



IMPLICAÇÕES E RESSONÂNCIAS SOBRE O CAMPO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOB A PERSPECTIVA DA AÇÃO PÚBLICA

Breyninger Ricardo de Oliveira

Doutor em Educação pela Universidade Federal de Ouro Preto

Resumo: O artigo analisa o campo da avaliação tomando como ponto de partida quatro ideias/intenções: (1) aprofundar as discussões sobre dinâmicas transversais que respondem a questões públicas complexas a partir de olhares sobre articulações e controvérsias nas dinâmicas socioestatais; (2) a ação pública no território; (3) concepções epistemológicas e metodológicas associadas ao campo da avaliação de políticas públicas e (4) múltiplas conexões em redes de políticas públicas. Ao articular essas dimensões, pretende-se fornecer subsídios para se compreender a avaliação como um fazer processual, diretamente vinculado ao caminho que as políticas percorrem, a partir da noção de trajetória. Dessa forma, o artigo explicita que a avaliação não é apenas uma escolha técnica, mas, majoritariamente, trata de uma estratégia política. Atribuir valor aos resultados da ação estatal significa, em maior ou menor grau, reconhecer as tensões – a dialética – entre desenvolvimento econômico e social. Avaliar, portanto, é um ato que vincula a ação pública e o Estado a uma agenda e a essas dimensões.

Palavras-chave: Avaliação; Políticas Públicas; Estado e Avaliação de Políticas. Ação Pública

Abstract: The article analyzes the field of evaluation based on four ideas/intentions: (1) deepen the discussions on transversal dynamics that answer complex public questions from the perspective of articulations and controversies in socio-state dynamics; (2) public action in the territory; (3) epistemological and methodological conceptions associated with the field of public policy evaluation and (4) multiple connections in public policy networks. When articulating these dimensions, it provides subsidies to understand the evaluation as a procedural action, directly linked to the path policies take, based on the notion of trajectory. Thus, the article emphasizes that evaluation is not just a technical choice, but, for the most part, it is about a political strategy. Assigning a value to the results of state action means, to a greater or lesser extent, recognizing the tensions –the dialectic – between economic and social development. Evaluating, therefore, is an act that links public action and the State to an agenda and these dimensions.

Keywords: Evaluation; Public Policy; State and Policy Evaluation; Public Action.

APROXIMAÇÕES SOBRE A DISCUSSÃO

Pretendo tratar da avaliação – tema que tem ganhado relevância no Brasil, mas ainda é frágil, polissêmico e difuso (para ficar nesses adjetivos) – a partir de quatro ideias/intenções que têm relação com o trabalho que venho realizando no âmbito do Laboratório de Pesquisa sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático (LAP2D), da Universidade de Brasília: (1) aprofundar as discussões sobre dinâmicas transversais que respondem a questões públicas complexas a partir de olhares sobre articulações e controvérsias nas dinâmicas socioestatais; (2) a ação pública no território; (3) concepções epistemológicas e metodológicas associadas ao campo da avaliação de políticas públicas e (4) múltiplas conexões em redes de políticas públicas.

Há um intenso intercâmbio de perspectivas teóricas e metodológicas multi e interdisciplinares para debatermos os diversos sentidos que envolvem a construção da democracia, para compreender que o agir público não se restringe ao Estado ou às suas artificiais fronteiras setoriais. O mesmo argumento se aplica às políticas públicas. No campo da avaliação, algumas palavras e expressões podem ser pistas interessantes para subsidiar essa discussão: dinâmicas transversais; articulações e controvérsias socioestatais; território; múltiplas conexões; redes; atrações e fronteiras.

Nesse sentido, muito mais do que propor um método, aqui compreendido como um conjunto de referências, insumos técnicos, padrões ou modelos, a discussão que apresento é no sentido de articular essas expressões, pensando-as como categorias ou como eixos conceituais com o objetivo de estruturar uma discussão conceitual sobre o campo da avaliação de políticas públicas a partir de uma perspectiva política. O método, portanto, não será aqui compreendido como ferramenta, mas como um referencial epistemológico relevante para que a avaliação seja percebida como um processo dinâmico, complexo, fluido e tensionado.

Para tal exercício, pode-se partir de diversos pontos. Partirei das políticas públicas. Existe na literatura uma série de definições de política pública, dentre as quais a de Lynn (1980) e a de

Peters (2001). Lynn (1980) define política pública como um conjunto de ações do governo que produzem efeitos específicos. Peters (2001) define política pública como a soma das atividades do governo que agem diretamente ou por delegação e que influem na vida dos cidadãos. Em outras palavras, as políticas públicas são o Estado em ação. São um conjunto de programas que traduzem a agenda estatal. São respostas concretas para um conjunto de demandas que são reconhecidas pelo Estado. São o resultado da ação pública, como o fruto da articulação entre os diversos atores que integram a arena pública. As definições são distintas, é claro. Mas convergem para três pontos importantes:

1. o primeiro informa que as políticas públicas visibilizam e dão concretude a uma ação, materializando uma agenda;
2. o segundo considera que as políticas públicas são resultado da pressão e dos interesses que os diversos atores que orbitam no espaço público têm;
3. o terceiro trata da questão do público: as políticas públicas não necessariamente surgem no âmbito do Estado. São implementadas nessa esfera, mas podem ter sua origem em outras arenas, a partir da articulação com outros atores institucionais que incidem no espaço público. É essa a ideia da ação pública.

As políticas públicas, quando implementadas, mobilizam todos esses sujeitos, elementos e dimensões. Acionam uma rede complexa de atores, de processos, de equipamentos públicos, de recursos e de sujeitos que atuam na implementação em diversos níveis. As políticas públicas dão visibilidade a uma rede multinível, que articula e vincula todos esses elementos. Há, portanto, duas implicações daí derivadas:

1. O Estado é um dos atores no processo de formulação das políticas. Tem, portanto, interesses. Tem agendas. Tem capacidade de influência. Tem lado. O Estado não é neutro e não está acima dos interesses, como um árbitro, ex-

clusivamente. Ele arbitra, mas também joga. Marca gol. Faz pênalti. Compra a partida. Muda as regras. Perde o jogo e tem que reconhecer a derrota, se estamos em democracias. Há, portanto, uma correlação de forças que precisa ser desvelada se queremos compreender o processo de formulação e implementação de políticas. Mais do isso, a ação pública reconhece que o Estado não é o único ator relevante no ciclo das políticas; pelo contrário, coexiste em diversas arenas com outros atores, em um processo vertical e horizontal que, ao fim e ao cabo, evidencia a liquidez das fronteiras que demarcam o espaço público.

2. Se já compreendemos, grosso modo, o que são as políticas, é preciso agora pensar na parte concreta. Se as políticas dão concretude à ação pública, isso significa que as políticas existem. Podem ser vistas. Identificadas. As políticas acontecem em algum lugar. As políticas mobilizam recursos. Equipamentos. Orçamento. Processos. As políticas têm um conjunto de regras. Um conjunto de dinâmicas. Articulam pessoas. Vinculam os servidores públicos, os prestadores de serviços, as instituições públicas e privadas, os cidadãos e os órgãos públicos – secretarias, ministérios, autarquias, equipamentos públicos.

O CAMPO DA AVALIAÇÃO E APROXIMAÇÕES PARA OS CONCEITOS

Afasto-me da visão positivista sobre a avaliação, que a compreende como uma atividade sistemática, pragmática, asséptica, cartesianas e exclusivamente técnica. Compreendo a avaliação a partir do conceito bourdieusiano de campo: a avaliação é inscrita nesse referencial que a caracteriza como um lócus heterogêneo, diverso, com múltiplos atores, agendas e interesses. A avaliação é, portanto, um processo dinâmico e multifacetado, que articula e vincula

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

um conjunto de atores, agendas, interesses e ideologias.

Ao demarcar o campo, assumo que a avaliação de políticas públicas orbita em torno da ação pública, que extrapola a fronteira estatal. A avaliação, então, é concebida como um meio – e não uma finalidade em si – para dar visibilidade ao Estado e aos atores que fazem parte do processo político que, ao fim e ao cabo, conformam os programas de governo em ambientes democráticos. Nesse sentido, a ação pública é uma chave analítica potente porque comprehende que as demandas que emergem e que serão o embrião das políticas públicas não nascem exclusivamente do Estado.

Para Bourdieu (1996), o campo é um espaço estruturado a partir posições de poder e disputas simbólicas. Em outras palavras, pode ser compreendido como um sistema de relações sociais que estabelece como legítimos certos objetivos que se impõem “naturalmente” aos agentes que dele participam. Tais atores interiorizam o próprio campo, incorporando suas regras e sua gramática em suas práticas. Compreender a gênese social de um campo significa desvelar as crenças que o definem e orientam seus movimentos; o jogo de linguagem e a formação da gramática e da semântica ali performadas e a dinâmica das coisas materiais e simbólicas que são ali geradas e ressignificadas.

É por isso que se pode afirmar que as políticas públicas e a avaliação operam em campos, tendo cada campo sua própria estrutura, ou seja, seus próprios critérios de percepção da realidade. O campo das políticas públicas e o campo da avaliação são lugares onde se geram as disputas simbólicas e onde os atores neles envolvidos exteriorizam suas escolhas e definem suas estratégias de interação, cooperação, sabotagem e cooptação, evidenciando as tensões e contradições que também caracterizam essas arenas.

A ideia de campo é importante para auxiliar na compreensão da transversalidade das políticas públicas e, consequentemente, da avaliação. Se a avaliação opera em um campo, as definições sobre o que é avaliar são porosas e polissêmicas. A depender da matriz analítica, a avaliação assume distintas conotações e há, portanto, diferentes definições e vertentes teóricas e epistemológicas que tratam desse objeto a partir de paradigmas variados (GUBA);

LINCOLN, 1989; VEDUNG, 1997; WEISS, 1994). De todo modo, as definições convergem para um conjunto de expressões que definem uma gramática que tem orientado o campo. Assim, a avaliação pode ser definida como uma análise objetiva e rigorosa de um projeto contínuo ou concluído, para determinar sua significância, eficácia, impacto e sustentabilidade, comparando o resultado com o conjunto de padrões. É um processo em que se atribui valor sobre o nível de desempenho ou sobre o alcance de objetivos previamente definidos.

Januzzi (2016, p.74) afirma que a avaliação é um empreendimento técnico-científico que se vale de métodos de pesquisa social para investigar a situação, problemas e diferentes aspectos da gestão de um programa público ao longo do seu ciclo de vida, da sua concepção à entrega de bens e serviços para usufruto dos públicos-alvo visados, considerando o contexto organizacional e político em que ele se insere, com a finalidade de informar as necessidades de aprimoramento de suas atividades e produtos.

Em suma, a avaliação é um processo que avalia criticamente, testa e mede o desenho, a implementação e os resultados do projeto ou programa, à luz de seus objetivos iniciais ou dos objetivos que orientaram a formulação da ação. Pode ser conduzida qualitativa e quantitativamente, para determinar a diferença entre o resultado real e o desejado; para se compreender os efeitos da operacionalização e para aferir seus impactos ou efeitos. De todo modo, a literatura informa que a avaliação é uma valoração; é uma escolha de estratégia(s) metodológica(s) para que uma ou mais questões sejam respondidas. Avaliar é, portanto, um julgamento valorativo que tem alguns propósitos, de acordo com Guba e Lincoln (1989): problematizar, dialogar, intervir, produzir conhecimento e promover aprendizagens sobre a política. Em outras palavras, a avaliação induz novas dinâmicas sobre a ação pública, uma vez que fornece subsídios relevantes – as evidências – sobre um conjunto de atores e elementos que estão vinculados em rede. Há, então, um aspecto importante aí diluído: a

avaliação debruça-se sobre o fazer do Estado e dos demais atores que orbitam na arena pública; sobre um conjunto de ações que dão materialidade à ação pública. Em última instância, avaliar é um ato vinculado ao conjunto de ações que dão sentido ao Estado e à noção de público. Nesse sentido, valorar uma ação pública significa colocar uma lupa sobre as políticas públicas e sobre o conjunto de issues que as estruturam e as atravessam.

O CICLO E O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: IMPLICAÇÕES PARA O CAMPO DA AVALIAÇÃO

Ainda que apresentem diferenças, as definições de política pública apresentadas giram em torno da ação pública. Quando formuladas, as políticas públicas buscam traduzir os propósitos dos governos e dos demais atores que ocupam

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

a arena pública com programas e ações que gerem modificações positivas no mundo real. Com a implementação, são dinamicamente materializadas, modificando-se em função dos processos e da dinâmica cotidiana que se dá no seu percurso e na própria relação entre os agentes públicos e os destinatários das políticas – os cidadãos, no território.

Não apresentarei o ciclo de políticas públicas (policy cycle), que idealmente desagrega o processo de produção das políticas em fases distintas e sequenciadas, assumindo que as políticas operam em uma lógica linear e, de alguma forma, previsível¹. Ainda que essa seja uma crítica bastante importante do ciclo, o que suas conhecidas fases revelam, se consideradas a partir de uma perspectiva hermenêutica? Apesar de irrealista, uma vez que as políticas não são receitas prescritas e o ciclo sugere uma visão linear e sequenciada sobre as políticas públicas, essa contra-leitura pode ser útil para, didaticamente, descrever as diversas dimensões que conformam a ação pública. Nessa perspectiva, uma leitura crítica e axiológica do ciclo fornece subsídios para compreender a ação pública como um processo dinâmico.

Há, portanto, uma lógica inerente ao processo avaliativo. Avaliar não é uma tarefa estanque; não se trata de uma decisão estritamente técnica ou neutra. Se a avaliação consiste em valorar – em atribuir valor – e produzir evidências relevantes que permitam aos atores e sujeitos refletir e intervir na realidade que é modificada pela política por meio da ação pública, há que se compreendê-la como um processo que transita entre as etapas ou fases que estão descritas no ciclo e que vão além da questão do método, dos objetivos e dos aspectos técnicos. É um processo que revela como a ação pública se processa e como tal ação vincula, mobiliza, articula e tensiona os demais atores sociais que integram esse campo.

Sabe-se que as políticas públicas não são criadas de maneira estruturada e que não operam sob esse fluxo ordenado e contínuo. Em outras palavras, o ciclo apresenta um conjunto de va-



1 De acordo com Januzzi (2011), o ciclo pode ser compreendido em fases: definição de agenda; formulação; tomada de decisão; implementação e avaliação.

riáveis que devem ser levadas em consideração por aqueles que estão interessados em compreender como as políticas são criadas, como operam e como seus objetivos são – ou não – alcançados.

Nesse sentido, compreender o ciclo é um exercício de análise importante para que as políticas sejam percebidas integralmente, de uma maneira sistêmica e orgânica, também sob o ponto de vista da ação pública. Ao serem pensadas dessa forma, o analista terá melhores condições de dedicar-se a uma ou outra dimensão desse processo, sempre articulando-a com todo o ciclo, fundado na perspectiva da ação pública, da promoção do bem comum e da geração de valor público orientados para os cidadãos, os destinatários dessas ações. O ciclo, portanto, serve para vincular o processo de avaliação a uma dimensão mais ampla, em que as articulações e as controvérsias socioestatais convergem.

O ciclo materializa a dinâmica da ação pública e evidencia os distintos grupos e atores que fazem parte do tecido social, vinculando esses sujeitos e instituições em uma rede multinível. Dessa forma, esses atores passam a ocupar a mesma arena e devem articular-se para que as agendas e os interesses sejam convergentes e/ou legitimamente reconhecidos. Isso significa que o ciclo, compreendido como a representação de um processo que revela como o Estado opera na arena pública e como os issues tornam-se relevantes a ponto de definir uma hierarquia de preferências e prioridades, está inscrito no jogo democrático, no qual a participação e a negociação são condições sine qua non para que as políticas se concretizem.

Em outras palavras, o ciclo só pode ser pensado em condições democráticas e dinâmicas, onde os atores, as agendas, os interesses e as arenas se movem e se conformam a partir das negociações e tensões que são próprias do processo decisório. Nesse sentido, a avaliação emerge como uma possibilidade de amalgamar todo esse processo, além de dar subsídios para que a sociedade civil e seus diversos grupos de interesse e de pressão possam influenciar todo esse processo, por meio dos mecanismos de controle que o próprio processo avaliativo produz.

Há, portanto, um movimento descrito que permite compreender a avaliação como um fazer processual, diretamente vinculado ao caminho



que as políticas percorrem. Segundo Gussi e Oliveira (2016), a política/programa não tem um sentido único e está circunscrita a ressignificações, segundo seus distintos posicionamentos nos vários espaços institucionais (ou fora deles), ou seja, de acordo com seus deslocamentos na instituição ou na comunidade destinatária desta política ou programa.

A AVALIAÇÃO COMO PERCURSO: A NOÇÃO DE TRAJETÓRIA

O ciclo das políticas indica que há, portanto, um caminho que é percorrido pelas ações implementadas pelos governos. Mesmo que tais caminhos não sejam rigorosamente lineares e que, na prática, as fases possam se sobrepor ou não serem formalmente seguidas, o que importa é perceber que há uma dinâmica inerente às políticas públicas. Ao passar a ideia de movimento, o ciclo revela um percurso, uma trajetória (GUSSI, 2008).

Ao definir a noção de trajetória dos sujeitos a partir da biografia desses atores, Bourdieu (1996) afirma que a trajetória pode ser entendida como a série das posições sucessivamente ocupadas por um mesmo agente ou por um mesmo grupo de agentes em espaços sucessivos. Nessa perspectiva, os eventos biográficos e seus respectivos sentidos podem ser compreendidos dentro de um contexto no espaço social, ou seja, dentro de uma estrutura de distribuição dos diversos capitais (econômico, político, cultural, entre outros) que legitimam uma ação em um determinado campo.

Dessa maneira, Bourdieu não busca interpretar a vida como um conjunto coerente e orientado, que se desenvolve seguindo uma ordem lógica, mas sim como algo que se desloca no espaço social e não está vinculada apenas a um agente, mas sim a distintos agentes sociais. Se, para Bourdieu, a biografia de um sujeito está direta-

mente vinculada à sua trajetória e aos sentidos que são atribuídos a esse percurso, o conceito permite uma extração, aplicando-se às políticas públicas. Assim como os sujeitos, as políticas têm uma biografia, uma trajetória. As políticas são um processo de sucessivos sentidos a elas atribuídos; são uma sucessão de avanços e rupturas que dão movimento ao seu processo. Oliveira (2019) destaca a centralidade desse conceito ao afirmar que compreender seu itinerário, analisar seus efeitos, seus resultados, seus impactos e as questões associadas ao desenho e sua implementação significa, inicialmente, apreender como esse percurso foi (é) construído. A partir dessa compreensão, a noção de trajetória emerge como referencial metodológico estratégico para a compreensão dos processos sociais, construindo um diálogo entre temporalidades e territorialidades, revelando uma dimensão histórica, coletiva e social².

² Para uma discussão epistemológica e metodológica sobre essa questão, ver Gussi e Oliveira (2016).

Assim, a avaliação de uma política pública não pode apenas ser feita através de análises objetivas de documentos, leis, marcos regulatórios, regras de operação, decretos e manuais. Ainda que sejam fontes institucionais relevantes para se compreender a gramática que orienta e conforma a ação em questão, seu sentido não é exclusivamente por elas definido. Há um conjunto de outras fontes que devem fazer parte do repertório do processo avaliativo e que estão diluídas na dimensão simbólica ou subjetiva dos aspectos informais e cotidianos que permeiam a dimensão institucional: as decisões, as reuniões, os recursos orçamentários, os conteúdos simbólicos, os comportamentos e atitudes dos atores individuais, grupais e institucionais associados à política e, dentre tantas outras variáveis, as ações interpretativas que definirão como a aplicação e a implementação se darão. A combinação dessas duas dimensões – a institucional e a simbólica – é que permitirá que a avaliação capte e interprete os diferentes significados acionados publicamente pelos sujeitos no contexto das ações que envolvem os programas e as ações públicas.

Da mesma forma, a avaliação produz percursos, trajetórias e sentidos: das instituições, das políticas, dos programas, dos sujeitos, dos cidadãos, dos implementadores, dos territórios e das subjetividades. Avaliar, a partir da noção de trajetória, significa compreender e visibilizar aspectos que se tornam ocultos quando apenas o primado da técnica predomina: a dimensão do direito, a noção de cidadania, as questões vinculadas à desigualdade e a exclusão e as tensões entre os distintos atores que emergem quando a avaliação acontece.

Para o caso da avaliação de políticas sociais – a ação pública materializada para promover a ampliação do acesso, a redução das assimetrias, a garantia dos direitos e a efetivação da cidadania –, a noção de trajetória é central porque reconhece a complexidade das políticas e, consequentemente, do que se pretende enfrentar. As políticas sociais incidem sobre aspectos complexos da dinâmica individual e coletiva e, quando implementadas, revelam os conflitos sociais que são fruto do percurso histórico-cultural-político-econômico que define os espaços e o tempo.

AVALIAÇÃO E MATERIALIZAÇÃO DE REDES POTENCIALMENTE TRANSVERSAIS NO ESPAÇO PÚBLICO

A avaliação é um campo múltiplo, com interesses diferentes e não necessariamente convergentes. Independentemente da política ou da ação pública a ser avaliada, o processo ou percurso avaliativo não se dá sobre um objeto estanque, sobre um fenômeno isolado que precisa ser conhecido ou sobre uma coisa. Pelo contrário, a noção de trajetória implica compreender que a avaliação se realiza e revela uma rede transversal de interações com outras pessoas, instituições, processos, dinâmicas, territórios, culturas e interesses, em um cenário largamente dependente do fator humano, repleto de valores, sentimentos e atitudes que são passíveis de interpretação e decisão, geralmente em um contexto de urgência.

As redes que articulam e mobilizam transversalmente os atores nessa arena desempenham um papel crucial: reforçam a tese de que avaliar é um processo que vincula o Estado e a ação pública às pessoas e aos cidadãos, colocando-as no centro do processo decisório, no território (OLIVEIRA; DAROIT, 2020). É, portanto, um pro-

cesso multidimensional porque assim são os sujeitos: diversos, repletos de subjetividade e inseridos culturalmente em seus territórios, espaços onde essas dimensões se encontram e se (re) combinam. Dar visibilidade a essas múltiplas conexões em rede é um dos sentidos da avaliação. Há, então, três derivações desse raciocínio:

1. A ação pública é contextual e reflete uma concepção societal e sobre o próprio Estado. Liberal? De Bem-Estar keynesiano? Híbrido? Esquizofrênico como temos visto no Brasil, a partir de 2019?
2. Conforme Cruz et al. (2020), o Estado é metamórfico, permanentemente em mutação e transformação. Então, a parte concreta do Estado – a gestão pública – também será.
3. Ainda segundo Cruz et al. (2020), se é no território que a ação pública se materializa, o território também é, consequentemente, metamórfico.

Essas são afirmações importantes para a discussão que apresento porque as metamorfoses do e no território são devidas às transforma-

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ções do Estado, das complexidades da sociedade em cada tempo, das demandas que a ela são impostas e, claro, da sua própria dinâmica, cada vez mais permeado por novas regras, novas conformações, novas ações, novos programas e equipamentos públicos interconectados, ainda que não possa afirmar que tal relação seja transversal.

Essa nova configuração de normas, leis, processos e programas faz com que novos agentes públicos operem no nível local. Vejam a expressão que estou utilizando: agentes públicos. São os representantes do Estado. Nessa concepção weberiana, os agentes públicos que atuam no território são representantes do Estado no nível local. São implementadores de políticas no território. A partir das pesquisas feitas por Michael Lipsky nos anos 1980, Oliveira (2014), Oliveira e Peixoto (2019) e Oliveira e Daroit (2020) [entre outros pesquisadores que têm se debruçado sobre o campo da implementação] afirmam que esse processo faz com que outros e novos agentes públicos passem a ocupar e transitar nos territórios, mobilizando (novas) demandas, processos, dinâmicas, atores institucionais e sujeitos. Os postos de saúde e seus médicos, enfermeiros, psicólogos e agentes comunitários de saúde; os CRAS, com os assistentes sociais e demais; as delegacias, com os policiais; a igreja, com seus membros e religiosos; os conselhos, as associações de moradores; as ONGs, dentre outros.

Conforme analisado por Oliveira e Peixoto (2019); Oliveira e Daroit (2020) e Cruz et al. (2020), o território torna-se um espaço de trocas, de saberes cruzados, de múltiplas percepções, de saberes diversos, crenças e valores. Tensões. Contradições. Consensos. Acordos. Cooperação. Resistência. Adesão. O território torna-se também político, por meio das políticas. Todos esses atores passam a articular e mobilizar o território e os cidadãos. E, por causa dos processos e das políticas, essa dinâmica também produz movimentos nos equipamentos públicos, cada vez mais induzidos por uma gestão transversal das políticas sociais. Ora, isso é uma descrição de uma rede que reconfigura o próprio território e o conecta a múltiplos níveis da ação pública e da ação estatal transversal, a partir da centralidade que se tem dado ao cidadão, pós - CF/1988.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Avaliar não se restringe a uma escolha metodológica apenas. Pelo contrário, avaliar significa fazer uma sucessão de escolhas e eleições que vão muito além de um conjunto de técnicas assépticas ou meramente instrumentais. Avaliar é, então, recuperar a trajetória do objeto avaliado para que a avaliação em si tenha sentido e significado. Retomando Gussi e Oliveira (2016), avaliar significa compreender a trajetória da política, das instituições, dos processos, dos sujeitos vinculados à ação pública e, obviamente, do próprio Estado. O avaliador é descrito como um analista político e o ato de avaliar é concebido como um *ofício*, já que se trata de um fazer engajado e repleto de sentido, de intencionalidades e de ideologias.

É por isso que a avaliação não é apenas uma escolha técnica, mas, majoritariamente, trata de uma estratégia *política*. Atribuir valor aos resultados da ação estatal significa, em maior ou menor grau, reconhecer as *tensões* – a dialética – entre desenvolvimento econômico e social. As escolhas metodológicas também avançam nessa direção, já que podem privilegiar campos distintos, realçando ou ocultando agendas, interesses, atores e arenas. Avaliar, portanto, é um ato que *vincula* a ação pública e o Estado a uma agenda e a essas dimensões. É nesse contexto que o avaliador emerge como um ator relevante.

Ao longo dessas seções, uma agenda a ser perseguida também foi descrita e apresentada, diluída em um conjunto de dimensões que devem ser pensadas para orientar o campo da avaliação e o ofício de avaliar, sobretudo no contexto brasileiro. Em um país marcado por uma visão colonial, dependente, clientelista e patrimonial, que se traduz em agravamento da desigualdade, do reforço das assimetrias de acesso e, consequentemente, na fragilização dos direitos e no esvaziamento da noção de cidadania, a avaliação, o avaliador e suas estratégias avaliativas podem ser elementos estratégicos para *influenciar* e *informar* o jogo político por meio das políticas públicas no âmbito da ação pública.

REFERÊNCIAS

- BOURDIEU, P. A ilusão biográfica. In: AMADO, Janaína; FERREIRA, Marieta de Moares (org.). *Usos e abusos da história oral*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 183-191.
- CRUZ, F. et al. Caminhos da ação pública transversal para o desenvolvimento democrático. In: ALMEIDA, L. et al. *Contribuições do campo de públicas: um olhar sobre a democracia no século XXI e os desafios para a gestão pública*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2020.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Caderno Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 21, jun. 2000.
- GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. *Fourth Generation Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1989.
- GUSSI, A.; OLIVEIRA, B. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. *Desenvolvimento em Debate*, Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.83-101, 2016.
- GUSSI, A. Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito. *AVAL: Revista Avaliação de Políticas Públicas*, Ceará, v. 1, n. 1, p. 29-37, jan./jun. 2008.
- HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination, *International Organization*, Cambridge, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.
- JANUZZI, P. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 36, p. 251-275, jan./jun. 2011.
- JANUZZI, P. *Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas: Alínea, 2016.
- LEJANO, R. *Parâmetros para análise de políticas: a fusão de texto e contexto*. Campinas, Arte e Escrita, 2012.
- LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LYNN, L. *Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis*. Santa Monica, CA.: Goodyear, 1980
- OLIVEIRA, B. R. A implementação do Programa Bolsa-Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 65, n. 4, p. 517-544. 2014.
- OLIVEIRA, B. R. A implementação de políticas educacionais no nível micro: uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, v. 4, p. 1-17, 2019.
- OLIVEIRA, B. R; PEIXOTO, M. C. Trazendo à tona aspectos invisíveis no processo de implementação de políticas públicas: uma análise a partir do Programa Oportunidades. In: PIRES, Roberto R. C. (org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 637-656.
- OLIVEIRA, B. R.; DAROT, D. Public policy networks and the implementation of the Bolsa-Família Program: an analysis based on the monitoring of school attendance. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 28, n. 120, ago. 2020.
- PETERS, B. Guy. *The Politics of Bureaucracy*. 5th ed. London; New York: Routledge, 2001
- VEDUNG, Evert. *Public Policy and Program Evaluation*. Piscataway, NJ; and London: Transaction Publishers, 1997. p. 209-245
- WEISS, Carol H. *Evaluation: methods for studying programs and policies*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 1994.