

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Eduardo Schindler

A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PROCESSO DE
APRENDIZAGEM

Porto Alegre

2013

Eduardo Schindler

**A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PROCESSO DE
APRENDIZAGEM**

Artigo Final submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Dr^a. Jussara Reis Prá

Porto Alegre

2013

Eduardo Schindler

**A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PROCESSO DE
APRENDIZAGEM**

Artigo Final submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em: Porto Alegre, 04 de março de 2013.

Prof^a. Dr^a. Jussara Reis Prá – orientadora

Prof. Dr. Hélio Ricardo do Couto Alves

Prof^a. Dr^a. Luciana Maria de Aragão Ballestrin

Prof^a. Dr^a. Tânia Steren dos Santos

Agradecimentos

Em primeiro lugar,

meu agradecimento especial à amiga e inspiração Prof^a. Jussara Prá, constante apoiadora e incentivadora do potencial de seus alunos;

aos meus pais, Odi e Arnildo Schindler, e ao meu irmão, Evandro Schindler, que mesmo distantes sempre deram apoio e compreenderam minha ausência;

Agradeço ainda

aos colegas Ana Júlia Possamai, Elena de Oliveira Schuck e Luciana Ghiggi pelo apoio, convivência e conselhos durante a elaboração deste estudo;

aos colegas Alessandra Terribili, Christiano Cruz Ambros, Jonas Lunardon e Rodrigo Lentz pela convivência durante o mestrado;

aos demais amigos que tiveram parte nesta jornada;

por fim, agradeço

à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, pelo ensino público e de qualidade.

RESUMO

O presente trabalho objetiva contribuir com a ligação entre teoria e prática da avaliação de políticas públicas. Para tanto, busca descrever um mecanismo de avaliação que constitua a base de um processo de aprendizagem em um sistema de políticas públicas. Entende-se por aprendizagem o fenômeno de aproveitamento das informações geradas pelos processos avaliativos de modo a responder às demandas e suportes no sentido de se reorganizar em busca dos objetivos da política pública. A descrição do mecanismo é feita a partir de uma revisão teórica sobre a modelagem de sistemas, o Modelo Lógico, a pesquisa avaliativa e a avaliação de quarta geração. Considera-se que a combinação dessas técnicas torna mais provável o aproveitamento das informações da avaliação, constituindo, desta forma, um mecanismo de aprendizagem.

Palavras-chave: políticas públicas, Avaliação, Modelo Lógico, pesquisa avaliativa, avaliação de quarta geração

RESÚMEN

Este trabajo tiene como objetivo contribuir con la conexión entre teoría y práctica en la evaluación de políticas públicas. Para tanto, busca describir un mecanismo de evaluación que forma la base de un proceso de aprendizaje en un sistema de políticas públicas. Se entiende por aprendizaje el fenómeno de aprovechamiento de las informaciones generadas por los procesos evaluativos de modo a responder a las demandas e soportes en sentido de cambiarse en busca de los objetivos de la política pública. La descripción del mecanismo es hecha a partir de una revisión teórica sobre modelaje de sistemas, Modelo Lógico, pesquisa evaluativa y evaluación de cuarta generación. Se considera que la combinación de estas técnicas favorece el aprovechamiento de las informaciones de la evaluación, constituyendo, de esta forma, un mecanismo de aprendizaje.

Palabras clave: políticas públicas, evaluación, Modelo Lógico, pesquisa evaluativa, evaluación de cuarta generación

ABSTRACT

This paper intends to contribute with the connection between theory and practice on public policy evaluation. Thereby, it seeks to describe an evaluation procedure that meets the requirements of a learning process in a public policy system. It defines learning process as the phenomenon of application of information generated by the evaluative process in order to meet the demands and supports towards a self rearrangement in pursuit of public police stated goals. The mechanism description is made after a theoretical revision on modeling, on Logic Model, on evaluative research and fourth generation evaluation. It also considers that the combination of these techniques' improves the use of evaluative information, constituting, thus, a learning mechanism.

Key words: public policy, evaluation, Logic Model, evaluative research, fourth generation evaluation

Sumário

1. INTRODUÇÃO	1
2. O ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	3
3. MODELANDO POLÍTICAS PÚBLICAS COMO SISTEMAS.....	7
3.1 Modelos e a construção do conhecimento	7
3.2 Políticas públicas pela ótica dos sistemas	9
3.3 Sistemas complexos: expandindo a abordagem.....	12
4. CRIANDO O MECANISMO DE <i>FEEDBACK</i>	14
4.1 Modelos Lógico: aplicando sistemas às políticas públicas.....	14
4.2 O papel da pesquisa avaliativa	16
5. A APRENDIZAGEM DE UM SISTEMA POR MEIO DA AVALIAÇÃO.....	19
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	23
REFERÊNCIAS	26

1. INTRODUÇÃO

Uma das diversas formas de analisar criticamente as ações do Estado é por meio da avaliação de políticas públicas. Entretanto, para que o processo de avaliação seja completo, é necessário não só compreendê-lo como também entender a forma como essas avaliações impactam nas ações futuras do Estado.

À luz da literatura especializada, a avaliação é tradicionalmente interpretada como uma etapa do ciclo de políticas públicas, onde o seu juízo apoia ou rejeita a continuidade de ações, projetos ou programas propostos (JANUZZI, 2011: 44). Outra abordagem, sugerida por Scriven (2012), descreve a etapa da avaliação de uma perspectiva mais ampla, onde esta não se restringe a uma etapa específica do ciclo de políticas públicas, mas, ao contrário, é um processo ininterrupto e sistemático ao longo de todas as etapas de desenvolvimento de uma política – incluindo os processos de monitoramento.

Por meio de uma revisão bibliográfica, este artigo propõe-se a contribuir com o desenvolvimento de estudos sobre avaliação de políticas públicas, trazendo uma visão que se aproxima da abordagem de Scriven (2012). Busca-se construir argumentos para demonstrar que o controle feito durante a implementação de uma política pública não está distante do processo de medição dos seus resultados. Para tal, vamos demonstrar como a pesquisa avaliativa pode ser percebida como etapa necessária ao processo de aprendizagem da política pública. Para isso, se retomam os fundamentos e conceitos não apenas de sistemas, mas de modelos e, em especial, do modelo lógico, a fim de fundamentar e dar suporte à pesquisa avaliativa.

O objetivo deste estudo é contribuir para o desenvolvimento de uma metodologia para análises que conclua pelo “mérito”, “valor” e “significância” (SCRIVEN, 2012) da política pública, sem atribuir propriedades como “sucesso” ou “fracasso” aos programas. O que se busca construir, então, é um método de análise capaz de visualizar a avaliação das políticas públicas enquanto processo de aprendizagem, onde as ações dos *policy-makers* são guiadas por um modelo ideal ou idealizado. Assim, quando o desempenho da política no mundo real produzir resultados diferentes do esperado, a avaliação fornecerá suporte para as decisões

sobre ajustes nas execuções subsequentes. A avaliação é vista neste artigo, portanto, como parte da resposta que o meio dá ao sistema sobre seu desempenho, em outras palavras, o *feedback*. À vista disso, entende-se que as reflexões propostas contribuirão para a ligação entre a prática avaliativa e a teoria, de modo a constituir uma ponte para a construção de uma abordagem de avaliação de políticas públicas capaz de considerar, organizar e comparar a avaliação em diferentes áreas. Estudo oportuno para ser desenvolvido no âmbito da Ciência Política, haja vista, que os enfoques da área têm se voltado à justificativa da atuação dos governos, à compreensão do funcionamento das instituições e do comportamento do político. Pouco espaço é dedicado às avaliações e monitoramento (HOCHMAN, 2007).

Propomo-nos aqui a responder *como a pesquisa avaliativa pode ser percebida como uma etapa necessária ao processo de aprendizagem da política pública*. O ponto de partida dessa análise é a compreensão dos requisitos e métodos para se modelar adequadamente uma política. Os modelos utilizados neste artigo têm sido aplicados principalmente ao estudo de sistemas políticos em sentido amplo, pretendendo explicar as grandes estruturas do sistema político, como sistema partidário, tipo de governo e características do judiciário (EASTON, 1968; ALMOND; POWELL, 1972). Tendo como fundamento a teoria sistêmica, o propósito desta revisão é encontrar um modelo teórico capaz de explicar *como* recursos se transformam em produtos que tenham o efeito desejado sobre o público alvo nas diferentes políticas. Neste artigo, o modelo lógico representa a modelagem da teoria do programa ou o funcionamento esperado de uma política pública. O estudo do Modelo Lógico se faz necessário para compreender a inclusão da teoria e das relações causais que fundamentaram a construção de um programa a um modelo. A pesquisa avaliativa, por sua vez, permite verificar como determinada política se concretizou no mundo real, construindo, dessa forma, um parâmetro ao qual o modelo lógico pode ser comparado. A partir da comparação entre o modelo lógico e a pesquisa avaliativa aplicada surgem as informações que, por suas características, podem ser reaproveitadas pelo sistema. Argumentamos, portanto, *que as informações geradas pela combinação destes métodos são necessárias para um processo de aprendizagem que ajustará o sistema nas execuções subsequentes*.

Nessa direção, Suldrant (1994) percebe a avaliação como um processo de aprendizagem. Segundo o autor, a avaliação, tende a ter sua utilidade enfraquecida quando vista apenas enquanto elemento de controle, pois estimula a desconfiança dos membros da equipe no que se refere à pesquisa. Sendo assim, o produto da avaliação não deve ser apenas um julgamento, e sim o conhecimento adequado para melhorar e modificar o programa e sua

implementação (SULDBRANT, 1994: 404-405). Desta forma, concluímos em defesa do *uso dos processos de avaliação de quarta geração*¹, combinados com as formas tradicionais de avaliação.

A fim de dar curso ao estudo proposto, estruturou-se esta exposição em quatro sessões além desta introdução. A **primeira** contextualiza o surgimento do estudo de políticas públicas em âmbito internacional e no Brasil, a fim de esclarecer o desenvolvimento da área até o momento. A **segunda seção** retoma os *principais conceitos de aprendizagem e modelagem*, buscando sua aplicação às políticas públicas, de modo a evidenciar seus mecanismos e sistematizar a construção do conhecimento sobre o tema. Desse modo, introduz-se também, uma breve *revisão da teoria de sistemas*, e de como esta é aplicada ao estudo de políticas públicas por Easton (1968, 1970), Deutsch (1966), e Almond e Powell (1972). A visão trazida por estes autores será expandida a partir do estudo de Simon (1962) sobre a arquitetura de sistemas complexos. Nele é ressaltado que, apesar da interdependência de todo o sistema político, os subsistemas podem ser considerados separadamente, sem prejuízos significativos à análise política. A **terceira seção** é dividida em duas partes. Inicialmente, apresenta-se a contribuição do desenvolvimento da teoria de sistemas na análise das políticas públicas sob a forma do Modelo Lógico, capaz de aproximar o estudo das políticas públicas das disciplinas que tratam de seu conteúdo substantivo. Após, expõe as metodologias de pesquisa para verificar como ocorre na prática o desenvolvimento da política, destacando uma breve discussão metodológica sobre os desenhos da pesquisa avaliativa. A **quarta** e última **seção** apresenta o conceito adotado de avaliação, seus componentes e suas implicações para o desenvolvimento de um mecanismo de aprendizagem, por meio do chamado processo de *feedback*, com atenção especial às propostas metodológicas da avaliação de quarta geração.

2. O ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo das políticas públicas para Dye (1976: 1) é o que os governos fazem, porque o fazem, e que diferença isso faz. As políticas públicas são, assim, as ações conduzidas pelo

¹ A *avaliação de quarta geração* é um modelo em que as reivindicações, preocupações e questões dos grupos de interesse ou interessados servem como enfoque organizacional e são implementados de acordo com os preceitos metodológicos do paradigma de investigação construtivista. Nos trabalhos anteriores, Guba e Lincoln utilizaram o termo «naturalístico» ou «naturalista» para descrever esse processo. Para evitar equívocos convencionou-se o termo «construtivista», uma vez que se refere à realidade como construções mentais (GUBA e LINCOLN, 1989).

governo, na sua maioria em forma de programas. Os programas de governo despertaram como a variável dependente de um processo de análise e como objeto de pesquisa no Brasil somente nos anos 1980. Junto com as abordagens da Ciência Política, que buscam a justificação dos governos, a compreensão das instituições e suas consequências, e a compreensão do comportamento do político, gradativamente foram se desenhando os contornos da área de análise de políticas públicas no país (HOCHMAN *et al*, 2007: 13).

O movimento brasileiro foi análogo ao que tomou força na Europa como fruto da crise do *welfarestate* nos anos 1970. A grande prosperidade experimentada nos anos 1960 deu lugar a expectativas mais realistas, e as crises econômicas da década seguinte contribuíram para o questionamento da eficácia e da eficiência do Estado ao conduzir os investimentos e as políticas públicas. No Brasil, esse questionamento tomou força com o processo de redemocratização dos anos 1980, onde também se observou uma crise econômica que limitava as ações estatais. A combinação destes elementos resultou no processo de reforma gerencial da administração pública no Governo Sarney (1985 - 1989) e na tentativa de aplicação dos princípios do *new public management* durante o Governo Collor (1990 – 1992), já nos anos 1990. O que estava por trás destas reformas era, essencialmente, o mesmo questionamento acerca da eficiência do Estado na alocação de recursos (ALBAEK, 1998; BRESSER-PEREIRA, 1998; COSTA, 2008; FIGUEIREDO, 1986).

A Nova República trouxe consigo a necessidade de compreensão dos processos de tomada de decisão, da interação entre diversos atores, das disputas de poder que ocorriam, e dos resultados e impactos das ações do Estado. Em um cenário democrático, a disponibilidade de informação tornou-se fundamental para que os cidadãos exerçam de maneira efetiva seus direitos garantidos pela nova Constituição (ARRETCHE, 1998: 36-37). A demanda por um conhecimento mais preciso do sistema político passou, portanto, pelo surgimento de novos estudos que buscassem descrever e qualificar os processos e ações do governo.

A redemocratização marcou a agenda de pesquisa em políticas públicas no Brasil no final dos anos 1980, especialmente com ênfase nas políticas setoriais e no desenho de instituições que buscavam a descentralização e a participação política. Já nos anos 1990, o processo decisório explicado pelas influências das instituições sobre as estratégias dos atores pautou a pesquisa na disciplina. As análises, então, foram voltadas para o processo de descentralização e para reformas específicas (FREY, 2002; HOCHMAN *et al*, 2007).

Ainda no governo Sarney o debate sobre a legitimação da execução das políticas públicas pelo Estado ganhou força no Brasil. Diante da crise econômica, o tamanho, a eficiência e a eficácia do setor público foram questionados de forma crescente. Daí o surgimento de processos de avaliação que atestassem o desempenho da reforma do setor público – com especial ênfase na eficiência, uma vez que a pauta era dada pelas políticas postas por organizações internacionais de crédito aos países em desenvolvimento (ALBAEK, 1998; FARIA, 2005).

O aumento da autonomia dos governos locais, as novas formas de participação política e os programas de reforma do Estado, surgidos desde os anos 1990, contribuíram para uma expansão da disciplina de políticas públicas. Contudo, a falta de unidade em torno de um programa de pesquisa, como advoga Marta Arretche, resulta em “uma baixa capacidade de acumulação de conhecimento, derivada da proliferação horizontal de estudos de caso”. Isso a autora atribui, em parte, ao caráter recente e interdisciplinar do tema (ARRETCHE, 2003: 8). Na mesma linha, Celina Souza alerta para a limitação imposta pela predominância de narrativas pouco pautadas por modelos ou tipologias de políticas públicas, embora ressalte a existência de condições favoráveis ao desenvolvimento da disciplina em direção ao amadurecimento teórico (SOUZA, 2003: 17; SOUZA, 2006). Observação semelhante foi feita por Elisa Reis, quando destaca a necessidade da tomada de consciência por parte do cientista político de seu posicionamento dentro de uma abordagem teórica, já que esta define os mecanismos de interação entre os elementos analisados, desse modo, permitindo a generalização dos processos em direção ao surgimento de um bloco coeso (REIS, 2003: 12). Carlos Pimenta Faria compartilha de visão semelhante ao ver a “babel de abordagens” (FARIA, 2003: 21) que divide espaço no estudo das políticas públicas no Brasil².

A avaliação de políticas públicas, por sua vez, ganhou espaço entre os acadêmicos na segunda metade do século XX, quando a “certeza científica” deixou de ser suficiente para explicar o desempenho dos governos. Este movimento trouxe novamente a possibilidade de se considerar “mérito”, “valor” e “significância”, dotando a avaliação de status profissional. As dicotomias entre dados e valores, avaliação e pesquisa, ou avaliação e descrição ainda persistem, mas possuir algum juízo de valor é insuficiente para não ser considerada científica.

² Os quatro autores representam o pensamento do Grupo de Trabalho de Políticas Públicas da ANPOCS. Este espaço de debate criado no início dos anos 1980 procura convergir os estudos da área em torno de uma agenda de pesquisa comum. Entretanto, não tem alcançado uma publicação mais expressiva, uma vez que as publicações derivadas desse grupo de trabalho compõem-se de coletâneas de artigo que pouco dialogam entre si para além do objeto de estudo, as Políticas Públicas.

Nos anos 1990, o conceito de avaliação como uma disciplina começou a cristalizar-se de forma transdisciplinar. A característica única e adquirida é ser parte fundamental de outras disciplinas, já que cada uma, por definição, tem seus próprios padrões de qualidade, validade, aceitação e significância (SCRIVEN, 2012: 5).

Apesar da recente consolidação da avaliação e evolução de seus métodos, ainda são pouco comuns programas ou políticas sociais que possuam um método sistemático de avaliação desde seu desenvolvimento. O avanço na conscientização sobre a importância da avaliação não foi suficiente para dar-lhe um papel estratégico na elaboração e na implementação dos programas (MOKATE, 2002: 2). A mesma carência é ressaltada por Suldbrandt numa apreciação que permanece atual³:

[...] os programas públicos não possuem um regulador automático que mostre se as atividades efetuadas podem ser realizadas de forma mais eficiente, em que momento deixaram de ser produtivas, ou em que circunstâncias os recursos utilizados podem ser deslocados para outras atividades do mesmo tipo, produzindo um efeito mais significativo na população. (SULBRANDT, 1994: 366).

A falta de ligação entre a tomada de decisão e a avaliação de resultados é chamada por Maria das Graças Ruas de “o elo perdido” (RUAS, 1998: 13). Para a autora, a sistematização e o aproveitamento dos resultados produzidos pela avaliação e pelo monitoramento são deficientes durante a implementação, pois esta não é tratada como um processo contínuo de tomada de decisão, que como tal, requer um provimento constante de informações.

Desta forma, o reconhecimento da avaliação de políticas públicas como uma atividade requerida necessita vir acompanhado de maior compreensão da atividade pela óptica das políticas públicas. Pois, os diversos modelos originários de países onde esta atividade foi desenvolvida têm sido importados e aplicados com menor senso crítico. Então, interessa, como é feito a seguir, explorar as origens da teoria dos sistemas, buscando seus elementos fundamentais, para aplicá-los às políticas públicas e verificar as possibilidades de desenvolvimento destes modelos.

³ Exemplo da permanência desta lacuna é criação a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, criada no Brasil como um capítulo da Rede da América Latina e do Caribe. A iniciativa, lançada em dezembro de 2008, busca sistematizar e compartilhar o conhecimento da disciplina. A Rede, contudo, tem caráter pragmático e aplicado, tendo em vista que apenas 8% de seus membros são pesquisadores ou estudantes (BORGES, 2011: 14).

3. Modelando políticas públicas como sistemas

Os modelos têm sido amplamente utilizados nas políticas públicas e têm assumido diferentes formas. Para explicar como um tema se torna objeto de políticas públicas, há, por exemplo, os modelos *garbage can* e *multiple streams*. Para justificar a tomada de decisão, existem os modelos da *teoria dos jogos* e da *escolha racional*. A formulação das políticas pode ser explicada pelos modelos *institucionais* ou pela *public choice*⁴. Nesta seção, serão discutidos alguns conceitos fundamentais sobre a construção e representação do conhecimento a fim de utilizá-los como base para desenvolver a ideia de modelagem. Também serão apresentadas algumas das funções e requisitos para a utilização de modelos. Finalmente, discutiremos o conceito de sistema e de sistemas complexos aplicados às políticas públicas.

3.1 Modelos e a construção do conhecimento

De acordo com Karl Deutsch (1966), o conhecimento é resultado de uma sistematização de símbolos que representam determinado objeto de estudo. O processo de construção do conhecimento está sujeito a quatro fatores básicos, a saber: os interesses do observador, as características do objeto em estudo, o modo como serão medidas as variáveis de interesse, e o sistema utilizado para representar tais medidas (DEUTSCH, 1966: 30).

O primeiro fator é subjetivo e diz respeito aos interesses e necessidades do observador, pois estes guiam, inevitavelmente, as observações e exercem determinado grau de seletividade em relação aos seus objetivos. O segundo fator é objetivo e compreende as características do objeto observado. Para o autor não é possível conhecer a estrutura completa daquilo que estamos observando, apenas sua representação. O terceiro e quarto fatores são as operações escolhidas para verificar ou medir o objeto observado e o sistema de símbolos e instrumentos escolhidos para registrar as observações. Este conjunto de símbolos e regras abstratas representam a realidade e é o que chamamos de *modelo* (DEUTSCH, 1966: 29-36). Nos termos de Thomas Dye, um modelo é uma abstração da vida política (DYE, 1976: 25); para Wayne Parsons, um meio para entender a complexidade da política através de simplificações (PARSONS, 1995: 57).

⁴ Estes são apenas alguns exemplos de modelos e de funções que eles podem desempenhar. Para uma visão geral dos modelos de políticas públicas ver Dye (2010) e Celina Souza (2006).

A definição dyeniana de modelo inclui uma *limitação* do conceito, qual seja, a abstração da vida política. A definição de Parsons, por sua vez, atribui uma *função* aos modelos: a compreensão da complexidade da política. Caracterizar um modelo segundo suas funções traz maior clareza e facilidade para o pesquisador ao planejar sua ação. Ao pensar em termos dos seus objetivos, as funções que cada modelo possui podem facilmente ser traduzidas para os fins do pesquisador. Deve-se observar, contudo, que um modelo não está restrito à função apresentada por Parsons, já que, para justificar sua utilidade, as funções de um modelo devem estar de acordo com a intenção de quem o utiliza. Nesse sentido, Deutsch (1966) atribui aos modelos quatro diferentes funções: a organizativa, a heurística, a preditiva e a mensurativa.

A função organizativa, como o nome sugere, diz respeito à capacidade de um modelo ordenar e relacionar dados desestruturados, revelando ligações entre eles. A função heurística, por sua vez, é derivada da capacidade de definir relações entre os elementos que a compõem. Sob outro ponto de vista, é a capacidade de transportar estas estruturas para diferentes realidades, a fim de compreendê-las. Já a predição apresenta a possibilidade de verificar ou prever resultados futuros através da recombinação das variáveis que compõem o modelo. As previsões podem variar desde verdadeiro ou falso até determinações mais específicas, como quando e quanto. A função de mensuração é a possibilidade de retirar medidas ou indicadores que quantifiquem ou qualifiquem o objeto modelado (DEUTSCH, 1966: 33).

Parsons (1995: 57) adota uma classificação ligeiramente distinta à de Deutsch (1966). O autor sugere classificar os modelos em três categorias: os modelos explicativos, os tipos ideais e os modelos normativos. Os modelos explicativos assemelham-se aos da função organizativa de Deutsch, já que buscam explicar as relações entre as variáveis do modelo. Os tipos ideais são estruturas básicas compartilhadas por diversos fenômenos, onde tais estruturas podem ser observadas e comparadas. Essa categoria diz respeito a uma característica do modelo e está relacionada à função heurística de Deutsch, pois a estrutura é a forma como as variáveis se relacionam no modelo. A última categoria, dos modelos normativos, é composta por modelos que prescrevem as condições nas quais determinado objetivo pode ser atingido, o que acaba por ser uma inversão da previsão e da medição de Deutsch.

Além das funções de um modelo, Dye (1976) apresenta uma série de requisitos para utilizá-lo. Segundo o autor, um modelo deve ser capaz de ordenar e simplificar a realidade, identificando o que é relevante a ela, sem perder congruência. Ademais, deve ser capaz de prover um meio de comunicação, ser operacional e sugerir explicações (DYE, 1976: 25-26).

Dye é pragmático ao defender um modelo operacional e que apresente um meio de comunicação. Apesar dos requisitos de operacionalidade, os critérios listados dizem respeito majoritariamente à função organizativa de Deutsch. Ainda, a ressalva para os requisitos de operacionalidade é importante, pois em políticas públicas os recursos disponíveis são limitados e concorrem com outras demandas de alocação.

Para que possamos utilizar um modelo adequadamente, é necessário considerar ainda sua validade e sua pertinência. A validade de um modelo diz respeito à sua capacidade de representar os aspectos do processo em questão com um grau de precisão suficiente para os propósitos dos pesquisadores. Esta propriedade está intrinsecamente relacionada com a pertinência do modelo, que é a sua correspondência com a realidade. A definição da lógica que une as variáveis no modelo, a pertinência, deverá ser estabelecida por algum processo crítico devido à grande diversidade de temas que as políticas públicas abordam. Processo este conduzido por disciplinas próximas ao objeto de estudo, por sua capacidade de avaliar apropriadamente a semelhança do modelo com o mundo real, e se os elementos que o compõem representam de maneira adequada os aspectos que pretendemos manejar (DEUTSCH, 1966: 37).

Outra observação sobre modelos feita por Deutsch (1966) é a de que estes podem incluir incertezas e lidar com regularidades sem a necessidade do conceito de causalidade absoluta entre dois elementos. O modelo pode ser tratado da forma “se-então”, mas raramente tomado como uma lei, devido à falta de controle das variáveis que interferem no processo (DEUTSCH, 1966: 39-40).

Os modelos são, portanto, uma forma de representar o conhecimento e a realidade de maneira simplificada, e a escolha de um modelo que sirva aos objetivos ou propósitos do pesquisador cabe à sua discricionariedade. A partir disso, direciona-se a atenção aos elementos de um modelo sistêmico e à forma como este pode ser expandido e aplicado às políticas públicas.

3.2 Políticas públicas pela óptica dos sistemas

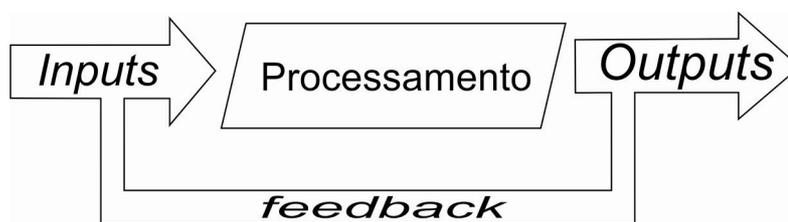
A teoria dos sistemas tem sido usada na Ciência Política para explicar grandes processos, funções e papéis que cada indivíduo ou instituição desempenham no sistema político. Revisaremos algumas destas abordagens, buscando extrair a essência da teoria dos sistemas, a fim de aplicá-la na avaliação das políticas públicas como proposto neste trabalho.

Assim, no decorrer desta seção, buscaremos definir as características e os componentes do modelo sistêmico, apresentando a aplicação de um sistema simples na análise política.

Autores de referência nesta temática, como David Easton (1968, 1970), têm no sistema a unidade fundamental de análise. O sistema caracterizado por ele possui dois tipos fundamentais de interação com o meio: os *inputs* (entradas) e os *outputs* (saídas). Os *inputs* são as demandas e suportes que se originam do ambiente e que o sistema irá processar de tal maneira que resultarão nos *outputs*. Os *outputs* retornam aos sistemas no ambiente ou podem voltar diretamente ao próprio sistema. Existe, nos *outputs*, uma categoria específica que vai para o ambiente e retorna para o sistema que o gerou. Esta categoria consiste em um mecanismo de retroalimentação chamado de *feedback*. O *feedback* é, portanto, a parte dos *outputs* que retorna junto com os *inputs* em um novo processamento, e pode ser interpretado como a resposta do meio ao comportamento do sistema, de forma que permite verificar seu desempenho ou a necessidade de adaptações. A Figura 1 ilustra de maneira simplificada um sistema, em que se observam os *inputs* que, processados, geram *outputs*, os quais podem retornar ao sistema pelo *feedback*.

O *feedback*, por conseguinte, contém um tipo de informação capaz de redirecionar e autorregular um sistema. Ele está diretamente ligado à capacidade do sistema de responder e se adaptar a pressões. Os efeitos dos *outputs* são processados por sistemas próximos e retornam para o sistema inicial como informações sobre o suporte⁵ ou demandas do ambiente. Compreender como essa informação se constitui é essencial para ter conhecimento das pressões às quais o sistema está submetido.

Figura 1 – Sistema básico



Fonte: Adaptado com base em Easton (1968: 154).

⁵ No original, o termo utilizado é *support*. Por este termo, Easton (1965) procura diferenciar as informações que retornam ao sistema como *supports* – aquelas que corroboram e indicam que o sistema está produzindo resultados adequados – e demandas – aquelas que retornam apontando necessidades de o sistema se reorganizar a fim de adequar seus produtos ao público-alvo.

O sistema é distinguível do *ambiente*, mas é influenciado por este e por outros sistemas próximos, de modo que não é estático - isto é, ele se adapta a esses estímulos produzindo *respostas* que afetam sua próxima série de processamentos, por meio do mecanismo de *feedback*. Portanto, um sistema não é hermeticamente fechado. Essa permeabilidade de influências é definida por Easton como “limite difuso”, segundo o conceito, não é possível determinar exatamente onde termina um sistema e começa o próximo – embora seja possível isolar as relações que dizem respeito ao sistema ou ao fenômeno a ser estudado *como se* elas não o afetassem (EASTON, 1968: 49-50). Um sistema é composto pelos processos relevantes na explicação do fenômeno e pelas relações existentes entre eles, já que também influenciam outros processos que compõem o sistema. As interações, portanto, também constituem unidades básicas desses sistemas, e, assim, podemos aplicar a ideia de que o todo é maior que a soma das partes (EASTON, 1968: 64).

A quantidade de relações existentes em um sistema é um fator determinante da capacidade de análise, haja vista que quanto maior o número de relações existentes, maior o número de combinações possíveis para produzir algum resultado. Entretanto, como observado anteriormente, o modelo causal não é absoluto, e, sim, uma probabilidade, no sentido de que *se* algo acontece, *então, se espera* um determinado resultado. Devemos, portanto, separar as relações não essenciais para garantir que apenas o essencial à explicação do fenômeno permaneça dentro do sistema (EASTON, 1968: 98). Como apontado pelos critérios de pertinência, todos os demais elementos que não forem centrais segundo a teoria que rege a relação entre as variáveis do modelo deixam de ter sentido para a análise específica. A teoria, entretanto, não é útil apenas para restringir as variáveis a serem consideradas. Easton (1968: 57) ressalta que muitas vezes a diferença entre um sistema sem utilidade, que aparentemente não esclarece nenhum fenômeno, e um sistema inteligível, pode estar na falta de compreensão dos mecanismos que relacionam as partes, ou seja, na teoria que o fundamenta.

Restringir as relações e os processos essenciais à política pública é, também, delimitar as fronteiras do sistema. Dessa forma, para garantir que um modelo contenha apenas os elementos necessários para explicar a relação que se busca, é fundamental que, ao isolarmos o modelo do ambiente no qual está inserido, as relações lógicas internas do modelo permaneçam com capacidade de explicar o fenômeno.

Outra propriedade fundamental do sistema é sua capacidade de se alterar e promover mudanças no sentido de conter e dissuadir as pressões externas. O fato de um sistema sofrer alterações significativas não implica em sua extinção. As características do sistema podem se

alterar significativamente. Entretanto deve ser possível observar um padrão ou alguma característica específica que defina o sistema, a fim de identificar sua permanência, mesmo após mudanças (EASTON, 1968: 111-122).

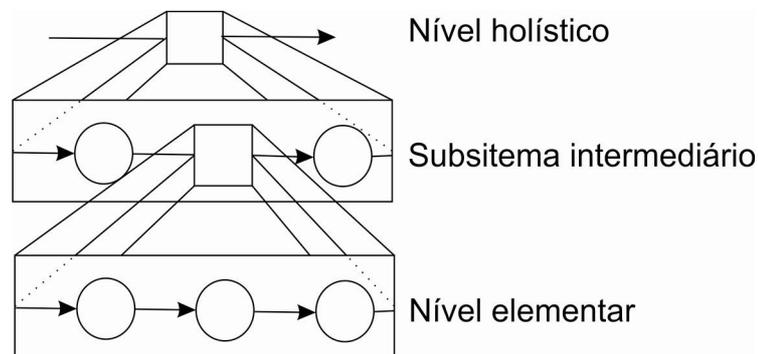
Em suma, um sistema como apresentado até agora é um modelo que simplifica a realidade para fins de análise. Dada a complexidade dos processos políticos, convém dispor de meios para expandir a complexidade de um sistema e, deste modo, aumentar seu poder explicativo. Cabe então indagar como podemos expandir este modelo? Esse questionamento nos guia na seção seguinte.

3.3 Sistemas complexos: expandindo a abordagem

Autores como Dye, Parsons, Easton e Deutsch convergem quanto à complexidade do sistema político. Um sistema político apresenta diversos processos e indivíduos interligados que se relacionam com intensidades distintas. A justaposição ou sobreposição de diversos sistemas define uma relação complexa entre unidades de análise, o que pode ser determinante para o funcionamento destes, acarretando dependência e interdependência entre os sistemas. Nessas condições, encontrar a unidade fundamental no objeto que se está buscando analisar pode exigir criatividade do pesquisador. Desta maneira, cabe buscar um argumento para que seja possível “desconsiderar” algumas ligações sem comprometer a análise. Herbert Simon (1962) sugere que, para estudarmos sistemas complexos, podemos dividi-los a partir da noção de hierarquia sem maiores prejuízos. Para o autor, um sistema complexo é um conjunto de unidades que interagem entre si, de maneira não simples (SIMON, 1962: 468). Nesses sistemas, o todo também é maior que a soma das partes, uma vez que suas partes interagem de maneira distinta nos diferentes níveis do sistema, e, por isso, a interação também deve ser considerada – tanto dentro, quanto fora do sistema.

Para Simon, os sistemas complexos podem assumir a forma hierárquica (Figura 2). Isso significa que um sistema complexo contém subsistemas análogos aos sistemas, que, por sua vez também podem ser particionados em subsistemas, e assim por diante, até que se alcance a unidade elementar de um sistema complexo. Mas como saber quando atingimos a unidade elementar de um sistema? A definição das unidades básicas de um sistema cabe ao pesquisador (SIMON, 1962: 468). A arbitrariedade com que essas são escolhidas está diretamente relacionada com o primeiro fator da construção do conhecimento elencado por Deutsch (1966), qual seja: o interesse do pesquisador.

Figura 2 – Exemplo de um Sistema Hierárquico.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Simon (1962).

Simon ressalta ainda que, apesar da hierarquia (no seu sentido estrito) requerer um chefe no nível imediatamente superior, em um modelo complexo o chefe pode ser interpretado como mais de uma unidade da partição imediatamente superior, bem como o chefe pode ter diversos sistemas subordinados (SIMON, 1962: 468). Surge, dessa forma, uma malha complexa de relações entre os níveis, semelhante a uma rede. As relações de uma unidade elementar não estão limitadas, portanto, à próxima etapa do processamento, ou subordinadas ao seu superior imediato, podendo seus produtos ser utilizados por outras unidades de processamento sem que seja necessário alterar seu nível hierárquico.

A decomposição dos sistemas complexos em diferentes níveis nos dá uma direção sobre como podemos retirar os subsistemas que nos interessam do ambiente em que está inserido ou dos sistemas que o cercam. Segundo Simon, as ligações entre sistemas são significativamente mais fracas que as ligações dentro destas unidades. Easton (1968: 49-50, 65) nomeou a propriedade derivada destas ligações relativamente mais fracas como “limite difuso”, ao passo que Simon (1962: 473-474) utilizou o termo “quase decomponível⁶”, de modo a deixar claro que as relações existem, mesmo sendo fracas. Além de significativamente mais fracas que as relações internas de um sistema, Easton acrescenta que essas interações ocorrerão como parte inseparável de outras relações, e, provavelmente, serão condicionadas por estas. Sendo assim, isolar as relações que interessam é o procedimento mais adequado para uma análise que possa ser operacionalizada sem maiores dificuldades.

⁶ “Nearly decomposables” – Nota de tradução.

Diante do exposto, é possível afirmar que os sistemas complexos podem ser decompostos em unidades menores, nas quais temos melhores condições de analisar as variáveis que interferem no funcionamento e nas características que buscamos em um sistema (SIMON, 1962; EASTON, 1968: 64). Também cabe destaque ao papel discricionário do pesquisador, que é quem definirá as unidades holísticas e elementares da análise, conforme ressaltado por Deutsch (1966). Para elaborar um modelo de avaliação que utilize o mecanismo de *feedback* é preciso incluir um fundamento teórico que sirva de base de comparação. O Modelo Lógico cumpre esse papel na medida em que inclui as relações teóricas, permitindo, desta forma, uma comparação com os resultados encontrados no processo de avaliação.

4. CRIANDO O MECANISMO DE *FEEDBACK*

Definir explicitamente os objetivos e o funcionamento de uma política pública contribui significativamente para o trabalho do avaliador. Por isso, modelar o funcionamento da política pública deve ser a tarefa inicial de um avaliador. Esta modelagem, entretanto, passa por duas etapas fundamentais: 1) Definir o modelo teórico de funcionamento; 2) verificar como ocorreu a implementação e que produtos a política obteve. As próximas seções discutem estes dois tópicos, revisando as características do Modelo Lógico e discutindo as metodologias à disposição do pesquisador na pesquisa avaliativa, com o intuito de, na última seção acrescentar a metodologia proposta por Guba e Lincoln (1989) para a elaboração de um processo de avaliação de modo a contribuir para o aperfeiçoamento do mecanismo de *feedback*.

4.1 Modelo Lógico: aplicando sistemas às políticas públicas

O Modelo Lógico aplicado às políticas públicas tem como objetivo configurar e ilustrar o funcionamento teórico destas para efeitos de planejamento e posterior avaliação. Para compreendermos o Modelo Lógico, cabe antes conhecer as partes integrantes de uma política pública.

Uma política pública pode ser decomposta em diversos *programas* que convergem para um mesmo objetivo (COTTA, 1998: 104). Um programa é, portanto, uma ação

intencional que transforma recursos em certas atividades para produzir os resultados desejados. Sob outra perspectiva, um programa é uma hipótese: *se* um programa for implementado como planejado, *então*, certos resultados são esperados. Nesses termos, o modelo lógico indica o funcionamento teórico do programa para resolver os problemas que a agenda pública se propõe a combater (WHOLEY, 2010: 56).

Os elementos essenciais do Modelo Lógico são os *recursos*, isto é, tudo que é requerido para o funcionamento da teoria que sustenta o modelo; as *atividades* que transformam os recursos em produtos; os *produtos*, que são os produtos, bens e serviços produzidos na ação política; e os *resultados*, originados na interação dos produtos com os beneficiários, isto é, são os efeitos dos produtos sobre os beneficiários. Consideram-se, ainda, no Modelo Lógico, os *fatores contextuais*, ou seja, a influência do ambiente nos resultados da política (WHOLEY, 2010: 57-58). Para o Modelo Lógico também é importante definir o *público-alvo*, isto é, as pessoas que podem participar do programa, e aquelas que de fato participam, seus *beneficiários*.

O objetivo do modelo lógico é tornar explícitas as hipóteses sobre como o programa supostamente deve funcionar sobre determinado problema. Ele cria a referência principal em que se baseia a gestão e o seu instrumento de apoio: a avaliação (CASSIOLATO, 2010: 5).

Utilizar um método para enunciar o problema e elaborar sua explicação deveria ser, a princípio, o passo inicial na elaboração de programas. Ao se definir qual é o problema a ser enfrentado pelo programa, o objetivo geral é mais facilmente identificado, que é exatamente a mudança da situação do problema. O público-alvo fica evidenciado e torna-se mais claro definir quais ações irão integrar o programa, dado que estas devem estar orientadas para alterar as causas do problema (CASSIOLATO, 2010: P.9).

Dessa forma, se as ações do programa estão orientadas para atacar as causas do problema, o que se espera de uma análise por meio do modelo lógico é não só evidenciar o fim ou a redução da incidência/amplitude do problema a ser solucionado, mas também as mudanças nas causas do problema. Idealmente, esse seria o desenho de uma política bem sucedida. A chave para desenvolvê-la é compreender os mecanismos que explicam como os recursos se transformarão em atividades, produtos, bens e serviços e produzirão o resultado esperado (CASSIOLATO, 2010: 10). A compreensão destes mecanismos será feita por meio da *teoria do programa*, o que demanda uma aproximação com a área do objeto em estudo.

Nesse caso, têm-se duas teorias regendo o programa. A primeira liga o problema às suas causas. A segunda, por sua vez, é o próprio modelo lógico, e liga os recursos aos resultados nos auxiliando na compreensão de como os recursos das políticas públicas transformam-se em produtos capazes de influenciar o problema posto. As duas teorias

congregam uma diversidade de temas a serem abordados e requerem proximidade com objeto em análise para compreender como estes afetam o problema e suas causas. Elas compõem a base teórica do programa, e, precisam estar em sincronia com os objetivos propostos pelo programa, devido à limitação de recursos e à viabilidade de aplicá-los de maneira efetiva.

Se, por um lado, o Modelo Lógico define a relação teórica ideal sobre como o programa deveria ocorrer, por outro lado, a execução do programa pode destoar do planejado. Um passo importante para uma avaliação efetiva é verificar como ocorreu, na prática, a aplicação de recursos, e analisar se as atividades e os produtos gerados tiveram o impacto esperado. O papel de verificar como ocorreu de fato a implementação, o desenvolvimento e os resultados de uma política ou programa cabe à pesquisa avaliativa.

4.2 O papel da pesquisa avaliativa

A pesquisa avaliativa é definida por Suchman (1967) como a atividade de avaliação utilizando o método científico. A pesquisa, avaliativa ou não, geralmente inicia pela definição de algum tipo de relação entre duas ou mais variáveis. Uma delas é considerada a variável dependente (o efeito a ser estudado), e as outras são consideradas as variáveis independentes, aquelas que influenciam ou determinam o efeito. Na pesquisa científica também é preciso identificar os mecanismos pelos quais as variáveis independentes afetam as variáveis dependentes. Para Suchman, é preciso seguir duas etapas na identificação destes mecanismos: a primeira, descritiva – o que se utilizou –, e a segunda, explicativa – como se produziu o efeito⁷ (SUCHMAN, 1967: 83-84).

A pesquisa avaliativa tem quatro dimensões: i) a descrição e definição do processo; ii) a definição dos critérios (isto é, dos resultados esperados); iii) a definição dos estímulos aplicados (as atividades, bens ou serviços realizadas ou distribuídos pelo programa); e iv) os valores, ou seja, os objetivos do programa ou o que o programa busca alcançar (SUCHMAN, 1967: 32).

⁷ Na pesquisa avaliativa é essencial que se demonstre que o efeito verificado deriva do programa aplicado (SUCHMAN, 1967: 83-84). A aplicação dos métodos científicos à pesquisa permite concluir por tal resultado. Não faz parte dos objetivos deste artigo identificar o método “mais” científico ou prescrever um método de pesquisa avaliativa. A discricionariedade sobre se o desenho de pesquisa é apropriado ou não deve caber ao avaliador. Inclusive, o estudo da mesma hipótese sob diferentes *designs* pode dar novas luzes ao problema. E, da mesma forma, o desenho de pesquisa não é um plano específico para ser seguido sem desvios. Pois consiste em um guia para se manter na direção certa (SUCHMAN, 1967: 91).

A pesquisa avaliativa aplicada às políticas públicas está sujeita a questões éticas, uma vez que a experimentação com pessoas enfrenta restrições. Muitas vezes não é possível excluir ou incluir determinados grupos a fim de testar ou comparar os resultados de uma política. Portanto, é preciso adequar a metodologia às possibilidades disponíveis ao pesquisador. Além disso, ao considerar as pessoas como unidades de análise, devemos ter em mente que elas trazem sua bagagem histórica, implicando em populações pouco homogêneas (RAMOS, 2008).

A definição precisa do público-alvo antes do programa ser implantado é imprescindível. Sem esta informação, os resultados podem ser comprometidos. Ademais, a comparação entre dois momentos, o antes e o depois, tem sido o método disponível para encontrar e definir as relações causais dos programas (RAMOS, 2008).

Somando-se a isso, existem várias maneiras pelas quais se pode conduzir um experimento. A realização de tal tarefa requer o conhecimento da metodologia à disposição do pesquisador. Suchman (1967) nos apresenta alguns exemplos de desenho de pesquisa que podem ser úteis para verificar o desempenho de determinado programa.

A *observação única* é a primeira e a mais básica das configurações apresentadas na pesquisa avaliativa (SUCHMAN, 1967: 93). Nela não há base comparativa anterior, logo, está sujeita aos vieses da falta de comparação. É um modelo frágil, pois presume que seus resultados são frutos do tratamento aplicado. Este tipo de desenho pode ser usado para descrever uma situação e seu uso na avaliação é limitado.

A segunda configuração de pesquisa sugerida por Suchman é a *verificação do mesmo grupo antes e depois do tratamento*. Esse modelo conta com uma avaliação prévia, que será comparada com o estado posterior do grupo. Essa comparação não protege os resultados de eventos externos, pois não há meios de verificar se as alterações sofridas pelo grupo se originam do tratamento efetuado. Fenômenos como o de regressão à média⁸, por exemplo, podem influenciar os resultados.

⁸ A *regressão à média* está associada ao *teorema do limite central*. Este teorema implica que uma variável, quando medida inúmeras vezes tende a apresentar uma distribuição normal. Logo, na mensuração de variáveis para a pesquisa social, isso significa que a variável medida *tende a* apresentar oscilações em torno da média ao se repetir a mensuração diversas vezes, já que a probabilidade de ocorrência deste valor é significativamente maior que a de valores distantes da média. Ou, mesmo um sujeito ou objeto medido que tenha apresentado um valor significativamente distinto da média tende a apresentar um desempenho mediano em outras ocasiões (SALSBURG, 2011: 80).

A terceira configuração de pesquisa avaliativa apresentada pelo autor é a *comparação estática de grupos*. Nesse caso, dois grupos são comparados após o tratamento, onde um deles foi submetido a determinado estímulo, enquanto o outro não. A principal falha desse modelo é a impossibilidade de verificar se os grupos eram equivalentes antes do tratamento, impedindo a atribuição de uma relação causal ao fenômeno observado.

E, por fim, a quarta configuração descrita pelo autor é o *desenho experimental clássico*. Nele são definidos dois grupos equivalentes e com as mesmas chances de experimentar o tratamento. As medições são feitas em dois grupos e em duas etapas. Na primeira, medem-se os dois grupos, sem distinção. Na segunda etapa, novas medições são realizadas após a conclusão do programa ou por decurso de um prazo específico. Há um grupo exposto a determinado tratamento (grupo experimental) e o outro não submetido a ele (grupo de controle). Na mesma direção Ramos esclarece que encontrar “a diferença da diferença” (RAMOS, 2008: 6-7) é a forma de verificar se as mudanças ocorridas podem ser atribuídas ao tratamento. Este procedimento consiste em encontrar a variação verificada no grupo de controle, por meio da comparação das medições deste grupo antes e após o tratamento. Esta seria a variação “natural” devido às diversas influências dos sistemas e do meio, que teriam ocorrido mesmo sem a intervenção da política pública. O mesmo procedimento, quando aplicado ao grupo experimental, apresentará a variação composta pela variação natural mais àquela atribuída ao tratamento. Assim, a diferença entre as variações é a variação atribuída ao tratamento (SUCHMAN, 1967: 93-95; RAMOS, 2008: 3-4).

Suchman destaca ainda que, para uma avaliação efetiva, não basta apenas escolher a configuração de pesquisa correta: também é necessário tomar algumas precauções, sobretudo no desenho clássico. Nesse sentido, devem-se identificar grupos experimentais e de controle equivalentes, isolar e controlar os estímulos, e definir e medir os critérios ou efeitos encontrados na pesquisa (SUCHMAN, 1967: 102).

Para obtenção de uma amostra equivalente entre um grupo experimental e um grupo de controle é necessária a definição precisa do grupo ou do universo da população a que o programa se destina – ou seja, o público alvo. Um planejamento adequado, que identifique todo o público-alvo é um bom ponto de partida. O princípio da universalidade das políticas públicas, todavia, requer a inclusão dos potenciais usuários a determinado programa. Diante da impossibilidade de manter, deliberadamente, um grupo de controle, uma das maneiras de eliminar os vieses de resultados consiste em maximizar a semelhança entre os grupos experimentais e de controle, e, ao mesmo tempo, selecionar aleatoriamente os indivíduos

dentro dos grupos. O Modelo Lógico traz elementos oportunos para a solução desse impasse. Nesse modelo, o universo dos indivíduos a ser avaliado é o público-alvo, esse, por sua vez, é composto pelos beneficiários e a parte não atingida pelo programa. Conseqüentemente, a parcela não beneficiária do público alvo indica quem pode ser considerado grupo de controle.

A maximização das semelhanças entre os indivíduos pode conduzir ao isolamento e ao controle do estímulo aplicado. Nesse contexto, o planejamento se mostra importante para que se possa delimitar com presteza o grupo experimental e de controle. Por fim, a definição dos critérios e efeitos que serão avaliados é imperativa para que as medidas sejam efetuadas da mesma maneira em ambos os grupos e momentos (FERREIRA, 2009; 2010; RAMOS, 2008: 5; SUCHMAN, 1967: 104).

As configurações descritas para a condução da pesquisa avaliativa em políticas públicas são capazes de gerar informações análogas àquelas contidas no Modelo Lógico, permitindo a comparação entre o desempenho esperado e o desempenho verificado. As informações geradas a partir dessa comparação descrevem e caracterizam o desempenho das políticas públicas ou programas. Assim, são gerados os elementos de *feedback* que retornarão ao sistema como suportes ou demandas para que este se autorregule. Processo este requerido para a aprendizagem de um sistema, como tratado a seguir.

5. A APRENDIZAGEM DE UM SISTEMA POR MEIO DA AVALIAÇÃO

Este segmento dá continuidade à abordagem da avaliação de políticas públicas, trazendo ao debate mais elementos para a compreensão deste conceito. Avaliar, no sentido literal, aparece nos dicionários com o significado de atribuição de valor a alguém ou a alguma coisa. Sulbrandt (1994), no sentido teórico, vê a avaliação enquanto ferramenta de múltiplas aplicações e diferentes propósitos. Em termos gerais, avaliação é coleta, análise e interpretação sistemática de informações sobre atividades, resultados e impactos de políticas ou programas implementados pelo governo para satisfazer as necessidades da população e melhorar suas condições de vida (SULBRANDT, 1994).

Esta visão é corroborada por Worten (1997), para quem a avaliação deve ser vista como um processo “formal, estruturado, (...) onde as escolhas são baseadas em esforços sistemáticos para definir critérios explícitos e obter informações precisas sobre as alternativas” (WORTHEN, 1997: 7). Michael Scriven (1991), por seu turno, procura ser mais

específico ao delimitar o conceito, dando ênfase ao processo de determinar o mérito ou valor de algo.

Para fins deste estudo, a avaliação é tida como um processo sistemático de atribuição de valor, centrado em *o que* se avalia. Nesses termos, suas duas principais dimensões são a avaliação de processos e a avaliação de objetivos e resultados (MOKATE, 2002). A *avaliação de processos* frequentemente recebe o nome de monitoramento, enquanto a *avaliação de objetivos e resultados* é designada pelo termo avaliação. Os processos de monitoramento e avaliação são complementares entre si, pois o monitoramento permite descrever e qualificar o plano de trabalho, enquanto a avaliação permite verificar o cumprimento dos objetivos (RAMOS, 2012: 1280).

Ou, visto ao contrário, na medida em que a avaliação revela o cumprimento (ou não) dos objetivos, o monitoramento gera informação para analisar as relações causais entre as atividades da iniciativa que se avalia e o respectivo cumprimento ou não (MOKATE, 2002: 5).

O processo de avaliação é considerado conforme suas características. Ramos (2012) as classifica em quatro categorias não excludentes a partir da reconstituição do estado da arte sobre o tema. A primeira diz respeito a quem conduz o processo de avaliação, se agentes internos ou externos. A segunda, conforme a natureza da avaliação, se elas são formativas ou somativas⁹. A terceira, de acordo com o momento da avaliação, se ela é *ex-ante*, ou *ex-post*. E, a última, conforme o problema ao qual a avaliação responde, se ela busca avaliar processos ou os resultados e impactos. A combinação das possibilidades de cada categoria mostra as inúmeras formas que um processo avaliativo pode assumir¹⁰.

Considerando estas observações, e o argumento de Cotta (1998) de que a condução de um processo de avaliação não garante que estas informações serão utilizadas, como podemos, então, construir um mecanismo de avaliação que cumpra o papel de *feedback*, e que, dessa forma, colabore com a aprendizagem do sistema nas suas execuções subsequentes?

A avaliação é um método capaz de prover informações que podem ser aproveitadas como uma forma de *feedback* para a melhoria e o aperfeiçoamento das políticas (ALAHARJA, 2000). Com efeito, a pesquisa avaliativa constitui uma das bases de onde surgirão os

⁹ As avaliações *formativas* são voltadas para a análise e a produção de informações sobre as etapas de implementação, com a finalidade de melhorar a gestão, enquanto as avaliações *somativas* atuam no sentido de verificar se as metas previstas foram alcançadas, incluindo relações entre processos, resultados e impactos, buscando julgar seu valor geral (Ala-Harja, 2007; Ramos, 2012: 1276).

¹⁰ Classificar as avaliações foge ao objetivo deste artigo. Para maior esclarecimento sobre os requisitos de cada categoria, ver Ramos (2012). Whorten (1997) ainda sugere a possibilidade de serem classificadas quanto aos seus usos. Ala-Harja (2000) também oferece um panorama sobre as diversas formas de usos, objetivos, ênfases e desenvolvimentos que o processo de avaliação pode assumir.

componentes do mecanismo de *feedback*. A outra base é o Modelo Lógico. Da comparação dos resultados da pesquisa com os resultados esperados do Modelo Lógico, obtém-se parte das informações que compõem o *feedback*. Para analisar as informações que compõem o *feedback*, cabe pensá-las a partir de uma adaptação das cinco categorias propostas por Suchman (1967: 61). A fim de simplificar a análise, optou-se por separá-las em categorias amplas: critérios absolutos, critérios relativos e critérios de processo.

Os critérios chamados de *absolutos* são os números que dão ideia do esforço total empregado e dos resultados obtidos, entre estes, esforço, performance e abrangência. O esforço é um indicador que mede, em termos absolutos, as atividades realizadas e dá noção do total de recursos utilizados no programa. A performance mede os produtos resultantes do esforço empregado, como número de atividades realizadas e número de serviços prestados. Essa categoria requer uma clara definição do objetivo do programa, pois, sem este, é difícil verificar o que o programa buscava produzir. Já a abrangência denota a amplitude do programa, medindo o número de beneficiários dos produtos. Os critérios absolutos falham em comparabilidade devido à natureza dos dados desta categoria. Não é possível avaliar adequadamente se o esforço empregado, se o número de produtos bens e serviços ou se o número de atividades é suficiente para atingir os objetivos da política. Por isso, este conjunto de dados deve ser complementado com os dados relativos.

Os *critérios relativos*, por sua vez, são amplos e capazes de informar sobre a proporção entre as variáveis do sistema. Entre eles constam eficiência e adequação da performance. A eficiência mede a capacidade de produzir resultados proporcionais ao esforço empregado, informando sobre o aproveitamento dos recursos. A adequação da performance refere-se à quantidade necessária de atividade para solucionar o problema, ou o quanto um programa alcançou do total necessário para eliminar ou reduzir o problema. É um critério geral para identificar a relação entre o que se fez e o que seria necessário fazer.

Os *critérios de processo* buscam identificar e descrever características, visando estabelecer uma relação causal para entender o porquê de o programa funcionar ou não. Para este critério é importante especificar os atributos a serem considerados, havendo a exigência de decomposição dos pontos do programa a fim de identificar aqueles que mais contribuem para seu sucesso, e os efeitos destes. Embora seja trabalhoso e difícil evidenciar se a teoria do programa está ou não presente, tal presença é condição *sine qua non* para a eficiência e eficácia do programa. Uma segunda função dos critérios de processo é determinar, precisamente, quem foi afetado direta ou indiretamente pelo programa, e as condições em que

isso ocorreu. Também cabe determinar a duração e o tipo desses efeitos. Isto é, se eles são únicos ou múltiplos, intencionais ou colaterais, e se são efeitos cognitivos, atitudinais ou comportamentais (SUCHMAN, 1967: 60-67).

Para que estas informações retornem ao sistema, caracterizando um processo de aprendizagem, elas necessitam ser incorporadas às execuções futuras do sistema ou, estar à disposição dos *policy-makers* durante a elaboração de novas políticas. Neste ponto, cabe compreender de que modo a informação gerada é incorporada aos processos, de forma a pressionar as estruturas até o momento em que elas se alterem ou comuniquem ao sistema que este está no caminho certo. Enfatizando a necessidade de incorporar as demandas dos envolvidos, de modo a promover o uso adequado dos resultados, os processos avaliativos de quarta geração preenchem esta lacuna. Guba e Lincoln (1989) sustentam, nesse sentido, a aplicação da metodologia construtivista à elaboração dos processos de avaliação, como é visto a seguir.

Guba e Lincoln (1989) dividem a história da avaliação em quatro gerações. A primeira focada na mensuração, sendo baseada essencialmente no uso e na aplicação correta dos instrumentos e técnicas de mensuração; a segunda geração focaliza objetivos e indicadores que descrevem a adequação de processos; a terceira inclui o julgamento, no qual o avaliador assume papel de juiz, buscando determinar não só se os objetivos estão sendo atingidos, mas também se estes objetivos são válidos. Estas três gerações de avaliação estão diretamente ligadas às categorias elaboradas a partir da classificação de Suchman, descritas anteriormente.

A quarta geração surge de uma mudança do foco positivista para uma abordagem combinada com o construtivismo. A avaliação construtivista inclui as categorias citadas, mas as variáveis que irão ocupar as categorias têm origem nas demandas, preocupações e problemas dos *stakeholders*¹¹ - ao contrário da visão positivista, onde a escolha das variáveis é dada. Dessa perspectiva, o processo para conduzir a avaliação deve satisfazer duas condições fundamentais: (1) assimilar as demandas, preocupações e problemas dos *stakeholders*; e (2) adotar uma metodologia baseada no construtivismo.

Esse processo de avaliação deve, portanto, considerar que as realidades são múltiplas e socialmente construídas (*Relativist Ontology*) - não são governadas por nenhuma lei natural

¹¹ O termo *stakeholder* designa organizações, grupos ou indivíduos, além dos agentes que conduzem o processo avaliativo que são potencialmente vítimas ou beneficiários do processo avaliativo. Esses grupos são formados por pessoas com características comuns, que têm algum interesse no desempenho, no produto ou no impacto do objeto da avaliação e que são de alguma maneira envolvidos ou potencialmente afetados por serviços e eventuais consequências do processo avaliativo (GUBA; LINCOLN, 1989).

ou causal. Assim sendo, a verdade é melhor representada por meio de construções que satisfaçam os *stakeholders*. Ademais, o avaliador e o objeto da avaliação estão ligados de tal forma que os resultados do processo de avaliação são criações do próprio processo (*Subjectivist Epistemology*). Ao que se soma a necessidade de um método que inclua a contínua interpretação dos fatores em busca do consenso ou, pelo menos, do maior número de *stakeholders* compartilhando da visão adotada no processo (*Hermeneutic Methodology*).

Enfim, as reivindicações, preocupações e questões dos grupos de interesse farão parte do produto da avaliação de quarta geração. Com isso, aumenta-se o interesse dos *stakeholders* nos resultados da avaliação, e, por consequência, a probabilidade de que as informações geradas pela avaliação sejam incorporadas às execuções subsequentes do sistema (GUBA; LINCOLN, 1989). Além disso, o aprendizado e a capacidade de adaptação do sistema não parte da livre associação de recursos, onde os tomadores de decisão poderiam rever suas políticas de forma livre e racional. Os tomadores de decisão têm à disposição uma combinação de elementos e sua recombinação se assemelha à ideia de incrementalismo proposta por Lindblom (1981). Reforçando, então, a necessidade de compreender-se a realidade a partir da visão dos *stakeholders*.

Desta forma, passa a ser requerido aos avaliadores conhecimentos sobre as propriedades dos indicadores, já que a modelagem dos interesses e demandas dos *stakeholders* e sua expressão por meio de indicadores é tarefa fundamental na avaliação de políticas públicas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer da elaboração deste artigo procurou-se demonstrar a necessidade de pensar a avaliação de políticas públicas de modo a maximizar os efeitos das atividades que incluem práticas de monitoramento e avaliação. Acompanhando a discussão teórica relacionada à elaboração de modelos, percebe-se falta de empenho em relacionar teoria e prática. Razão pela qual se buscou estabelecer esta ligação a partir da justificação teórica relacionada ao uso das avaliações de quarta geração. Debate este ainda recente e pouco explorado, em especial na área da ciência política, a qual se vincula este estudo.

Em razão disso, propusemos a modelagem de políticas públicas como um método que permite a visualização simples e direta dos processos que ocorrem durante a execução e

implementação de um programa e a possibilidade de expandir o modelo de modo a abarcar diferentes programas com o mesmo objetivo.

Sendo assim, destacou-se que o mecanismo de *feedback* contém a chave para o aproveitamento dos dados produzidos nas avaliações. As informações contidas neste componente podem ser geradas de diversas formas. Outro aspecto ressaltado neste artigo foi o estudo e análise da diferença produzida pela comparação entre a pesquisa avaliativa e o Modelo Lógico. Forma encontrada para verificar a sincronia da implementação e dos produtos gerados em determinada política pública.

Observou-se ainda a necessidade de os dados produzidos na avaliação conterem informações relevantes para o sistema da política pública, de modo que estas retornem e permitam a correção dos rumos deste. Nesse sentido, a metodologia construtivista foi enfatizada no texto em função do entendimento de que esta permite a maximização do aproveitamento das informações pelos *stakeholders*, incluindo tanto aqueles responsáveis pela tomada de decisão (*decision-makers*), quanto os demais agentes envolvidos e afetados pelo processo.

Concluindo a ligação entre teoria e prática, destacaram-se as configurações de pesquisa ao se conduzir a avaliação. Além destas, os processos de quarta geração implicam que o avaliador deve não só dominar estas metodologias como também as propriedades dos indicadores, dado que a construção destes será a tarefa fundamental do pesquisador. O aperfeiçoamento do avaliador de políticas públicas passa, portanto, pelo aumento e aprofundamento dos estudos das propriedades e características de indicadores, fato que garantirá a aplicação e mensuração correta de variáveis desconhecidas pelo pesquisador. A vista disso procurou-se, ao longo do texto, introduzir argumentos que sustentam essa ideia.

Em outra implicação deste estudo, cabe considerar que a capacidade de adaptação de um sistema é diretamente proporcional à capacidade de reorganização dos recursos disponíveis. Portanto, o aprendizado e a capacidade de adaptação não parte da livre associação de recursos, onde os tomadores de decisão poderiam rever suas políticas de forma livre e racional. Os tomadores de decisão têm, à disposição, uma combinação de elementos e sua recombinação se assemelha à ideia de incrementalismo proposta por Lindblom (1981). Reconhece-se, dessa forma, a importância da trajetória do sistema político e a influência que este tem sobre os métodos de gestão e condução das políticas públicas. A trajetória do sistema e de seus membros molda significativamente a maneira como estes irão interpretar o sistema e

analisar seu funcionamento. Assim, o aprendizado por meio da avaliação é necessário para o aperfeiçoamento gradual de qualquer política pública.

REFERÊNCIAS

- ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, out/dez 2000. Brasília, ENAP, 2000.
- ALBAEK, E. Knowledge Interests and the Many Meanings of Evaluation: a Developmental Perspective. **International Journal of Social Welfare**, Vol. 7, No. 2, 1998, p. 94-98.
- ALMOND, Gabriel A. **Uma teoria de política comparada**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. 2003, vol.18, n.51, pp. 7-10. ISSN 0102-6909. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000100001>> Acesso em fev/2013
- BORGES A. et al. A Rede Brasileira De Monitoramento e Avaliação: um relato do processo de sua criação e desenvolvimento. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. 2011, vol.1, n.1. pp. 4-17.
- BRESSER-PEREIRA. A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, 1998, no. 45, 49-95
- CASSIOLATO, Marta; GUERESI, Simone. **Como elaborar modelo logico**: roteiro para formular programas e organizar avaliações. Nota Técnica no. 06. IPEA, 2010.
- COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Rev. Adm. Pública**[online]. 2008, vol.42, n.5, pp. 829-874. ISSN 0034-7612. Disponível em <www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5> Acesso em fev/2013
- COTTA, Tereza C. Metodologia de avaliação de programas sociais: análise de resultados e de impactos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 2. p. 105-126, abr./jun. 1998.
- DEUTSCH, Karl. **Os nervos do governo**: análise de modelos de comunicação e do controle político. Rio de Janeiro: Bloch, 1966.
- DYE, Thomas. **Understanding public policy**. Pearson, (1976) 2010.13 ed,
- EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro : Zahar, 1968.
- EASTON, David. **Modalidades de análise política**. Rio de Janeiro : Zahar, 1970.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Idéias, conhecimento e políticas públicas**: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Rev. bras. Ci. Soc.**

[online]. 2003, vol.18, n.51, pp. 21-30. ISSN 0102-6909.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000100004>.

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

FERREIRA, H; CASSIOLATO, M; GONZALES, R. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para a avaliação de programas: o Modelo Lógico do programa segundo tempo. **Texto para discussão n. 1369**. IPEA, 2009

FIGUEIREDO, Marcus F.; FIGUEIREDO, Argelina M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. In: **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, 1(3): 107-127, Set/Dez, 1986.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de análise de políticas no Brasil. Em: **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, n. 21, 2002

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. (1989). **Fourth Generation Evaluation**. Newbury Park, CA: Sage, 1989

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007.

JANUZZI, Paulo de M. Monitoramento Analítico como Ferramenta para aprimoramento da Gestão de Programas Sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. 2011, vol.1, n.1. pp. 36-65

LINDBLOM, Charles E. **O Processo de Decisão Política**. Brasília: Ed. da Unb, 1981

MOKATE, K. **Convertiendo el ‘monstruo’ en aliado: la evaluacion como herramienta de la gerencia social**. Washington: INDES/BID, 2002

PARSONS, Wayne. **Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis**. Cheltenham : E. Elgar, 1995.

RAMOS, Marília Patta. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA. n32. 2008.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2012, vol.46, n.5, pp. 1271-1294. ISSN 0034-7612.

REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. 2003, vol.18, n.51, pp. 11-14. ISSN 0102-6909. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000100002>> Acesso em: fev/2013

RUAS, Maria das G. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos In: **O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados** ed. Brasília : Paralelo 15, 1998

SALSBURG, David. **Uma Senhora Toma Chá: como a estatística revolucionou a ciência no século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011

- SCRIVEN, M. Evaluation as a revolutionary discipline. **8thEvaluation Conference**. Warsaw: 2012 (palestra) Disponível em: < http://konferencja-ewaluacja.pl/2012/prezentacje/Michael_Scriven_WARSAW_talk.pdf> acesso em: fev/2013
- SIMON, Herbert A. The Architecture of Complexity. **Proceedings of the American Philosophical Society** 106(6) (December 12): 467-482.1962
- SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. 2003, vol.18, n.51, pp. 15-20. ISSN 0102-6909. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000100003>.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.
- SUCHMAN, Edward Allen. **Evaluative research**: principles and practice in public service & social action programs. New York : Russell Sage Foundation, 1967. 186 p.
- SULBRANDT, José. A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais. In: Kliksberg, Bernardo. **Pobreza**: uma questão inadiável; novas propostas a nível mundial. Brasília: ENAP, 1994.
- WORTHEN, B; Fitzpatrick, J.; Sanders, J. **Program evaluation**: Alternative approaches and practical guidelines. New York: Pearson Education, 1997
- WHOLEY, J. S.; Hatry, H. P.; Newcomer, K. E. (Eds.), **Handbook of Practical Program Evaluation**, 3rd ed., pp. 33-61, San Francisco: Jossey-Bass; 2010