

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS FILOSÓFICOS E EPISTEMOLÓGICOS

Eixo-temático: Avaliação e Gestão Educacional(E4)

Andreliza Cristina de SOUZA – UFSCar (andrelizacsouza@gmail.com)
Mary Ângela Teixeira BRANDALISE – UEPG (marybrandalise@uol.com.br)

Resumo:

As pesquisas em educação devem buscar o aperfeiçoamento do fenômeno educativo, suas instituições, sua estrutura, suas políticas e seus resultados, para construção de uma sociedade mais democrática, mais igualitária e mais justa. O presente trabalho, fruto de uma pesquisa que compôs uma dissertação de mestrado, objetiva compreender a trajetória histórica e epistemológica da avaliação enquanto área do conhecimento, numa perspectiva democrática e emancipatória. Para tanto serve-se de conceitos sobre avaliação de políticas públicas e avaliação educacional, abordando uma perspectiva sociológica do conhecimento. Os debates sobre avaliação e avaliação de política pública estão permeados pelos estudos de Dias Sobrinho (2004; 2004) e de Arretche (2001; 2007), e a avaliação da política de cotas, foco da pesquisa original, nesta investigação foi abordada sociologicamente segundo as proposições de Afonso (2009). O estudo da avaliação de políticas públicas revela a necessidade de processos avaliativos durante a vida de uma dada política, de forma a acompanhar sua implantação e implementação. Os autores enfatizam que uma avaliação deve relacionar os resultados obtidos relacionados com os resultados esperados por seus formuladores. Contudo, conforme o referencial utilizado é necessário superar essa concepção ingênua de avaliação, pois a implementação modifica as políticas públicas. É justamente esse movimento de ir e vir, começar e recomeçar, que atribui vida às políticas e que deve ser considerado nos processos de acompanhamento e avaliação. Percebe-se que as discussões propostas oferecem elementos para que este campo seja compreendido em uma perspectiva de totalidade e universalidade, superando as relações avaliativas hierárquicas e reprodutivas, que pouco contribuem para o crescimento da área.

Palavras-chave: Avaliação. Políticas públicas. Sociologia da avaliação.

Introdução

A avaliação de políticas públicas é um campo de estudos que vem crescendo atualmente. Novas pesquisas fortalecem este como um tema de fundamental importância para a melhoria dos processos sociais. Contudo, a área exige produções que reforcem o significado da avaliação numa perspectiva política, democrática e emancipatória. Nesse sentido, este ensaio objetiva oferecer subsídios para que novos pesquisadores compreendam a trajetória da avaliação de políticas públicas como instrumento político numa perspectiva sociológica do conhecimento.

SOUZA, A. C., BRANDALISE, M. A. T. Avaliação de políticas públicas: conceitos filosóficos e epistemológicos. *Anais do II Congresso Nacional de Avaliação em Educação: II CONAVE*. Bauru: CECMCA/UNESP, 2014, pp. 1 - 14. (ISBN:)

Este trabalho contribui com os debates atuais fazendo uma retomada sobre os conceitos filosóficos e epistemológicos que alicerçam a área da avaliação e está dividido em quatro partes, sendo que na primeira são trazidos os pressupostos filosóficos e epistemológicos da avaliação como campo de estudo, bem como discussões sobre avaliação política e como instrumento político e da sociologia da avaliação. Na segunda parte são abordados os aspectos históricos da avaliação. Em seguida a avaliação é contemplada na perspectiva da avaliação de políticas públicas. Por fim, são tecidas as considerações finais. Pretende-se com este debate ampliar a compreensão do campo da avaliação de políticas públicas como de essencial importância para elevação das condições de vida e educação da população diretamente atingida por estas mesmas políticas.

Avaliação: pressupostos filosóficos e epistemológicos

As discussões sobre a importância da avaliação vêm se intensificando nas últimas duas décadas. Pesquisadores e intelectuais destacam a relevância do tema como instrumento de melhoria dos processos educacionais e sociais. Leite (2005) justifica que a avaliação possibilita o reconhecimento das fragilidades existentes, permitindo uma retomada dos objetivos iniciais e novas definições no processo de gestão. A autora explica que é impossível realizar um ato avaliativo sem considerar pressupostos de ordem filosófica e as concepções de homem, de mundo e de sociedade que acompanham este ato.

Com o crescimento do campo da avaliação, principalmente no que tange à sua complexidade e inserção nos campos político e social, ficam claras as contradições existentes, principalmente quando essas contradições não são meramente epistemológicas, mas que resultam de distintas concepções de mundo. Neste sentido, a avaliação passa a requerer postura mais democrática e instrumentos inovadores, com metodologias adequadas para sua realização.

Para Gadotti (2005) a avaliação é por natureza uma *questão política*, pois seria ingênuo acreditar na avaliação somente enquanto processo técnico. “Avaliar pode constituir um exercício autoritário do poder de julgar ou, ao contrário, pode constituir um processo e um projeto em que avaliador e avaliado buscam e sofrem uma mudança qualitativa” (GADOTTI, 2005, p. ix). É nesta segunda postura que a avaliação pode se

SOUZA, A. C., BRANDALISE, M. A. T. Avaliação de políticas públicas: conceitos filosóficos e epistemológicos. *Anais do II Congresso Nacional de Avaliação em Educação: II CONAVE*. Bauru: CECMCA/UNESP, 2014, pp. 1 - 14. (ISBN:)

tornar uma avaliação emancipadora, ou na expressão do próprio autor *concepção dialética da avaliação*.

Para Dias Sobrinho (2004, p. 706) a avaliação tem o importante papel de *instrumento político*, e deve ser compreendido em todas as suas dimensões, “tão importante é o papel da avaliação do ponto de vista político e tão eficiente é ela para modelar sistemas e garantir determinadas práticas e ideologias que nenhum Estado moderno deixa de praticá-la de modo amplo, consistente e organizado”.

Fernandes (2010) alerta que a avaliação não é um ato neutro, uma vez que sendo prática social carrega consigo questões éticas, políticas e sociais. Dias Sobrinho (2003) contribui nessa direção, destacando que uma vez que ela produz efeitos, não é inocente e não promove resultados absolutos e inquestionáveis, que não se pode escolher qualquer avaliação afirmando ser indiferente fazê-la ou não. “Se a avaliação fosse isenta de valores, fosse mero instrumento técnico, não produziria contradições e, portanto, não se transformaria em campo de disputas acirradas – o que, aliás, ocorre com qualquer ação ou fato social” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 92). Para o autor a avaliação é parte fundamental dos contextos humanos e sociais, mergulhados em ideologias, valores, jogos de interesses e disputas de poder. Ele ainda afirma que a avaliação tem enorme relevância social, seja pelos efeitos que produz ou pelo papel fundamental que exerce, servindo de base para decisões que influenciam a vida das pessoas.

Nesse sentido, os efeitos políticos da avaliação ultrapassam as dimensões individuais e estão alicerçadas a metas sociais e econômicas. Demandam do Estado, do mercado e outros setores da sociedade. Vale ressaltar que a avaliação muitas vezes pode ser utilizada como um mecanismo, ligada a outros mais, com fim de obter, manter ou ampliar a hegemonia (DIAS SOBRINHO, 2003).

Considerando a relação direta da avaliação com os processos sociais e de mudança social, Afonso (2009) sugere que essa relação pode ser objeto de estudo da sociologia da avaliação, inserida na sociologia da educação. Lüdke (1994) explica que até recentemente a avaliação não havia recebido um tratamento dentro de uma perspectiva sociológica o que, segundo a autora, pode permitir a produção de um conhecimento mais adequado sobre os mecanismos delicados que a avaliação envolve. A autora afirma que, finalmente, nos últimos anos, os sociólogos começaram a perceber a necessidade em conhecer melhor o fenômeno da avaliação, o que permite conhecer os processos educativos e suas possibilidades.

SOUZA, A. C., BRANDALISE, M. A. T. Avaliação de políticas públicas: conceitos filosóficos e epistemológicos. *Anais do II Congresso Nacional de Avaliação em Educação: II CONAVE*. Bauru: CECEMCA/UNESP, 2014, pp. 1 - 14. (ISBN:)

Afonso (2009, p. 15) explica que no campo da sociologia da educação existem duas formas para abordar a questão da avaliação. A primeira refere-se a um “[...] conjunto de referências e análises sobre avaliação, dispersas e fragmentadas em trabalhos cujo objeto genérico é a educação escolar [...]” que o autor designa de sociologia implícita da avaliação; a segunda, chamada pelo autor de sociologia explícita da avaliação, “[...] o resultado de diversos esforços teóricos e empíricos, intencionalmente estruturados em torno da avaliação enquanto objeto (exclusivo ou central) de investigação”.

Afonso (2009) lembra que a constituição de um campo específico para se pensar a avaliação não implica na constituição de outra sociologia, separada da sociologia da educação, mas que este novo espaço surge com o objetivo de dar visibilidade à avaliação no interior da sociologia da educação.

Patrícia Broadfoot (apud AFONSO, 2009), considerada uma das pioneiras na análise sociológica da avaliação, diz que avaliação evidencia a relação existente entre a educação e a sociedade, pois é a avaliação que realiza a comunicação entre as duas. A autora defende que a avaliação não inclui somente as práticas avaliativas escolares, mas outros modelos de avaliação, como por exemplo, a avaliação de políticas públicas.

Nesta análise, fica claro que as práticas avaliativas giram em torno da manutenção dos poderes vigentes. Afonso (2009) explica, então, que não são apenas as práticas avaliativas escolares e suas consequências (sociais, educacionais, éticas, políticas, etc) que compõem o interesse da sociologia da avaliação, mas também modelos de responsabilização mais amplos, que podem envolver outras instâncias como agências privadas e o Estado.

Dias Sobrinho (2003, p. 27) mostra que a avaliação se assume como uma política, possuidora de sentido ético, com interesse público e que “[...] se desenvolve no interior das dinâmicas contraditórias da vida social. A ética, sendo a fundadora do sujeito, assegura também a subjetividade do outro; reconhece a alteridade; realiza-se, portanto, num meio social e intersubjetivo”.

Ao contemplar a avaliação enquanto construção social e compreendendo-a numa perspectiva sociológica torna-se importante considerar sua prática social ao longo da história. É fundamental, para o estudo sociológico da avaliação, compreender sua trajetória e evolução, como requisitos essenciais nas pesquisas em avaliação de maneira consciente e fundamentada.

SOUZA, A. C., BRANDALISE, M. A. T. Avaliação de políticas públicas: conceitos filosóficos e epistemológicos. *Anais do II Congresso Nacional de Avaliação em Educação: II CONAVE*. Bauru: CECEMCA/UNESP, 2014, pp. 1 - 14. (ISBN:)

O estudo da avaliação revela a necessidade de processos avaliativos politicamente conscientes e historicamente situados. É de fundamental importância que avaliações ocorram ancoradas em rigorosidade metodológica para que haja mais que o acompanhamento, mas que haja o exercício da democracia.

Para que este modelo de avaliação se efetive, é preciso reinventar articulações para reconstruir caminhos que permitam combinar a presença do Estado e da comunidade nas avaliações. Embora indispensável esta questão não é devidamente discutida. Nesse sentido, a comunidade se caracteriza como lugar de construção de relações e indispensável para que a avaliação assuma seu caráter social de agente democrático, transformador e de superação.

Aspectos históricos em avaliação: evoluções e tendências

Ao longo dos anos as concepções sobre avaliação evoluíram, ficaram mais complexas e sofisticadas. Isso porque enquanto prática social não é possível dissociar a avaliação dos contextos históricos e sociais na qual ela está inserida. A evolução do conceito e das práticas de avaliação para Guba e Lincoln (1989, apud BRANDALISE, 2007) pode ser expressa em quatro etapas que os autores denominam de *gerações em avaliação*. Na primeira geração a avaliação era tida como medida, onde avaliar e medir são sinônimos. Neste período, a preocupação da avaliação era medir, quantificar, classificar, certificar, selecionar. Os autores afirmam que no campo da educação a preocupação era a elaboração de instrumentos capazes de medir rigorosamente as aprendizagens.

Essa concepção foi influenciada pela necessidade das ciências sociais em medir as aptidões humanas e a economia em tornar a produção o mais eficaz possível, através de métodos de gestão, o que levou a educação a ser comparada com organizações empresariais. Tais características ainda têm forte influência nas políticas públicas de avaliação e nas avaliações educacionais, porque instituições e estudantes são submetidos a testes classificatórios e certificados segundo seu resultado quantitativo.

Na segunda geração percebeu-se a limitação da avaliação somente enquanto medida. Passou-se a considerar outros fatores do processo, não eliminando a medida como parte do processo avaliativo. Este período foi marcado por Ralph Tyler, que se referia-se à necessidade da formulação de objetivos para a avaliação. Nesse contexto, os

SOUZA, A. C., BRANDALISE, M. A. T. Avaliação de políticas públicas: conceitos filosóficos e epistemológicos. *Anais do II Congresso Nacional de Avaliação em Educação: II CONAVE*. Bauru: CECEMCA/UNESP, 2014, pp. 1 - 14. (ISBN:)

testes e medidas são utilizados como um instrumento para a avaliação, sendo que esta deve centrar-se nos objetivos, nos pontos fortes e fracos do que está sendo avaliado.

As limitações desse modelo avaliativo são apontadas na terceira geração da avaliação. Os objetivos, importantes elementos propostos por Tyler, não eram apresentados *a priori*, o que dificultava os resultados, pois avaliadores não sabiam exatamente qual resultado esperar. Dessa forma, os avaliadores passaram a desempenhar o papel de juízes. Percebe-se uma ampliação na concepção de avaliação, pois ela considera aspectos não contemplados nas concepções anteriores de avaliação.

Rompendo com as concepções anteriores, Guba e Lincoln propõem uma quarta geração, na qual a avaliação é tomada como construção social. “Emerge, assim, um novo conceito de avaliação cuja finalidade e conduzir discursos consensuais sobre o objeto de avaliação, originando a geração da avaliação como negociação e construção, na qual os avaliados são co-autores de sua avaliação” (BRANDALISE, 2007, p. 60).

Segundo essa classificação é possível perceber que a avaliação não pode ser dissociada do contexto social na qual está inserida e pela qual é influenciada e exerce influências. O que remete a refletir sobre a avaliação considerando as concepções subjacentes ao fenômeno avaliativo.

As abordagens de avaliação estão ancoradas em pressupostos distintos, tais diferenças de concepção dos autores influenciaram as práticas avaliativas e o desenvolvimento teórico da avaliação. Fernandes (2010) aponta que a evolução das abordagens avaliativas tem acompanhado a evolução das ciências sociais e educacionais, especialmente no tocante às bases epistemológicas, ontológicas e metodológicas, o que outorga à avaliação abordagens inspiradas em pressupostos racionalistas/técnicos ou empírico-racionalistas e ainda perspectivas críticas ou sociocríticas.

O enfoque *positivista, racionalista ou tradicional* é um paradigma que afirma que o conhecimento se baseia nos fenômenos naturais e em suas propriedades e relações tal como verificados pelas ciências empíricas. Em termos simples, o positivismo afirma também que a realidade existe independentemente daqueles que a percebem (BRANDALISE, 2007).

Para Dias Sobrinho (2003) o enfoque empirista-objetivista oferece sustentação para avaliações voltadas para o controle fiscal e hierarquização de sistemas, priorizando a economia. Isso acontece porque o arsenal técnico legitima esse enfoque avaliativo. Os

SOUZA, A. C., BRANDALISE, M. A. T. Avaliação de políticas públicas: conceitos filosóficos e epistemológicos. *Anais do II Congresso Nacional de Avaliação em Educação: II CONAVE*. Bauru: CECEMCA/UNESP, 2014, pp. 1 - 14. (ISBN:)

exames, testes, escalas de atitude e questionários estão ancorados nesse enfoque e seus agentes, geralmente com influência política, estão vinculados a instâncias governamentais, principais interessadas nos resultados das avaliações realizadas.

Segundo o autor, durante muitos anos esta abordagem tinha seus objetivos *a priori*, mas nas últimas décadas houve um deslocamento da atenção, dos objetivos para os instrumentos, o que não significa que os objetivos foram deixados de lado, ao contrário, estes receberam nova nomenclatura (competências, habilidades, parâmetros, etc) e são hoje muito aceitos pelo Estado.

Worthen, Sanders e Fitzpatrick(2004), enfatizam que parte expressiva das pessoas que assumiram a função de avaliadores nos últimos cinquenta anos foram treinadas para a função, o que culminou na aceitação da tradição experimental para a avaliação. Embora alguns autores tenham alertado sobre a não viabilidade desse modelo para avaliação, a elegância e precisão experimental do modelo levou a maioria dos avaliadores a utilizá-lo, considerando-o ideal. Contudo, a insatisfação com as limitações do quantitativo nos processos avaliativos levou alguns avaliadores em busca de alternativas. “Os avaliadores passaram a adotar cada vez mais as formas subjetivas do saber, os valores pluralistas e os métodos qualitativos antes considerados ‘anticientíficos’ por muitos” (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 116).

Na busca por novas formas de avaliação surge o enfoque *naturalista, dialético-crítico ou qualitativo* que expressa a valorização dos processos, visando a melhoria do desempenho da organização, numa perspectiva formativa. É um paradigma que afirma que o saber é construído pelas pessoas e que as realidades não existem objetivamente, pois não existe realidade alguma exceto aquela criada pelas pessoas. A realidade é socialmente construída pelo indivíduo e pela definição coletiva da situação percebida.

Dias Sobrinho (2003, p. 34) explica que os avaliadores precisam expressar sensibilidade e capacidade de resposta ao que interessa aos destinatários. “Trata-se de uma abordagem voltada para atender os propósitos, julgamentos e inquietações dos participantes, procurando responder à multiplicidade de indagações que surgem ao longo do processo”, o que reclama procedimentos metodológicos adaptados às necessidades de cada caso.

O autor lembra que este enfoque é defendido também por MacDonald, que o chama de *avaliação democrática*, pois reconhece o pluralismo de valores e que

SOUZA, A. C., BRANDALISE, M. A. T. Avaliação de políticas públicas: conceitos filosóficos e epistemológicos. *Anais do II Congresso Nacional de Avaliação em Educação: II CONAVE*. Bauru: CECEMCA/UNESP, 2014, pp. 1 - 14. (ISBN:)

representa um conjunto de interesses. Este enfoque parte do princípio de que a participação de todos os envolvidos é fundamental.

Na perspectiva da avaliação democrática a avaliação não está centrada nos instrumentos, mas sim nas experiências e na socialização. Está ligada ao contexto maior e seus resultados são interpretados dentro desse mesmo contexto. A principal preocupação é com a validade interna dos resultados e não com sua apresentação à comunidade externa. Esse modelo de avaliação acontece no meio natural de forma a valorizar as experiências trazidas pelas pessoas envolvidas e utilizando sua linguagem e categorias cotidianas (DIAS SOBRINHO, 2003). Isso garante maior ênfase nos aspectos qualitativos do que nos quantitativos. “Avaliação qualitativa é política, é participativa, porque fazemos qualidade coincidir com participação, em seu núcleo mais central” (DEMO, 1995, p. 244).

Para a melhoria e aperfeiçoamento de políticas, programas, projetos ou serviços é fundamental a participação ativa dos envolvidos, valorizando os processos de autoavaliação combinados com as avaliações externas. As avaliações, nessa perspectiva, requerem a relação entre os sujeitos, baseadas em princípios de responsabilidade, na experiência desses sujeitos concretos e nos processos de socialização.

Nesse contexto, a negociação assume seu valor, pois a avaliação democrática deve identificar os distintos interesses, criando vínculo moral e comprometimento com os procedimentos e aceitação dos efeitos que a avaliação realizada trará. A avaliação democrática, ao levar em consideração as peculiaridades próprias de cada indivíduo, “[...] constitui o seu universo de referência, que basicamente são todos os membros de uma instituição educacional ou os afetados pelos programas que estão sendo avaliados” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 126).

A avaliação está inserida na problemática das relações sociais e é a complexidade do todo que faz com que a avaliação seja influenciada e influencie a sociedade. Um fenômeno que abre caminhos para perspectivas ainda não pensadas, ou confirma intuições, rumo a excelência. Um processo eminentemente político e social.

Avaliação de políticas públicas: aspectos e conceitos

A avaliação de políticas públicas é um campo emergente nas pesquisas científicas, em áreas como educação e ciências sociais. A literatura começa a ser ampliada e as experiências avaliativas vêm crescendo ao longo dos anos. A avaliação de

SOUZA, A. C., BRANDALISE, M. A. T. Avaliação de políticas públicas: conceitos filosóficos e epistemológicos. *Anais do II Congresso Nacional de Avaliação em Educação: II CONAVE*. Bauru: CECEMCA/UNESP, 2014, pp. 1 - 14. (ISBN:)

políticas públicas ocorre fortemente ancorada em um conjunto de valores, ideologias e concepções políticas partilhadas pelos avaliadores, o que caracteriza um processo avaliativo dentro de um sistema político.

Figueiredo e Figueiredo(1986) consideram fundamental para uma prática avaliativa consciente uma avaliação política, ou seja, contemplar os aspectos essenciais a uma etapa preliminar e preparatória para a avaliação de políticas. Os autores chamam a atenção para a avaliação política com o objetivo de esclarecer que este é o critério específico que deve permear a avaliação de uma política. Arretche(2007) explica que a avaliação política pode destacar o caráter político do processo que influenciou as decisões de adoção de uma política ou os valores e critérios inidentificáveis desta mesma política.

Uma avaliação política pode permitir, por exemplo, esclarecer os motivos reais que levaram instituições e governos a dotar determinadas políticas, além dos discursos políticos. “A avaliação adquire importância na medida em que permite aos indivíduos envolvidos conhecerem as limitações com as quais trabalham, bem como sugere um marco de identificação com os ideais buscados na construção da Universidade e sociedade utópicas” (BELLONI, 1988a, apud BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2001, p. 22).

Fagundes e Moura (2009) destacam que a avaliação de políticas públicas implica considerar que a avaliação é produto do conhecimento humano, por isso sua utilização deve ser coerente na busca de transformações na implantação e implementação de políticas públicas. A avaliação, segundo as autoras, como ferramenta para identificar e tratar os problemas sociais juntamente com o aprimoramento dos métodos científicos e no presente século tem relação direta com a evolução política, econômica e social.

Draibe(2001) descreve Quanto à natureza da avaliação de políticas públicas, a autora distingue entre avaliação de resultados e avaliação de processo, sendo que a avaliação de resultados busca descobrir o *quanto* e a *qualidade* com que determinada política está atingindo seus objetivos. As avaliações de processo, por sua vez, têm como foco o desenvolvimento de uma determinada política, buscando identificar os fatores que potencializam ou inviabilizam o alcance dos objetivos inicialmente propostos. A autora explica que na avaliação de resultados ainda é possível fazer uma distinção mais apropriada para aferir os níveis de realização, que denomina de *resultados propriamente ditos, impactos e efeitos*.

SOUZA, A. C., BRANDALISE, M. A. T. Avaliação de políticas públicas: conceitos filosóficos e epistemológicos. *Anais do II Congresso Nacional de Avaliação em Educação: II CONAVE*. Bauru: CECEMCA/UNESP, 2014, pp. 1 - 14. (ISBN:)

Os indicadores de impacto ou as avaliações de impacto medem as mudanças que a política objetiva. “[...] os indicadores de impactos devem ser capazes de medir os efeitos líquidos do programa – e somente do programa – sobre a população alvo” (DRAIBE, 2001, p. 22). Uma possibilidade para isso é fazer comparação do tipo ‘antes e depois’, o que exigirá uma avaliação *ex ante* da política ou programa. A autora destaca que avaliações desse tipo são difíceis de execução principalmente com políticas contínuas e universais, como é o caso da educação.

Belloni, Magalhães e Sousa (2001, p. 9) explicam que “a avaliação institucional e políticas públicas torna-se mais relevante quando pode oferecer informações não apenas sobre *impacto*, mas sobre *resultados* ou consequências mais amplas e difusas das ações desenvolvidas”. Para as autoras, a avaliação deve contemplar todas as fases da política, ou seja, a formulação, a implementação e os resultados. Os efeitos referem-se a alterações, esperadas ou não, provocadas pela política ou programa e que afetam, além dos grupos alvo, instituições, outras organizações e o meio social que participam da implementação, direta e indiretamente.

A avaliação de processos, assim como a avaliação de resultados, também abarca características próprias. Draibe (2001) defende que as políticas têm ‘corpo e alma’, porque são elaboradas, destinadas, gerenciadas, implementadas e avaliadas por pessoas e são essas mesmas pessoas que, nesses processos, impõe seus valores e interesses, nem sempre consensuais, “ao contrário, o campo onde florescem as políticas e programas pode ser pensado com um campo de força, de embates, de conflitos que se sucedem e se ‘resolvem’ ao longo do tempo” (DRAIBE, 2001, p. 26). Dessa forma, as avaliações de processo serão mais completas ao considerar a utilização de modelos de análise que capturem os interesses e conflitos que movem as políticas.

Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), uma mesma política pode gerar *impactos objetivos* (mudanças quantitativas nas condições de vida da população), *impactos subjetivos* (transformação no ‘estado de espírito’ da população) e *impactos substantivos* (mudanças qualitativas nas condições de vida da população). “[...] as pesquisas de avaliação de impactos de políticas ou programas podem ou não contemplar essas três dimensões de mudança” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 116), o que depende dos objetivos da política em questão.

Os efeitos gerados por uma política podem ser agrupados em duas dimensões: social e institucional. Por efetividade social Draibe (2001, p. 37) entende “[...] a

SOUZA, A. C., BRANDALISE, M. A. T. Avaliação de políticas públicas: conceitos filosóficos e epistemológicos. *Anais do II Congresso Nacional de Avaliação em Educação: II CONAVE*. Bauru: CECEMCA/UNESP, 2014, pp. 1 - 14. (ISBN:)

capacidade do programa em afetar o capital social do meio em que se realiza [...]. O conceito remete também aos níveis de adesão e satisfação dos agentes implementadores e da população alvo”. A autora remete o conceito de efetividade institucional ao grau em que uma política pode afetar as instituições e organizações envolvidas na sua implementação.

Arretche(2001) lembra que os manuais ensinam a realizar uma avaliação da eficácia, da eficiência e da efetividade considerando sempre os objetivos estabelecidos pelo próprio programa e por seus formuladores, pois uma avaliação que não contempla objetivos traçados inicialmente não pode gerar resultados verdadeiros.

Toda política tem dois aspectos que podem ser separados para fins de avaliação, sendo eles os objetivos e as estratégias que serão utilizadas para que estes objetivos sejam atingidos. Arretche (2001, p. 46) afirma também que a escolha de uma estratégia para se atingir os objetivos de uma dada política pública é apenas uma entre muitas existentes, “os objetivos e estratégias de um programa expressam, portanto, as decisões e as preferências de uma autoridade central [...]”.

Após o processo decisório, a autora explica que as políticas são implementadas, o que corresponde por uma nova fase. Mesmo programas e políticas relativamente simples evidenciam que um agente formulador tomou as decisões e que um executor irá implementá-las, da mesma forma que programas e políticas de desenho mais complexo serão, implementados por executores que não participaram da formulação.

Arretche (2001) define a implementação de uma política como um campo de incertezas, pois os interesses e as concepções ideológicas dos diversos sujeitos envolvidos não coincidem inteiramente e quanto mais complexa for uma política maior será a variedade de interesses e concepções dos envolvidos. Outros fatores podem influenciar no processo de implementação de uma política pública, como por exemplo, a destinação de recursos financeiros, e também os objetivos, que podem receber ênfases diferentes durante o ciclo de vida da política. Por estes motivos a autora defende que uma avaliação não deve decidir pelo sucesso ou fracasso de uma política pública. Ao contrário, uma avaliação adequada deve investigar os pontos frágeis que levaram uma política a não atingir os objetivos previstos.

O objetivo da avaliação de políticas públicas é conhecer os fatores positivos e apontar as fragilidades da política em questão, visando o aperfeiçoamento dos pontos negativos, contribuindo para sua reformulação. Belloni, Magalhães e Sousa(2001)

SOUZA, A. C., BRANDALISE, M. A. T. Avaliação de políticas públicas: conceitos filosóficos e epistemológicos. **Anais do II Congresso Nacional de Avaliação em Educação: II CONAVE**. Bauru: CECEMCA/UNESP, 2014, pp. 1 - 14. (ISBN:)

consideram a avaliação como parte integrante do processo de desenvolvimento da política e aponta que a avaliação de políticas públicas tem dois objetivos primordiais, o autoconhecimento e a formulação de subsídios para a tomada de decisões para aprimorar a política implementada.

O autoconhecimento faz referência à melhoria da informação a respeito dos processos e resultados que a política tem alcançado por parte dos formuladores e implementadores. O segundo objetivo, que é formulação de subsídios para a tomada de decisão refere-se tanto à tomada de decisões sobre a continuidade da política quanto a sua reformulação e ajustes necessários detectados. O estudo e avaliação de políticas públicas permitem observar a importância deste campo teórico acadêmico. Percebe-se, a necessidade em se compreender o papel do Estado e da avaliação de políticas para melhoria das condições sociais e educacionais dos cidadãos, com vistas a sua participação em suas relações e vivências.

Considerações Finais

Neste trabalho buscou-se refazer o caminho de estudo sobre avaliação, com vistas a favorecer sua compreensão como instrumento político, considerando que esta área pode acarretar profundas mudanças na vida da população. A avaliação de políticas públicas atinge as pessoas de maneira geral e irrestrita, sendo que sua discussão faz-se necessária por todos aqueles que realizam e estudam a área.

Referências

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. São Paulo: Cortez, 2009.

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 43-56.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2007.

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUSA, L. C. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. São Paulo: Cortez, 2001.

- SOUZA, A. C., BRANDALISE, M. A. T. Avaliação de políticas públicas: conceitos filosóficos e epistemológicos. **Anais do II Congresso Nacional de Avaliação em Educação: II CONAVE**. Bauru: CECEMCA/UNESP, 2014, pp. 1 - 14. (ISBN:)
- BRANDALISE, M. Â. T. **Autoavaliação de escolas**: processo construído coletivamente nas instituições escolares. São Paulo: 2007. 213 p. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2007.
- BRANDALISE, M. Â. T. **Autoavaliação de escolas**: alinhavando sentidos, produzindo significados. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2010.
- BRANDÃO, Z. A dialética macro/micro na sociologia da educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 113, p. 153-165, Julho 2001.
- DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1995.
- DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação**: políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003.
- DIAS SOBRINHO, J. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 703-725, out. 2004.
- DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.
- ESTEBAN, M. T.; AFONSO, A. J. Avaliação: reconfigurações e sentidos na construção de um campo. In: ESTEBAN, M. T.; JANELA, A. J. **Olhares e interfaces**: reflexões críticas sobre a avaliação. São Paulo: Cortez, 2010. p. 9-14.
- FARIA, R. M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, E. M. **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2007. p. 41-49.
- FERNANDES, D. Acerca da articulação de perspectivas e da construção teórica em avaliação educacional. In: ESTEBAN, M. T.; AFONSO, A. J. **Olhares e interfaces**: reflexões críticas sobre a avaliação. São Paulo: Cortez, 2010. p. 15-44.
- FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.
- GADOTTI, M. Concepção dialética da avaliação. In: DEMO, P. **Avaliação qualitativa**. Campinas: Autores Associados, 2005.
- GATTI, B. A. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. **Sísifo. Revista de Ciências da Educação**, n. 9, p. 7-18, mai./ago. 2009. Consultado em maio, 2011 em <http://sisifo.fpce.ul.pt>.
- LEITE, D. **Reformas universitárias**: avaliação institucional participativa. Petrópolis: Vozes, 2005.

SOUZA, A. C., BRANDALISE, M. A. T. Avaliação de políticas públicas: conceitos filosóficos e epistemológicos. **Anais do II Congresso Nacional de Avaliação em Educação: II CONAVE.**

Bauru: CECEMCA/UNESP, 2014, pp. 1 - 14. (ISBN:)

LÜDKE, M.; MEDIANO, Z. **Avaliação na escola de 1º grau: uma análise sociológica.** Campinas: Papirus, 1994.

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