dos educadores.

Aspectos principais – normas fixadas pela equipe; debates e discussão de questões profissionais.

3) Grupo de “prestígio”

Objetivo – resolver crises, preservando a instituição.

Aspectos principais – grupo composto de personalidades eminentes; visitas às instituições; exame de dados e documentos existentes.

4) Interação/observação

Objetivo – compreender melhor as atividades e os valores.

Aspectos principais – questões pedagógicas; observação em sala de aula; estudo de caso.

5) Pesquisa educacional

Objetivo – elaborar explicações e táticas pedagógicas.

Aspectos principais – condições controladas; análise de muitas variáveis; base para generalização.

6) Análise da gestão

Objetivo – racionalizar as decisões cotidianas.

Aspectos principais – lista de opções; estimativas; retroinformação; custos; eficiência.

7) Análise de política social

Objetivo – auxiliar na elaboração de políticas.

Aspecto principal – julgamento das condições sociais e do funcionamento administrativo.

8) Avaliação sem objetivo pré-determinado (goal-free evaluation)

Objetivo – julgar os efeitos de um programa.

Aspectos Principais – não se basear em objetivos expressos; limitar-se a um protocolo de intenções.

9) Avaliação contraditória

Objetivo – efetuar uma escolha entre duas opções.

Aspectos principais – confronto entre posições antagônicas; interrogatório do tipo contraditório.

Como podemos perceber, a sistematização dos métodos de avaliação educacional proposta por Stake(1982) experimenta uma abertura progressiva de foco, desde um enfoque pontual, no qual são avaliados os resultados obtidos pelos alunos, até um enfoque mais amplo, no qual são avaliados os programas como um todo.

4.3 Os paradigmas existentes nas pesquisas de avaliação

A evolução do processo de avaliação, segundo as fases anteriormente descritas, relaciona-se com a existência de dois enfoques metodológicos, isto é, com dois paradigmas de pesquisa de avaliação: o paradigma hipotético-dedutivo e o paradigma holístico-indutivo.

Yaselli (1987) relaciona as principais características desses dois paradigmas:

PARADIGMA HIPOTÉTICO-DEDUTIVO

- i) presume a necessidade, conveniência e a possibilidade de aplicar modelos e normas empíricas a fenômenos sociais;

- ii) considera a essência do método científico. Ser subjetivo significa parcialidade, sujeito à desconfiança e pouco racional. Os dados subjetivos são de opinião mais do que fatos, de intuição mais do que lógicos e de impressão mais do que confirmação;
- iii) não há interação entre o pesquisador e o objeto pesquisado. O pesquisador, ao proceder o levantamento dos dados e a análise, procura manter um distanciamento, não se deixando envolver pelo problema em estudo;
- iv) os desenhos experimentais assumem que é possível identificar, isolar e medir os efeitos de um tratamento, e que o tratamento, programa ou intervenção pública permanece relativamente constante;
- v) confiabilidade, replicabilidade e consistência são as características que persegue;
- vi) seu interesse é a verificação de teorias e o descobrimento das leis científicas, através de métodos quantitativos baseados na análise comparativa de dados agregados; (hipótese-teste-generalização)
- vii) busca da melhor maneira para que sejam conduzidos os programas educacionais.

PARADIGMA HOLÍSTICO-INDUTIVO

- i) presume que os fenômenos sociais não são redutíveis a números e relações quantitativas;

- ii) a noção de que as técnicas quantitativas são mais rigorosas e mais livres de subjetivismos valorativos que as técnicas qualitativas é uma noção questionável. A subjetividade está presente em toda pesquisa, tanto na construção dos instrumentos para coletar informação como na seleção das variáveis, ou seja, tanto em pesquisas qualitativas quanto em pesquisas quantitativas;
- iii) para que as avaliações possam considerar o contexto social no qual o programa ou ação educativa tem lugar é necessário um enfoque metodológico de caráter holístico ou global, que busque capturar o “*gestalt*” do processo e os resultados do programa;
- iv) uma vez em marcha, o programa caminha na medida em que a instituição aprende o que funciona ou não, e cada vez que os objetivos e prioridades se relacionam. O mundo real, pessoas e circunstâncias imprevisíveis determinam e conformam os programas de intervenção;
- v) é dada mais ênfase à validade interna, ou seja, ao significado dos dados reunidos e dos instrumentos empregados;
- vi) pode resultar em algumas generalizações no curso da análise, porém, o interesse fundamental é compreender totalmente os casos individuais;
- vii) consiste na busca de uma solução “situacional”, ou seja, o melhor para o programa em um determinado momento ou circunstância.

Ao confrontarmos esses dois paradigmas, devemos levar em conta o momento histórico no qual cada um emergiu e, além disso, as características do problema sobre o qual recairá a nossa atenção.

O paradigma hipotético-dedutivo pode ser considerado como o ápice de um momento histórico no qual o cientificismo, a racionalidade e a possibilidade de sistematização do conhecimento alcançaram proporções jamais experimentadas. Como principais expoentes dessa época podemos citar Newton e Descartes, sendo que a filosofia e a matemática deste último podem ser interpretadas como uma verdadeira obra de metodologia científica. Não é por acaso que o jargão “Método Cartesiano” foi e ainda é muito difundido nas discussões acadêmicas.

Contudo, tal qual Kuhn (1982) nos ensina, as revoluções científicas têm a sua estrutura consubstanciada na superposição de paradigmas. Na análise do autor, uma condição para que haja tal desenvolvimento é justamente a crise de um paradigma e, posteriormente, a sua derrocada em detrimento de outro.

A partir do momento que o paradigma hipotético-dedutivo começou a encontrar dificuldades para solucionar os problemas advindos do mundo moderno, entrou em cena o paradigma holístico-indutivo. A principal diferença entre ambos é que o primeiro apresenta como metodologia de trabalho a compartimentalização do problema em suas menores partes, e o segundo utiliza uma metodologia mais abrangente, capaz de visualizar o problema e a sua solução em consonância com o todo.

Parlett e Hamilton (1982) apontaram algumas limitações do paradigma hipotético-dedutivo no plano de avaliação de programas educacionais:

- i) *as situações educacionais caracterizam-se por inúmeros parâmetros relevantes;*
- ii) *os planos de pesquisa tipo “antes-depois” presumem que os programas sofrem pouca ou nenhuma mudança durante o período de investigação;*
- iii) *os métodos empregados em avaliações tradicionais impõem restrições artificiais e arbitrárias ao estudo;*
- iv) *este tipo de pesquisa, conduzida sobre grandes amostras e buscando generalizações estatísticas, não leva em conta as idiossincrasias locais;*
- v) *não contempla as diferentes preocupações e percepções dos diferentes participantes, dos patrocinadores e de outras partes interessadas, bem como os problemas que eles levantam.*

Uma alternativa é levantada para fazer face a todas essas limitações. Essa alternativa deve consistir na mudança de foco do instrumento de avaliação, que deve dar lugar à descrição e interpretação em detrimento da mensuração e predição. Esse é um ponto de vista lógico, uma vez que a mensuração e a predição nem sempre são possíveis.

Ao avaliar programas educacionais sob essa perspectiva, o pesquisador deve ter como objetivo responder questões referentes ao funcionamento, às influências das diversas

situações escolares, às vantagens e desvantagens do programa na ótica dos principais interessados e às condições que mais afetam o seu bom funcionamento.

Ainda assim, como o propósito desta pesquisa é avaliar a possibilidade do pleno exercício do mecanismo de voz por aqueles mais interessados no êxito da referida intervenção pública, ou seja, de seu público-alvo, a análise deve-se propor ao estudo e pleno conhecimento das avaliações previstas e realizadas no íterim do projeto submetido a nosso estudo.

Portanto, torna-se imprescindível falarmos da extrema necessidade de informações coletadas *a priori* e ao longo da vida do projeto pelos seus gestores e, além disso, na regular disseminação dos relatórios de avaliação para que o público interessado esteja apto a manifestar as percepções em relação ao projeto.

As críticas ao modelo hipotético-dedutivo, em muitos casos, por desconhecimento de suas potencialidades e afirmação de suas complexas exigências, tiveram como consequência a adesão incondicional de alguns pesquisadores aos modelos alternativos, relegando a uma posição secundária os pressupostos da cientificidade.

A evolução das ciências sociais deu a oportunidade para a auto-crítica do paradigma alternativo e, atualmente, admite-se a convivência das duas perspectivas – qualitativa e quantitativa – não como pólos antagônicos e excludentes, mas sim complementares, o que com certeza tende a propiciar às ciências sociais um instrumental de trabalho cada vez mais eclético e significativo.

Sobre a complementariedade desses paradigmas Yaselli (1987) afirma:

“Nenhum desses paradigmas é intrinsecamente melhor do que o outro, diferentes tipos de problemas requerem diferentes tipos de metodologia. De outra parte, as características definidoras dos paradigmas são simples pólos de um ‘continuum’. Em consequência, uma investigação se orientará para um ou outro pólo, dependendo do enfoque metodológico do investigador e das propriedades do objeto em estudo.”

4.4 Os modelos para avaliação de programas educacionais

Yaselli (1987) classifica os diversos enfoques e modelos para avaliação de programas educacionais em seis categorias, explicitando as suas principais características e etapas. Além disso, alguns critérios e estratégias para definição do conteúdo da avaliação e para o levantamento de indicadores são apresentados.

A autora procurou classificar os diversos enfoques e modelos para avaliação de programas educacionais em seis categorias. Com base nas idéias da autora, elaboramos os quadros a seguir. O quadro 1 resume as seis categorias com suas respectivas características e etapas; no quadro 2 procuramos destacar o conteúdo das avaliações, segundo os critérios destacados pela autora; por último, no quadro 3, apresentamos as estratégias para a definição dos indicadores.

QUADRO 1 CATEGORIAS DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL

CATEGORIA	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS	ETAPAS DE AVALIAÇÃO
1) Avaliação por especialista	É o juízo de valor do especialista ou conhecedor da teoria e prática educacional em relação à qualidade ou efetividade do programa.	Descrição do programa; descobrimento do significado das premissas; julgamento de valor do programa.
2) Avaliação de impactos	É a medição de resultados ou efeitos, utilizando para isso algum tipo de instrumento.	Identificação dos atributos a medir; desenho e seleção de instrumentos de medição; comparação dos resultados com os objetivos.
3) Avaliação comparativa	É a percepção do estado “ <i>a priori</i> ” e dos resultados “ <i>a posteriori</i> ” da realidade sob influência do programa: comparação dos resultados alcançados com os objetivos programados.	Identificação dos objetivos e das variáveis que afetam os resultados; seleção de técnicas para determinação do juízo de valor; comparação dos resultados com os objetivos.
4) Avaliação para a tomada de decisão	É um processo de seleção, coleta e processamento de informações para a tomada de decisão.	Avaliação do planejamento, dos insumos, dos processos e dos produtos.
5) Avaliação qualitativa	Avaliação das ações e não das intenções. Preocupa-se fundamentalmente com a percepção dos tomadores de decisão e dos usuários do programa.	Formular perguntas com relação à ação do programa; identificar os pontos críticos para implementação do programa; apreensão das características fundamentais do programa, seus efeitos e impactos.
6) Avaliação descritiva e interpretativa	Modelo alternativo. O seu interesse básico é descrever e interpretar os eventos, e não medir e predizer. É chamada avaliação iluminativa.	Identificação de eventos comuns, tendências recorrentes e dos temas mais discutidos; seleção de um conjunto de opiniões do pessoal envolvido na intervenção; identificação dos princípios gerais que definem a organização do programa, tudo isso com o intuito de explicá-lo.

Fonte: Yaselli, 1987.

QUADRO 2 CRITÉRIOS PARA DEFINIR O CONTEÚDO DA AVALIAÇÃO
--

CRITÉRIOS	ESTRATÉGIAS
1) Objetivos	1.1- Avaliação prévia do que está expresso nos documentos oficiais relativos ao programa; 1.2- Identificar e definir os objetivos antes de proceder o desenho do estudo avaliativo.
2) Resultados	2.1- Identificar os resultados pretendidos; 2.2- Deixar que os instrumentos de medição disponíveis determinem os resultados que serão avaliados; 2.3- Estabelecer as questões e problemas de avaliação utilizando a teoria ou teorias implícitas no programa.
3) Hipóteses Funcionais	3.1- Utilizar a perspectiva teórica dos especialistas sobre o tema.
4) Decisões	4.1- Identificar as decisões a tomar.
5) Problemas	5.1- Identificar os temas de discussão e os problemas percebidos por administradores, funcionários e beneficiários do programa.
6) Dados e observações	6.1- Observar, analisar e interpretar os dados; 6.2- Identificar ações e eventos que parecem análogos a situações já conhecidas e que permitam a reflexão sobre coisas não familiares, a partir do que é familiar, com alguma organização.

Fonte: Yaselli, 1987.

QUADRO 3 CRITÉRIOS PARA LEVANTAMENTO DE INDICADORES

CRITÉRIOS	ESTRATÉGIAS
1) Objetivos	Formular os indicadores a partir dos objetivos e metas programados inicialmente.
2) Experiência Referencial	Formular os indicadores a partir da comparação com resultados e características operacionais do programa e atividades similares ou alternativas.
3) Requisitos	Formular os indicadores com base nos requisitos, isto é, competências e condutas que a sociedade moderna exige dos egressos do sistema educacional.
4) Necessidades	Formular os indicadores a partir das necessidades do público-alvo.
5) Decisões	Formular os indicadores com base na percepção dos que tomam as decisões.
6) Normas Absolutas	Formular os indicadores a partir do consenso de planejadores, administradores, especialistas no assunto e público-alvo, sobre os níveis de rendimento ou as características de funcionamento esperadas.

Fonte: Yaselli, 1987.

Corroborando a nossa percepção *a priori*, com base nesta breve revisão teórica, podemos perceber que a grande questão em avaliação reside no aspecto metodológico. Escolher a metodologia que melhor se aplique ao caso, ou a combinação ótima entre as metodologias existentes não é tarefa trivial.

A escolha de um método ou de uma de suas combinações dependerá da natureza do objeto de estudo, das intenções do mesmo e do perfil dos avaliadores.

O referencial teórico da avaliação baseia-se nitidamente nas experiências norte-americanas, que experimentaram grande avanço a partir da década de 70. No Brasil, os estudos avaliativos só se consagraram a partir dos anos 80. Ainda assim, a avaliação aplicada de forma sistemática não se encontra plenamente difundida, estando na maioria das vezes associada ao desenvolvimento do planejamento e às exigências de agências financiadoras.

A prática de avaliação no Brasil, principalmente no que se refere aos programas educacionais, tem sido dificultada por diversas razões, dentre elas:

- precariedade, e na maioria das vezes inexistência, dos sistemas de informações capazes de alimentar um procedimento de avaliação singularizado, ou seja, “sob medida”;
- desinteresse da burocracia pública em relação à tarefa de avaliação, e, como consequência, as prescrições oriundas da avaliação dificilmente são incorporadas pelo planejamento e redirecionamento dos programas existentes;
- escassez de um corpo técnico qualificado para o procedimento da avaliação;
- incompatibilidade entre objetivos e métodos de avaliação.

Além dessas dificuldades, há um grande empecilho que pode ser atribuído ao processo político. Uma política pública é extremamente vulnerável às variáveis políticas que a engendraram, e essas variáveis também podem interferir no curso da própria avaliação. O avaliador deve estar atento para compreender e qualificar as condicionantes políticas capazes de alterar as suas percepções acerca do objeto submetido à avaliação, ou seja, a avaliação deve ser dotada de múltiplas perspectivas.

4.5 A relevância da avaliação para o êxito das políticas públicas

O estudo da formulação e avaliação das políticas públicas tem-se constituído em uma preocupação crescente dos centros acadêmicos voltados para a formação e especialização de administradores públicos. Não somente os estudiosos da administração pública, bem como a sociedade, têm visualizado a capacidade de formular, implementar e avaliar políticas públicas como um indicador de desempenho dos governos e das instituições públicas.

Acreditamos que a avaliação não se deve constituir em um fim em si mesma, posto que os seus resultados serão o insumo para um processo mais amplo e sistemático, um processo ininterrupto em direção à melhoria das intervenções públicas, ou seja, a avaliação bem feita deve ser o insumo mais precioso para o tão importante exercício do mecanismo de voz.

A avaliação, na dimensão educacional especificamente, comporta imensa importância, uma vez que a melhoria do processo de ensino/aprendizagem por meio de

programas educacionais repercutirá de maneira positiva nas dimensões social, política e econômica. Daí porque a avaliação de programas educacionais se constitui em um desafio imprescindível, capaz de alavancar todo o entorno social, proporcionando verdadeiros saltos qualitativos ao seu público-alvo.

Subjacentes a essas etapas da política pública estão os conceitos básicos da administração tais como eficiência, eficácia e efetividade. Atualmente, constitui um desafio a questão da avaliação da administração pública brasileira a partir de modelos, instrumentos e estratégias que estejam preocupados com a dimensão da eficiência, eficácia e efetividade.

Tudo isso converge para a mudança de paradigma da nossa administração pública, do paradigma burocrático para o paradigma gerencial, ou seja, de uma visão hermética para uma visão de grande permeabilidade e fluxo constante de informações.

Motta (1988), ao tratar da avaliação da administração pública, alerta que “essas categorias constituem dissociações mentais para efeito de análise, mas são comumente utilizadas porque facilitam tanto a formulação quanto a avaliação de uma política”, e conceitua-as da seguinte forma:

- eficiência – refere-se ao cumprimento de normas e à redução dos custos. Sua utilidade é verificar se um programa público foi executado de maneira mais competente e segundo a melhor relação custo/resultados;

- eficácia – refere-se ao alcance de resultados e à qualidade dos produtos e serviços. Sua utilidade é verificar se os resultados previstos foram alcançados em termos de quantidade e qualidade;
- efetividade – refere-se ao impacto da decisão política. Sua utilidade é verificar se o programa responde adequadamente às demandas e necessidades da coletividade.

A avaliação de programas educacionais, considerando a dimensão da efetividade, deve perceber quais os impactos gerados pela referida intervenção, quais as mudanças geradas nos grupos beneficiados e, de maneira mais ampla, na sociedade como um todo.

Como podemos perceber, a preocupação da administração, em relação aos programas educacionais e à avaliação de políticas públicas, em um sentido amplo, está pautada na efetividade, na eficácia e na eficiência. Ao longo do tempo os estudiosos têm procurado trabalhar com essas categorias de forma conjugada, mas, via de regra, acabam compartimentalizando as dimensões, atribuindo maior ou menor valor a uma delas.

Entende-se, contudo, que a avaliação dessas três dimensões não é suficiente para atender ao novo paradigma da modernidade, aquele que está preocupado com a qualidade e produtividade do serviço público.

O desafio no início do século XXI é, justamente, conjugar os parâmetros de eficiência, eficácia e efetividade, traduzindo a preocupação de oferecer serviços sociais à comunidade com qualidade e produtividade. Esta preocupação recente é decorrência da

própria mudança de paradigma da administração pública brasileira, que experimenta a migração do paradigma burocrático para o novo paradigma gerencial.

Não são raras as vezes que tais dimensões são definidas como contraditórias. A busca de fórmulas jurídico-institucionais inovadoras, que permitam a conjugação dessas dimensões, pode ser uma possível resposta aos desafios contemporâneos.

Além disso, independente dos múltiplos conceitos, propósitos e metodologias que possam existir para a avaliação de programas educacionais, é importante perceber algumas características desejáveis dos sistemas de avaliação:

- i) a avaliação deve ser implantada como uma cultura, pois dessa forma tornar-se-á um processo contínuo e sistemático;
- ii) implantada como cultura, a avaliação tem condição de contar com a participação de todos os agentes envolvidos no curso da política a que se deseja avaliar, isto é, suscitará o exercício do mecanismo de voz;
- iii) a face objetiva do procedimento de avaliação deve ser a aplicabilidade de suas informações no processo de tomada de decisão; e
- iv) o processo de avaliação deve ser capaz de legitimar a política pública em curso, ou seja, deve ser capaz de fornecer informações para que se ateste a verdadeira consecução dos fins que se perseguiu com a sua implementação.

Enfim, a avaliação possui entre as suas prerrogativas a possibilidade de tornar a distribuição de bens e serviços públicos mais equânime, pois em termos de políticas sociais a característica que deve ser priorizada é a do atendimento às expectativas e necessidades dos cidadãos menos privilegiados da sociedade, problema este que já abordamos quando tratamos do processo de escolhas públicas.

Outra grande importância ostentada por todo e qualquer procedimento de avaliação nos remete à questão das relações entre reforma do aparelho estatal e crescente democratização da administração pública. Entendemos que neste momento a transparência e legitimidade das instituições e intervenções públicas vêm ocupando lugar de destaque em todos os ciclos de discussão, não somente nos acadêmicos, mas sobretudo nos meandros políticos.

Na esfera política, a avaliação cumpre, ou deveria cumprir, o papel de “porta-voz” do poder público, uma vez que o novo paradigma da administração pública prima pela crescente transparência e responsabilização de toda a burocracia, por uma crescente *accountability*, em todas as intervenções públicas, sobretudo nas de caráter educacional.

CAPÍTULO 5 – O Programa qualidade no ensino.

Nesse capítulo abordaremos de maneira pontual uma dentre uma série de iniciativas que são voltadas para a melhoria da qualidade do ensino público na rede estadual do Paraná. A iniciativa a que nos referimos é o programa de capacitação de profissionais da educação daquele estado.

O programa de capacitação possui como maior ícone o Projeto Universidade do Professor, iniciativa voltada para a reciclagem tanto dos professores quanto do pessoal técnico-administrativo envolvido no dia a dia escolar. O Projeto Universidade do Professor, desenvolvido desde 1995, foi premiado em 1997 pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, iniciativa conjunta da Fundação Getulio Vargas e da Fundação Ford.

5.1 Caracterização do Programa Qualidade no Ensino

O Programa Qualidade no Ensino pode ser caracterizado como um programa de capacitação continuada. O Projeto Universidade do Professor constitui-se em mais um esforço com vistas ao aprimoramento da qualidade no ensino público do Paraná, uma vez que é direcionado para a reciclagem e aprimoramento dos docentes, do pessoal técnico-administrativo e da comunidade, esta representada pelos familiares dos alunos da rede pública estadual.

O programa justifica-se pela premissa de que “há uma alta correlação entre o nível de capacitação do pessoal envolvido no processo de ensino/aprendizagem e a melhoria da educação”. É importante destacarmos o fato de que não é intuito desse trabalho testar essa hipótese, mas, assumi-la como premissa, tal qual o fez o projeto.

O Projeto Universidade do Professor tem entre suas iniciativas não somente cursos de capacitação e reciclagem em disciplinas voltadas para o próprio currículo escolar, posto que inclui também disciplinas que proporcionam desenvolvimento interpessoal, disciplinas estas que contribuem para a melhoria do relacionamento professor/aluno.

O projeto é norteado pelos seguintes princípios:

- abrangência – o projeto oferece oportunidade de capacitação para os professores de todas as áreas de atuação e de todos os níveis de ensino;
- inclusão – todos os profissionais envolvidos no processo de ensino/aprendizagem terão acesso às atividades de capacitação oferecidas pelo projeto, desde os professores, passando pelos gestores, até o pessoal técnico-administrativo;
- livre escolha – atendidos os pré-requisitos, os profissionais que desejarem participar das atividades de capacitação poderão escolhê-las livremente, respeitado o projeto pedagógico de sua escola;
- oportunidade – o projeto oferecerá, anualmente, a possibilidade de participação em pelo menos uma atividade de 40 horas, em média, dentro de seu horário de trabalho. Outras atividades poderão ser frequentadas, desde que em horários alternativos;

- valor agregado – os participantes, uma vez incluídos no programa, serão submetidos a testes preliminares em alguns eventos, bem como a uma avaliação final, com o propósito de mensurar a eficiência dos provedores pela demonstração do aproveitamento alcançado;
- totalidade – para que uma determinada atividade de capacitação seja financiada é necessário que esta esteja prevista no planejamento global do ano, e, além disso, guarde convergência com o plano estratégico da Secretaria de Educação e respeite o perfil atual do quadro de funcionários.

Podemos destacar, dentre esses princípios, elementos dificultadores do procedimento de avaliação. O princípio da abrangência é dificultador na medida em que não faz distinção entre os profissionais que irão participar de determinadas atividades, dificultando, assim, qualquer forma de acompanhamento na entrada de dados para uma posterior avaliação, ou seja, dificultando a separação dos indivíduos em um grupo de tratamento e um grupo de controle.

O princípio da livre escolha dificulta a mensuração da intensidade de estímulo a que determinado profissional foi exposto, uma vez que a secretaria de educação não possui instrumentos, até o presente momento, para o acompanhamento das atividades e cursos de atualização frequentados pelos profissionais de educação.

Obviamente, negar a livre escolha aos profissionais não é a melhor solução, contudo, para que esta não dificulte o procedimento de avaliação, é necessário que haja um controle ostensivo por parte do projeto em relação às atividades e cursos frequentados, e em que medida o são, pelos profissionais de educação.

Identificamos estas limitações porque qualquer avaliação que tenha como objetivo a mensuração de impactos deve possuir, *a priori*, informações relativas à quantidade de estímulos recebidos por cada uma das unidades observacionais, que, no caso, são os profissionais de ensino da rede pública do estado do Paraná.

No que se refere ao princípio chamado “valor agregado”, gostaríamos de enfatizar um aspecto crítico, qual seja, a visão dispensada pelo pessoal responsável pela gestão e implementação do projeto em relação ao que se pretende com um procedimento de avaliação. Observamos que o enfoque de avaliação é fundamentalmente o representado por este princípio, o que tende a limitar por demais o potencial da avaliação, e por conseguinte, influenciar negativamente o exercício do mecanismo de voz.

Quando se fala em submeter os participantes dos eventos oferecidos pelo projeto a avaliações preliminares, entendemos que se trata de uma “avaliação do tipo *ex ante*”, a qual pode servir de parâmetro para avaliações futuras com base no mesmo grupo de referência, o que não ocorre.

Mais uma vez nos deparamos com a inexistência de um procedimento de avaliação mais amplo e capaz de fornecer informações preciosas para os decisores públicos. Mais uma vez a formação de um juízo de valor bem estruturado e amplo da referida política é deixado de lado, sendo preterido em relação a uma visão imediatista e compartimentalizada da política em curso.

Tudo isso contribui para que os mecanismos de reação dos usuários ou do público-alvo a que se destina o projeto não sejam tão impactantes em relação às possíveis melhorias oriundas desse canal. O principal mecanismo que deveria cumprir tal papel, o qual já tivemos oportunidade de descrever anteriormente, é o mecanismo de voz, que por sua vez, desprovido de um juízo de valor bem fundado, pode-se converter em tentativa frustrada.

Voltaremos a tratar dessa questão mais adiante, justamente quando investigarmos as formas de avaliação previstas para o Projeto Universidade do Professor, de acordo com o seu estatuto.

5.2 Atividades desenvolvidas pelo Projeto Universidade do Professor

As atividades desenvolvidas pelo Projeto Universidade do Professor são sempre de caráter massivo e de adesão voluntária. O processo de formação e reciclagem inclui cursos não só em áreas de conhecimento curricular, mas também transdisciplinares, nos quais o professor amplia suas competências pessoais, culturais e profissionais, sendo este processo facilitado pelo convívio com um grande número de colegas das mais diversas áreas do conhecimento.

A adesão voluntária é um dificultador para uma efetiva avaliação de impactos. Dizemos isso porque se torna muito mais difícil compatibilizar uma determinada carga de estímulos recebida pelo corpo docente de uma escola e os resultados alcançados pelos alunos da mesma. Isso porque em sendo a adesão voluntária, o nível de ingerência por parte dos planejadores do projeto torna-se mínimo ao ponto de não ser factível a

composição de um grupo de tratamento que estaria submetido a uma determinada gama de atividades previamente estabelecida.

A maioria das atividades contempladas pelo Projeto Universidade do Professor são desenvolvidas no Centro de Capacitação da Universidade do Professor localizado em Faxinal do Céu, cidade situada a 350 Km. de Curitiba. Ao todo são oferecidas cerca de 40 mil vagas por ano distribuídas entre todas as “modalidades” de capacitação, dentre essas, cerca de 2/3 são oferecidas em Faxinal do Céu.

Os responsáveis pelo projeto “estimam” que a cada dois anos todo o pessoal envolvido no processo de ensino/aprendizagem, sejam estes professores ou pessoal técnico-administrativo, participe de pelo menos uma das atividades oferecidas pelo projeto.

Neste ponto destacamos uma grande falha do planejamento e acompanhamento do projeto, uma vez que não há um controle rígido em relação aos participantes de cada atividade de reciclagem, dificultando, dessa forma, qualquer espécie de acompanhamento e possíveis mensurações de resultados alcançados.

Essa estimativa é feita de maneira muito simplória, pois correlaciona o número de profissionais envolvidos no processo de ensino/aprendizagem, aproximadamente 80.000, com o número de vagas oferecidas anualmente pelo projeto, aproximadamente 40.000, o que nos fornece a relação de dois anos para que todos os profissionais da rede pública participem de pelo menos uma das atividades.

Ao entrevistarmos um dos atores responsáveis pelo projeto, fomos informados que se estuda a possibilidade de criação de um banco de dados dos participantes por atividade. O registro nesse banco de dados dar-se-ia pela inscrição no cadastro de pessoas físicas, desse modo, seria possível acompanhar com exatidão os profissionais da educação que participaram de determinadas atividades disponibilizadas pelo projeto, e uma vez participantes, em que medida se submeteram a tais estímulos, ou seja, a quantos cursos de capacitação ou reciclagem determinado profissional foi submetido.

Por meio desse banco de dados seria possível a avaliação dos impactos utilizando-se a metodologia de comparações cruzadas, a qual consiste na realização de pesquisas em grupos de participantes, conduzidas após determinados estímulos oferecidos por um programa para estimar correlações entre resultados alcançados e diferenças na duração, tipo e intensidade dos serviços ou estímulos recebidos.

5.3 Modalidades de Atuação do Projeto Universidade do Professor

As modalidades de atuação colocadas em prática por ocasião da implementação do programa são:

- **Atualização:** seminários sobre temas contemporâneos com duração entre 8 e 50 horas, normalmente realizados em Faxinal do Céu;
- **Proficiência:** cursos voltados para o aprofundamento em conteúdos específicos com duração entre 40 e 120 horas. São realizados no Centro de Capacitação em Faxinal do Céu ou em locais definidos pelos responsáveis pelo treinamento;

- Aperfeiçoamento: cursos entre 120 e 240 horas voltados para o aprofundamento tanto em conteúdos como em metodologias de ensino, realizados em locais definidos pelos provedores de docência;
- Projetos: elaboração de projetos ligados à prática pedagógica com supervisão e orientação de instituições de ensino superior parceiras da Secretaria Estadual de Educação do Paraná.
- Pós-graduação: liberação do profissional por tempo limitado para o desenvolvimento da proposta de tese, desde que esta seja do interesse da Secretaria de educação do estado do Paraná.

Cada uma dessas modalidades é voltada para o alcance de objetivos específicos orientados pelo Programa de Capacitação. Objetivos estes que vão desde a atualização e contínua qualificação do pessoal ligado à educação, até a viabilização e disseminação da produção acadêmica dos profissionais de ensino do Paraná. Essas atividades são tanto destinadas aos docentes quanto ao pessoal técnico-administrativo das escolas, incluindo-se também os diretores e a comunidade.

Não verificamos nos instrumentos de avaliação preconcebidos pelo estatuto social do Projeto Universidade do Professor uma preocupação com a mensuração do grau de alcance de tais objetivos – eficácia.

A preocupação esboçada pelo Estatuto refere-se ao bom andamento das atividades postas à disposição dos participantes. A própria secretária de educação do estado do Paraná afirma que a avaliação é feita pelos próprios participantes, que

preenchem ao final dos eventos um questionário com perguntas sobre o nível das palestras, a infra-estrutura do local e sobre a pertinência dos conhecimentos adquiridos em relação ao dia a dia escolar.

Identificamos este fator como grande dificultador para implementação de alguns procedimentos de avaliação, tais como os voltados para a avaliação de impactos. Chegamos a essa conclusão porque uma avaliação estimulada e limitada a estes moldes é incapaz de fornecer ao público-alvo da política uma visão ampla a respeito da mesma, relegando ao esquecimento as suas variadas interfaces com o entorno político, econômico e social.

Na medida em que esta visão ampla e bem fundada da intervenção pública é deixada em um segundo plano, o exercício efetivo do mecanismo de voz é prejudicado, juntamente com as possíveis melhorias oriundas do mesmo.

5.4 Objetivos da Universidade do Professor

A Secretaria de Educação do Estado do Paraná, por meio do Estatuto Social do Projeto Universidade do Professor – art. 4º incisos, define como seus objetivos os seguintes:

- “promover a atualização contínua e qualificação teórico-prática do pessoal ligado à educação, em todos os níveis e esferas de ensino;
- diagnosticar as necessidades de capacitação em todas as áreas de ensino;

- programar e ofertar eventos na área de capacitação que atendam às necessidades levantadas;
- promover cursos de extensão e especialização em parceria com as instituições de ensino superior (IES) do Paraná;
- promover encontros e seminários a partir de solicitação das escolas e outros órgãos ou como atendimento a necessidades levantadas;
- desenvolver novas tecnologias de capacitação presencial e à distância;
- avaliar os resultados da capacitação e os impactos na melhoria da qualidade de ensino;
- propor a realização de pesquisas e estudos em áreas que subsidiem a temática de capacitação em recursos humanos;
- viabilizar a disseminação da produção acadêmica dos profissionais das IES paranaenses.”

Como podemos perceber, o programa se destina a diferentes públicos-alvo e, portanto, o enfoque das atividades desenvolvidas varia de acordo com os mesmos.

Por consequência, é natural compreendermos que as expectativas em relação às atividades existentes no projeto serão também múltiplas, variando também a percepção em relação aos objetivos e ao próprio sucesso das mesmas.

Todo e qualquer procedimento de avaliação deverá levar em conta tais particularidades, pois sendo os objetivos diferenciados, os parâmetros norteadores de todo e qualquer procedimento de avaliação devem guardar relação com os objetivos da atividade e com o público a que se destinam, isto é, no caso em estudo a avaliação deveria ser entendida como multidirecionada, sendo capaz de fornecer ao público-alvo subsídios para o exercício de uma boa consciência coletiva, e por consequência, de um bom mecanismo de voz.

5.5 As formas de avaliação previstas para o Projeto Universidade do Professor

Em todos os documentos oficiais a que tivemos acesso acerca do Projeto, só é mencionada a avaliação dos eventos pelos participantes ou por avaliadores externos, a quem o estatuto do programa dá o nome de especialistas. Em nenhum momento é prevista a avaliação do projeto como um todo, ou seja, não notamos a preocupação com a corroboração da efetividade ou eficácia da própria proposta do Projeto, a qual se consubstancia na premissa de que “a melhoria na qualidade do ensino guarda alta correlação com o grau de capacitação dos profissionais envolvidos no processo de ensino/aprendizagem”.

Avaliar os impactos desse projeto seria, na medida do possível, transformar a premissa anterior em uma hipótese de trabalho, e a partir daí proceder ao seu teste de validade empírica.

A avaliação pelos participantes ocorre ao final de cada evento de capacitação. Esta avaliação exterioriza-se por meio do preenchimento de um questionário, no qual são inferidas questões como o nível das palestras, desempenho do instrutor, infraestrutura oferecida e sobre a pertinência dos conhecimentos adquiridos em relação ao trabalho desempenhado por cada um dos participantes em seu dia a dia escolar.

Já a avaliação dos eventos, realizada por avaliadores externos de reconhecido destaque em suas respectivas áreas de atuação, segundo o próprio documento-base do projeto, baseia-se no acompanhamento do evento pelos especialistas, e estes, ao final de cada atividade, devem apontar os pontos fortes e fracos da mesma. Nessa mesma direção ocorrem as coletas de opiniões de convidados de outros estados ou de outras Secretarias de estado do Paraná.

Como podemos observar, há uma preocupação explícita do governo do Paraná em relação à endogenia que poderia ser causada pela percepção única e exclusiva dos próprios participantes dos cursos. Contudo, a previsão de uma avaliação por especialistas ou por convidados de outros estados não cobre todo o espaço inerente à avaliação de um projeto, como por exemplo o procedimento de uma avaliação de impactos.

Mediante os procedimentos previstos pela Secretaria de Educação do Paraná, podemos notar uma importante lacuna no que se refere à inexistência de um instrumental voltado para a avaliação dos impactos da referida intervenção pública.

Em nenhum momento tivemos acesso a um sistema de informações capaz de subsidiar um desenho de avaliação experimental, ou mesmo quase-experimental. Não há menção a grupos de tratamento ou grupos de controle, uma vez que o próprio caráter voluntário na participação dos eventos dificulta o planejamento nesse sentido.

Exaurindo as possibilidades de avaliação de impactos, não nos foram reveladas, por meio da investigação de documentos e relatórios oficiais do projeto, informações referentes à mensuração de determinados indicadores ou variáveis antes e ao longo da referida intervenção pública.

Com isso, podemos inferir que a participação do público-alvo no processo de retroinformação direcionado ao projeto fica muito comprometido, desta forma, as possibilidades de correção de atividades e processos com base na percepção do público-alvo praticamente inexistem. Ou seja, o mecanismo de voz não pode ser exercitado de maneira satisfatória mediante as condições encontradas no momento.

CAPÍTULO 6 – Conclusão e recomendações para pesquisas futuras.

Avaliação tem sido um tema recorrente na administração pública, principalmente no que se refere às políticas sociais no âmbito da mudança de paradigmas da gestão governamental, do paradigma burocrático para o paradigma gerencial. O ato de avaliar e, posteriormente, difundir os resultados da avaliação, deve ser entendido como uma alternativa para diminuir a assimetria de informações, para a melhoria no controle de recursos públicos – controle social – e para a legitimação e crescente responsabilização dos organismos responsáveis pelo provimento de bens e serviços à coletividade.

Em matéria de melhorias nos padrões de desenvolvimento e implementação de políticas públicas, segundo Hirschman (1970), a sociedade, e mais especificamente o seu público-alvo, possui caráter de extrema importância, desde que munidos de um juízo de valor amplo e condizente com a realidade.

A contribuição social para a melhoria das intervenções governamentais exterioriza-se por meio do mecanismo de voz, como já tratado nesse trabalho, posto que o mecanismo de saída é muitas vezes impossível de ser usado por conta das características dos bens e serviços ofertados pelas políticas governamentais, ou mesmo pelas limitações de caráter orçamentário enfrentadas por grande parcela da sociedade. Portanto, para que o mecanismo de voz tenha repercussão realmente eficaz, é necessário que haja um canal acessível para que a sociedade exteriorize suas críticas e contribuições em relação às intervenções governamentais.

Diante desse contexto, a avaliação possui caráter imprescindível, uma vez que só a difusão regular, objetiva e específica de informações será capaz de alimentar um processo de melhoria incremental das ações públicas. Dizemos regular porque a avaliação deve ser entendida como um processo contínuo e sistemático; objetiva porque a avaliação deve-se prestar à mensuração de características pontuais previamente estabelecidas da política; e, finalmente, específica porque a avaliação deve ser entendida como um procedimento “sob medida”, ou seja, para que se preste originalmente a determinada política.

Como desconfiávamos inicialmente, a exequibilidade de avaliações em programas e projetos educacionais é muito dificultada pela falta de cultura avaliativa no contexto da administração pública brasileira. Não devemos tomar tal assertiva como uma generalização irrestrita, mas, com base no caso submetido ao nosso estudo, observamos fortes indícios nessa direção.

Mediante o exame de documentos oficiais do Projeto Universidade do Professor, inclusive de seu estatuto social, notamos uma preocupação insuficiente com os procedimentos de avaliação, sendo que em nenhum momento visualizamos a real importância de tais procedimentos, com sua regular divulgação, para o auxílio na formação de um juízo de valor amplo a respeito do projeto. Com isso, as potenciais contribuições oriundas de seu público-alvo são muito inibidas e subutilizadas.

Entendemos que a componente cultural não é a única que conspira contra o êxito de todo e qualquer processo de avaliação no contexto das organizações públicas, mas a mudança de tal cultura constituir-se-ia em forte aliada para o enfrentamento de outra

questão não menos grave, qual seja, a inexistência de uma linha metodológica clara e específica para a avaliação de programas educacionais.

Por conta desses dois aspectos, falta de cultura de avaliação e dificuldade na eleição da(s) melhor(es) linha(s) metodológica(s) de trabalho, algumas características citadas no capítulo dedicado às políticas públicas são relegadas ao esquecimento, como por exemplo a coleta de dados antes mesmo do início da implementação da referida política educacional.

Para tal, é necessário que haja a conceptualização prévia de instrumentos direcionados à coleta de dados. Assumimos como premissa fundamental para o êxito de avaliações futuras, a existência prévia de indicadores direcionados à mensuração do que se queira atingir no curso da referida intervenção governamental.

Outro fator relevante e dificultador para a avaliação de programas educacionais é a ocorrência em paralelo de outras iniciativas, públicas ou não, que contribuam indiretamente para a melhoria da educação. Esse fator é um grande empecilho quando o objetivo maior da avaliação é mensurar os impactos de determinada política educacional, uma vez que avaliar os impactos significa ter uma medida de rendimento líquida da referida política em relação a outras que porventura persigam objetivos afins.

A proposta de nosso trabalho é que se atente cada vez mais para a importância da avaliação no tocante à consolidação do regime democrático, *vis a vis* a crescente demanda social por informações e medidas de rendimento que corroborem o grau de consecução dos objetivos das políticas postas em prática. Tudo isso assume indelével importância no

momento em que vivemos, na transição de um paradigma administrativo hermético e pouco preocupado com os resultados alcançados no curso de suas ações, para um paradigma mais permeável e sensível aos anseios da sociedade em que se está inserido, conferindo grande importância aos resultados alcançados por suas políticas.

Ainda em relação à transição de paradigmas, é importante destacarmos a crescente necessidade da participação de toda a sociedade para a melhoria das políticas públicas. Como dissemos ao longo desse trabalho, a participação de toda a sociedade deve-se dar por meio do mecanismo de voz, o qual, para ser bem orientado e profícuo, necessita de informações inexoravelmente advindas de um processo regular, objetivo e específico de avaliação.

Seguindo esse raciocínio é possível afirmar, com base em nosso estudo de caso, que os processos de avaliação de políticas públicas educacionais estão muito aquém do ideal, não proporcionando, dessa forma, a efetiva utilização do mecanismo de voz por parte de seu público-alvo.

Por tudo o que foi dito, pode-se afirmar que no Brasil, tendo como referência o Projeto Universidade do Professor, ignora-se o desempenho dos programas e projetos em que se baseiam as orientações de uma determinada política social, e, sobretudo, desconhece-se o impacto que tais ações produzem sobre a população.

Recomendações para pesquisas futuras

Alguns temas, que não tiveram tratamento nesse estudo, poderão ser objeto de futuras pesquisas. O principal certamente é a investigação mais minuciosa acerca da existência de uma cultura de avaliação direcionada às políticas públicas no contexto brasileiro. Acreditamos que para a consecução de tal fim a análise comparativa com outras estruturas governamentais seja bastante elucidativa .

Para finalizar, destaque-se o fato de que mesmo tendo sido encontradas falhas no sistema desenhado e planejado para a avaliação do Projeto Universidade do Professor, pesando-se também negativamente o fato da mínima representatividade do mecanismo de voz para a manutenção ou correção de rumos tomados por essa intervenção, ainda assim o projeto mostrou-se como uma alternativa viável para a capacitação continuada dos profissionais de educação, reforçando ou mantendo a qualidade do ensino público da rede estadual do Paraná.

Ou seja, as falhas identificadas no projeto, de maneira alguma, podem-lhe negar o caráter de iniciativa inovadora e cumpridora de importante papel para a melhoria do ensino público daquele estado.

BIBLIOGRAFIA

BABBIE, Earl R. **The Practice of Social Research**. Belmont Wadsworth Publishing, 1995.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

_____. **Estado, Governo, Sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BOBBIO, N. MATTEUCCI, N. PASQUINO, G. **Estado do bem-estar. Dicionário de Política**. Brasília: Editora UNB, 1993, 5º ed., v. 1, pp. 416-19.

BOMENY, Helena (organizadora). **Avaliação e determinação de padrões na educação latino-americana**. Rio de Janeiro: editora FGV, 1997.

BRASIL, Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil e respectivas emendas**.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **O Público não-estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: editora FGV, 1999.

CAMPOMAR, Marcos C. **Do uso do “Estudo de Caso” em pesquisas para dissertação e teses em administração**. Revista de Administração, São Paulo, v.36, pp. 95-97, julho-setembro 1991.

CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1970.

COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

COTTA, Tereza Cristina. **Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto**. Revista do Serviço Público, n.º 2, pp. 105-126, abril-junho 1998.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1985.

_____. **A Nova LDB: ranços e avanços**. 7º ed. São Paulo: Papirus, 1997.

DESCARTES, René. **Discurso do Método**. Tradução de João Cruz Costa. Rio de Janeiro: Tecnoprint, 1982.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 2º ed. São Paulo: perspectiva, 1988.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. 3º ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Artenova, 1979.

FURTADO, Celso. **O mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**. São Paulo: Ed. Nacional, 1980.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas da pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.

HIRSCHMAN, Albert. **Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organization and States**. Cambridge, USA: Harvard University Press, 1970.

INGHAM, Barbara. **The meaning of development: interections between new and old ideas**. World development, vol. 21, n.º.11, 1993, pp. 1803 – 1821.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. 2º ed. São Paulo: Nova Cultural (Os Economistas), 1985.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1982.

KLIKSBERG, Bernardo. **O Desafio da Exclusão: para uma gestão social eficiente**. São Paulo: Fundap, 1997.

_____. **Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão**. Revista de Administração Pública, v. 28, n.º 3, pp. 5-25, julho-setembro, 1994.

LEI COMPLEMENTAR n.º 101/2000.

LINDBLOM, Charles Edward. **O processo de decisão política**. Brasília: UNB, 1981.

_____. **The science of the muddling through**. In Public Administration Review, 1959, vol. 19, pp. 79-88.

MARCH, James & OLSEN, Johan P. **Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics**. Chapter 7 "The search for appropriate institutions" (pp. 117 – 142). New York: The Free Press, 1989.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 2º ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **As Regras do Jogo – O Plano Real: 1997-2000**. Rio de Janeiro: editora FGV, 2000, pp.13-37.

MOTTA, Paulo Roberto. **Avaliação na Administração Pública: eficiência, eficácia e efetividade**. Mimeografado, 1988.

_____. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. Rio de Janeiro: Record, 1991.

NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1990.

PARANÁ. **Estatuto Social da Universidade do Professor**, 1995.

PARLETT, Malcolm & HAMILTON, David. Avaliação Iluminativa: uma nova abordagem no estudo de programas inovadores. In: GOLDBERG, Maria Amélia Azevedo & SOUZA, Clarilza Prado de (org). **Avaliação de programas educacionais – vicissitudes, controvérsias, desafios**. São Paulo: EPU, 1982.

PICADO, Xinia. **Las metodologías de evaluación para programas sociales**. Revista Centroamericana de Administración Pública. San José. Nº 17, jul/dic. 1989, pp. 85-104.

PREBISCH, Raul. **Dependência, Interdependência y Desarrollo**. Revista de la Cepal, nº.34, pp. 205 – 212, 1988.

PRESMAN, Jeffrey e WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. University of California Press, 1984.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

SARAVIA, Enrique. **As técnicas de determinação de prioridades, breve descrição e análise**. Mimeo. Rio de Janeiro, 1992.

SIMON, Herbert A. **A capacidade de decisão e de liderança**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

STAKE, Robert. **Novos métodos para a avaliação de programas educacionais**. In **Avaliação de programas educacionais – vicissitudes, controvérsias, desafios**. São Paulo: EPU, 1982, pp. 30-4.

STIGLITZ, Joseph E. **Improving the efficiency and responsiveness of the public sector: lessons from recent experience**, CLAD 2001.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas y eficacia de la administración**. Madrid, INAP/MAP, 1989.

SULBRANT, José. **Las Políticas y el análisis de políticas**. Buenos Aires: INAP, 1979.

_____. **Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público**. In: KLIKSBERG, Bernardo (compil.). **Cómo enfrentar la pobreza?** Buenos Aires: Grupo editor latinoamericano, 1989, pp.147 – 180.

TENDLER, Judith. **Bom governo nos trópicos – uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas**. Revista de Administração Pública 30 / 2. março-abril 1996, p.5-43.

WILDAVSKY, Aaron. **Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis**. Toronto: Little brown, 1979.

YASELLI, Maritza Barrios. **Estudio analítico del proceso de investigación evaluativa**. **Tecnología y Comunicación Educativas**. v.2, nº 7, may/jul 1987, pp. 41-45.

N.Cham. T/EBAPE B826a
Autor Bravo, Renato de Souza
Título Avaliação de políticas públicas educacionais

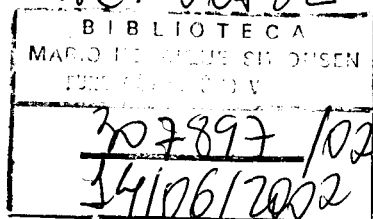


FGV - BMHS

86182

000307897 Nº Pat.:307897/02

104



000307897

