

AValiação DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM ESPAÇOS POPULARES

Autor: Sávio Raeder (Observatório de Favelas)

RESUMO

O debate delineado neste artigo apresenta elementos para a construção de uma metodologia de avaliação de políticas públicas apropriada às especificidades dos espaços populares urbanos. Para tanto, é realizada uma discussão introdutória sobre diferentes perspectivas acerca das políticas públicas, com destaque para a análise de seus ciclos ou fases. Em seguida aborda-se mais diretamente os desafios colocados para as políticas públicas em espaços populares, com destaque para os processos avaliatórios. No terceiro tópico são apresentados alguns elementos que caracterizam a avaliação de programas centrada nos participantes, abordagem tomada como referência para a construção do que pode ser tomada como uma avaliação de políticas públicas centrada no território.

Palavras-chave: políticas públicas, território, avaliação de programas

ABSTRACT

The debate delineated in this article presents elements for the construction of a methodology of evaluation of public policy appropriate to the characteristics of the urban popular spaces. For in such a way, an introductory quarrel on different perspectives concerning the public policy is carried through, with prominence for the analysis of its cycles or phases. After that one more directly approaches the challenges placed for the public politics in popular spaces, with prominence for the evaluation processes. In the third topic some elements are presented that characterize the evaluation of programs centered in the participants, taken boarding as reference for the construction by what it can be taken as an evaluation of public policy centered in the territory.

Key words: public policy, territory, evaluation of programs

I - POLÍTICAS PÚBLICAS: ELEMENTOS DE CONTEXTUALIZAÇÃO DO DEBATE

Segundo Easton (apud Matias-Pereira, 2007:136), “as políticas públicas resultam do processamento, pelo sistema político, dos inputs originários do meio ambiente e, freqüentemente, de withinputs (demandas originadas no interior do próprio sistema político)”. Considerando a dimensão política inerente a toda e qualquer política pública, Matias-Pereira (2007:136) afirma que a política é composta por ações e procedimentos que visam à resolução pacífica de conflitos que envolvem a alocação de bens e recursos públicos. Ainda para o autor (137), dado o caráter “público” das políticas públicas, estas não devem ser avaliadas pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter “imperativo”. Isto significa que o traço marcante da política pública é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público, envolvendo, desta forma, a atividade política.

São intensos os debates acerca da importância das políticas públicas em diversos setores econômicos e sociais. A importância dada ao tema justifica-se pelos impactos provocados por elas em diferentes dimensões da sociedade. A fim de contribuir para o enriquecimento do debate sobre os limites e possibilidades das políticas públicas, apresentamos nesse texto alguns elementos que devem ser considerados nas análises e proposições dessas intervenções.

Há muitas definições sobre o que são políticas públicas (Souza, 2007). É possível afirmar que o poder imperativo do Estado é a característica basilar encontrada na maior parte das definições. Por um lado, isso significa que o caráter essencial dessas ações é o da presença do poder formal do Estado na constituição destas ações que se caracterizam como intervenções que provocam impactos na sociedade. Por outro, isso não significa que as instituições do Estado detêm exclusivamente o domínio sobre todo o processo que envolve a constituição de uma política pública. Desta forma, afirma-se que a presença do Estado é crucial em qualquer política pública, porém outras instituições da sociedade podem participar na condição de sujeitos, das decisões que implicam em transformações, grandes ou pequenas, nas relações socioeconômicas.

A participação qualificada nos processos decisórios que constituem as políticas públicas exige o reconhecimento de quais são as diferentes etapas que as compõem. Como recurso ilustrativo para a representação do ciclo das políticas públicas é apresentado a seguir um diagrama contendo as principais etapas encontradas na maior parte das políticas públicas. São apontadas neste diagrama 5 fases que, em geral, se sucedem temporalmente: (1) percepção e definição de problemas; (2) formação da agenda decisória; (3) formulação de programas e projetos; (4) implementação das políticas delineadas; (5) monitoramento e avaliação das ações planejadas.

Na primeira fase, dentre os diversos problemas socioeconômicos que a sociedade apresenta, alguns deles são percebidos como mais prioritários e passíveis de resolução pelo sistema político. A etapa de definição de problemas é permeada tanto por critérios técnicos marcados pela construção de indicadores que apontam a urgência de determinadas ações, como por ocasião de situações de emergência (epidemias, catástrofes naturais etc). Além disso, o “*feedback*” das políticas em curso pode também ser uma fonte para a definição de problemas a partir das falhas e ajustes detectados. Grande parte dos problemas existentes não

avança para a agenda decisória, considerando os escassos recursos públicos que viabilizam as soluções.



Atores visíveis e invisíveis operam na formação da agenda decisória formada pelos problemas prioritários que exigem políticas como soluções. São considerados atores visíveis a mídia, os partidos políticos, os grupos de pressão e outros; estes atores têm o poder de definir as alocações prioritárias da agenda decisória. Destacam-se neste grupo, as coalizões de defesa que a partir de crenças e valores compartilhados entre seus membros, concentram esforços para a inserção de determinadas questões na agenda. Por outro lado, os atores invisíveis (tais como acadêmicos e burocratas) são mais presentes na constituição das alternativas técnicas para as questões escolhidas pelo grupo anterior.

Definidos os problemas que serão contemplados com soluções por meio de ações públicas, procede-se a formulação dos programas e dos projetos que orientarão a execução das atividades. Dependendo do grau de conhecimento disponível sobre o problema a ser tratado pela política, a formulação poderá conter parâmetros bem específicos acerca dos beneficiários e dos recursos envolvidos. Em se tratando de problemas com pouca informação ou alto grau de conflito, a formulação poderá ser mais genérica de modo a se deixar para a etapa posterior, a da implementação, a definição mais precisa sobre determinados aspectos da política.

A implementação da política é a concretização da solução dos problemas que foram definidos na agenda decisória; problemas que deverão ser tratados a partir dos critérios definidos na etapa anterior. É nessa etapa que se verifica a maior atuação das organizações da sociedade civil, uma vez que estas são consideradas mais eficientes na execução das ações junto às populações das quais estão mais próximas. No entanto, ressalta-se que tal proximidade confere a estas organizações competências para atuações qualificadas tanto

como partícipes das coalizões de defesa, como formuladores de programas e projetos que visam a resolução de problemas, especialmente aqueles tratados pelas políticas sociais.

Considerando a necessidade de ajustes permanentes nas atividades executadas em determinada política, a etapa de monitoramento e avaliação de ações ocorre durante a própria implementação dos programas e projetos. Importante considerar que os parâmetros de avaliação devem ser claramente expostos a fim de que esta etapa sirva adequadamente tanto para a melhoria das atividades em curso, como para a própria formação daqueles envolvidos mais diretamente com a política. Desse modo, a avaliação pode ser embasada por diagnósticos que verifiquem os impactos das ações empreendidas, fornecendo aos executores das ações recursos informacionais preciosos para formação de quadros ou ajuste das rotas dos projetos. Avaliações encerram o ciclo da política pública fornecendo subsídios para o início de um novo ciclo voltado para a resolução do problema ainda não equacionado, ou ainda indicando a resolução completa das questões que a política objetivava solucionar.

Frey (2000:216-7), ao abordar questões metodológicas acerca da análise de políticas públicas (policy analysis), reconhece três dimensões da política ressaltando que estas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente:

- a dimensão institucional ‘polity’ se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- no quadro da dimensão processual ‘politics’ tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- a dimensão material ‘policy’ refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Diversos atores estão presentes em diferentes fases das políticas públicas, a categoria ‘policy network’ contempla esta complexidade. Na definição de Hecló (1978:102 apud Frey, 2000:221), entende-se por um ‘policy network’ as “interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada ‘policy’”. Já para Miller (1994:379 apud Frey, 2000:221), ‘policy networks’ são “redes de relações sociais que se repetem periodicamente, mas que se mostram menos formais e delineadas do que as relações sociais institucionalizadas, nas quais é prevista uma distribuição concreta de papéis organizacionais. Todavia, essas redes sociais evidenciam-se suficientemente regulares, para que possa surgir confiança entre seus integrantes e se estabelecer opiniões e valores comuns”.

Segundo Frey (2000:221), “as redes de atores, que se formam em torno de políticas específicas, podem ser consideradas como tipos antagônicos ao tipo institucional da ‘hierarquia’”. Estas redes têm uma estrutura horizontal de competências, alta densidade comunicativa, controle mútuo comparativamente intenso e poucas barreiras de acesso em relação aos sistemas corporativistas de negociação. Por outro lado, em alguns casos, como na política monetária ou na política de defesa nacional, constata-se a existência de grandes barreiras de acesso a um grupo restrito de decisores. Neste caso, trata-se de ‘policy networks’ excludentes e fechadas, nas quais seus componentes interagem fortemente, de maneira rotineira e institucionalizada. A rede de atores não se forma em torno da política setorial como um todo, mas sim em temas específicos com questões delimitadas, são as chamadas ‘issue networks’.

Outro tema relevante no âmbito das políticas públicas é o da ‘policy arena’. “O modelo da ‘policy arena’ refere-se portanto aos processo de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo. Essas quatro formas de política podem ser caracterizadas, no tocante à forma e as efeitos dos meios de implementação aplicados, aos conteúdos das políticas e, finalmente, no que tange ao modo da resolução de conflitos políticos” (Frey, 2000:223).

1. **Políticas distributivas** são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos perceptíveis para outros grupos. São caracterizadas por consenso e indiferença amigável. Em geral, estas políticas beneficiam muitos destinatários, porém em escala relativamente pequena; potenciais opositores costumam ser contemplados pelas medidas;
2. **Políticas redistributivas** são orientadas para o conflito já que bens e serviços públicos são deslocados de um grupo social para outro; processo político polarizado e conflituoso;
3. **Políticas regulatórias** trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias; efeitos referentes aos custos e benefícios são indetermináveis de antemão já que dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser direcionados a setores específicos da sociedade, ou ainda para o atendimento de interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme os formatos da política.
4. **Políticas constitutivas** (ou estruturadoras) são modificadoras de regras, determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos. Refere-se à própria esfera da política e suas instituições codicionantes (‘polity’).

Compreender a constituição das políticas públicas a partir de decomposição em suas diferentes etapas é um importante recurso para a definição das estratégias de ação dos sujeitos que de alguma forma intervêm no curso das ações públicas. Sujeitos de políticas públicas, em formatos institucionais ou não, possuem valores e preceitos que norteiam as metas que buscam alcançar a partir da alocação dos recursos públicos das mais diversas fontes. O alcance destas metas está diretamente relacionado ao reconhecimento dos elementos basilares das políticas, do campo de forças no qual elas se inserem, dos marcos legais que as delimita e dos territórios que as condicionam e nas quais se concretizam.

II - AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM ESPAÇOS POPULARES

Diversas são as práticas que por meio da alocação de recursos tangíveis e intangíveis, transformam a Cidade de maneira a construir novos significados e condicionamentos para os cidadãos. Interesses variados, e muitas vezes em conflito, permeiam a incessante transformação territorial. Sendo os agentes originários destes interesses comprometidos com mudanças que podem beneficiar ou não aqueles que vivem o território, é possível distinguir posicionamentos que encaram este território como abrigo ou como recurso. Tomado como recurso, o território é transformado à revelia dos processos historicamente e espacialmente constituídos por sujeitos concretos que desenvolvem práticas que fortalecem laços de cooperação e confiança entre os cidadãos.

Território enquanto recurso é aquele marcado pelo caráter empreendedor de seus agentes transformadores, é aquele cujo interesse na competição e no dinheiro se sobrepõe à busca pela fraternidade e equidade. É o risco o que impera nesta abordagem, já que as incertezas sobre como as transformações poderão afetar a vida dos cidadãos passa a ser a regra do jogo. Observa-se a primazia do risco em diferentes aspectos da vida urbana quando as ameaças de manutenção e ampliação de direitos tornam-se a tônica na conformação dos territórios. Observa-se este fenômeno com maior intensidade nos espaços populares urbanos, cujas populações são as mais afetadas pela desigualdade marcada pela limitação no reconhecimento de direitos. O desenvolvimento de sistemas de avaliação de políticas públicas pode oferecer contribuições para a superação desses desafios.

É possível constatar nos últimos anos um aumento qualitativo e quantitativo das políticas públicas sociais no Brasil, sejam elas implementadas pelas diferentes esferas de Governo, sejam elas implantadas por organizações da sociedade civil. Boa parte destas políticas tem os espaços populares como recorte espacial privilegiado para suas ações, o que exige a estruturação de parâmetros que contemplem as especificidades próprias destes territórios. O aprimoramento das políticas sociais voltadas para os espaços populares, pode se dar a partir do desenvolvimento de instrumentos de avaliação que considerem a melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos.

Importa essencialmente na avaliação de políticas públicas para os espaços populares, a capacidade desta em subsidiar decisões que buscam a resolução de conflitos e superação de desafios que bloqueiam o pleno exercício dos direitos dos moradores destes espaços. Coloca-se como um dos grandes desafios para a avaliação em tela, a geração de informação que seja utilizada na tomada de decisão que considere a promoção de novas representações sobre as favelas. Outro grande desafio a ser superado a partir da avaliação de políticas, é o do rompimento com o sociocentrismo que permeia o desenho das intervenções urbanas planejadas para os territórios populares. É preciso então que o sistema avaliativo das políticas conte com indicadores que retratem em que medida as especificidades dos lugares foram respeitadas, garantindo que os modos de vida próprios da população beneficiada sejam considerados durante a própria formulação da política. Em se tratando dos espaços populares, muitas das vezes os técnicos responsáveis pela elaboração da política desconhecem a realidade local, tal desconhecimento provém de um distanciamento que pode ser geográfico e/ou social. A ocorrência do primeiro caso é bastante comum na formulação de uma política ampla, com uma quantidade de beneficiários que pode ser de centenas de milhares, por uma esfera de governo distante espacialmente do território de intervenção e que, por conta disso, planeja ações com alto grau de generalização.

Por outro lado, observa-se ainda que governos locais possam promover ações públicas de maneira insulada, de tal forma que predomina a abordagem pautada pelos valores e concepções sociais específicos dos técnicos e gestores envolvidos nos projetos e programas sociais. Quando isto ocorre, as chances de sucesso da política são reduzidas por conta de operações inadequadas às necessidades dos beneficiários, que em muitos casos tiveram baixa, ou mesmo nenhuma, participação na concepção da política. Sem embargo, mesmo que tais beneficiários tenham participado da estruturação da política, eles podem não ter seus anseios compreendidos por não dominarem as estratégias discursivas que imperavam no meio técnico dos formuladores. Ainda que tenham o domínio na construção deste discurso técnico, suas ponderações podem ser descartadas pela incapacidade dos agentes decisores em aceitar as soluções propostas a partir dos modos de vida das camadas populares, que podem neste caso lhes parecer exóticas por conta das dificuldades de se admitir a diversidade. Quando estes

posicionamentos sociocêntricos são hegemônicos, há grandes chances de se proceder a formulação de políticas de cunho assistencialista que tem efeitos efêmeros, e por vezes negativos, sobre as condições de vida dos cidadãos. É ainda essencial neste contexto, que a avaliação contribua significativamente, nos órgãos formuladores e executores de políticas, para o aprendizado institucional de tal forma a conformar uma cultura organizacional que incorpore as perspectivas valorativas endógenas dos moradores dos espaços populares.

O quadro referencial estruturado para a operacionalização da avaliação deve, então, ser eminentemente pautado pela superação das desigualdades socioespaciais e pela busca do pleno exercício dos direitos que conformam uma cidadania participativa. Estes são os parâmetros que devem nortear o sistema avaliativo das políticas públicas que perseguem a melhorias das condições de vida nos espaços populares. É com base nestes parâmetros que se deve montar o instrumental analítico, composto de indicadores e critérios, que incorpore os recursos técnicos disponíveis, mas que acima de tudo conforme um sistema avaliativo que prime pela equidade social.

Ao proceder a avaliação de uma política pública deve-se levar em conta as particularidades das organizações que formulam e executam tais políticas, sendo assim, é fundamental considerar as dificuldades específicas que limitam as tomadas de decisão em cada organização. Sem tal cuidado, a avaliação poderá se distanciar das possibilidades reais de mudança organizacional que os resultados da avaliação poderiam proporcionar. Esta consideração vai ao encontro da busca de melhores práticas organizacionais que gerem benefícios sociais significativos capazes de acelerar as transformações urbanas mais prementes. Trata-se então de perseguir a maneira mais adequada de compartilhar a informação gerada com as organizações avaliadas, de maneira que haja a maior aceitação possível das recomendações sugeridas e a devida internalização do conhecimento constituído.

A avaliação se configura então como um poderoso instrumento de gestão de políticas sociais, com seus diferentes programas e projetos, ao lado de outras fontes de informação como a análise de contexto e as pesquisas socioeconômicas. Quando a avaliação é tratada como processo contínuo e interativo, como parte integrante do aprendizado organizacional, a melhoria da qualidade de gestão pode ser constatada como fruto deste trabalho. Para tanto, é necessário que ao processo de avaliação seja incorporado um sistema de monitoramento que produza informações sintéticas e em tempo eficaz, que permita a rápida análise situacional e a intervenção oportuna que oriente possíveis alterações nas ações monitoradas.

Sem monitoramento não há como se avaliar a eficiência e a eficácia das intervenções. Para monitorar políticas faz-se necessário tornar preciso o problema, demarcá-lo e medi-lo com rigor, conhecer suas principais determinações e desenhar ações específicas com o poder de eliminar ou minimizar as causas fundamentais que o geram. No exercício da avaliação que se apresente como um instrumento de gestão, um sistema de monitoramento se faz imprescindível, e neste a produção de indicadores é fundamental para informar os tomadores de decisão sobre necessárias alterações de rotas nos projetos e programas. Indicadores são cruciais para a observação dos movimentos significativos das variáveis técnica e politicamente relevantes para a condução estratégica da política. Tratando-se de políticas que têm nos espaços populares o foco de suas ações, a construção destes indicadores de monitoramento se mostra ainda mais importante tendo em vista os impactos relevantes que tais políticas pode ter sobre as condições de vida de parcelas significativas da população, considerando-se o quadro de desigualdade que impera no país.

Quanto a esta temática dos indicadores, vale ressaltar que diversas políticas sociais tomam como referência para mensuração da eficiência das ações, indicadores que medem a variação dos índices de pobreza de um dado território. Nestes casos, as avaliações são realizadas utilizando-se justamente tais indicadores como parâmetro central, o que significa que a definição dos índices que compõem estes indicadores deverá ser realizada de maneira criteriosa, considerando a relevância deles para a mudança na qualidade de vida das populações. Neste sentido, mais importante do que buscar números absolutos que indiquem a situação de pobreza de um determinado grupo, é sim eleger indicadores que apontem os níveis de desigualdade em diferentes escalas espaciais e temporais. Isto significa que um indicador tomado isoladamente como referência para avaliação dos impactos de uma política, podem mascarar as melhorias sociais ao apontar variações que não abrangeram as dimensões de tempo e espaço de maneira adequada ao devido cotejamento entre realidades inextricáveis. Não é suficiente, por exemplo, apontar que a renda média aumentou em determinado território quando a própria renda média regional, ou mesmo nacional, apresentou uma variação ainda maior do que esta ocorrida localmente. Sequer basta tomar a renda como único referencial quando se sabe que outros fatores podem ter influência relevante sobre as condições de vida da população, tais como o saneamento ambiental, o acesso à educação, as redes de solidariedade, a incidência da violência etc.

Há marcos jurídicos muito sofisticados no país, que deveriam assegurar a progressiva melhoria dos espaços populares a partir da discussão dos direitos. Pensados de maneira relacional, os indicadores devem então ser orientados pela garantia e ampliação de direitos que, em boa medida, já constam nos documentos legais das diferentes esferas administrativas do poder público. Tomar estas normas como referência na construção dos indicadores, é uma estratégia que confere ainda maior legitimidade aos discursos em defesa da redução das desigualdades espaciais. Devem obrigatoriamente permear essa discussão, a integralidade e a indivisibilidade dos direitos de tal forma que os avanços sociais possam ser observados em sua complexidade, com o fito de romper com abordagens isoladas das particularidades próprias de cada lugar.

Considerando a problemática levantada aqui em torno da avaliação das políticas públicas nos espaços populares, coloca-se como desafio a definição dos recursos necessários para a proceder tal avaliação. Dentre estes recursos, os informacionais têm destaque especial por compor a maior parte do próprio processo avaliativo das políticas. Por recursos informacionais deve-se entender toda uma miríade de informações que versam sobre: os atores envolvidos na gestão da política, os beneficiários diretos e indiretos, os territórios eleitos para as ações, as metas propostas, o ambiente político, os marcos jurídicos, os registros das atividades desenvolvidas, os limites pré-definidos da política etc. Estes recursos podem ter uma natureza qualitativa ou quantitativa, sendo alguns deles mais essenciais que outros na construção dos indicadores que embasam a avaliação e o monitoramento dos projetos e programas. Em alguns casos, boa parte destes recursos não se encontra disponível e deve ser levantada pelos responsáveis pela montagem do sistema avaliativo, a fim de que estes possam gerar as informações necessárias para a devida orientação dos rumos que as políticas devem tomar. Trata-se, nesta situação, de estruturar o quadro de indicadores que servirá como referência para as análises que deverão ser formuladas sobre os processos envolvidos na execução das atividades. Este quadro pode ser montado a partir de pesquisas realizadas com os beneficiários dos programas, ou ainda com os próprios técnicos encarregados da implementação das intervenções planejadas.

Pesquisas que revelam a opinião dos beneficiários de uma determinada política sobre os efeitos que elas exercem em suas vidas, podem ser fundamentais para se avaliar os avanços e retrocessos das ações. Tais pesquisas podem ser realizadas a partir de entrevistas com todo o universo de beneficiários diretos, ou ser feita apenas com parte deste universo conformando-se para tanto uma amostra que deve seguir critérios técnicos bem delineados. Há também a possibilidade de se adotar questionários de autopreenchimento junto àqueles que são atingidos mais diretamente pelas ações, no entanto deve-se ter maior cuidado com a formulação das perguntas do instrumento de coleta, uma vez que podem surgir interpretações indesejáveis pelo formulador da pesquisa. As entrevistas permitem um controle maior sobre os eventuais resultados a serem auferidos, já que o grupo de entrevistadores deverá ter passado por um treinamento que oriente a busca pelos resultados que se espera auferir. Obtidos os resultados, de uma forma ou de outra, deve-se então proceder a devida sistematização a fim de gerar as informações que subsidiarão as análises norteadoras da avaliação ou mesmo monitoramento das políticas.

Para que as pesquisas possam ser consideradas um instrumento robusto nos sistemas avaliativos, é necessário que se reconheça os seus limites a fim de que não se esgote o trabalho nela mesma, aguardando dela respostas que só poderão ser logradas com a disponibilidade e o uso de um conjunto mais amplo de recursos. É importante ressaltar que inclusive a realização das pesquisas estão condicionadas por recursos que são informacionais (onde vivem os beneficiários ou como se pode ter acesso a eles, por exemplo), e também orçamentários já que toda pesquisa envolve a contratação de pessoal e a aquisição de materiais que deverão ser empregados na realização dos trabalhos. Recursos orçamentários podem definir os limites do sistema avaliativo e de monitoramento como um todo, já que com ele boa parte dos demais recursos pode ser obtida. No entanto, há sempre bens materiais ou imateriais que não estão simplesmente disponíveis no mercado para aquisição, ou que para se poder adquiri-los, é preciso dispor de informações ou ainda estar inserido em redes sociais que possam facultar o acesso a tais bens.

Sem embargo, os sistemas avaliativos e de monitoramento dependem enormemente da qualidade das informações. Cabe então aos responsáveis por estes sistemas, delinear um controle de qualidade de modo que somente as informações mais pertinentes sejam utilizadas como insumo para a conformação do quadro referencial a ser utilizado. Este controle é fruto tanto de definições prévias dos parâmetros a serem adotados, como do próprio aprendizado que se obtém a partir dos processos avaliativos. Desta forma, é preciso que a execução do trabalho avaliativo e de monitoramento seja não só encarado como um fim para a geração de novas práticas organizacionais, como também um meio para se aprimorar estas práticas com o fito de corrigir e aperfeiçoar as políticas públicas.

Fenômeno multiescalar e com um perverso caráter quase universal, a desigualdade socioespacial que as políticas públicas busca enfrentar, encontra inevitavelmente uma restrição de recursos para a sua execução o que remete à discussão sobre se tais ações devem ter um caráter focal ou universal. Neste cenário, emerge com maior relevo a necessidade de se implementar com rigor, sistemas avaliativos e de monitoramento para as políticas públicas voltadas para as camadas populares. São elas as que mais demandam ações públicas capazes de garantir os direitos reconhecidos nos diversos marcos legais em vigor. Como desafios para a montagem dos supracitados sistemas, estão tanto a formulação de indicadores adequados às particularidades dos espaços populares, como a definição de conceitos que sejam elucidativos sobre as ações mais apropriadas para a superação das desigualdades.

III – AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS CENTRADA NOS PARTICIPANTES

Políticas públicas são, em geral, compostas por complexa combinação de programas e projetos que visam a resolução de problemas delineados em arenas decisórias. Tais programas e projetos são usualmente avaliados por meio de diferentes abordagens, dentre as quais se destacam aquelas: centradas em objetivos, centradas na administração, centradas nos consumidores, centradas em especialistas, centradas em adversários e centradas nos participantes. Esta última abordagem apresenta características que podem contribuir significativamente para a construção de metodologias de avaliação para as políticas públicas em espaços populares. A discussão a seguir tem como referencial basilar o trabalho de Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004).

A avaliação de programas centrada nos participantes valoriza a experiência em primeira mão com as atividades e os ambientes do programa; tendo por finalidade a observação e a identificação de todas as preocupações, problemas e conseqüências dos elementos integrantes da ação na área social. É marcada pela adoção da filosofia intuicionista-pluralista da avaliação e dos métodos de investigação naturalista. Conforme a denominação da abordagem aponta, há uma valorização do envolvimento dos participantes da atividade que está sendo avaliada.

São considerados pelo avaliador, nessa abordagem, os valores e as necessidades daqueles atendidos pelo programa, cabendo então a esse avaliador ponderar e julgar, de maneira eminentemente intuitiva, a diversidade de visões apresentadas pelos participantes. A definição dos critérios e limites da avaliação envolvendo os participantes tem um caráter pedagógico na medida em que há uma apropriação pelos indivíduos do conhecimento gerado. O desafio colocado nesse processo é o de, em ocorrendo de fato a apropriação dos estudos forjados, iniciar novas práticas sociais que promovam ações voltadas para o desenvolvimento territorial.

Primando-se pelo direito à informação dos envolvidos no programa, a avaliação passa a ter um caráter democrático que usualmente é desconsiderado nos processos avaliatórios. Considerando a importância que a informação enquanto bem intangível assume nas relações sociais contemporâneas, sua disseminação e construção coletiva se colocam como um direito fundamental para o exercício da cidadania. A contribuição da avaliação, nesse sentido, poderá ocorrer a partir do reconhecimento da privação de direitos em determinado território. Para além do reconhecimento, é possível também construir indicadores e representações que expressem em que medida direitos fundamentais não estão sendo assegurados ou, ainda, que novos direitos estão sendo negligenciados.

Na literatura acerca da avaliação de programas centrada nos participantes é possível identificar dois pontos comuns aos autores da abordagem:

1. crítica às técnicas de avaliação centradas no produto-resultado em detrimento de uma perspectiva que admita a complexidade da condição humana;
2. reconhecimento do pluralismo de valores.

Em relação a estes dois pontos, eles tratam de uma desconfiança em relação aos métodos objetivistas e mecanicistas de avaliação, incapazes de compreender a diversidade de elementos e fenômenos que compõem a realidade. Além dessas características comuns aos autores da abordagem, são pontuadas ainda outras que permeiam a avaliação em tela:

- a. dependem de raciocínio indutivo;
- b. usam multiplicidade de dados;

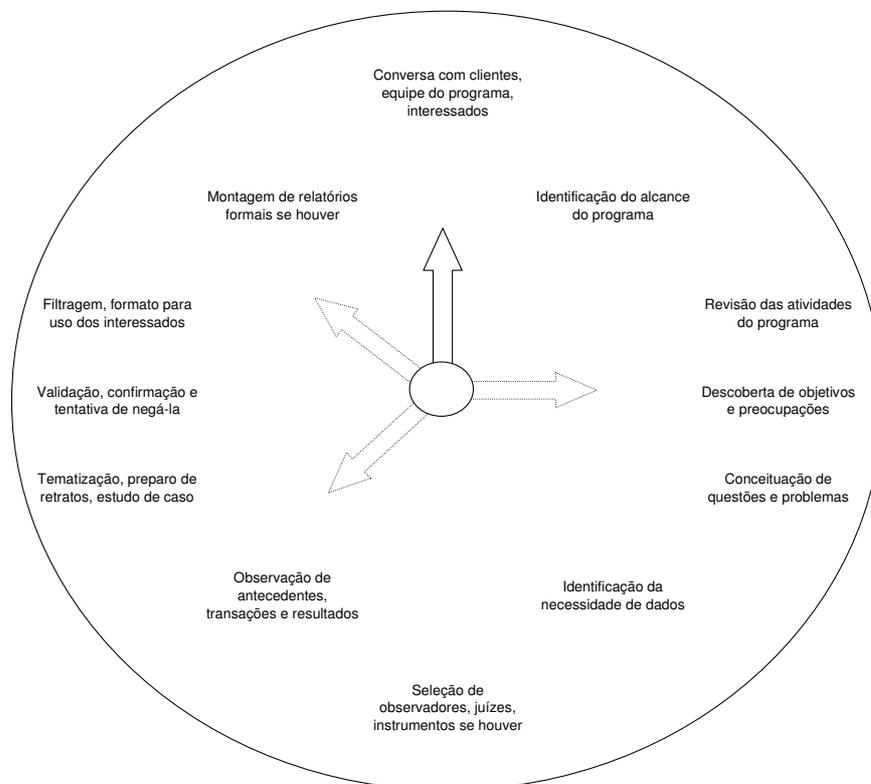
- c. não seguem um plano padronizado;
- d. representam realidades múltiplas, não realidades simples.

Dentre os autores que se enquadram nessa abordagem, Stake é um dos mais destacados. Em seus primeiros trabalhos, ele afirmou que há dois atos básicos na avaliação: a descrição e o julgamento. São, portanto, estas duas atividades aquelas consideradas mais importantes para o trabalho do avaliador. A fim de subsidiar o trabalho do avaliador, Stake posteriormente formulou as bases do que ficou conhecida como **avaliação responsiva**, que enfatiza as respostas às realidades do programa, bem como as reações dos participantes. Tal proposta de avaliação vai de encontro àquelas orientadas por planos prescritos, os quais se restringem às questões predeterminadas para a realização do processo de avaliação.

Valoriza-se na avaliação responsiva tanto o aprimoramento da comunicação com os interessados, como a focalização progressiva de questões. Dessa forma, os avaliadores cumprem o papel de continuamente buscar os melhores meios para assegurar o acesso às informações e, sempre que possível, à produção coletiva destas. Prima-se, para tanto, pelo uso de técnicas qualitativas que poderão estar mais calcadas em retratos e testemunhos do que em dados convencionais de avaliação.

Com o fito de apresentar os eventos mais significativos e recorrentes numa avaliação responsiva, Stake forjou o dispositivo mnemônico abaixo. A partir desse recurso, embora seja recomendável seguir os eventos iniciando a avaliação no evento que, num “relógio imaginário”, apontaria para o meio-dia e seguiria o sentido horário, é possível iniciar o processo em qualquer ponto. É cabível também seguir o sentido anti-horário, ou mesmo alternar os eventos a despeito da ordem colocada. Esse relógio imaginário é também uma alusão à necessária flexibilidade que a abordagem centrada no participante exige.

Eventos importantes numa avaliação responsiva



Adaptado de: Program Evaluation, Particularly Responsive Evaluation (Occasional Paper n. 5, p.19), de R.E. Stake, 1975, Kalamazoo, MI: Western Michigan University Evaluation Center. (In: Worthen, Sanders e Fitzpatrick: 2004)

Stake aponta ainda como vantagens da avaliação responsiva:

- ajuda os interessados na avaliação a compreender o programa se os avaliadores prestarem atenção à forma natural pela qual o público-alvo compreende e comunica as coisas;
- o saber obtido com a experiência (saber tácito) facilita a compreensão e amplia a experiência humana;
- as generalizações naturalistas, às quais se chegou com o reconhecimento das similaridades entre objetos e questões dentro e fora de contexto, desenvolvem-se com a experiência. Servem para expandir a forma pela qual as pessoas passam a ver e compreender os programas;
- com o estudo de objetos singulares, as pessoas acumulam experiências que podem ser usadas para reconhecer similaridades em outros objetos. Os indivíduos aumentam a experiência e a compreensão humana já existentes.

No campo da abordagem de avaliação centrada no participante, além da responsiva, destaca-se também a **avaliação iluminadora** formulada por Parlett e Hamilton. Esta confere especial atenção ao estudo intensivo de programa como um todo: fundamento lógico e evolução, operações, realizações e dificuldades no contexto operacional. Foi formulada para programas de pequena escala, com o fito de esclarecer problemas, questões e características significativas do programa. Preocupa-se basicamente com a descrição e interpretação, não com a mensuração e previsão, buscando isolar o significativo do trivial e, assim, elevar o nível do debate sobre as ações.

A avaliação iluminadora abre mão de fazer julgamentos, primando pela descoberta, documentação e discussão da abrangência do programa e os significados da participação nas atividades dele. Há três estágios básicos nessa avaliação:

- a. observação;
- b. aprofundamento da pesquisa;
- c. explicação.

Busca-se por meio da focalização progressiva o direcionamento mais adequado para as questões que surgirem ao longo do processo de avaliação. São privilegiados nessa avaliação: o processo, a informação subjetiva e a investigação naturalista; o que implica na utilização mais intensa de dados provenientes de observações, entrevistas, questionários e testes, assim como de documentos e fontes do ambiente. Demanda-se longos períodos de campo nessa perspectiva.

CONCLUSÃO: POR UMA AVALIAÇÃO CENTRADA NO TERRITÓRIO

Buscou-se neste artigo realizar uma discussão acerca da importância da avaliação de políticas para a superação dos desafios colocados para os espaços populares urbanos. Nessa perspectiva, o território foi, de forma recorrente, alçado como categoria central para a concepção de metodologias de avaliação. O desenvolvimento de uma metodologia de avaliação de políticas públicas centrada no território é, então, uma possível contribuição para o aprimoramento das políticas públicas em suas diversas fases.

Focar na relação das ações com os elementos constituintes do território é o principal desafio posto para a labuta proposta. Considerando que o território tem sua dinâmica calcada nos sujeitos concretos que o transformam, e que pelo território são transformados, a avaliação centrada nos participantes oferece recursos adequados para a apreensão das múltiplas determinações que constituem um objeto de avaliação. Ressalta-se que a utilização de uma pluralidade de recursos avaliatórios é fundamental nesse processo.

A argumentação delineada neste artigo primou ainda pelo destaque ao fenômeno da desigualdade como crucial para se compreender os espaços populares urbanos. Entende-se que a superação destas desigualdades ocorre por meio da adoção de políticas geradoras de bens e serviços públicos promotores de impactos e legados territoriais que rompam com as históricas limitações ao desenvolvimento sustentável. Trata-se de um desafio que enseja transformações nos campos da administração pública, do planejamento urbano e das práticas sociais em vigor.

BIBLIOGRAFIA

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 2000, p. 211-259.

HECLO, Hugh. Issue Networks and the Executive Establishment. In: Anthony King (Hrsg.): **The New American Political System**. Washington D.C., 1978, p. 87-124.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MILLER, Hugh T. Post-Progressive Public Administration: lessons from policy networks. In: **Public Administration Review**, v.54, n. 4, p. 378-386, 1994.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: Hochman, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

STAKE, R. **Program Evaluation, Paticularly Responsive Evaluation** (Occasional Paper n. 5). Kalamazoo: Western Michigan University Evaluation Center. 1975.

WORTHEN, B.; SANDERS, J.; FITZPATRICK, J. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. São Paulo: Editora Gente, 2004.