



AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVES CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

Anderson dos Santos Vieira

E-mail: andersonvieira.pos@gmail.com
Universidade da Amazônia - UNAMA

Diana Cruz Rodrigues

E-mail: diana.cruz@unama.br
Universidade da Amazônia – UNAMA

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo apontar reflexões introdutórias sobre a avaliação democrática de políticas públicas a partir de uma revisão de literatura narrativa. A partir dessas compreensões, discute-se a importância da adoção do modelo de tais práticas, considerando que essa perspectiva possibilita agregar uma pluralidade de sujeitos, com valores e posicionamentos diversos, bem como pela sua potencialidade de questionar a conjuntura e promover justiça social. Conclui-se que as concepções de avaliação de programas e políticas públicas, além de serem pouco debatidas, ainda prevalecem com a lógica gerencialista nos processos avaliativos, adotando um viés de análise mais limitado e sem a participação efetiva dos sujeitos. Assim, contrapondo-se a essa concepção faz-se necessário ampliar o debate sobre as práticas avaliativas democráticas pelo alcance e contribuição de tais práticas para a sociedade, por este modelo fomentar valores democráticos.

Palavras-chave: Avaliação democrática de política - Políticas públicas - Pluralidade de abordagens.

Eixo Temático 1: Gestão Pública e do Desenvolvimento



1 INTRODUÇÃO

O presente texto tem como objetivo apresentar uma reflexão conceitual sobre a importância da adoção do modelo de avaliação democrática nos processos de avaliação de programas e políticas públicas, considerando que as literaturas que versam sobre essa temática há uma predominância de modelos que dão ênfase em aspectos gerencialistas ou tecnocráticos de avaliação, os quais não possibilitam a ampla participação democrática, principalmente, dos sujeitos beneficiários das políticas.

A avaliação democrática é concebida para incorporar nos seus processos uma pluralidade de atores que compõem a sociedade. Assim sendo, tal prática ganha relevância por estimular a inclusão de atores nos processos avaliativos, contribuindo para a construção de valores democráticos nas sociedades e possibilitando de alguma maneira a equidade e a justiça social.

O presente estudo consiste em uma revisão bibliográfica sobre a temática da avaliação de políticas públicas com orientação democrática. Para tanto, segue com o objetivo de apresentar os diferentes conceitos da avaliação de política pública com foco na perspectiva democrática. Assim sendo, este artigo está organizado em 5 (cinco) seções. A sessão 1 é composta pela introdução, na qual são apresentados a justificativa para a escrita do artigo e os objetivos, a partir de uma revisão de literatura. A seção 2 exhibe os aspectos conceituais sobre a avaliação de políticas públicas; na seção 3 temos uma breve contextualização histórica acerca desse processo; em seguida, na seção 4, iremos enfatizar a importância da avaliação democrática das políticas públicas e programas. Por fim, as considerações finais enfocam a necessidade de se ampliar e aprofundar as discussões em torno da temática abordada, os limites deste estudo e sugestões para pesquisas futuras.

2 ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A literatura tradicional aborda a avaliação de políticas públicas apenas como uma fase do ciclo de políticas públicas, cujo princípio mantém ou rejeita a continuidade de um projeto, ação ou programa proposto (FARIA, 2005, p. 98). Já a abordagem sugerida pelo pesquisador Scriven (1991) descreve a avaliação por uma perspectiva mais ampla, não a limitando a uma mera etapa de um ciclo, mas sendo um processo ininterrupto e sistemático ao longo de todos os estágios de desenvolvimento de uma política.

De forma complementar, Faria (2005) aponta que para analisar o processo de avaliação de políticas públicas, deve-se deixar de lado a abordagem gerencialista e enfatizar o aspecto político (FARIA, 2005, p. 100). Este modelo criticado pelo autor foi referenciado nas estratégias de gestão das organizações privadas norte-americanas na década de 1980, no governo Reagan. As características dessa abordagem eram o



Engajando ciência, gestão e sociedade

09 a 11 de novembro de 2021

XII CODS
COLÓQUIO ORGANIZAÇÕES,
DESENVOLVIMENTO & SUSTENTABILIDADE



ataque ao estado de bem-estar social; implementação de ajustes neoliberais, com fortes críticas ao Estado, através da ineficiência da gestão dos serviços públicos e suas ações visam garantir controle, eficiência e competitividade. A nossa crítica ao gerencialismo consiste em perceber que a avaliação de políticas públicas com esse viés leva à completa ausência de qualquer discussão da função político-social das organizações. Acrescentamos que a lógica gerencialista é a forma que o capitalismo encontrou de alocar a gestão como forma hegemônica de dominação e controle nas diversas organizações e na vida social.

Na presente revisão iremos nos embasar nos conceito de avaliação de política defendido por autores, que compreendem a avaliação como um “processo de determinação de valor das coisas”, ou seja, voltado para uma finalidade valorativa. Nessa direção, o estudo de Bauer (2019) aponta que Scriven foi um dos primeiros teóricos a demonstrar sua preocupação com a questão da valoração (BAUER, 2019, p. 26). Para Scriven, a prática avaliativa deveria seguir uma coerência a partir de etapas, tais como: a seleção de critérios de mérito; definição de padrões e medição de desempenho; e sintetização dos resultados em uma declaração de valor (SCRIVEN, 2003).

Para o Scriven (2003), na primeira etapa deveriam ser consideradas as necessidades da sociedade por compreender que o processo avaliativo não se limita à aplicação de métodos das Ciências Sociais para resolver problemas da sociedade, pois existe um dinamismo no processo, que não se limita a quantificação de uma meta, por exemplo. Pelo contrário, os avaliadores deveriam aplicar os métodos dos cientistas sociais para analisar o mérito, o valor e a relevância de uma ação, programa ou política, com o intuito da descrição de valores associados aos diversos grupos interessados, além de conclusões avaliativas acerca das boas e más soluções para a problemática social em questão (SCRIVEN, 2003).

Scriven (2003) critica veementemente a posição de alguns avaliadores por não assumirem o aspecto valorativo nos seus trabalhos. Essa crítica tem sentido quando observamos que a avaliação é um mecanismo de garantia de direitos sociais, sendo o papel do avaliador protegê-los, pois, na prática avaliativa, ele assume um papel de protetor público na sua área (SCRIVEN, 1991). Portanto, os responsáveis pela avaliação ou quem realiza a pesquisa avaliativa não podem se eximir do papel de julgar se um programa ou projeto atinge ou não seus objetivos, devendo buscar uma síntese, mesmo quando a mesma apresenta múltiplos resultados.

Na concepção de Scriven (1991), ainda que o avaliador tenha um papel de destaque, a decisão sobre o estabelecimento de critérios de mérito e valor e padrões de qualidade na análise de resultados não é única e exclusiva de quem faz avaliação. Para tanto, deve-se fomentar o debate sobre os valores com especialistas e outros *stakeholders*, apoiado em fatos empíricos, para escolher quais valores são fundamentais, confirmando assim, as afirmações e considerações valorativas.



**Engajando ciência,
gestão e sociedade**

09 a 11 de novembro de 2021

XII CODS
COLÓQUIO ORGANIZAÇÕES,
DESENVOLVIMENTO & SUSTENTABILIDADE

PPAD
Programa de Pós-graduação em Administração

UNAMA
UNIVERSIDADE
DA AMAZÔNIA

ser
educacional

House (2004) também defende o componente valor em seus textos sobre avaliação de políticas. Este autor aponta que,

[o]s avaliadores devem concentrar-se em tirar conclusões, um processo que implica empregar métodos apropriados como um componente, mas também descobrir os critérios e padrões de comparação corretos e abordá-los na coleta de dados, análise e inferência de conclusões (HOUSE, 2004, p. 219).

Partindo da premissa de que não existe neutralidade de valor no processo avaliativo - o estabelecimento de conceitos e de relações depende de escolhas subjetivas que refletem as crenças, as convicções ou as ideologias de cada avaliador -, o autor defende que o avaliador tenha um posicionamento em favor da diminuição das injustiças sociais, contudo, isso não impede que os interessados na avaliação sejam desconsiderados. Assim, para o autor, tanto a natureza da entidade avaliada (pública ou privada), quanto às intuições dos envolvidos no processo de avaliação devem ser respeitadas na definição dos critérios avaliativos e dos dados a serem coletados.

No que tange aos valores, Stake (2004) apresenta uma abordagem um pouco diferente da compreendida por Scriven e House. O autor corrobora que o processo avaliativo se baseia na noção de atribuição de valor à política ou programa público, porém acredita que não existe um único ou melhor valor pelo qual um programa possa ser julgado, pois os programas podem ter diferentes valores para pessoas com pensamentos diversos. Desse modo, os valores dos diferentes *stakeholders* envolvidos na avaliação devem ser considerados pelo avaliador ao fazer os julgamentos sobre os resultados, assim como estar neles refletidos.

MacDonald (1995) traz sua contribuição apontando que os vários interessados no projeto, na ação ou na política têm pontos de vistas diferentes a respeito dos seus objetivos, das dimensões e dos níveis de qualidade do mesmo, cabendo ao avaliador atuar na mediação, ser um “negociador”. Assim, mesmo que ele defenda que os especialistas devam conduzir avaliações democráticas, acaba reconhecendo que os contextos para o processo avaliativo são diferenciados e que o avaliador poderá conduzir propostas avaliativas burocráticas e autocráticas. E, ainda nessa situação, cabe a quem faz a avaliação representar o valor do outro e aceitá-lo, o que não significa que o autor não reconheça que o especialista tem seus valores próprios. Pelo contrário, MacDonald (1995) percebe que o avaliador possui um papel político e que seus valores estão sempre presentes no processo avaliativo, inclusive desde a escolha do método, por exemplo.

Observa-se, com base nas perspectivas dos autores acima citados, que a questão da valoração emerge da prática avaliativa e se confronta com dilemas éticos e com a necessidade de se posicionar diante do desafio de estabelecer as bases para o julgamento dos programas. Desse modo, apreende-se que o conceito de avaliação



**Engajando ciência,
gestão e sociedade**

09 a 11 de novembro de 2021

XII CODS
COLÓQUIO ORGANIZAÇÕES,
DESENVOLVIMENTO & SUSTENTABILIDADE



se refere à análise de processos e de produtos ou resultados de uma atividade, fatos ou coisas, contempla a atividade a ser avaliada de um modo global, incluindo os processos de formulação e desenvolvimento, as ações implementadas ou fatos ocorridos e os resultados alcançados, histórica e socialmente contextualizados.

Complementamos o raciocínio dos autores dessa abordagem destacando que, a avaliação não se trata apenas do processo comparativo entre o objetivo proposto e o resultado alcançado. A metodologia, que apenas avalia o grau de consecução de objetivos e metas pré-definidos, é considerada insuficiente, visto que não possibilita a contextualização da atividade ou fato, seja de sua formulação e implementação, seja de suas consequências e implicações (ARRETCHE, 2002). Esse processo comparativo entre objetivos e resultados é apenas uma parte do processo avaliativo e não oferece os elementos necessários para o sistemático aperfeiçoamento da atividade, instituição ou política pública avaliada.

3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Iniciamos este tópico realizando uma breve explanação do processo histórico sobre o período de institucionalização da avaliação de políticas públicas. Em seguida, descrevemos as quatro ondas de difusão de avaliação de política de Vedung, com base em Oliveira e Passador (2019). Para essas autoras o percurso histórico dos estudos sobre a avaliação em âmbito mundial leva em consideração aspectos econômicos, políticos e sociais, em um dado período de tempo classificado por onda, podendo ser dividido em quatro ondas de difusão.

Oliveira e Passador (2019) destacam que apesar dos avanços na história da avaliação chegarem aos países em momentos e intensidades diferentes, apreende-se que o desenvolvimento da avaliação ocorre primeiramente nos Estados Unidos, nação onde surgiu o estudo de políticas públicas. Enquanto que no Continente Europeu, as iniciativas científicas explícitas no campo de estudo de políticas públicas nascem somente a partir dos anos 1970 (REGONINI, 1989). A partir dos anos 1990, o interesse pelo campo se intensificou na Europa com o advento dos fundos estruturais da União Europeia, que criou a obrigatoriedade da avaliação, por outro lado decresce nos EUA (DERLIEN, 2001).

Na América Latina, em especial no Brasil, na década de 1990 se percebe o início da institucionalização da “função avaliativa” de programas e políticas públicas, em geral, com foco na instrumentalização voltada à reforma neoliberal do Estado, justificada pela necessidade de “modernização” da administração pública, conforme perspectiva da Nova Gestão Pública (FARIA, 2005). Desse modo, a política de avaliação em nosso país acabou reunindo aspectos da concepção gerencialistas e de abordagem *top-down*, cujo foco estava direcionado à redução de gastos públicos e a melhoria da eficiência e da produtividade pública semelhante aos empreendimentos privados, levando a responsabilização dos gestores e igualando o papel do cidadão



Engajando ciência, gestão e sociedade

09 a 11 de novembro de 2021

XII CODS
COLÓQUIO ORGANIZAÇÕES,
DESENVOLVIMENTO & SUSTENTABILIDADE



ao do consumidor. Nesse sentido, percebemos que o autor crítica o papel de instrumento gerencial e o viés mais normativo e tecnicista da avaliação de políticas públicas, pois para ele algumas questões ficam negligenciadas como o papel da avaliação das políticas no jogo eleitoral; a reação do legislativo e do judiciário à concentração do poder de avaliação no executivo; o significado da distinta localização institucional dos sistemas de avaliação e o impacto de seu grau de vinculação às autoridades financeiras, etc.

Observamos que o período e dinâmica de institucionalização dos processos de avaliação de política apresentaram diferenciações, se institucionalizando inicialmente nos EUA e se difundindo para outros países. Ao considerar esse cenário, Vedung (2010) propôs quatro ondas de difusão global que tratam do processo histórico sobre os estudos de avaliação de políticas. Veremos nos parágrafos abaixo as características de cada uma dessas fases.

A primeira onda ou fase de difusão dos estudos de avaliação ocorreu no final da década de 1950 e que sua consolidação ocorreu na década seguinte (1960), sendo caracterizada como “a onda orientada para a ciência” (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019). As autoras destacam que esse foi o período no qual as avaliações afloraram de um “contexto de racionalidade radical; a estrutura do pensamento avaliativo foi pautada pela noção de ‘cientifização’ dos processos de política pública e da administração pública. A avaliação traria ao governo ares de racionalidade com arcabouço científico e baseado em fatos” (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019, p. 326).

Em 1970, mais precisamente na metade desta década, ocorreu a segunda onda ou segundo período de tempo de disseminação dos estudos de avaliação, denominada de “onda orientada ao diálogo”. Período no qual se repousou a racionalidade comunicativa, no qual os pesquisadores influenciados por princípios progressistas, defendiam um viés mais pluralista nas avaliações, com a incorporação no debate de diversos atores envolvidos na intervenção a analisar, tais como: pesquisadores, políticos, operadores da política, assim como foi um período marcado pelo crescimento do uso de pesquisas qualitativas (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019).

Na década de 1980 inicia a terceira onda, chamada de “onda neoliberal” que mais uma vez promoveu mudanças no modelo dos estudos de avaliação. Período descrito como uma “inundação neoliberal no campo de estudos avaliativos, com foco em redução do Estado e promoção do livre mercado e de parcerias público-privadas” (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019, p. 327). As autoras, com base no pensamento de Ala-Harja e Helgason (2000), apontam que nesse período a avaliação era vista como ferramenta para justificar políticas e realocação de recursos financeiros.

A quarta onda de estudos avaliativos é denominada “onda da evidência: o retorno da experimentação”, tendo ganhado forma nas décadas de 1990 e 2000 em países da Europa e da América do Norte. Seus estudos baseiam-se em evidências, buscando “separar o que funciona do que não funciona” (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019, p. 327). Ainda segundo as autoras, com base no pensamento de Vedung (2010)



**Engajando ciência,
gestão e sociedade**

09 a 11 de novembro de 2021

XII CODS
COLÓQUIO ORGANIZAÇÕES,
DESENVOLVIMENTO & SUSTENTABILIDADE

PPAD
Programa de Pós-graduação em Administração

UNAMA
UNIVERSIDADE
DA AMAZÔNIA

ser
educacional

e Picciotto (2015), os estudos com abordagens experimentais ou quase experimentais, que passaram a ser característicos desta onda têm como objetivo principal verificar impactos das políticas ou programas públicos.

Perante o cenário internacional apresentado acima, Oliveira e Passador (2019) baseando-se em Mokate (2002, p. 90) mostram que ainda “é incomum encontrar programas ou políticas sociais na América Latina que têm um rigoroso processo de avaliação sistemática incorporado em processos diários de gestão e tomada de decisão”. Nesse sentido, segundo Oliveira e Passador (2019), no que tange ao campo de estudos de avaliação, o Brasil iniciou de modo tardio a preocupação com os aspectos relacionados com a avaliação de políticas públicas, diferente de países com tradição nessa temática (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019, p. 327). Assim sendo, elas seguem afirmando que esse processo no Brasil tem sua inserção recente à agenda política, pois havia uma priorização por parte dos gestores na formulação de políticas, em detrimento das demais etapas da avaliação (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019).

No Brasil a avaliação passou a ser mais utilizada e menos fragmentada durante a terceira onda, na metade da década de 1980, após o processo de redemocratização do país mais, especificamente, a partir da introdução das reformas estruturais no aparato estatal que ocorreram em diversos países, reflexo da política neoliberal que tem como base tornar o governo mais eficiente e reduzir custos. Assim como, no país a utilização das práticas avaliativas tem por finalidade fortalecer arranjos institucionais e possibilitar a análise das políticas adotadas pelos gestores (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019).

Oliveira e Passador (2019) no que tange a utilização de estudos avaliativos, ao analisarem os resultados de um estudo comparativo realizado entre o Brasil e os EUA, destacaram que essa modalidade de pesquisa em avaliação ainda não se consolidou no Brasil, ainda que haja esforços para mudar essa realidade. As autoras atribuem como elementos que podem contribuir para a pouca utilização de estudos avaliativos quantitativos no Brasil, tanto o fato da base de dados públicos não serem confiáveis ou a indisponibilidade de dados, quanto a inconstância na produção de indicadores (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019). Assim, para as autoras, as avaliações no país estariam entre a segunda onda, que é a fase voltada para o diálogo e com maior quantidade de avaliações qualitativas de caráter local e análise de políticas específicas; e terceira onda, orientada para a prestação de contas, medição de desempenho e a busca da qualidade dos serviços prestados. Apesar do posicionamento dessas autoras, questionamos se o fato de uma avaliação somente ser local e qualitativa já seria suficiente para ser dialógica. Na verdade, a orientação por diálogo é mais complexa, e vamos aprofundar mais esse assunto com base na abordagem da avaliação democrática no tópico seguinte deste artigo.



**Engajando ciência,
gestão e sociedade**

09 a 11 de novembro de 2021

XII CODS
COLÓQUIO ORGANIZAÇÕES,
DESENVOLVIMENTO & SUSTENTABILIDADE

PPAD
Programa de Pós-graduação em Administração

UNAMA
UNIVERSIDADE
DA AMAZÔNIA

ser
educacional

4 A IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO DEMOCRÁTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Após apresentar as abordagens conceituais sobre o caráter coletivo do ato de avaliar programas e políticas públicas, percebemos a gama de interesses, visões e valores que lhe são inerentes. Nesse sentido, com base em Scriven (1991), House (2004) e Spink (2001) concordamos que esses aspectos necessitam ser discutidos de modo democrático para que se faça juízo de valor sensato e adequado, ainda que essa atividade seja complexa e não permita o consenso. Essa perspectiva também se coaduna com a chamada segunda onda de difusão de avaliação de Vedung (2010), a qual permitia mais espaço para a dialogicidade e o pluralismo nas avaliações.

Rodrigues, Ferreira e Vasconcellos (2018) compreendem que o processo avaliativo de um programa ou política pública está relacionado à noção de justiça social. Estes autores compreendem que,

[a] avaliação de políticas e programas públicos é intrinsecamente vinculada à noção de justiça social, com efeitos constitutivos sobre valores democráticos em sociedades (DAHLER-LARSEN, 2012), seja por relacionar-se a um debate público sobre quais e como benefícios e custos de programas governamentais são distribuídos pela e para sociedade (EVERITT, 1996; HOUSE, 2005); seja, conseqüentemente, pela necessidade de inclusão em tais exercícios avaliativos de uma pluralidade de atores desta sociedade [...].

Segundo Dahler-Larsen (2012 apud RODRIGUES; FERREIRA; VASCONCELLOS 2018) ressalta que o processo avaliativo de programas e políticas públicas implica em diversos efeitos constitutivos sobre valores nas sociedades, incluídos os valores democráticos. Greene (2015) também destacou a importância desses efeitos sobre os programas e políticas públicas, pois para ela, a avaliação se constitui como uma intervenção na esfera pública. A autora aponta três parâmetros principais pelos quais o processo de intervenção perpassa: quem são os partícipes da pesquisa avaliativa; qual o escopo e conteúdo focal das práticas avaliativas, e quais são as relações sociais e modos de interação postos entre os participantes nas práticas avaliativas (apud RODRIGUES; FERREIRA; VASCONCELLOS 2018).

Segundo Rodrigues, Ferreira e Vasconcellos (2018) as práticas avaliativas promovem os valores democráticos das políticas públicas que incluem uma pluralidade de abordagens. Para os autores,

[a]s práticas avaliativas que promovam valores democráticos devem abranger uma pluralidade de abordagens analíticas e metodológicas que respondam: (1) aos fatores contextuais, (2) às necessidades, interesses e valores dos atores sociais implicados (inclusive do próprio avaliador), (3) ao estágio de desenvolvimento e escopo do programa, (4) às mudanças no decorrer do tempo do programa e (5) ao conhecimento de avaliações anteriores.



Engajando ciência, gestão e sociedade

09 a 11 de novembro de 2021

XII CODS
COLÓQUIO ORGANIZAÇÕES,
DESENVOLVIMENTO & SUSTENTABILIDADE



Greene (2006) propõe quatro abordagens para enfatizar as práticas de avaliação democraticamente orientadas, as quais seriam a avaliação democrática, avaliação deliberativa, avaliação participativa e avaliação crítica (apud RODRIGUES; FERREIRA; VASCONCELLOS, 2018). A seguir iremos tratar de forma sucinta cada uma dessas perspectivas.

A primeira abordagem de avaliação democrática se baseia nos estudos do teórico Barry Macdonald, o qual ressalta a importância da ampliação e acesso do público-alvo no processo avaliativo. Nesse sentido, a preocupação central era que os métodos e resultados deveriam ser apresentados de modo acessível a diversos públicos não especialistas, não sendo indicado ficar restrito aos tomadores de decisão, aos formuladores de políticas e demais especialistas. As principais características dessa perspectiva seriam o reconhecimento e valorização do pluralismo, a negociação entre os envolvidos na prática avaliativa referente às decisões sobre o foco, conteúdo e relatórios de avaliação (GREENE, 2006).

Já a segunda contribuição de práticas democraticamente orientadas, a deliberativa, se baseia na teoria de Ernest House. Greene (2006) revela que o aspecto democrático desse legado estaria na compreensão que interesses, necessidades e valores de grupos sociais em desvantagens no meio social somente seriam de fato contemplados no processo de avaliação se esses fossem incluídos e participassem da tomada de decisão. A ideia central desta proposta consiste de que o exercício de práticas de avaliação democrática deliberativa poderia promover efeitos mais amplos de democratização na sociedade, do que o centrado no processo avaliativo em si (GREENE, 2006).

Em relação a terceira perspectiva destacada por Greene (2006), a avaliação participativa, percebe-se que o foco se volta para a noção de *stakeholders* e para os micro-processos dialógicos, políticos e de empoderamento que têm espaço no processo de participação de diversos indivíduos no grupo constituído para realizar a prática avaliativa do programa ou política. Na percepção desta autora, o processo avaliativo deve ser construído com base nas experiências, conhecimentos empíricos e emancipação dos indivíduos beneficiários dos programas ou políticas.

Por fim, a quarta e última abordagem de avaliação democrática é o estudo de avaliação crítica, a qual enfatiza o direcionamento de conteúdos e práticas de avaliação para a reflexão sobre injustiças e desigualdades sociais, visando contribuir nesse aspecto (GREENE, 2006). Segundo Rodrigues, Ferreira e Vasconcellos (2018) o foco central desta abordagem seria:

compreender como aspectos de clivagens sociais (como classe, gênero, origem étnica/cor, orientação sexual, deficiências, entre outras) intervêm em práticas avaliativas, nos programas e políticas em avaliação e nos contextos mais amplos em que estes operam.



Como visto acima, a avaliação democrática busca aproximar os atores sociais envolvidos nos projetos ou programas públicos, abrindo espaço para o debate em busca de melhoria ou resolução de possíveis problemas encontrados (RAMOS e SCHABBACH, 2012). Ainda nesse sentido, para Patton (1999 apud OLIVEIRA; PASSADOR, 2019, p. 328), “a avaliação democrática deve considerar as prioridades e os efeitos e estabelecer as definições comuns tanto para avaliadores quanto para beneficiários”; e que a avaliação democrática promove a incorporação dos sujeitos na tomada de decisão e favorece a aprendizagem social e a cidadania (CARVALHO, 1999 apud OLIVEIRA; PASSADOR, 2019, p. 328).

Oliveira e Passador (2019), com base no pensamento de Patton (1999), apontam que para a avaliação democrática ser viável, o processo deve seguir alguns passos, dentre os quais: realização de sessões interativas para discussão dos aspectos da avaliação; discussão e modo de utilização das prioridades, finalidades e definições; e proposta de modelo avaliativo ideal que supra todas as condições expostas nas etapas anteriores (PATTON, 1999).

Segundo Ceneviva e Farah (2012) o sucesso da avaliação de políticas públicas como um instrumento de controle democrático perpassa por duas condições: a transparência dos atos do poder público e a inclusão de regras e procedimentos de fiscalização através da participação social.

A primeira condição destaca que a transparência e visibilidade das ações do Governo são fundamentais para *accountability*, entretanto, sem informações apropriadas e claras sobre os resultados das avaliações, os cidadãos não terão como cobrar de forma assertiva os agentes públicos. No que se refere à segunda condição, a formulação e a implementação do controle democrático devem ser informadas e fiscalizadas pelas demandas do público-alvo, pois, do contrário, a avaliação será uma ferramenta de gestão da política ou do programa em questão.

De modo complementar, Spink (2001) nos faz refletir criticamente sobre a quem interessa os propósitos do processo avaliativo e, assim, os protocolos de avaliação devem ser elaborados de acordo com os anseios das comunidades locais, com a esperança de produzir mudanças em uma determinada realidade. Essas questões estão diretamente relacionadas ao contexto sociocultural e político-econômico a que estão ligados os programas a serem avaliados.

Para Spink (2001) o termo “avaliação democrática” estabelece uma contraposição que mostre as diferenças de poder e de influência, que busca processos abertos em relação aos diversos atores envolvidos e seus modos de interação; que aprofunda os instrumentos de governança a partir dos quais valor é atribuído. Nesse sentido, tem-se a ideia que atividades, projetos e programas são intervenções em processos contínuos e, ao intervir, fazem parte do mesmo processo. Desse modo, segundo o autor, “não há como avaliar ‘de fora’ algo ‘separado’, como se fosse o outro lado de uma janela de vidro; ambos são partes do mesmo processo e é bom que ambos tenham voz” (SPINK, 2001, p. 16). Através dessa analogia,



XII CODS
COLÓQUIO ORGANIZAÇÕES,
DESENVOLVIMENTO & SUSTENTABILIDADE

**Engajando ciência,
gestão e sociedade**

09 a 11 de novembro de 2021



percebemos que não tem como dissociar as crenças e ideologias do aspecto técnico durante a prática avaliativa.

Percebemos que as perspectivas de avaliação de políticas voltadas para a prática democrática possuem mais capacidade de se aproximar dos princípios e preceitos de justiça social, propiciando a dialogicidade entre os diversos atores sociais e o respeito mútuo. Desse modo, a avaliação democrática tende por incorporar valores de diferentes representações e posicionamentos sociopolíticos, porém, não necessariamente eliminando as tensões e ambiguidades entre os atores sociais, mas com um potencial de questionar o *status quo* (RODRIGUES, FERREIRA e VASCONCELLOS, 2018).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da literatura consultada, percebemos que há uma diversidade de conceitos e abordagens, pois admite-se diversas definições, o que seria explicado pela gama de disciplinas que tratam desse tema, assim como de instituições e executores, além das várias questões, necessidades e atores envolvidos no processo avaliativo. Assim, torna-se necessário o aprofundamento dos estudos e pesquisas acadêmicas sobre a temática, tendo em vista que no Brasil a avaliação de políticas públicas ainda está em processo de consolidação e com predominância de formatos gerencialistas, com orientação *top-down* e com forte padrão quantitativista sob uma orientação de tendência neoliberal. Nesse sentido, entendemos que o predomínio dessas abordagens não seria a mais adequada para uma adequada avaliação de programas e políticas públicas, pois torna o processo simplista, tecnocrático e pouco reflexivo sobre a realidade dos diversos atores envolvidos.

Dentre os tipos de avaliação, ressaltamos a importância do debate em torno das abordagens de avaliação democrática. Avaliação democrática por sua característica/concepção possibilita a incorporação dos sujeitos nas tomadas de decisão, promovendo um ambiente mais participativo e justo, através da inclusão e valorização da participação de outros atores sociais, além dos próprios cientistas.

Percebemos que a discussão sobre as formas de conceber a avaliação de programas são pouco debatidos, prevalecendo, geralmente, o aspecto tecnocrático do processo avaliativo. No âmbito conceitual e analítico, o qual nos prendemos neste trabalho, percebemos que na ação do “fazer avaliativo”, caberia ao avaliador atentar para os aspectos valorativos, visando discutir seus pressupostos e especificar seu próprio sistema de valores e crenças acerca da prática avaliativa, contribuindo para a ampliação do debate sobre esse importante aspecto, inextricável à prática avaliativa.

Nessa direção, enquanto limite observa-se que as discussões sobre a temática da avaliação democrática estão mais restritas ao âmbito acadêmico, assim faz-se



necessário ampliar e aprofundar as discussões sobre tal prática para além dos muros das universidades.

Como sugestão de pesquisas futuras, indicamos a realização de uma revisão sistemática da literatura utilizando um protocolo que delimite a busca por produções elaboradas nos últimos 5 (cinco) anos e que versem sobre a temática, com o intuito de observar os avanços. Bem como, analisar os casos práticos de avaliações democráticas, buscando apreender as possibilidades e desafios para sua execução.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs.). Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo, 2002.

BAUER, Adriana. “Quão ‘bom’ é suficiente?” **Definição de critérios avaliativos de valor e mérito**. *Estudos de Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 30, n. 73, p. 14-43, jan./abr. 2019.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. **Avaliação, informação e responsabilização no setor público**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 993-1016, 2012.

DAHLER-LARSEN, Peter. **The Evaluation Society**. Stanford: Stanford University Press, 2012.

DERLIEN, H. **Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas**. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 52, n. 1, p. 105-124, jan./mar. 2001.

FARIA, Carlos A. P. **A Política da Avaliação de Políticas Públicas**. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, out. 2005.

GREENE, Jennifer C.; MARK, Melvin M. **The SAGE Handbook of Evaluation**. 2006.

GREENE, Jennifer C. **Evaluation as a Socio-Political Intervention**. Spazio Filosofico, 2015.



HOUSE, Ernest R. Intellectual history in evaluation. *In*: ALKIN, Marvin C. (ed.). **Evaluation roots: tracing theorists' views and influences**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004. p. 218-224.

MACDONALD, Barry. La evaluación como servicio público: perspectivas de futuro. *In*: SÁEZ BREZMES, María José (ed.). **Conceptualizando la evaluación en España**. Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 1995.

OLIVEIRA, Lilian Ribeiro; PASSADOR, Claudia Souza. **Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas**. Cad. EBAPE.BR, v.17, n. 2, Rio de Janeiro, abr./jun. 2019.

RAMOS, Marília P.; SCHABBACH, Letícia M. **O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, p. 1271-1294, set./out. 2012.

REGONINI, G. Lo studio delle politiche pubbliche. *In*: PANEBIANCO, A. (Org.) **L'analisi delle politiche**. Bologna. Il Mulino. 1989, p. 491-516.

RODRIGUES, Diana C.; FERREIRA, Luciana R.; SOBRINHO, Mário Vasconcelos. **Avaliação de políticas públicas como prática de (e para) justiça social: Diálogos possíveis na Política de Ciência e Tecnologia?** ENAPEGS, 2018.

SCRIVEN, Michael. Introduction: The nature of evaluation. *In*: SCRIVEN, Michael. **Evaluation Thesaurus**. Newbury Park (CA): Sage, 1991.

SCRIVEN, Michael. Evaluation in the new millennium: the transdisciplinary vision. *In*: DONALDSON, Stewart I.; SCRIVEN, Michael (ed.). **Evaluating social programs and problems**. Mahwah NY: Erlbaum, 2003. p. 19-41.

SPINK, Peter. **Avaliação Democrática: Propostas e práticas**. Coleção ABIA: Fundamentos de Avaliação nº 3. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS, 2001.

STAKE, Robert. Stake and responsive evaluation. *In*: ALKIN, Marvin C. (ed.). **Evaluation roots: tracing theorists' views and influences**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004. p. 203-217.

VEDUNG, E. **Four waves of evaluation diffusion**. *Evaluation*, v. 16, n. 3, p. 263-277, 2010.