

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS: um destaque ao sentido das variáveis contextuais

José de Ribamar Sá Silva¹

Vaidira Barros²

RESUMO

O artigo aborda aspectos históricos e conceituais da avaliação de políticas públicas, apresentando as concepções da avaliação política da política, da avaliação de processo e da avaliação de impacto. São discorridos também os critérios da eficácia, da eficiência e da efetividade, utilizados nessas avaliações. Além da revisão teórica, é enfatizada a necessária atenção que o avaliador deve dispensar às chamadas variáveis contextuais.

Palavras-chave: Políticas e programas sociais. Avaliação. Eficácia. Eficiência. Efetividade. Variáveis contextuais.

1 INTRODUÇÃO

A avaliação de políticas públicas no Brasil surge refletindo a influência das avaliações concebidas no contexto norte-americano. De um modo geral, mesmo não se configurando aqui um autêntico “Estado do Bem-Estar Social”, a redemocratização da vida política, ainda que formal no país, implicou no país o desenvolvimento de concepções e práticas de avaliação, em função, por um lado, da necessidade de controle social dos gastos públicos e, por outro, da imposição feita pelas agências de financiamento internacionais.

Ao longo da trajetória constitutiva da avaliação de políticas e programas sociais, a incorporação de abordagens qualitativas, ao contrário de estabelecer um campo homogêneo nas pesquisas avaliativas, veio ampliar o espaço e o caráter multidisciplinar das análises. Assim, avaliar continua tendo o sentido essencial de “julgar” para mudar, mas não cabe falar-se da “avaliação”, no singular e, sim, “avaliações”, enquanto um momento das políticas públicas situado no campo da pesquisa social.

No presente artigo, procura-se apresentar a avaliação de políticas e programas sociais, primeiramente, em seu contexto histórico e conceitual. Em seguida, faz-se um destaque dos aspectos que são utilizados com maior frequência nas avaliações pautadas nos critérios de eficiência, eficácia e efetividade, apresentando-se a necessidade de se superar a focalização na

¹ Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão e aluno do curso de Doutorado do programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da mesma Universidade.

² Advogada e aluna do Curso de Mestrado do programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão.

execução dos objetivos e das estratégias previstos pelos formuladores dos programas em análise. Finalmente, discute-se outra necessidade: a ampliação do olhar do avaliador para incorporação das particularidades dos contextos locais como elementos que condicionam a execução dos programas. Neste sentido, defende-se uma compreensão multidimensional por parte do avaliador, a fim de dar conta da complexidade que envolve a determinação desses contextos, em seus aspectos históricos, políticos e culturais.

Considerando o caráter e a abrangência do texto em questão, não é pretensão dos autores fazer uma discussão nos limites de aprofundamento do debate. No momento, expressar as inquietações que o assunto desperta é suficiente para proporcionar a sensação de ter sido iniciado um processo de instigantes descobertas e, quiçá, promissoras investigações.

2 CONTEXTO HISTÓRICO E CONCEITUAL DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS

No contexto das Políticas Públicas, a avaliação efetiva-se no momento em que se aplicam técnicas e métodos para verificar, a partir dos critérios de efetividade, eficácia e eficiência, as reais mudanças que determinada política ou programa social provocou numa realidade específica.

Pode-se enfatizar que o objetivo primordial da avaliação é impulsionar o desenvolvimento das Políticas Sociais. Isto porque, somente a partir do “julgamento” de uma política já existente, é que se torna possível aferir-lhe os erros e acertos, assim como seus impactos na realidade, possibilitando a identificação de elementos que servem de referência para a elaboração de novas políticas e programas sociais. Ademais, ressalta-se que a avaliação não se reduz a um procedimento meramente técnico, desprovido de qualquer interesse ou viés político. Ao contrário, assim como no chamado ciclo da política, o processo de avaliação de políticas públicas é permeado de sujeitos, racionalidades e outras variáveis contextuais que extrapolam o planejamento técnico-instrumental. Esse entendimento, atualmente predominante no campo da avaliação, é resultado do desenvolvimento desse ramo do conhecimento, que se expandiu nos Estados Unidos da América, sobretudo na década de 1960. A evolução da avaliação de políticas e programas sociais, enquanto ramo do conhecimento científico, coincide com o auge do chamado *welfare state*, tendo um caráter funcional nesse contexto, haja vista que tinha por finalidade avaliar os resultados das políticas de combate à pobreza empreendidas por esse Estado.

No campo da avaliação, inicialmente, predominou o chamado modelo funcionalista clássico, cuja característica principal é a preocupação excessiva com os instrumentais técnico-metodológicos, para aferir a relação entre metas previstas e resultados alcançados, desprezando os aspectos políticos que permeiam o processo das políticas e programas sociais (GOMES, 2001). Esse modelo de avaliação tradicional, que privilegia uma abordagem quantitativa, passa a ser questionado na medida em que, por um lado, o Estado de Bem-Estar entra em crise, e, por outro lado, emerge a ação de novos sujeitos coletivos³ que passam a exercer uma função de controle e vigilância sobre as políticas e programas sociais, demandando do avaliador a incorporação de procedimentos que considerem a conjuntura política na qual se insere a avaliação.

No Brasil, mesmo não se configurando a existência de um Estado de Bem-Estar Social, a crise do modelo funcionalista clássico de avaliação está relacionada à abertura política vivenciada pelo país nos anos de 1980. No processo de redemocratização do Brasil, o “milagre econômico brasileiro”⁴ foi desmascarado, pela denúncia feita pelos movimentos sociais organizados de que a política social concebida pela ditadura militar assentava-se sobre um modelo de crescimento excludente e concentrador de renda, onde direitos sociais são tratados como privilégio de poucos, contribuindo assim para se reproduzirem as relações clientelistas e paternalistas no acesso aos “benefícios” das políticas públicas.

No presente artigo, procura-se apresentar a avaliação de políticas e programas sociais, primeiramente, em seu contexto histórico e conceitual. Em seguida, faz-se um destaque dos aspectos que são utilizados com maior frequência nas avaliações pautadas nos critérios de eficiência, eficácia e efetividade, apresentando-se a necessidade de se superar a focalização na execução dos objetivos e das estratégias previstos pelos formuladores dos programas em análise. Finalmente, discute-se outra necessidade: a ampliação do olhar do avaliador para incorporação das particularidades dos contextos locais como elementos que condicionam a execução dos programas. Neste sentido, defende-se uma compreensão multidimensional por parte do avaliador, a fim de dar conta da complexidade que envolve a determinação desses contextos, em seus aspectos históricos, políticos e culturais.

Considerando o caráter e a abrangência do texto em questão, não é pretensão dos autores fazer uma discussão nos limites de aprofundamento do debate. No momento, expressar

³ São considerados novos sujeitos coletivos os movimentos de nevos, mulheres, crianças, índios, sem-teto, sem terras, entre tantos outros, que surgiram era meados da década de 1970.

⁴ Na história econômica do Brasil, passou-se a chamar de milagre o período entre 1968 e 1973, caracterizado por altas taxas de crescimento. Em seu conjunto, a economia cresceu 9%, de 1968 a 1970, e 11%, de 1971 a 1973, tendo a indústria apresentado uma média anual de 13% ao longo do milagre”.

as inquietações que o assunto desperta é suficiente para proporcionar a sensação de ter sido iniciado um processo de instigantes descobertas e, quiçá, promissoras investigações.

Nesse cenário, a avaliação desenvolve-se no Brasil, por um lado, como um mecanismo de controle social, por parte dos movimentos sociais organizados, e por outro lado, enquanto uma exigência das agências de financiamento internacionais (FMI, BIRD), como forma de medir a eficiência dos gastos públicos (SILVA, 2001). Para responder a essas demandas, fez-se necessária a adoção de um padrão de avaliação que considerasse os aspectos político-ideológicos que perpassam a “vida” de uma política, sendo incorporada, então, a análise da dimensão qualitativa da política, buscando-se dar destaque a informações que o método quantitativo não alcançava.

Nesse sentido, é pertinente a observação feita por Gomes (2001):

Na conjuntura de redemocratização, a avaliação de políticas sociais responde à necessidade de tornar os agentes do Estado plenamente responsáveis de suas ações, contribui no debate democrático na medida em que clarifica as escolhas públicas e ajuda na compreensão coletiva de mecanismos sociais particularmente opacos. Procura-se desde então, ‘modelos’ alternativos de avaliação que possam superar os limites do modelo tradicional que não dá conta das várias dimensões e complexidade da questão social (GOMES, 2001, p. 24).

Nos anos 1990, o arcabouço teórico produzido em torno da avaliação de Políticas Públicas procura articular as dimensões qualitativa e quantitativa da pesquisa, buscando superar a dicotomia entre os métodos quantitativo e qualitativo (SILVA, 2001), tendo como eixo a dimensão política da avaliação. Contudo, não obstante os avanços no campo da produção acadêmica, “no Brasil, a prática de avaliação de políticas e programas sociais ainda é muito restrita e desenvolvida mais como mero controle de gastos do que para realimentar os programas em desenvolvimento” (SILVA, 2001, p. 46). A partir, então, deste breve histórico da avaliação de políticas e programas sociais, poder-se-ia inferir que se está tratando de um tema simples. Contudo, a produção teórica disponível comporta uma diversidade de classificações e tipologias, cuja descrição e detalhamento escapam ao propósito desse artigo. No entanto, considera-se imprescindível uma menção à classificação mais recorrente, na qual as avaliações assumem três tipos: Avaliação Política da Política; Avaliação de Processo e Avaliação de Impactos.

A **Avaliação Política da Política** tem seu foco de análise no desenho de uma dada política ou programa, considerando-se tanto a proposta da política em si como o arcabouço institucional que deverá dar suporte a seu desenvolvimento. Pode-se afirmar que esse tipo de avaliação discute os princípios e a viabilidade de uma política ou programa ainda não implementado. Em razão disto, diz-se que “esse modelo de avaliação é centrado na fase de

formulação da política ou planejamento do programa” (SILVA, 2001, p.80). Nesse sentido, considerando-se o momento de sua realização, trata-se de uma Avaliação *ex-ante*, cuja finalidade é “proporcionar critérios racionais para uma decisão qualitativa crucial: se o projeto deve ou não ser implementado” (COHEN & FRANCO, 2000, p. 108).

A **Avaliação de Processo**, por sua vez, está voltada para analisar o processo de implementação de uma dada política, tendo por referência as diretrizes e metas estabelecidas inicialmente e os resultados já alcançados. Desta forma, esse modelo de avaliação objetiva, sobretudo, aferir a eficácia de um programa (SILVA, 2001, p. 82).

[Esse tipo de avaliação] determina a medida em que os componentes de um projeto contribuem ou são incompatíveis com os fins perseguidos. E realizado durante a implementação e, portanto, afeta a organização e as operações. Procura detectar as dificuldades que ocorrem na programação, administração, controle, etc., para serem corrigidas oportunamente, diminuindo os custos derivados da ineficiência. Não é um balanço final, e sim uma avaliação periódica (COHEN & FRANCO, 2000, p. 109).

Essa avaliação analisa, pois, o funcionamento de um determinado programa, por isso é realizada durante sua implementação, possibilitando inclusive seu redimensionamento, uma vez constatada a ocorrência de falhas, omissões ou equívocos.

Finalmente, menciona-se a **Avaliação de Impacto**, que provavelmente é a modalidade de avaliação mais adotada na atualidade, uma vez que analisa as efetivas mudanças ocorridas em uma realidade específica a partir da implementação de um programa, ou seja, analisa os impactos do programa. De acordo com Silva (2001), a determinação de um impacto exige considerar dois momentos: antes e depois da implementação de um programa. Além disso, como a autora chama atenção, é imprescindível analisar as chamadas variáveis intervenientes, que rebatem na conjuntura local e, por conseguinte, na implementação do programa. Neste particular, aliás, reside o principal desafio desta modalidade de avaliação: demonstrar que um determinado efeito na realidade social é resultado, de alguma forma, da execução de um programa determinado.

A esse respeito, o entendimento predominante é de que

(...) qualquer avaliação de impacto apenas identifica a mudança e sua dimensão ocorrida numa situação conhecida previamente, mas não pode afirmar, categoricamente, que a mudança resultou, diretamente, desta ou daquela variável, entre elas, do próprio programa social (SILVA, 2001, p. 86).

Considerando-se a dimensão temporal, esse tipo de avaliação pode ser realizado tanto durante como depois (Avaliação *ex-post*) da implementação de uma política ou programa.

Cabe, ainda, uma referência ao Monitoramento que, embora não se configurando propriamente uma modalidade de avaliação, já que não atribui valor a um determinado programa, relaciona-se com esta na medida em que se constitui numa atividade gerencial, que visa o desenvolvimento dos trabalhos de acordo com o planejado, levantando elementos para uma futura avaliação.

Conforme já se destacou, não se pode falar de avaliação de políticas e programas sociais como se fosse um todo coeso. Nesse sentido, Arretche (2004) chama atenção, oportunamente, para a necessária qualificação das avaliações:

É impossível falar 'das avaliações' em geral, como se elas fossem um conjunto homogêneo. Há boas e más avaliações, assim como há avaliações objetivas e avaliações inteiramente tendenciosas. (...) Em tese, uma avaliação é considerada boa quando é útil (isto é, refere-se a uma política de relevância. é oportuna (isto é, é realizada em tempo hábil); é ética (isto é, foi realizada com critérios e medidas justos e apropriados) e é precisa (isto é, empregou procedimentos adequados) (ARRETCHÉ, 2004, p. 2).

3 ASPECTOS RELEVANTES CONSIDERADOS NAS AVALIAÇÕES

Em geral, são considerados os seguintes critérios de avaliação de políticas e programas sociais: eficiência, eficácia e efetividade. A avaliação da eficiência de um programa refere-se à relação entre os custos de uma determinada ação pública e os resultados alcançados. Na opinião de Arretche é essa a avaliação cuja efetivação e desenvolvimento são mais necessários atualmente no Brasil e, "embora bastante negligenciadas, impõem-se porque a eficiência é um objetivo democrático" (ARRETCHÉ, 2001 a, p. 34).

Na verdade, ao dispor de recursos públicos e ao implementar políticas públicas, o governo está gastando dinheiro que não é seu; ao fazê-lo, o governo está gastando dinheiro do contribuinte. Ora, a probidade, competência e eficiência no uso de recursos publicamente apropriados constituem, em regimes democráticos, uma das condições para a confiança pública (*public confident*) no Estado e nas instituições democráticas. O desperdício de recursos, a corrupção ou a incapacidade governamental são, na verdade, entraves à utilização de recursos publicamente geridos para finalidades efetivamente públicas (COHEN e ROGERS. 1993, apud ARRETCHÉ, 2001a, p. 36).

A avaliação da **eficácia**, por sua vez, é "avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um programa e seus resultados efetivos" (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, apud ARRETCHÉ, 2001a, p.34), ou, de outro modo, o grau em que os objetivos e as metas estabelecidas foram concretizados num determinado tempo de execução do programa.

A avaliação de eficácia é seguramente a mais usualmente aplicada nas avaliações correntes de políticas públicas. Isso porque ela é certamente aquela mais factível e

menos custosa de ser realizada. (...) Nesse tipo de avaliação, a maior dificuldade consiste na obtenção e confiabilidade das informações obtidas (ARRETCHE, 2001a, p. 34).

Por sua vez, a avaliação de efetividade diz respeito aos impactos diretos e indiretos dos serviços ofertados pela ação pública, na vida da população que recebe determinado programa, ou seja: trata-se das mudanças efetivas naquela realidade objeto do programa. Ainda que não se possa falar com segurança na existência de uma tradição de estudos de avaliação da efetividade no Brasil, ARRETCHE (2001a) destaca que o critério da efetividade das políticas e programas tem sido abordado de forma relativamente frequente nas diversas análises realizadas na área.

Na medida em que este critério está fortemente relacionado a determinados ideais de igualdade e justiça social e, por esta razão, á expectativa de que as políticas implementadas reduzam os brutais índices de pobreza, desigualdade e exclusão social existentes entre nós, a correlação entre políticas e seus parcos resultados tem estão resente no discurso analítico das políticas públicas ARRETCHE, 2001a, p. 32).

A avaliação pautada nos critérios de eficácia, eficiência e efetividade de programas leva em conta, de forma preeminente, apenas os objetivos e a metodologia de implementação definidos na formulação desses programas. Essa constitui mesmo uma questão essencial na percepção corrente de avaliação, uma vez que não seria adequado - por assim dizer — se o avaliador considerasse como parâmetro elementos distintos daqueles estabelecidos pelos formuladores. Caso isso ocorresse, a avaliação tenderia a ser sempre negativa.

Em um artigo instigante, Marta Arretche cuida de alertar contra esse entendimento, observando que:

Supor, no entanto, que um programa público possa ser implementado inteiramente de acordo com o desenho e os meios previstos por seus formuladores também implicará uma conclusão negativa acerca de seu desempenho, porque é praticamente impossível que isso ocorrem outras palavras, na gestão de programas públicos, é grande a distância entre os objetivos e o desenho de programas, tal como concebidos por seus formuladores originais, e a tradução dessas concepções em intervenções públicas, tal como elas atingem a gama diversa de seus beneficiários e provedores (ARRECTHE, 2001b, p. 45).

A autora considera que uma avaliação, que leve em conta tão somente os objetivos e as estratégias definidos no desenho original dos programas, possui um conteúdo essencialmente ingênuo. Assim, sugere que:

Para superar uma concepção ingênua da avaliação de políticas públicas, que conduziria necessariamente o avaliador a concluir pelo fracasso do programa sob análise, é prudente, sábio e necessário, então, admitir que a implementação *modifica* as políticas públicas (ARRECTHE, 2001b, p. 46)

Essa circunstância, na qual a implementação modifica a concepção original de políticas e programas, ocorre em função da complexidade e da diversidade dos interesses envolvidos. Ao se considerar a trajetória mais comum dos programas públicos - especialmente nas sociedades cuja tradição de planejamento caracteriza-se pela centralização das decisões, com um forte ingrediente autoritário — pode-se observar a formulação e a implementação como dois momentos nitidamente diferentes. Essa distinção não se refere somente à dimensão temporal de sua efetivação, mas diz respeito principalmente aos sujeitos envolvidos no âmbito do próprio Estado.

Na percepção de Arretche (2001b, p. 49), a implementação constitui um campo de incertezas e concretiza-se através de uma cadeia de relações entre formuladores e implementadores, de um modo geral, e entre os vários implementadores que ocupam diferentes posições na estrutura administrativa do Governo. Ainda que esses implementadores sigam as orientações originais dos programas e, enquanto agentes públicos, suas ações estejam circunscritas a determinado campo regulatório, isso não garante obediência irrestrita ao desenho original.

[Os implementadores] têm razoável margem de autonomia para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços a serem oferecidos. Neste sentido, eles têm, com efeito, a prerrogativa de fazer a política. É esta autonomia que, por sua vez, lhes permite atuar segundo seus próprios referenciais (ARRETCHÉ, 2001b, p. 48).

Uma vez que o ambiente em que se desenvolve a implementação das ações públicas é bastante instável, caracterizando-se por uma dinâmica “inteiramente alheia vontade dos implementadores” (ARRETCHÉ, 2001b, p. 51), é importante que outros aspectos sejam percebidos pelo avaliador. Um deles se reporta ao fato de que os recursos, as prioridades e a influência relativa dos agentes encarregados da implementação sofrem frequentes mudanças conforme os contextos político, econômico e social. Por outro lado, também os interesses e a influência dos *stakeholders* podem mudar no intervalo entre a formulação e a implementação de determinado programa, o que afetaria sua disposição para colaborar no momento em que o programa é executado (ROS SI e FREEDMAN, 1993, apud ARRETCHÉ, 2001b, p. 5 1-2).

Esses aspectos, na opinião da autora, ao invés de serem percebidos como ‘problemas’ para o avaliador, devem ser incorporados à avaliação como um dado da realidade em foco.

Uma adequada metodologia de avaliação não deve, portanto, concentrar-se em concluir pelo sucesso ou fracasso de um programa, pois, (...) independentemente da ‘vontade política’, da ética ou do interesse dos formuladores e implementadores, a distância entre formulação e implementação é uma contingência da ação pública. Com efeito, uma adequada metodologia de avaliação deve investigar, em primeiro lugar,

os diversos pontos de estrangulamento alheios à vontade dos implementadores, que implicaram que as metas e os objetivos inicialmente previstos não pudessem ser alcançados. (...) Além disso, (...) deveria concentrar-se no exame das razões pelas quais a implementação efetiva ocorre por decisão dos próprios implementadores (ARRETCHE, 2001b, p. 52).

No entendimento de ARRETCHE (2001 b), em função de todas essas circunstâncias referidas, é preciso que os processos avaliativos incorporem a implementação de políticas e programas. Mas a própria avaliação constitui um processo de negociação, conforme destaca Chris Roche, em sua obra a respeito do impacto do trabalho das ONGs⁵.

Em vez de simplesmente acrescentar resultados, as descobertas quanto ao projeto podem ser incorporadas em processos mais amplos de revisão e aprendizagem. Esta abordagem explicitamente reconhece um número de grupos de interesse que possuem objetivos diferentes e possivelmente conflitantes e que estão envolvidos em qualquer processo de intervenção. A medida que estes grupos de interesse julgam o impacto de diferentes maneiras, a busca de uma 'verdade objetiva' ou realidade que todos possam concordar é, na melhor das hipóteses, perigosa e, na pior delas, impossível. Nesse cenário, a avaliação de impacto torna-se muito mais uma negociação de diferentes interpretações do que tem acontecido ou acontecerá (ROCHE, 2002, p. 48)

4 A NECESSÁRIA AMPLIAÇÃO DA ATENÇÃO AOS ELEMENTOS CONTEXTUAIS NOS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO

A discussão apresentada por ARRETCHE (2001a, 2001b, 2004) avança significativamente na compreensão da avaliação de políticas públicas enquanto um instrumento democrático, principalmente ao enfatizar o critério da efetividade de políticas e programas sociais. Ao insistir na necessidade de se tomar a implementação como objeto da avaliação, a autora dá uma clara indicação da importância que os elementos contextuais assumem na efetivação das ações públicas. Como já foi explicitado, ela afirma que o processo de implementação modifica a concepção original de uma política ou de um programa.

Para o avaliador é fundamental ter em mente que a implementação modifica o desenho original das políticas, pois esta ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação. Mais que isto, deve levar em conta que os implementadores é que fazem a política, e a fazem segundo suas próprias referências. Nessas circunstâncias, cabe investigar a autonomia decisória dos implementadores, suas condições de trabalho e suas disposições em relação à política sob avaliação (ARRETCHE, 2001b, p. 54).

⁵ Chris Roche (2002) reúne nesse livro resultados de avaliações sobre o trabalho das ONGs em diversos projetos apoiados pela OXFAM (Oxford Committee for Famine Relief) e pela NOVIB (Nederlandse Organisatie voor International Bijstand), em países da África, da América Latina e da Ásia.

Tendo o foco de sua análise nos processos concretos da formulação e da implementação das políticas públicas, ARRETCHE percebe os limites da avaliação através da ação dos diferentes atores envolvidos no campo da “oferta” da política, a partir da decisão do Governo e da atuação dos agentes públicos. Assim, destaca a “cadeia de relações” que se estabelece, em princípio, entre os formuladores e os implementadores, e em seguida, entre os implementadores situados nas diferentes posições da máquina estatal e que detêm distintos níveis de poder decisório. A autora também percebe e dá ênfase ao ambiente em que são desenvolvidas determinadas relações cuja dinâmica escapa completamente ao controle desses atores. Contudo, essa contribuição - sem qualquer dano a sua imprescindibilidade para o avanço da pesquisa avaliativa — ao enfatizar a ação dos atores que “ofertam” as políticas e os programas, não consegue apreender as dimensões específicas que concernem às populações para as quais se dirigem as ações públicas.

Obviamente, o avanço da discussão da efetividade pode propiciar a configuração de diversos cenários, inclusive o que abrange o conjunto das inquietações e das omissões na percepção dos sujeitos. Grande parte das descobertas mencionadas por ROCHE (2002) segue nessa direção, ao apontar a necessidade de o pesquisador/avaliador desenvolver a capacidade/sensibilidade de ouvir, dentro de uma mesma comunidade, os diferentes grupos de interesses envolvidos num programa.

É importante destacar que os contextos locais em que se processa a implementação de determinados programas, tomados em suas dimensões econômica, política e cultural, constituem-se de particularidades que, de algum modo, modificam ou mesmo desvirtuam a concepção e o propósito desses programas.

Para citar apenas alguns exemplos de situações dessa natureza, pode-se focar o conjunto de ações do Governo brasileiro com a finalidade de combater as consequências da seca na região Nordeste. Nesses casos, a interferência de grupos de interesse locais, muito frequentemente, condiciona a própria seleção daqueles que recebem a água e os alimentos distribuídos, ou define a construção de poços e açudes em áreas privadas, restringindo assim o alcance da ação pública ao impedir o acesso dos que assumem atitudes e opiniões conflitantes com os proprietários dessas áreas, que, em geral, controlam o poder decisório.

Outro exemplo são as aposentadorias, especialmente da população residente na zona rural. Ocorre um efeito — evidentemente, não previsto pelos formuladores e gestores dessa política pública — em que alguns membros das famílias dos aposentados acomodam-se com o ingresso daquela renda para sustento do grupo familiar. Há também os casos em que os idosos repassam parte de seus proventos para outrem, por serem ludibriados pelas pessoas que

vão ao caixa efetuar o saque ou por serem forçados, sob ameaça e chantagem emocional, a efetuar o repasse.

Quanto aos programas de transferência de renda, de um modo geral, ocorrem situações em que os próprios “beneficiários”, por força de sua condição financeira, são induzidos a deixar seus cartões de saque em poder de comerciantes locais, como garantia de crédito, circunstância á qual também são submetidos os aposentados. Nesses casos, no momento de recebimento do “benefício”, os próprios comerciantes, ou alguém a seu mando, acompanham os titulares dos cartões até estabelecimento bancário, efetuam o saque e retêm o correspondente à dívida contraída. É claro que, em circunstância dessa natureza, está aberta a possibilidade de venda superfaturada, de adulteração da lista de compras com a inclusão de itens não adquiridos e, principalmente, de o montante da dívida apresentada superar os valores que são recebidos pelo “beneficiário” dos programas. Assim, a cada mês, fica garantida a manutenção do endividamento junto ao comerciante, o que estabelece laços de dependência e subserviência daqueles que deveriam ser beneficiários do Programa Público. A transferência de renda ocorre, então, do Poder Público para os comerciantes locais, através da conta bancária dos beneficiados. De resto, os comerciantes garantem e expandem suas relações de poder, cuja expressão imediata é a manutenção de uma demanda cativa.

Esses processos não só desvirtuam a finalidade dos programas, como desqualificam um elemento de caráter ideológico que acompanha tais ações do Governo, que é a suposta promoção da cidadania, com elevação da autoestima dos beneficiários, ao se tornarem titulares de conta bancária, portadores de cartão de saque e poderem consumir, com sua renda, produtos e serviços que estavam fora de seu estilo de vida. A compreensão dessa dinâmica extrapola, necessariamente, a observação do comportamento de formuladores e implementadores, situando-se no denso emaranhado de relações de *assistencialismo*, *coronelismo* e *mandonismo*⁶ que marcam a trajetória histórica da sociedade brasileira, mas cujas manifestações e sentidos só são inteligíveis em suas dimensões localmente engendradas.

Nessas circunstâncias, cabe ao pesquisador/avaliador ter em mente que, além da implementação modificar políticas e programas, os contextos locais são decisivos para que determinada ação pública obtenha êxito ou fracasso em sua implementação. Nesse sentido, não parece adequado supor que uma avaliação possa encontrar explicações para o desempenho de um programa desenvolvido em dada comunidade através da comparação com os resultados apresentados pelo mesmo programa implementado em uma comunidade distinta. O papel do

⁶ Diversos autores vêm discutindo esses temas no Brasil. Uma abordagem esclarecedora e bastante didática é feita por CARVALHO (1997).

avaliador parece lhe exigir tanto uma aguçada sensibilidade para captar as expressões dos sujeitos envolvidos, a partir dos diferentes grupos de interesse, quanto uma ampla compreensão dos processos históricos e sociais vivenciados pela população em ocorre dá a ação pública, objeto da avaliação.

5 CONCLUSÃO

Diante das discussões apresentadas, procura-se enfatizar o conteúdo das avaliações de políticas e programas sociais de forma ampla, superando a focalização no exame do desenho original para constatar o êxito ou o fracasso de uma dada ação estatal. Reafirma-se a posição de Arretche (2001a, 2001b, 2004) segunda a qual a implementação merece tratamento singular por parte do avaliador, por ser capaz de modificar a concepção original de políticas e programas. Porém, o que os autores do presente artigo procuram destacar não são os percalços que se estabelecem na hierarquia de poder entre os implementadores, e sim as condições efetivas que caracterizam aqueles para os quais se destinam as políticas e os programas sociais. Ou seja, procura-se chamar atenção para a necessidade de se dar ênfase, nas avaliações, aos contextos locais, a partir da percepção dos sujeitos envolvidos, uma vez que as particularidades desses contextos podem interferir decisivamente no desempenho dos programas.

Nesse aspecto, convém ao avaliador aventurar-se no estranhamento de sua própria noção acerca desses “beneficiários” da ação pública, pois o sentido das particularidades que constituem os contextos locais parece tornar-se mais forte à medida que o avaliador reconhece a condição ativa dos sujeitos que demandam as políticas públicas, participam e interferem em sua implementação, de modo que os processos vivenciados representem maior controle e empoderamento da comunidade. Assim, reafirma-se o caráter democrático das avaliações, considerando-se especialmente a efetividade das políticas públicas, dado que a sociedade, que financia as ações públicas, necessita controlar o destino dos recursos que lhe são tomados. Esse sentido democrático fortalece-se à medida que os movimentos sociais fazem suas demandas, participam da definição de rumos das políticas e exercem o controle social das ações públicas.

A necessidade de reafirmação desse caráter democrático é ainda mais evidente num contexto em que são muitas, no território brasileiro, as situações caracterizadas pelo assistencialismo, pelo coronelismo e pelo mandonismo nas relações políticas, quando os

recursos públicos financiam ações que favorecem determinados grupos de interesse particulares.

POLICIES AND SOCIAL PROGRAMS EVALUATION: one notability of the mean of context variants

ABSTRACT

This paper approaches history and conceptual aspects of the public policies evaluation, presenting notions on the political evaluation of policy, process evaluation and impact evaluation. It approaches also on efficiency, efficacy and effectiveness criteria, used in these evaluations. Besides the theoretical revision, it is emphasized the need of attention that the evaluator should have towards the so called context variables.

Keywords: Programs and policies evaluation. Effectiveness, efficiency and effectiveness. Context variables.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T. da S. **Avaliação de políticas públicas é objeto de pesquisa**. Disponível em <www.comciencia.br/entresta5/arretche.htm>. Acesso em 29.abr.2004.

____ Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 3 ed. São Paulo: Cortez/IEE, 2001(a), p. 29-39.

____ Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas.

In:

BARREIRA, M. C. R. N; CARVALHO, M. C. B. de. (Orgs.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001(b), p. 45-56.

BELLONI, 1; MAGALHÃES, H. de; SOUSA, L. C. de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v.40, n.2, 1997, p.229-250.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2000.

GOMES, M. F. C. M. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA, M. O. Silva. (Org). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001.

LOPES, M. A. 5. (Coord.) **Pesquisa sobre impactos sócio ocupacionais em comunidades participantes do programa de educação profissional de trabalhadores rurais sem escolaridade.** Brasília: SENAR, 2001.

NEMES, M. 1. B. Avaliação em saúde: questões para os programas de DST/ AIDS no Brasil. **Fundamentos de Avaliação nº 1.** Rio de Janeiro, 2001.

ROCHE, C. **Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs. Aprendendo a valorizar as mudanças..** 2 ed. Sao Paulo: Cortez/ABONG,2002.

SILVA, M. 0. da S. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, M. 0. da S. (Org.) **Avaliação programas sociais: teoria e prática.** São Paulo: Veras Editora, 2001, p. 47-93.