

# **POLÍTICA SOCIAL E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS: CONSTRUÇÃO DE UM REFERENCIAL TEÓRICO.**

Lanara Guimarães de Souza\*

## **RESUMO**

O presente artigo tem como objetivo contribuir para os estudos e debates sobre a avaliação das políticas sociais de educação, à luz da construção de um conceito de avaliação pública que tenha como categorias de fundamentação a participação popular e a despolitização. Para tanto apresento, num primeiro momento, uma análise do contexto político e econômico atual em que estas políticas se desenvolvem, discutindo seus principais fatores condicionantes. Em seguida apresento uma revisão da literatura sobre a avaliação de políticas, explicitando os conceitos que considero fundamentais para um estudo nessa linha. O que pretendo aqui é questionar a necessidade (ou não) do caráter público das avaliações realizadas sobre políticas públicas, em especial as de educação, diante do aprofundamento da tecnificação dos mecanismos de avaliação em detrimento da participação efetiva e política da sociedade no processo. Como conclusão, inicio a construção de um conceito de avaliação pública, a partir dos pressupostos anteriormente discutidos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas sociais. Políticas educacionais. Tecnificação.

## **ABSTRACT**

This paper intends to contribute to the studies and ongoing debates regarding the evaluation of social policies in education in the context of the construction of a concept of evaluation of public policies based on popular participation and depolitization. In order to do that, I first present an analysis of the political and economic context in which such policies are created, and then the state of the art regarding policy evaluation. What I intend here is to question the need (or the lack of it) for the public character of policy evaluation vis-à-vis the increasing technification of evaluative procedures and the decreasing participation of society in such processes. Finally, I propose the construction of a new model of policy evaluation.

**KEY WORDS:** Social policies. Educational policies. Technification.

---

\* Mestre em Educação pela Universidade do Estado da Bahia - UNEB. Técnica em Assuntos Educacionais do Ministério da Educação - MEC. E-mail: lanarasouza@mec.gov.br

## INTRODUÇÃO

No Brasil, estudos sobre a avaliação de políticas e programas na área social estão emergindo num contexto peculiar de transformações da sociedade contemporânea, marcada pela reestruturação produtiva do capitalismo e a concomitante reforma do Estado. Tais transformações deram nova feição às políticas sociais e educacionais, via programas de estabilização monetária, ajuste estrutural, reformulação do papel do Estado e redesenho das políticas públicas (NETTO, 1996).

O tema em estudo está presente nos grandes debates educacionais, trazendo à tona a questão da avaliação enquanto estratégia política para fomentar experiências emancipatórias, mediante participação de diferentes sujeitos sociais. Na “febre avaliatória” que marca os anos 90 (VIEIRA, 1997) chama a atenção alguns discursos “participacionistas” ingênuos sobre a novidade ou modernidade da relação entre avaliação e educação enquanto política social.

Nessa última década, os indicadores da educação básica do sistema público de ensino brasileiro revelaram altos índices negativos (evasão, repetência, analfabetismo) ao mesmo tempo em que emergiram instâncias governamentais e não governamentais voltadas para a avaliação de políticas educacionais. Diante disso, coloca-se a questão de como, a partir de quais critérios, e condicionada por que fatores, as avaliações realizadas por Universidades, Organizações não Governamentais - ONG's, conselhos de direito, associações e sindicatos relacionam-se com as políticas educacionais.

A questão que se coloca diz respeito à existência (ou não) de um predominate horizonte técnico e econômico nas avaliações de políticas públicas de educação em desarticulação com a participação popular e os valores culturais historicamente e socialmente construídos, o que traduziria a avaliação em mero controle contábil ao invés da (auto) regulação e controle social.

Além da demanda por habilidades técnicas especializadas para os profissionais que atuam na área das políticas sociais, em termos econômicos, tem surgido um mercado de instituições e técnicos que concorrem por parcelas do fundo público para avaliar programas educacionais; o que é base de legitimação da própria temática por indução dos financiadores dos programas. Todavia, não se tem conhecimento ao certo dos efeitos no rumo que estas novas práticas de avaliação estão tomando no que diz respeito à paralela desqualificação do debate político sobre essas políticas, e nem sobre a sua limitação à medição técnica da realidade pelos especialistas.

Com esta reflexão temos por objetivo contribuir para os estudos e debates sobre a

avaliação das políticas sociais de educação, à luz da construção de um conceito de avaliação pública que tenha como categorias de fundamentação a participação popular e a despolitização.

A constatação inicial é que uma predominância tecnicista e despolitizada existem porque as avaliações de políticas não se configuram como espaços públicos. Isso só acontece quando os socialmente desiguais se encontram em equivalência como atores e sujeitos políticos e, pelo exercício conjunto e conflituoso do debate, deliberam sobre temas comuns.

No âmbito do grande processo de mudança das relações entre o Estado e a Sociedade e da reforma da administração pública, a avaliação vem assumindo a condição de instrumento estratégico, quase sempre fundamentado nos famosos “três Es”: eficiência, eficácia e efetividade. Considerando que, para ser completa a avaliação precisa ser realizada de forma interna e externa. É preciso saber se, o que vale para as instituições governamentais vale também para a sociedade avaliadora.

## **O CONTEXTO ECONÔMICO E POLÍTICO DO BRASIL E AS POLÍTICAS SOCIAIS.**

Os anos 90 estão marcados pelo aprofundamento dos processos de reorganização do capitalismo em escala mundial e pela crise fiscal que coloca em xeque o arcabouço jurídico-institucional do Estado de Bem-estar idealizado por keynes. As políticas sociais - e dentre elas as educacionais - assumem um caráter compensatório e assistencialista diante dos reflexos da crise econômica sobre as populações pobres dos países periféricos.

Para viabilizar estas políticas, novas estratégias de corte neoliberal são implementadas: desconcentração da gestão, do financiamento e da operacionalização dos serviços públicos; focalização e seletividade de programas e beneficiários; e parcerias com organismos públicos e privados para implementação de programas educacionais, com vista à inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho (NETTO, 1996).

A ampliação da lógica do mercado tem se constituído um marco geral para as políticas educacionais. Essa lógica coloca a educação como um bem econômico que deve responder, da mesma maneira que uma mercadoria, à lei da oferta e da demanda, conforme receituário do Banco Mundial (SIQUEIRA, 2001). Essa mercantilização do direito à educação, constitui-se um claro retrocesso embora se dê paradoxalmente, sob um discurso de ampla valorização da educação.

Sob essa concepção, as políticas sociais não devem ser promovidas pelo Estado, pois promovem um aumento de gastos que elevam cada vez mais o déficit no orçamento público, respeitando a lógica econômica, deve-se transferir esta responsabilidade para a iniciativa privada, promovendo a idéia de um Estado subsidiário.

A base de toda essa lógica está no movimento chamado neoliberalismo, que tem origem na Europa e na América do Norte, na década de quarenta, tendo como precursor Friedrich Hayek. Trata-se de um movimento contra o Estado intervencionista e de bem estar social<sup>1</sup> que, ao limitar os mecanismos de mercado, é interpretado como ameaça à liberdade econômica e política (PERRY, 1996).

A teoria neoliberal de que a desigualdade provocada pela livre concorrência é saudável para a prosperidade de todos só começou a ganhar terreno com o declínio do capitalismo avançado, na década de 70 com a crise do petróleo, que fez cair drasticamente os lucros das empresas e aumentar a inflação. De acordo com os teóricos neoliberais a principal causa dessa crise era a queda na acumulação de capital relacionada ao aumento excessivo dos gastos sociais pelo Estado, por exigência e pressão do movimento sindical e operário. Para superar a crise, os neoliberais propunham ao Estado a redução dos gastos sociais, forte disciplina orçamentária, busca de estabilidade monetária, redução de impostos e incentivos fiscais ao livre mercado (BIANCHETTI, 1999).

As idéias neoliberais começaram a ser postas em prática na década de 80 quando nos Estados Unidos e em diversos países do norte da Europa os partidos de direita chegam ao poder via eleição<sup>2</sup>. A hegemonia ideológica alcançada pelo neoliberalismo é demonstrada pela sua aplicação tanto por governos de direita quanto pelos de esquerda chamados social-democratas. Apesar de viver uma nova crise capitalista, o modelo neoliberal mantêm-se firme, pois na área política, a derrota do comunismo e a vitória do ocidente na guerra fria, é um triunfo que os governos de direita -ainda no poder - saboreiam. Ainda hoje, experiências radicais de práticas neoliberais existem em países ex-comunistas do leste europeu.

No Brasil, durante os governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, o programa neoliberal obteve êxito no que se refere à redução da inflação, aumento dos lucros das empresas e redução dos salários. Mas não conseguiu alcançar seu objetivo principal de

---

<sup>1</sup> O Estado de bem estar social nunca chegou a se efetivar no Brasil. Surgiu na Europa e nos Estados Unidos, por volta das décadas de 50 e 60 quando o capitalismo avançado vivia o auge do seu crescimento permitindo ao Estado aumentar os benefícios sociais em busca de um novo igualitarismo.

<sup>2</sup> O modelo do governo Thatcher na Inglaterra é considerado o mais sistemático de todos. Seu pacote incluiu elevação das taxas de juros, eliminação do controle sobre fluxos financeiros, redução da emissão monetária, controle anti-sindical, redução com gastos sociais e privatização. Nesse mesmo período, os países do sul da Europa que elegeram governos de esquerda e que tentaram uma política de pleno emprego e de proteção social fracassaram, vendo-se forçados pelos mercados financeiros internacionais a aderir ao modelo neoliberal.

recuperar as altas taxas de crescimento estáveis, vividas antes da crise de 1970. O motivo principal foi que os lucros aumentaram, mas não aumentaram os investimentos. Quem acumulou capital preferiu especular ao invés de produzir (OLIVEIRA, 1996).

Desde o final dos anos 80, face as crescentes evidências das conseqüências por vezes desastrosas das políticas implementadas pelos governos da época e do alto índice de fracasso dos projetos apoiados pelo Banco Mundial (38% segundo auditoria contratada pelo próprio Banco), tem crescido as críticas e pressões para a implementação de reformas (SIQUEIRA, 2001).

Essas reformas incluem a definição de novas políticas e procedimentos relativos ao meio ambiente, reassentamentos, participação das populações afetadas nos projetos, acesso à informação e a educação de qualidade. Conjugadas com a abertura de uma nova linha de financiamento voltada para programas de alívio à pobreza, esses procedimentos são indicadores da tentativa do Banco Mundial de construir novas bases de legitimidade, atenuando as críticas aos programas de ajuste estrutural e protegendo-se das evidências da degradação ambiental e dos efeitos de suas políticas quanto ao aumento da desigualdade social.

De acordo com Siqueira (2001), apesar do sentido positivo dessas reformas, seu escopo não é apenas limitado como também a distância entre a retórica e a prática dessas mudanças ainda é gritante. Apesar da nova retórica do combate a pobreza, as reformas recentes não mudaram o eixo central das políticas na área social que continuam subordinadas a lógica do liberalismo econômico e se restringem ao financiamento de programas compensatórios, voltados para as camadas mais pobres da população, de forma a atenuar as tensões sociais geradas pelo ajuste.

As crescentes exigências no tocante à produtividade e competitividade, como resultado do processo de globalização, são desafios dos quais para o mercado empresarial, a educação é a chave principal. Da mesma maneira, na medida em que a educação e, portanto, a qualidade dos recursos humanos, passa a ser o fator estratégico fundamental para a criação de vantagens competitivas, a criação negociada desse ambiente educacional inovador é decisiva para o surgimento de uma sociedade crítica e atuante, diante dessa nova forma de manipulação da educação para a exploração do trabalho.

A inovação tecnológica e organizativa baseada no conhecimento, que baliza políticas assistenciais ou redistributivas, é a mesma que por meio da educação introduz novas formas de pensar e compreender a relação capital – trabalho, movendo a classe pobre a ampliar os espaços coletivos de defesa dos seus interesses. Desta forma responde aos interesses de

conservação e de mudança.

Nesse sentido pode se afirmar que, sendo as políticas educacionais uma fração das políticas sociais, respondem a essa dupla determinação. De modo específico, essas políticas resultam tanto das necessidades estruturais de produção e reprodução da força de trabalho com vista à viabilização de altas taxas de exploração, quanto da ampliação dos mecanismos de controle social das decisões estatais, em especial da consolidação dos níveis de participação alcançados pela população.

Evidencia-se, pois, que a dinâmica das políticas sociais do Estado capitalista se situa na contradição de duas ordens distintas e concomitantes: a crescente apropriação individual e privada dos frutos do trabalho social e a socialização da participação política de indivíduos ou grupos, dentro e fora dos aparelhos do poder.

A temática da avaliação ganha centralidade aí, no arcabouço técnico do que se convencionou chamar reforma administrativa do Estado brasileiro e no mesmo contexto em que emergem variados Institutos, Observatórios de Universidades e Organizações não Governamentais - ONGs<sup>3</sup>, voltados especificamente para monitorar e avaliar programas públicos e sociais.

A avaliação que até os anos setenta sustentava-se em princípios democráticos e pluralistas passou a exercer no contexto neoliberal o caráter contábil. Tornou-se uma ferramenta para informar e legitimar as medidas impopulares de corte orçamentário nos gastos sociais.

Do ponto de vista político, seria importante lembrar que a avaliação não é uma temática de ocupação restrita aos projetos hegemônicos do capital, pois os próprios governos ditos de esquerda - opositores a esse afastamento do Estado dos serviços sociais, à lógica desigual e excludente da reestruturação capitalista - tendem a vislumbrar o planejamento e a avaliação das políticas públicas como instrumentos essenciais de governo porque podem dimensionar qualitativa e quantitativamente a extensão dos problemas sociais. Ao tempo, também servem para proteger ações estruturais de médio e longo alcance; aliás, as ações de planejamento sempre fizeram parte das estratégias dos governos ditos socialistas.

Em síntese, é possível afirmar que, nas últimas décadas, as políticas sociais brasileiras sofreram uma série de transformações ocasionadas por mudanças nos planos econômico e

---

<sup>3</sup> O termo organizações não-governamentais passou a ser mais amplamente utilizado no Brasil a partir da Conferência Mundial das Organizações das Nações Unidas, conhecida como ECO-92, diferenciando-se das entidades comunitárias, filantrópicas e de auto-ajuda. De acordo com Oliveira (2001) a denominação ONG é originária do sistema ONU e foi incorporada pelo Banco Mundial para designar toda entidade que não pertença ao aparelho de Estado. Para Gohn (1997) as ONGs apresentam um aspecto em comum, o de se declararem uma sociedade sem fins lucrativos que possuem como objetivo lutar e/ou apoiar causas.

político-ideológico. No plano econômico, a implementação das políticas é determinada pela crise econômica e pelos impactos negativos no mercado de trabalho ocasionados pelo processo de reestruturação produtiva neoliberal em curso no país.

No plano político, esses novos condicionamentos do sistema de proteção social dizem respeito tanto à redução das funções sociais do Estado, quanto ao estabelecimento de uma nova relação Estado/mercado, fruto da hegemonia do ideário neoliberal nos planos governamentais e das diretrizes impostas pelos organismos internacionais de financiamento. Com isso, as várias demandas geradas pelo desemprego são endereçadas a programas sociais que não estão preparados para atendê-las. As conseqüências são a perda de eficácia dos programas, o enfraquecimento do sistema de direitos e a redução da complementaridade entre programas e áreas.

O presente estudo tem grande relevância porque, nesse contexto, aparece a avaliação das políticas como uma das estratégias técnicas de enfrentamento da crise fiscal e do déficit público que limitaram o financiamento dos programas sociais (OLIVEIRA, 2001). A razão técnica se transforma na razão universal, despolitizando as questões que coloca em jogo e exacerbando o pragmatismo, por meio de uma concepção imediatista dos processos que atravessam tais políticas. E um conjunto de práticas por vezes dissociadas, vai pouco a pouco conformando o novo discurso governamental sustentado no viés meritocrático que distingue a elite de sábios e os legitima na processualidade das políticas sociais, reiterando o oligarquismo característico da tradição sócio-política brasileira.

## **A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS: CONCEITOS E CRITÉRIOS PRESENTES NA LITERATURA ESPECIALIZADA.**

Dada a reflexão anterior, devem-se ressaltar os limites implícitos no estudo desse tema, - cujo conteúdo é fundamentalmente acadêmico - para limitar padrões valorativos para a avaliação de políticas. Tomando-se como referência, porém, as questões e os debates presentes na literatura especializada é possível construir um quadro de referência básico, a partir do qual seja possível explicitar algumas escolhas que orientam a análise aqui pretendida. Naturalmente, diante da complexidade e dinâmica do fenômeno social, os conceitos aqui apresentados não são estáticos e tomados como verdades absolutas.

Um balanço da literatura especializada sobre a avaliação de políticas educacionais, no contexto das reformas anteriormente apresentadas, têm demonstrado que esta é marcadamente quantitativa e limitadora da crítica sobre a realidade e do controle social. Esvaziada da

política, a avaliação tem se fechado na auto-reprodução do discurso competente (CHAUÍ, 1982); restrita a execução de manuais, esta avaliação não tem se prestado ao conhecimento institucional crítico e, portanto, a efetiva inovação das práticas.

Por isso, se desdobram em muitas pequenas organizações que criam suas próprias planilhas avaliativas sem estabelecer interface com os marcos teóricos e políticos de justiça em termos universais e particulares a sociedade brasileira (CHAUÍ, 1982).

Utilizando-se dos termos mais comuns para definir avaliação teríamos esta como um processo de análise e acompanhamento da implementação de políticas, subsidiando seu planejamento desde o diagnóstico até seus resultados, buscando orientar as tomadas de decisões. Sua função é garantir a regulação constante dos rumos a seguir em função dos objetivos e metas traçados (RUA, 2000; SILVA; MELO, 2000).

É bastante comum a idéia de a avaliação vir acompanhada do termo “qualitativa”. Quantidade e qualidade são partes integrantes e indissociáveis para se definir critérios de avaliação da qualidade, que por sua vez se distingue entre formal e política. A primeira ligada ao domínio tecnológico e a segunda voltada para a cidadania (DEMO, 1995). A qualidade política refere-se aos conteúdos históricos, inevitavelmente ideológicos, pautados em valores e compromissos, com consciência social crítica, capaz de revelar sujeitos autônomos.

Em outro artigo, Demo (1988), tendo como referência o paradigma da comunicação de Habermas, coloca a discutibilidade como critério essencial da cientificidade, que tem a ver com a avaliação, tanto no que diz respeito aos procedimentos que fazem parte de sua lógica intrínseca, quanto no que se refere à apreciação da sua qualidade.

Por tudo isso é difícil pensar numa avaliação de qualidade sem participação política efetiva. E, sem política que oriente projetos e anseios sociais, a tendência é o conservadorismo e a auto-referência na simples camada técnica, o que mobiliza um tipo de participação da sociedade que é passiva, sem controle social da administração pública. Situações diferenciadas de participação ativa se dão em conjunturas muito efêmeras e, grosso modo, as participações são para aceitação e para um “venham fazer comigo”.

Sob esse prisma, deslocam-se os conflitos do campo das políticas para o do método – o campo especializado; não da fala pública, mas da fala técnica, o que dificulta pensar em participação sem a existência de um espaço público aberto as falas plurais e a negociação. O tratamento contextualizado da técnica, como fenômeno sócio-histórico, passa por compreender a técnica de avaliação como expressão de uma totalidade social, de suas possibilidades e limites.

A Constituição Federal no seu artigo 37, quando estabelece a legalidade,

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como seus princípios, institui a participação do usuário na administração pública direta e indireta, tornando um direito as reclamações sobre a prestação de serviços, e o acesso a informações de atos do governo. No capítulo VII, específico sobre a administração pública, abriu-se formalmente a participação da sociedade nas políticas sociais e na avaliação de desempenho.

Até mesmo do ponto de vista normativo a avaliação de políticas deve ser compreendida como uma atividade que é afetada por forças políticas e que tem efeitos políticos, sejam elas públicas, sociais ou governamentais.

Em um contexto de redefinição das relações entre Estado e sociedade civil, reconhece-se como legítima a existência de um espaço ocupado por instituições situadas entre o mercado e o Estado, como as ONGs, associações e sindicatos que fazem a mediação pública entre coletivos de indivíduos organizados e as instituições do sistema governamental.

Chamo de público não exclusivamente o que é governamental, mas especialmente o que congrega interesses coletivos. A esfera pública é um espaço de interlocução de interesses heterogêneos, que envolve a organização da sociedade civil e a representação de interesses coletivos de grupos e classes diversas. É pública as formas de organização e representação que os grupos sociais encontram para dar unidade às suas propostas políticas, participando do processo de construção de uma esfera democrática.

A esfera pública é apontada por Habermas (1984) como ponto de encontro e local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade e os movimentos sociais, que se constituiriam nos atores que reagem a reificação e burocratização dos domínios de ação estruturados comunicativamente e em defesa da restauração das formas de solidariedade postas em risco pela racionalização sistêmica. Os movimentos sociais são vistos por Habermas (1984) como fatores dinâmicos na criação e expansão dos espaços públicos da sociedade civil.

No âmbito deste trabalho, a política pública é entendida como um fenômeno social e histórico que expressa os interesses de diversos sujeitos sociais, através do exercício do poder, baseado nos valores presentes na sociedade. Elas são estratégias promovidas para desenvolver um determinado modelo econômico e social em suas diversas áreas, cujas características resultam da correlação de forças dentro da própria sociedade. As políticas públicas compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação de valores envolvendo estratégias de agregação social (RUA, 2000).

A política governamental caracteriza-se pelo conjunto de programas elaborados no espaço restrito das instituições governamentais, configurada na interpretação feita pelos

gestores públicos dos interesses e necessidades da população. Quase nunca surge das demandas e pressões exercidas pela sociedade, e quase sempre está associada aos interesses de ordem econômica (PALMEIRA, 1996).

As políticas sociais caracterizam-se como um conjunto de medidas e programas que priorizam o atendimento às populações pobres, com o objetivo de diminuir as desigualdades sociais provocadas pelo mercado capitalista e sua política econômica. Segundo Palmeira (1996) visam resolver as necessidades vitais enquanto direitos básicos de cidadania. Em sua vertente assistencialista, tem caráter mais paliativo do que corretivo.

Nesse sentido, a política educacional enquanto vertente da política social é um direito básico e vital de qualquer pessoa. Seu conjunto de planos e programas deve ser capaz de fomentar o saber pensar como instrumento necessário à participação dos cidadãos no jogo de interesses e de poder, presentes nas relações sociais. Isso é possível se entendemos que a educação é, em linhas gerais, um processo de re-construção dinâmico e contínuo de saberes, experiências e valores que se traduzem como um ato de intervenção no mundo (FREIRE, 1996).

Participação política é um processo de educação cidadã e é nesse sentido que pensamos ser os conflitos e contradições os elementos que fomentam a participação do cidadão no cotidiano. A participação popular nas avaliações de políticas educacionais implica na consideração de vários elementos constituintes do contexto histórico - social, como o caráter do público, isto é, que contenha os interesses de todos; o caráter democrático, como acesso às informações, fortalecimento das organizações de representação popular, inserção nas decisões e no poder, respeito ao pluralismo; o caráter ético, que estimula a transparência na administração pública, contemplando os valores democráticos e assegurando, assim, responsabilidades e regras para o comprometimento individual e coletivo.

Segundo Guba e Lincoln (1990), a trajetória histórica dos processos de avaliação, passou de um primeiro estágio, centrado na medida das políticas, para a focalização das formas de atingir os resultados, evoluindo para um julgamento das intervenções e, finalmente, tendendo a constituir um processo de negociação entre os atores envolvidos na intervenção a ser avaliada.

O debate sobre a avaliação da atuação do setor público tem se difundido bastante nos últimos anos, a partir da crise que atinge o modelo de políticas redistributivas predominantes, mas também e talvez principalmente por conta da crise de legitimidade, que confronta os resultados da ação do poder público com a propalada eficiência do setor privado (CONSTRANDRIOPOULOS, 1997).

Os valores da eficácia e da eficiência, transportados da iniciativa privada para a gestão pública, estão marcados por esse debate, cabendo à avaliação de políticas um papel bastante crítico, em que se busca mostrar os limites da ação do poder público na provisão de bem-estar. Por outro lado, nos anos recentes, a emergência e crescente legitimidade da ideologia neoliberal recoloca os termos da questão, questionando a capacidade do Estado como instrumento eficiente para a alocação de recursos, o que também tem influenciado as iniciativas relativas ao campo da avaliação de políticas.

### **CONSTRUINDO UM CONCEITO DE AVALIAÇÃO PÚBLICA.**

Como tudo que é humano está mergulhado em valores, e como tudo que é social tem necessariamente um sentido político - e este é o caso da educação - a avaliação nesta área do conhecimento deve ser vista como uma questão pública, não apenas técnica. Não como uma operação para equacionar tecnicamente as divergências, abafar os conflitos, homogeneizar os interesses, camuflar as desigualdades. Ao contrário, a qualidade da avaliação se dá pela sua contribuição ao debate crítico, informando-o e melhorando - o.

A avaliação pública consiste em atribuir valor às políticas, às suas conseqüências, ao aparato institucional em que as mesmas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Assumir plenamente essa premissa implica em desenvolver um trabalho avaliativo em que não apenas se toma como objeto a capacidade das ações desenvolvidas pelo poder público atingirem seus objetivos, como se coloca em questão os próprios objetivos dessas ações e os seus mecanismos de implementação. O problema é que, para desenvolver essa avaliação política, é necessário estabelecer critérios de avaliação, baseados em alguma concepção de bem-estar (em relação aos resultados) e de cidadania (em relação aos processos de formulação e implementação).

A avaliação pública se coloca, então, como a “análise e elucidação do critério ou de critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). Razões relevantes, no sentido em que contribuam para um aumento ou uma melhor distribuição de bem-estar e cidadania.

O problema retorna, no entanto, pela dificuldade em se discernirem os consensos sociais possíveis, na medida em que, como é demonstrado amplamente pela literatura da Ciência Política, que a ação do poder público é objeto de interesses e necessidades conflituosos entre os diferentes grupos sociais. A avaliação pública pressuporia assim, em algum nível, o debate

público como instância de determinação das normas e valores consensuais e aproximados pelos vários setores sociais atingidos pela política.

Deixando de lado, por enquanto, o problema (espinhoso) de estabelecimento de um quadro de valores a ser seguido como critério avaliativo, cabe ressaltar que, para que se possa desenvolver uma avaliação política, no sentido acima, é preciso, então, conhecer os objetivos que essas políticas pretendam atingir.

Verifica-se que um dos problemas recorrentes da avaliação de políticas, em seu aspecto mais instrumental, refere-se à utilização de critérios puramente econômicos nas avaliações de eficiência. Esses critérios são, em geral, problemáticos e polêmicos, sendo importante considerar-se não apenas custos econômicos e administrativos *strictu sensu*, mas também custos e benefícios políticos. Distingue-se, nesse sentido, a eficiência instrumental, “definida pela relação estrita entre custos econômicos e benefícios que são em geral tangíveis e divisíveis” e eficiência política “definida pela relação entre os ‘custos’ sociais e políticos e os benefícios dele decorrentes” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO 1986). A introdução da dimensão política complexifica a avaliação e introduz uma “subjetividade” que pode certamente complementar a eficiência instrumental.

Alguns entraves na prática avaliativa têm sido:

- As aplicações convencionais dos processos de monitoramento e avaliação têm se realizado de tal maneira que os avaliadores externos assumem o aspecto de fiscalização, auditoria ou controle, cujos resultados não costumam ser utilizados no processo decisório e gerencial;
- A sensibilidade dos problemas sociais a múltiplas variáveis faz com que a seleção de estratégias para seu enfrentamento se baseie em hipóteses de relações causais. É particularmente difícil atribuir, através da avaliação, as mudanças observadas devido a uma intervenção específica operada sobre um problema, até porque, freqüentemente, os efeitos de algumas intervenções só se evidenciam no longo prazo.
- A não superação da brecha entre o “quantitativo” e o “qualitativo” na definição das metas e objetivos e na própria avaliação, não geram complementariedade e sinergia entre eles;

As avaliações se produzem em determinadas situações concretas, pautadas num quadro de valores sociais e éticos que orientam as nossas escolhas. As definições de avaliação são muitas, mas em quase todas a atribuição de valor é uma característica constante e é por meio dela que os indivíduos são reconhecidos como sujeitos portadores de um papel social.

Quando o objeto da avaliação é a mensuração dos produtos, outros são os valores, como a crença numa suposta neutralidade e independência dos produtos em relação aos processos que os produziram ou, a presunção de que o domínio de alguns saberes especializados possa substituir a complexidade das relações humanas. É nesse sentido que a orientação tecnicista produz despolitização.

A avaliação que se restringe a medir quantidades e comparar programas não levando em conta sua diversidade, as condições específicas, sua história, seus valores, torna-se parcialmente útil para os administradores e para os responsáveis pela execução das políticas educacionais. Apresenta-se como técnica e despolitizada, mas despolitizante que é, desempenha um importante papel político de organizador da estrutura social, e de hierarquizador das relações, pretensamente neutro e justo. Sua função mobilizadora é praticamente nula.

Não posso negar a necessidade de indicadores e parâmetros para a avaliação em sua face classificatória, comparativa e escalonadora. Mas esta é apenas uma face da avaliação que independente de ser ou não a face predominante, responde a algum tipo de interesse, pautado em determinados valores e construído politicamente.

Balizada prioritariamente por orientação ético-política, implica numa avaliação que desconstrói, descreve, reflete, critica e organiza-se para melhorar as políticas ao mesmo tempo transformando as relações entre indivíduos e grupos. O avaliador em seu processo de avaliação termina por avaliar a si próprio, pois se entende parte da política como um todo.

A avaliação pública é uma construção contínua que tem como sujeito a sociedade através (ou não) de seus representantes institucionais, em que pese suas divisões e a pluralidade de visões e práticas. O fundamental a ser compreendido é que essa avaliação não deve ser um instrumento de mercado ou da política dos rendimentos, mas um processo voltado para a promoção da qualidade social que implica, além de critérios da cientificidade, os valores do diálogo, participação e cidadania ativa enquanto dimensões públicas da vida humana.

A avaliação pública deve ser uma construção coletiva de questionamentos, é um por em movimento um conjunto articulado de estudos, reflexões, vivências e juízos de valor que tenham alguma força de transformação qualitativa das políticas e de seu contexto, melhorando seus processos e relações sociais.

## REFERÊNCIAS

- BIANCHETTI, Roberto. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1999.
- BOBBIO, Norberto. O significado da política. In: **O que é política**. Curso: A Necessidade da Política I. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1988.
- BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de política**. Brasília: UNB, 1986.
- CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 3. ed. São Paulo: Moderna, 1982.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p.
- \_\_\_\_\_. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: UNESP, 2001.
- DAHL, R. **Análise política moderna**. Brasília: UNB, 1981.
- DEMO, Pedro. **Avaliação Qualitativa**. São Paulo: Cortez, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Metodologia científica**: em ciências sociais. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Politicidade**: razão humana. Campinas: Papirus, 2002.
- FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A. M. B. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Cadernos IDESP**, São Paulo, n. 15, 1986.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- GOHN, Maria da Glória. **Os sem-terra, ongs e cidadania**: a sociedade civil brasileira na era da globalização. São Paulo: Cortez, 1997.
- HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. In: **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- MELDOLESI, N. S. Avaliação das políticas públicas na França. **Revista do Serviço Público**, São Paulo, v. 120, n. 1, 1996.
- NETTO, J.P. Transformações societárias e serviço social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 50, 1996.
- NOGUEIRA, Vera M.R. e SIMIONATTO, I. Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 66, 2001.
- OFFE, Claus. A democracia contra o Estado do bem-estar. In: **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- OLIVEIRA, Anna C.; HADDAD, Sérgio. As organizações da sociedade civil e as ongs de

educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 112, 2001.

OLIVEIRA, Francisco. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

PALMEIRA, Maria José de O. Natureza e conteúdo das políticas públicas na atualidade: notas introdutórias. **Revista da FAEEBA**, Salvador, ano 5, n. 6, 1996.

PERRY, Anderson. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (org.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 2000.

RUA, Maria das Graças. **Avaliação de políticas e programas: notas introdutórias**. Mimeo. 2000.

SILVA, P.L.B.; MELO, M.A.B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP**, São Paulo, n. 48, 2000.

SIQUEIRA, Ângela de Carvalho. **O novo discurso do Banco Mundial e o seu mais recente documento de política educacional**. Disponível em:  
<http://www.anped.org.br/24/T0552423529049.doc>. Acesso em: 15 de agosto de 2001.

VIEIRA, Evaldo A. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 53, 1997.