

ARTIGO

A avaliação e a análise de políticas públicas: uma distinção necessária

Evaluation and analysis of public policy: a necessary distinction

Claudia Sombrio FRONZA¹

Vera Maria Ribeiro NOGUEIRA²

Resumo: Este artigo aborda as distinções entre a avaliação e a análise de políticas públicas. Sintetiza o estado atual do debate revendo os principais conceitos, modelos e métodos utilizados nas duas perspectivas. Com esta revisão, busca-se transpor alguns equívocos na apreensão desses conteúdos no campo teórico, antecipando suas consequências na prática profissional do assistente social e ampliando as possibilidades de inserção do Serviço Social no debate em curso no Brasil.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas. Análise de políticas públicas. Política social. Serviço Social.

Abstract: This article discusses the distinctions between policy evaluation and policy analysis. Retrieves the current state of the debate on the two perspectives by reviewing the main concepts, models and methods of assessment and policy analysis. With this review we attempted to overcome some misconceptions in the apprehension of these contents in the theoretical field, anticipating their consequences in the professional practice of social workers.

Keywords: Public policy evaluation. Public policy analysis. Social Policy. Social Work.

Submetido em: 7/7/2015. Aceito em: 12/9/2015.

¹ Assistente Social. Doutoranda do curso de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC, Brasil). Docente do Departamento de Serviço Social da Universidade Regional de Blumenau (FURB, Brasil). E-mail: <csfronza@hotmail.com>.

² Assistente Social. Doutora em Enfermagem pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC, Brasil). Docente do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas (UCPel, Brasil). Docente voluntária do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC, Brasil). E-mail: <vera.nogueira@pq.cnpq.br>.

1 Introdução

A definição para a abordagem, neste artigo, do campo das políticas públicas, e não unicamente do campo das políticas sociais, decorre de dois fenômenos. O primeiro é o reconhecimento da expansão das áreas de atuação do assistente social. De forma persistente, os profissionais vêm sendo demandados para atuar em áreas que, em passado recente, situavam-se distantes das políticas sociais. A expansão predatória do modo de produção capitalista, mercantilizando os mais distintos aspectos da vida social e provocando sérios desastres ecológicos e ambientais, além da concentração brutal da riqueza, recriam constantemente novas expressões da questão social. O agravamento da situação social, sob os mais diversos ângulos, impõe ao Estado implementação de políticas públicas para manter uma relativa estabilidade no plano societário, cooperando, ainda, para a continuidade e expansão do modo capitalista de produção. O segundo é a promoção do debate de aspectos relevantes do campo da teoria política que aborda as políticas públicas de forma abrangente, tanto as políticas econômicas quanto as sociais. Convém observar que, neste texto, as políticas públicas não são entendidas como ações do Estado visando ao bem comum, mas sim como uma das formas contemporâneas do exercício do poder público (DI GIOVANNI; NOGUEIRA; 2013), fruto da interação complexa entre Estado e Sociedade, que inclui as relações travadas particularmente no âmbito da economia.

No campo teórico, realizar a discussão sobre a concepção de políticas públicas e seus enfoques de avaliação e de análise não é

algo simples. Exige uma aproximação com o conhecimento já produzido sobre o tema, resgatando aspectos históricos, perspectivas analíticas e arranjos teórico-metodológicos resultantes de sua apropriação por distintas disciplinas, o que

[...] tem lhe conferido ao mesmo tempo pujança e riscos de fragmentação, dada a dificuldade de construção de patamares teóricos comuns de discussão. (MARCQUES; FARIA, 2013, p. 7).

Buscando contribuir com o debate em curso no Brasil e ampliar a reflexão entre os assistentes sociais que desenvolvem serviços e projetos no campo das políticas públicas, especialmente as sociais, este artigo aborda as distinções entre a análise e a avaliação de políticas públicas, entendendo que o enfoque de análise privilegia os embates entre interesses conflitantes no período da definição e dos desenhos das políticas públicas; ou seja, as definições políticas quanto às formas, conteúdos, meios, sentidos e modalidades de intervenção estatal (DI GIOVANNI, 2009). Na mesma linha, segundo Cavalcanti (2007), o enfoque de análise de políticas públicas abrange a formulação, a implementação e a avaliação, ou seja, o ciclo das políticas públicas, do qual a avaliação é um dos elementos desse processo, com uma finalidade específica. A avaliação preocupa-se com o alcance dos objetivos, resultados e procedimentos adotados durante a implementação de planos, programas e projetos, tendo como referência o proposto e o executado. Arretche (1998, p. 30) afirma que a avaliação de políticas públicas é compreendida como o ato de aferir se as ações públicas atendem aos objetivos predefinidos, apresentam resultados e obtêm os impactos esperados.

Esses dois temas, avaliação e análise das políticas públicas, vêm sendo explorado por várias áreas de conhecimento, supostamente guiados pelas seguintes questões: qual é o melhor modelo de Estado para garantir os direitos de seus cidadãos? Como fortalecer os processos decisórios e favorecer a participação popular? Como garantir que as ações governamentais atendam aos interesses públicos e garantam melhorias nas condições de vida e viver das pessoas? Quais as metodologias de avaliação e de análise mais adequadas à utilização e solução de problemas específicos?

No Brasil, conforme Souza (2006) e Faria (2005), poucos autores se propuseram a abordar essas questões, e, por vezes, o fizeram de forma um tanto fragmentada, dificultando sua consolidação enquanto um campo teórico. O debate realizado é perpassado por inúmeros equívocos de interpretação, em especial, na compreensão do significado de avaliação e de análise de políticas públicas, tratando-as como sinônimos, e não evidenciando, de forma clara, a distinção e as interfaces existentes entre os dois enfoques. Boschetti (2009, p. 577) contribui com esse debate observando que, para além da diferenciação entre análise e avaliação de política social, é necessário

[...] compreender esses diferentes momentos, sentidos e movimentos como inter-relacionadas e complementares [...] compreendendo na totalidade e dinamicidade da realidade. (BOSCHETTI, 2009, p. 577).

Em outros termos, reconhecer a distinção entre avaliação e a análise não perdendo de

vista a interdependência existente entre os dois enfoques.

A fim de colaborar para a elucidação dessas distinções no campo das políticas públicas, este ensaio sintetiza o estado atual do debate sobre os principais conceitos, formas e métodos utilizados nas duas perspectivas, buscando transpor alguns equívocos na apreensão desses conteúdos no campo teórico, antecipando suas consequências na prática profissional do assistente social.

Não se pode esquecer a íntima relação entre as políticas públicas e o Serviço Social, visto que o aprofundamento dessa temática poderá cooperar com o fazer profissional, através da qualificação dos assistentes sociais, tanto para a análise quanto para a avaliação das políticas públicas de corte social. Outro ponto é a possibilidade de ampliar a inserção profissional no debate teórico da ciência política, considerando sua posição privilegiada de mediador entre o Estado e os cidadãos usuários dos projetos e programas sociais e o avanço do conhecimento produzido pela área no campo da teoria crítica. A produção teórica construída pelos assistentes sociais sobre as políticas sociais, nas duas últimas décadas, contém uma riqueza analítica que, ao não ser demarcada como análise de políticas públicas, permanece praticamente à margem do debate desse campo disciplinar.

Observa-se, na literatura corrente da área, que a relação entre Serviço Social e políticas públicas é pouco explorada, se destacando de modo ainda frágil a distinção entre a avaliação de políticas e a análise de políticas públicas. A indistinção entre os dois enfoques tanto pode obscurecer uma apre-

ciação mais aprofundada de aspectos relativos às políticas públicas, com o uso inadequado de concepções diametralmente opostas, como empobrecer a avaliação ou a análise devido ao uso inadequado ou insuficiente do arsenal teórico metodológico que lhes é relativo.

2 Serviço Social e a avaliação e análise de política pública

No Brasil, a partir de 1960, se expande a participação do assistente social nas atividades de gestão social, exercendo as funções de planejamento – elaboração, implementação, execução e avaliação de políticas públicas – em um cenário no qual imperava a concepção desenvolvimentista, cuja finalidade era viabilizar o crescimento industrial a qualquer custo, além da adequação dos centros urbanos para fazerem frente ao êxodo rural acentuado. No Serviço Social, processualmente, se incorpora a discussão sobre a avaliação das políticas públicas como um instrumento factível de realizar a modernização no interior da profissão, ainda que nos marcos conservadores. A “nova” visão profissional seria importante como um apoio ao enfrentamento das situações de crise social decorrentes dos direcionamentos das ações estatais de investimento no desenvolvimento do capitalismo. Essa ação não continha uma crítica ao modelo de desenvolvimento impulsionado pela ditadura militar, o qual intensificou os processos de exploração, injustiças e desigualdades sociais vivenciados pela classe trabalhadora urbana e rural; ou seja, não era realizada análise das políticas públicas frequentemente e, quando ocorria, a forte censura do governo militar impedia sua veiculação.

Outro aspecto que se pode resgatar no processo de aproximação do Serviço Social com a avaliação das políticas públicas foi a limitada teorização das experiências profissionais e a relação acrítica entre o agravamento da questão social e o tipo de desenvolvimento do capitalismo no país. As escassas referências de análise de modelo societário e políticas sociais pautavam-se na ideologia do bem-estar, acompanhando a tendência dos países europeus desenvolvidos. A tendência teórica dominante relacionada à avaliação das políticas impunha o racionalismo “[...] neutro, técnico, para determinar o sucesso (ou o insucesso) dos esforços envidados pelos governos para resolver os problemas políticos.” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 199).

A falta de sintonia das ações profissionais com os interesses das classes populares, a formação teórica alicerçada no funcionalismo-estrutural e na fenomenologia, e a ênfase no fazer não beneficiavam os questionamentos à perspectiva hegemônica no campo das políticas públicas.

Após 1980, percebe-se que a ação profissional voltada à gestão de políticas públicas passa a receber pouca atenção acadêmica em decorrência das críticas às ações tecnocráticas, do questionamento sobre a prática institucional e das determinações sócio-históricas da profissão. Essa postura teve como consequência o distanciamento de referenciais teóricos relacionados à análise e avaliação, não os recuperando numa perspectiva crítica.

É importante reconhecer, segundo Silva e Silva (2012), que, na década de 1980, com o

fim da ditadura militar, os movimentos sociais colocaram,

[...] na agenda pública a necessidade de expansão de políticas sociais universais enquanto direito de cidadania. Nessa conjuntura, amplia-se a crítica ao padrão de políticas sociais desenvolvidas na América Latina e no Brasil, sobretudo quanto ao mau uso do dinheiro público e à desfocalização dos programas sociais na população mais necessitada. Registrou-se, também, busca por práticas participativas descentralizadas, transparência e controle social democrático no campo das políticas públicas. (SILVA; SILVA, 2012, p. 2).

A partir do movimento de reconceituação, os assistentes sociais passam a vincular a prática do Serviço Social a uma perspectiva crítica, procurando romper com o metodologismo vigente à época e sua suposta neutralidade ideológica. Para isso, apoia-se na teoria social marxista para realizar a crítica ao capitalismo e ao modelo de desenvolvimento da época, que acirrava as desigualdades sociais. Referências críticas são adotados enriquecendo e adensando as análises sobre a dinâmica societária.

A partir da década de 1990, com as proposições de reforma do Estado, capitaneadas pelo Banco Mundial, se fortalecem, no Brasil, as pesquisas sobre a gestão pública, bem como a instituição de cursos de pós-graduação sobre o tema.³

³ Faria (2012, p. 125) relata que o número de teses e de dissertações que contêm o termo exato “política pública” saltou de 63, entre 1987 e 1990, para 7.675, entre 2006 e 2010.

Instalam-se, no debate nacional, temas como governança e *accountability*, vinculados à reforma do Estado, favorecendo, em primeira instância, a adoção do ideário do Estado “mínimo” e as suas consignas de focalização, descentralização e privatização. Nesse cenário há uma grande visibilidade sobre a gestão pública. Entretanto, no Serviço Social, esses novos posicionamentos são fortemente questionados, devido à reintrodução da avaliação e da análise ter sido retomada a partir de exigências dos organismos multilaterais, notadamente o Banco Mundial, e distanciarem-se de uma apreensão mais crítica do real. Mesmo assim, é significativo o alerta de Teixeira (2009):

[...] abrem-se possibilidades ao ingresso no complexo campo de formulação, gestão e avaliação de políticas públicas, planos, programas e projetos sociais, impondo apropriação de conceitos e procedimentos para a atuação nesse largo e diversificado espectro de relações sociais de gestão em âmbito institucional e não institucional. (TEIXEIRA, 2009, p. 554).

Nas duas últimas décadas, o setor público expande sua intervenção na área social e torna-se o grande espaço sócio-ocupacional dos assistentes sociais, notadamente no campo da assistência social, da saúde, do sociojurídico e, mais recentemente, da educação. Além desses espaços, destaca-se a contribuição profissional nas questões relativas ao orçamento público, contribuindo para desvelar as contradições e mitos relacionados à execução orçamentária e seu impacto nas políticas sociais.

Diante desse panorama, questionam-se quais as referências teóricas manejadas pe-

los assistentes sociais para a análise e a avaliação das políticas sociais. Há uma sutil desqualificação do conhecimento sobre políticas públicas, enfoques de avaliação e de análise, tanto no exercício profissional como nos currículos de graduação. A censura velada aos profissionais que utilizam esse aporte teórico-metodológico é a ausência de crítica sobre a realidade e a escassa contribuição oferecida pelos resultados, em especial os decorrentes de avaliações governamentais.

Contrariamente, entende-se que a ampliação do conhecimento sobre esses temas, fazendo a devida crítica quando necessário, oportuniza garantir direitos e realizar ações mais qualificadas e conscientes diante das respostas do setor público às demandas da classe trabalhadora. Todavia, por mais que se julguem as ações do Estado como paliativas, focalizadas e fragmentadas, que apenas amenizam a pobreza, no cenário atual, tais ações são ainda importantes para manter as condições de vida da população.

O Serviço Social poderá oferecer uma contribuição ímpar pelo fato de os profissionais atuarem diretamente nos espaços sócio-ocupacionais em que se revela cotidianamente a real situação vivida pela população-alvo das ações governamentais, avaliando e analisando o *gap* e as inconsistências das políticas sociais, especialmente em seu desenho e sua implementação. Ainda que no debate profissional o tema do espaço sócio-ocupacional apareça com frequência, ao se teorizar sobre as ações profissionais, raramente é entendido como uma decorrência da implementação de políticas sociais e sujeito, portanto, às contradições inerentes a tais políticas; ou seja, seria impor-

tante “[...] particularizar as análises nas específicas condições e relações sociais em que ele ocorre [...]” (IAMAMOTO, 2008, p. 430), incluindo as formas de materialização das políticas sociais.

Nesse campo de conhecimento e prática, alguns desafios são postos aos assistentes sociais, como romper com a avaliação de políticas com foco gerencialista/tecnicista, além de buscar subsídios teórico-críticos para a análise de políticas, sendo o caminho para desvelar o papel dos atores políticos envolvidos com a formulação de propostas no campo das políticas públicas. Esse alerta não caminha unicamente na direção de analisar e avaliar as políticas nacionais, mas apreender como se processam, nos micro espaços de atuação como os municípios, as contradições e convergência de interesses relativos às políticas públicas e os fatores que impedem o alcance dos objetivos pretendidos. Essa apreensão vai colaborar com a ampliação do controle social, com participação social qualificada, e instrumentalizar os sujeitos sociais para a crítica dessa sociedade.

3 Política pública: concepções e pressupostos

De acordo com Souza (2007), a política pública como campo de conhecimento nasceu na década de 1950, nos Estados Unidos, como disciplina a partir da análise do Estado, ou seja, a análise da ação pública e política, autonomizando-se da avaliação de políticas. Após 1980, essa área de conhecimento passa a receber maior atenção e visibilidade diante da adoção de políticas restritivas de gasto, das novas funcionalidades atribuídas aos estados nacionais; do papel

dos governos como agentes reguladores; do debate sobre os direitos humanos e da ascensão da sociedade civil no cenário da proteção social.

Di Giovanni e Nogueira (2013) ao se referirem às políticas públicas afirmam:

A própria situação estrutural das sociedades contemporâneas passou assim a exigir que a expressão 'políticas públicas' alcançasse uma nova conceituação ou, pelo menos, uma atualização de seus termos principais, de modo a que se fosse além daquela visão mais restrita e tecnicista que as vê, pura e simplesmente, como uma intervenção governamental em áreas consideradas socialmente problemáticas. (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2003, p. 4).

Nos países em desenvolvimento, a emergência do tema resulta da necessidade de elaboração de políticas públicas para impulsionar o crescimento econômico e reduzir a pobreza, amortizando os impactos da crise provocada pela adoção do Consenso de *Washington*, especialmente na América Latina. Assim, na década de 1990, o foco de investigação centrado no Estado é alterado, e as pesquisas passam a valorizar a sociedade civil como agente de intervenção, execução e avaliação das políticas sociais e corroborando com a proposição do Estado mínimo e a privatização e terceirização dos serviços públicos.

Conforme Frey (2000), Muller e Surel (2004), Faria (2005), Capella (2007) e Cavalcanti (2007), o conceito de política pública possui um caráter polissêmico e apresenta distinções conceituais significativas, as quais são uma das primeiras dificuldades a ser enfrentada na investigação do tema. Há

uma unanimidade entre os autores de que não existe um consenso terminológico para definir o que é política. Recorda-se que, na língua inglesa, existem termos específicos utilizados para se referir aos diversos aspectos ou dimensões relacionados ao que, na língua portuguesa, é denominado de política – *polity* (esfera política), *politics* (atividade política) e *policy* (ação pública) (FREY, 2000; MULLER; SUREL, 2004; PEREIRA, 2008).

Nesse debate, uma importante contribuição são as revisões de literatura elaboradas por Souza (2007) e Cavalcanti (2010), que resgatam os conceitos de política pública e apresentam o entendimento desse termo por vários autores. As concepções retratam um campo de estudo a partir das grandes questões públicas: as ações que o governo decide ou não fazer; um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos; a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos, e como ocorrem as decisões e análises que fundamentam as respostas das questões: quem ganha o quê, por que, e que diferença faz? Identifica-se, em todas as concepções, o sentido de intervenção, e Di Giovanni e Nogueira (2013) apontam ser a política pública uma das formas atuais de exercício do poder estatal.

Para Souza (2006) existem vários tipos de políticas públicas em processo de elaboração e execução, entre elas, distributivas (que possuem recursos limitados e geram impactos individuais), regulatórias (mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse), redistributivas (atingem o maior número de pessoas,

por serem políticas sociais universais) e constitutivas (lidam com procedimentos). Cada um desses campos possui uma arena própria de debate e fóruns específicos de decisão, sendo o conhecimento um fator importante para a defesa de interesses que se opõem.

Pereira (2008) apreende a política pública como a conversão de demandas e decisões privadas e estatais em decisões e ações públicas que afetam e comprometem a todos. Para a autora, o termo público está associado à política, e esta não pode ser entendida como uma referência exclusiva ao Estado, pois se refere à coisa pública. A política social pode ser compreendida como produto da relação dialeticamente contraditória entre estrutura e história e, portanto, das relações antagônicas entre capital e trabalho, Estado e Sociedade, os princípios da liberdade e da igualdade que regem os direitos de cidadania. Ainda segundo Pereira (2008), o conceito de política social é complexo e não pode ser resumido à ideia pragmática de mera provisão ou alocação de decisões tomadas pelo Estado e aplicadas verticalmente na sociedade como entendem as teorias funcionalistas.

Cavalcanti (2007, p. 38) colabora para a compreensão do termo política pública conceituando-a como “[...] um curso de ação ou inação, escolhido por autoridades públicas para focalizar um problema, que é expressa no corpo das leis, regulamentos, decisões e ações de governo”.

Muller e Surel (2004), ao problematizarem o processo de investigação das políticas públicas, sinalizam três importantes abordagens: a) quadro normativo da ação (recur-

sos financeiros, materiais, regulatórios, etc.); b) força pública (elementos de decisão/alocação) e; c) força/ordem local (influência e a capacidade de tomar decisão).

Souza (2007), ao se referir ao tema na produção acadêmica brasileira, realiza algumas considerações relevantes: a) a valorização de alguns temas (políticas públicas adotadas por governos locais); b) a participação popular na gestão das políticas públicas; e c) os estudos sobre conselhos comunitários em detrimento de outros, como a burocracia e os segmentos profissionais que implementam as políticas públicas. Aponta, ainda, o pouco diálogo entre os estudos realizados. Faria (2003) também indica a falta de pesquisas no Brasil sobre redes sociais e redes de políticas públicas. Di Giovanni e Nogueira (2013) afirmam que, embora existam experiências de políticas públicas institucionalizadas no Brasil, os estudos ainda são incipientes; no entanto não atribuem esse fato a um atraso teórico-metodológico. Esses autores explicam que se trata de um ‘descompasso’ relativo às respostas que, no plano da ciência, têm sido dadas às demandas crescentes da sociedade brasileira no que tange ao tema.

Na investigação de políticas públicas, dois enfoques são mais comuns: o de avaliação e o de análise, os quais serão tratados a seguir.

4 Avaliação de políticas públicas

No Brasil e na América Latina, a expansão da utilização de modelos e métodos de avaliação se deu a partir dos anos de 1970, com mais ênfase nos anos de 1980 e 1990, sob a hegemonia de uma ótica gerencialista que,

ao classificar, fragmentar e tipificar os processos avaliativos, os colocou a serviço das reformas do Estado, com o intuito de sustentar sua redução e a alegação de maior busca de eficiência e eficácia, explica Faria (2005).

Para Silva e Silva (2012) a avaliação de políticas públicas possui três funções: técnica, política e acadêmica. A função técnica fornece subsídios para: a) corrigir desvios no decorrer do processo de implementação; b) indicar em que medida os objetivos e as mudanças ocorreram; e c) subsidiar a elaboração ou o redimensionamento de políticas e programas sociais. A função política oferece informações para sujeitos sociais fundamentarem lutas sociais no campo das políticas públicas, por meio do controle social, construindo uma proposta metodológica participativa para desenvolvimento da pesquisa avaliativa. A função acadêmica desvela as determinações e as contradições presentes no processo das políticas públicas, evidenciando os significados mais profundos dessas políticas, ou seja, sua essência, para a construção do conhecimento.

A emergência e a relevância obtida pela avaliação nas sociedades atuais se devem, segundo Lippi (2007), a fatores como: a) a complexidade decorrente do alto grau de especialização das decisões dos níveis de governo; b) a progressiva interdependência dos fenômenos avaliados; c) a transversalidade e amplitude dos objetos de intervenção; d) a pluralidade dos níveis do governo; e) a dilatação do sistema de pressão econômica, social, institucional e dos direitos de cidadania que cercam a intervenção e a contemporânea contração dos recursos para financiar políticas públicas.

De acordo com Cavalcanti (2007), há três dimensões relacionadas ao conceito de avaliação, as quais seriam: a) a decisional (elaboração de critérios e processo de tomada de decisão levando em conta o diagnóstico da realidade e a capacidade das alternativas existentes para superar os problemas detectados); b) a racional (otimização da decisão e dos recursos disponíveis através da utilização de critérios de eficiência, eficácia e efetividade); e c) a integradora (visão linear de planejamento). Essa autora ressalta que as políticas públicas, ao serem operacionalizadas através de programas ou projetos, resultam de um processo de planejamento, através do ciclo de intervenção social, que é constituído pelas seguintes etapas: formulação, implementação e avaliação. Atualmente, na área da saúde, os estudiosos dos processos avaliativos reconhecem que os processos decisórios não abrangem o campo da avaliação, dados a diversidade de valores e ideologias presentes nesses momentos. Afirmam que o papel da avaliação é colaborar para ampliar os espaços democráticos de debate, e não dirigir as escolhas por um processo racional (CONTANDRIOPOULOS, 2011)

5 Análise de políticas públicas

No Brasil, conforme Frey (2000), o processo de análise de políticas públicas foi adotado recentemente, com ênfase no exame das estruturas e instituições ou na caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas. Entretanto, Figueiredo e Figueiredo (1986), já na década de 1960, destacavam o que consideram ser uma subárea de avaliação de políticas, embora ainda não a denominassem como aná-

lise, tecendo uma crítica ao conteúdo reduzido da avaliação que prioriza

[...] a eficácia das políticas descartando a avaliação política dos princípios que as fundamentam e, em decorrência, o seu próprio conteúdo substantivo [...]. (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 108).

Para Cavalcanti (2007) o enfoque de análise de políticas públicas contempla: a) descrição do conteúdo da política; b) análise do impacto das forças econômicas e forças políticas; c) investigação sobre o efeito dos vários arranjos institucionais e processos políticos; e d) avaliação das consequências das políticas públicas na sociedade, em termos dos efeitos esperados ou inesperados e seus impactos. Expõe, ainda, que o enfoque de análise possui um caráter descritivo, prescritivo e normativo, e sua apreciação pelos estudiosos está condicionada às mudanças econômicas, políticas, sociais e culturais, bem como às relações estabelecidas pelo Estado e a sociedade.

No ciclo de política se investiga todo o processo de construção de uma política pública, entendendo suas etapas (identificação do problema, formação da agenda, formulação de políticas públicas, implementação e avaliação) como fases sequenciais e interdependentes.

O momento da formulação das políticas públicas é compreendido como o processo inicial, quando os atores dos setores público e privado, conjuntamente definem qual assunto fará parte da agenda e sofrerá interferência por parte do setor público, tornando necessária a construção de alternativas políticas. É o momento de escolher o que será abordado e como será solucionado, desta-

cando-se como um tempo permeado por conflitos de interesse, posições, opiniões e perpassado por relações de poder, que podem estar aparentes ou não, dependendo do nível de conhecimento dos atores sociais envolvidos nos processos decisórios (CAVALCANTI, 2007).

A tomada de decisão é considerada como o processo de responder ao assunto mediante a busca de alternativas para solucionar os problemas. Esse processo tem sido teorizado de distintas maneiras, entre as quais, a neoinstitucional, a análise de redes, a racional (de racionalidade limitada) e a incremental (de exploração combinada, anarquia organizada e de escolha pública). Alerta-se que a tomada de decisão não se realiza unicamente ao se fazer a escolha de uma alternativa. Esse processo é repostado igualmente no momento da implementação, pois existem inúmeras decisões a serem tomadas ao se materializar a decisão escolhida em programas e projetos.

Já o momento da implementação é entendido como o processo de concretização da política, com a preocupação de transformar as intenções políticas em ações, visando ao alcance dos objetivos. É uma etapa igualmente considerada como o “nó cego” das políticas públicas, pois analistas e avaliadores vem constatando, cada vez com maior frequência, a distância existente entre os objetivos previstos e os resultados obtidos com as políticas (FARIA, 2012) Para se analisar a implementação de políticas públicas, dois modelos têm sido referências: o “*top down* – de cima para baixo – estruturas pré-existentes” e o “*bottom up* – de baixo para cima – redes de decisão”. Esse momento, de forma distinta do que se pensava, é perme-

ado por negociações de ordem política, respondendo, em outro nível, um novo ciclo deliberativo, mais próximo da ação.

A avaliação, no enfoque de análise, diferentemente do que compreendem os autores que a estudam como algo isolado, está sendo considerada como um dos momentos do ciclo de políticas públicas.

A análise, ao contrário do que ocorre na avaliação, que foca no exame do momento da operacionalização da política e no seu resultado, preocupa-se em apreender e analisar todo o processo decisório que a origina e das decisões subsequentes necessárias para a operacionalização das decisões; ou seja, a análise aborda os aspectos estruturais das políticas públicas nas distintas esferas governamentais. Por essa razão, o analista estará sempre atento ao comportamento dos atores sociais que atuam num jogo social particular – o processo decisório – que delinea o contorno das políticas públicas em seus diferentes níveis governamentais. Nessa linha, a implementação de políticas e os seus resultados são apreendidos tendo como centralidade os processos de tomadas de decisões, nos quais intervêm atores com valores e interesses frequentemente pouco explícitos, como acesso diferenciado aos recursos de poder, de mídia e financeiros.

De acordo com Frey (2000), na análise de políticas, um aspecto singular é o relativo à compreensão do estilo político que predomina dentro de um sistema político-administrativo, ou entre governo e sociedade civil nos processos de negociação. Esses padrões de caráter mais geral, presentes em todas as modalidades de ação política,

representam condições que delimitam o comportamento dos atores individuais, os quais, por sua vez, reproduzem permanentemente tais padrões de comportamento nas suas ações cotidianas. Essa dinâmica política demonstra o condicionamento de estilos políticos pelas representações de valores, ideias, sentimentos, orientações e atitudes predominantes na sociedade, o que comumente é subsumido sob o conceito da “cultura política”. Frey (2000) enfatiza, ainda, a importância de se verificar a influência das estruturas políticas (*'polity'*) e dos processos de negociação política (*'politics'*) sobre o resultado material concreto (*'policy'*), uma orientação característica da *'policy analysis'*.

A análise de políticas públicas, no contexto da realidade brasileira, segundo o autor citado, para ser utilizada, exige uma adaptação às particularidades da situação política e institucional do país, sendo necessária, contudo, a criação de um modelo analítico próprio.

No Brasil como em outras recentes democracias, onde as estruturas e processos são sujeitos a uma dinâmica peculiar e a uma transformação contínua, o pesquisador pode se valer apenas de forma muito restrita de estudos primários preexistentes. Além disso, ele corre o risco de ter que enfrentar mudanças significativas até durante o próprio processo de pesquisa. Essas mudanças podem ocorrer não somente em relação à política material, objeto primordial de sua investigação, mas também às instituições políticas e ao *policy network*, ou seja, a rede dos atores políticos que determinam o processo político pode repentinamente mudar durante a realização do projeto de pesquisa.

Particularmente no que diz respeito à política municipal, estudos de políticas públicas exigem a realização de levantamentos primários sobre as dimensões '*politics*' e '*polity*' nos municípios escolhidos, indo dessa maneira além da dimensão material das políticas setoriais (FREY, 2000, p. 246).

O autor faz inúmeras críticas à condução dos processos democráticos no Brasil e aponta vários elementos importantes para a análise de políticas públicas, os quais dificultam a atividade dos pesquisadores e profissionais que as operam, como a manutenção de práticas como populismo, o clientelismo e o patrimonialismo.

6 Considerações finais

As políticas públicas são intervenções planejadas do poder público, apresentadas com a finalidade de resolver situações problemáticas que sejam socialmente relevantes, mas igualmente uma das novas formas de exercício do poder do Estado (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2013). Partindo dessa compreensão, podemos entender a defesa de políticas universais e a proposição de ações públicas de interesse coletivo como fundamentais para a ampliação da cidadania e dos processos de democratização, princípios orientadores éticos da intervenção profissional dos assistentes sociais. Assim, reafirma-se a importância de o Serviço Social apropriar-se das discussões que circundam as teorias do Estado, em especial, de avaliação e de análise de políticas públicas. As possibilidades de avanço ou retrocesso nas conquistas de direitos sociais estão diretamente associadas à capacidade de se compreender a realidade e a dinâmica social, bem como os aspectos conjunturais e

estruturais que permeiam as decisões e as ações políticas.

Como as políticas públicas são pensadas e gestadas para atender a inúmeros interesses, seja individuais ou coletivos, privados ou públicos, é impossível pensá-las de forma neutra e imparcial. Entender como se processam as decisões, tanto em espaços macro como microsocietários, é um passo para desvelar como se organizam os núcleos do poder no *mix* público e privado dominante no Brasil; ou seja, o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, permeado por inúmeros interesses (políticos, econômicos, sociais e culturais) e relações sociais (conflitos e cooperação) requerem do pesquisador a competência para desvelar e apreender o movimento do real, que é complexo e multiterminado.

Igualmente importante é a avaliação de planos, programas e projetos tendo em vista seu aperfeiçoamento e as sinergias possíveis para se obter o máximo rendimento para a sua população-alvo, e não em termos de sua racionalidade econômica.

A literatura estudada enfatizou a importância de se criarem propostas de avaliação e análise próprias a cada realidade com a composição de equipes multidisciplinares e interdisciplinares que se apropriem desse conteúdo, criem abordagens adequadas de avaliação e de análise, bem como as utilizem de forma complementar, com vista a qualificar o estudo das políticas públicas, não os restringindo à verificação das condições e relações de estruturação, e nem da averiguação apenas dos resultados. Boschetti (2009, p. 578) alerta para os prejuízos

de se avaliar as políticas públicas considerando apenas o custo-benefício, “[...] visto que sua intencionalidade não é atender o maior número de pessoas com o menor dispêndio e recursos”, mas [o] quanto as ações públicas contribuem para “expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade”, desconsiderando as contradições e antagonismos de classe existentes e que o exercício do poder público é perpassado por esses conflitos.

O enfoque de análise das políticas públicas, enquanto um processo de investigação não linear, preocupa-se com a complexidade dos processos democráticos, das relações de poder e de interesses que circundam as definições dos programas, projetos e ações, assim como os resultados futuros das ações públicas nas condições de produção e reprodução da vida e nas relações sociais.

Concluindo, destaca-se a relevância de uma apreensão mais arguta pelos assistentes sociais que operam as políticas sociais, visto serem os profissionais que se articulam diretamente com a população-alvo dos programas e projetos sociais. Seu papel de mediador entre interesses públicos, requisições institucionais e demandas dos usuários o coloca em uma posição privilegiada para avaliar e analisar todo o ciclo de política em ação.

Referências

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1998. p. 29-41.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (Org.). **Serviço Social: Direitos e Competências Profissionais**. Brasília (DF), 2009. p. 575-591.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87 -122.

CAVALCANTI, P. A. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. 2007. Tese (Doutorado em Educação)–Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

CONTANDRIOPOULOS, A. Avaliar a avaliação. In: BROUSSELE, A. et al. (Org.). **Avaliação: conceitos e métodos**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2011.

DI GIOVANNI, G. **Estruturas Elementares das Políticas Públicas**. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Universidade Estadual de Campinas, 2009. Cadernos nº 82.

DI GIOVANNI, G., NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: FUNDAP, 2013.

FARIA, C. A. P. (Org.). A política de avaliação das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

- FARIA, C. A. P. (Org.). Ideias, conhecimento e políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 59, p. 21-29, fev. 2003.
- FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUCMG, 2012.
- FREY, C. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília (DF), n. 21, 2000.
- FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e conjuntura**, Belo Horizonte, p. 107-127, 1986.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- IAMAMOTO, M. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2008.
- LIPPI, A. **La valutazione delle politiche pubbliche**. Bolonha: Il Mulino, 2007.
- MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.
- MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das Políticas Públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2004.
- PEREIRA, Potyara, P. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008.
- SILVA e SILVA, M. O. Construindo uma proposta metodológica participativa para desenvolvimento da pesquisa avaliativa: uma contribuição da teoria crítica para a prática do Serviço Social. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 222-233, 2012.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 1-8, jul./dez. 2006.
- SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 65-86.
- TEIXEIRA, J. B. Formulação, administração e execução de políticas públicas. In: CONSELHO Federal do Serviço Social (Org.) **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília (DF): CFESS/ABEPSS, 2009, p. 554.