



# Estudos críticos em avaliação de políticas públicas: principais contribuições para o campo

*Critical studies in public policy evaluation: main contributions to the field*

Ewerlane Tavares de Oliveira<sup>1</sup>   
Camila Gonçalves de Mario<sup>2</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2023v8n2.66073]

Recebido em: 09/03/2023

Aprovado em: 25/09/2023

**Resumo:** O intuito deste artigo é, a partir de um balanço bibliográfico, sistematizar as principais contribuições de autores do campo de avaliação brasileiro que se alinham ao que, para efeitos analíticos, denominamos “campo de estudos críticos em avaliação de políticas públicas”. Os autores selecionados para a análise se caracterizam pela crítica à definição positivista comumente dada à avaliação, denunciam a desassociação entre valores e técnicas, a ideia de avaliadores como sujeitos neutros, e a concepção de que os melhores métodos avaliativos são aqueles inspirados nas Ciências Naturais, considerados “padrão-ouro”. Nesse sentido, propõem abordagens teóricas e métodos analíticos que consideram (1) a necessidade de os sujeitos envolvidos na construção da avaliação explicitarem suas matrizes de valor e (2) a importância de se substituir manuais com metodologias pré-definidas pela utilização de múltiplos métodos e instrumentos, segundo o que pede a pesquisa avaliativa. Ao final, explora-se o método de “avaliação em profundidade” que privilegia uma abordagem interpretativa, com uso de ferramentas de pesquisa da Antropologia, como alternativa para o campo da avaliação de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; avaliação crítica; avaliação contra-hegemônica; estudos críticos.

**Abstract:** The purpose of this article is, from a bibliographic review, to systematize the main contributions of authors of the Brazilian evaluation field that are aligned with what, for analytical purposes, we call "field of critical studies in public policy evaluation". The authors selected for the analysis are characterized by their criticism to the positivist definition commonly given to evaluation, denounce the disassociation between values

<sup>1</sup> Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro— E-mail: ewerlane07@gmail.com.

<sup>2</sup> Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro— E-mail: camilagdemario@gmail.com.

and techniques, the idea of evaluators as neutral subjects, and the conception that the best evaluation methods are those inspired by the Natural Sciences, considered "gold standard". In this sense, they propose theoretical approaches and analytical methods that consider (1) the need for the subjects involved in the construction of the evaluation to make explicit their value matrixes and (2) the importance of replacing manuals with pre-defined methodologies using multiple methods and instruments, according to what the evaluative research asks for. At the end, we explore the "in-depth evaluation" method that favors an interpretative approach, using research tools from anthropology, as an alternative for the field of public policies evaluation.

**Keywords:** Public policies; critical evaluation; counter-hegemonic evaluation; critical studies.

## **1. Introdução**

Este artigo apresenta as principais contribuições para o campo de avaliação de políticas públicas a partir da análise de autores brasileiros que se caracterizam por adotar uma postura teórico-analítica contra hegemônica, denominado aqui de “campo de estudos críticos em avaliação”. Sugerimos que compreender esse campo e sua crítica, possibilita seu fortalecimento e adensamento, colaborando de forma mais abrangente com a reflexão sobre a prática avaliativa e seus sentidos para o campo da avaliação. Pois, como argumenta Boullousa (2020) acerca do campo da avaliação, o adensamento dos estudos críticos tem o potencial de ensejar um movimento de busca por “posicionalidade” pelos avaliadores.

Adotamos a noção de campo a partir da perspectiva de campo científico de Bourdieu (2004), para o qual o campo é um espaço relativamente autônomo, dotado de leis próprias às quais os atores que dele fazem parte estão submetidos. O campo é sempre um campo de forças, marcado por lutas para conservar ou transformá-lo. As práticas dos atores se constroem em relação com sua estrutura, pois estes interiorizam o campo e incorporam suas regras em sua própria prática. Entendemos que o campo de políticas públicas (Farah, 2016) e o campo de avaliação são consolidados atualmente no Brasil, e perpassados por disputas e conflitos em torno de seus sentidos e práticas. O que observamos a partir da prática e do debate ensejado pelos autores que elencamos nesse artigo, é a conformação de um campo avaliativo crítico que busca tensionar os sentidos arraigados, não submetidos à reflexão, portanto, ao exercício da crítica.

O campo de avaliação de políticas públicas no Brasil começou a se expandir especialmente nos anos 1990, num cenário onde o Estado brasileiro adotava uma agenda reformista (Faria, 2005). Essa reforma apresentava um viés gerencialista, com ênfase

“[...] nos resultados e na desresponsabilização/devolução/privatização da provisão de bens e serviços sociais [...]” (Faria, 2005, p. 99). As avaliações nesse período ganharam centralidade justamente porque se esperava que elas

[...] garantissem a credibilidade do processo de reforma e a sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação e de redução do tamanho do governo [...], e também que [...] pudessem ser fomentadas a transparência na gestão pública e a satisfação dos usuários/clientes (Faria, 2005, p. 100).

Segundo Jannuzzi (2020, p. 40), essa lógica liberal dos anos 1990 perseguiu a Administração Pública e “acabou por conformar o campo com forte viés técnico-formal-positivista e orientado por critérios economicistas”. A relevância dada à avaliação nesse período também se deveu à dependência econômica do Brasil às agências financiadoras internacionais, que passaram a exigir sistemas de monitoramento e avaliação dos projetos por elas financiadas (Rodrigues, 2008). Dessa forma, manuais no campo da Avaliação produzidos por essas instituições acabaram por formar “[...] cabeças e mentes de parte expressiva da comunidade epistêmica e de práticas dos países ibero-americanos [...]” (Jannuzzi, 2020, p. 41). Essa mentalidade se traduz na ideia de avaliação como um instrumento da etapa final do ciclo de políticas públicas, com um viés normativo e priorizando aspectos técnicos, além de uma ênfase em seu papel gerencial (Faria, 2005). Nesse sentido, criou-se uma concepção de caráter positivista que persiste até hoje no campo, onde se acredita que avaliações de políticas públicas devem ser neutras, isentas e baseadas nos preceitos “insuspeitos” contidos nos manuais produzidos pelas agências internacionais (Jannuzzi, 2016). O próprio avaliador nessa perspectiva é

[...] compreendido(a), mais do que como um(a) sujeito(a) de posicionalidade tendencialmente neutro(a) [...], mas [...] como alguém que promove a separação entre política e políticas públicas, advogando por uma gestão, esta sim, neutra (Boullosa, Oliveira, Araújo & Gussi, 2021a, p. 09).

Nessa concepção, entende-se a avaliação como um fenômeno objetivo, ordenado, capaz de aferir resultados, eficácia, eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade sobre algum objeto de política pública, programa e/ou projeto (Boullosa et al., 2021a, p. 04). Essa vertente também se caracteriza, do ponto de vista metodológico e epistemológico, pelo “[...] paradigma top-down de ação dos Estados, na escala macro para as investigações de natureza empírica, com a franca primazia do método científico-experimental” (Boullosa, 2020, p. 15).

Entretanto, alguns autores têm contestado essas noções sobre avaliação, com os estudos críticos em avaliação crescendo especialmente a partir de 2010 (Boullosa, Peres, & Bessa, 2021b). Os autores selecionados para a análise deste artigo se caracterizam pela crítica à definição positivista comumente dada à avaliação e por denunciarem: a desassociação entre valores e técnicas; a ideia de avaliadores como sujeitos neutros, e a concepção de que os melhores métodos avaliativos são aqueles inspirados nas Ciências Naturais, considerados “padrão-ouro”. Nesse sentido, propõem abordagens teóricas e métodos analíticos que consideram (1) a necessidade de os sujeitos envolvidos na prática avaliativa explicitarem suas matrizes de valor e (2) a importância de se substituir manuais com metodologias pré-definidas pela utilização de múltiplos métodos e instrumentos, em um movimento que reivindica um processo de antimanualização do campo de avaliação.

Para os objetivos deste artigo, compreende-se que a adoção de uma perspectiva teórico-analítica alinhada à crítica implica em uma atitude reflexiva, capaz de elaborar uma crítica imanente ao contexto - cônica de que a crítica elaborada resulta desse mesmo contexto - ao mesmo tempo que aponta para além do que está estabelecido. Ou seja, é tarefa da crítica reconstruir as narrativas justificatórias que organizam e constituem a ordem, buscando demonstrar suas contradições. Os autores que serão analisados e que embasam essa reflexão, buscam justamente tensionar os sentidos da prática avaliativa, expondo-a ao exercício da crítica adotando uma abordagem pluralista e relacional, bem como apontar para métodos alternativos que construídos a partir de uma prática avaliativa reflexiva.

Na primeira parte deste artigo, apresentamos os principais argumentos e abordagens elaborados a partir da perspectiva de avaliação crítica em contraposição à visão racional-positivista, em especial os relacionados ao caráter político da avaliação e às relacionadas as dimensões valorativo-deontológica. Em seguida, expomos o debate acerca da metodologia utilizada nas avaliações de políticas públicas e algumas alternativas propostas pelos autores do campo crítico para contornar os problemas gerados pela herança positivista. Por fim, seguem-se as considerações finais.

## **2. Dimensões deontológicas da avaliação**

Avaliar não se refere somente a uma atividade racional, técnica e procedimental, voltada a produzir resultados “neutros” e cientificamente comprovados. É preciso pensar a avaliação de políticas públicas para além do seu aspecto técnico e problematizar “[...]”

como as avaliações influenciam (ou não) a implementação, a (des)continuidade e a inovação das políticas públicas” (Boullosa et al., 2021a, p. 03).

Não é tarefa simples apresentar uma única definição de avaliação, considerando que, “a avaliação de políticas públicas é um conceito polissêmico, que articula distintos referenciais teóricos e abordagens metodológicas a partir de diversas áreas do conhecimento” (Boullosa et al., 2021a, p. 04). Contudo, é possível identificar as principais contribuições para a constituição do campo de estudos críticos em avaliação no Brasil.

A ideia de avaliação como “[...] uma atividade sistêmica, pragmática, asséptica e exclusivamente técnica” (Boullosa et al., 2021a, p. 03), tem sido questionada por alguns autores do campo de estudos críticos em avaliação, rompendo com uma tradição racional-positivista. Conforme aponta Jannuzzi (2020), essa lógica hegemônica de avaliação não parece estar conduzindo a políticas públicas mais efetivas.

Como mencionado acima, Faria (2005) já chamava a atenção para a dimensão política da avaliação de políticas públicas, ao discutir como a avaliação nos anos 1990 foi instituída enquanto um instrumento administrativo posto a serviço da reforma do Estado, dando-lhe um tom gerencialista, e alheia às disputas políticas. Para o autor a avaliação não se limita ao seu uso instrumental, ou seja, não se restringe ao apoio para os tomadores de decisão, podendo ser utilizada, por exemplo, para educar técnicos locais dos programas, para “[...] mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa” (Faria, 2005, p. 103).

Dessa forma, os autores analisados neste artigo indicam a necessidade de se discutir a dimensão deontológica, e ao mesmo tempo, politizar a ideia de campo e de avaliação. Inicialmente, ressaltamos que a discussão acerca da dimensão deontológica das avaliações tem como cerne a preocupação em torno da necessidade de se pensar o papel do analista e os significados de suas análises (Boullosa et al., 2021b). Conforme discute Boullosa et al. (2021a), o campo de avaliação tem sido marcado por pouca reflexividade, não imputando posicionalidade aos avaliadores, ou seja, sem exigir que eles se posicionem sobre e no próprio campo. A reflexividade é entendida como

[...] a capacidade de interpretação (auto)crítica dos valores individuais e sociais defendidos, das compreensões teórico metodológicas, das experiências vividas e da formação das identidades dos(as) avaliadores(as) no desenvolvimento das suas atividades (Boullosa et al., 2021a, p. 02).

A reflexividade, antecederia a posicionalidade que se situa na existencialidade de cada ser, e é dada pelas identidades e pelo entendimento sensível dos marcadores sociais de vulnerabilidades e opressões cotidianamente vivenciadas. Nesse sentido, os autores chamam a atenção para a importância e necessidade de se pensar a partir de quais posições “[...] são produzidos e reproduzidos evidências e argumentos em torno dos estudos avaliativos” (Boullosa et al., 2021a, p. 02).

Diferente da noção asséptica que a tradição hegemônica possui sobre os avaliadores, Boullosa et al. (2021a) e Boullosa et al. (2021b) os consideram como sujeitos políticos que fazem parte do processo de policy e devem problematizar suas próprias matrizes de valor, para então assumir posições. Segundo os autores, a falta de “reflexão-na-ação” leva ao empobrecimento do campo, pois somente o exercício da reflexividade é capaz de garantir um posicionamento crítico dos atores. Apenas dessa forma é possível pensar enquanto se age nos processos de políticas públicas, o exercício da reflexividade é o que permite que as experiências passadas informem e transformem o futuro, propiciando o enriquecimento de sua qualidade (Boullosa et al., 2021b, p. 324).

Dessa forma, ainda para Boullosa et al. (2021b, p. 325) os avaliadores, ao invés de se pensarem como sujeitos que apenas fornecem dados acurados para políticos ou formuladores de políticas, deveriam se enxergar como “[...] inseridos em processos críticos de aprendizagem, em que arrogariam o papel de facilitadores do diálogo; de produtores de argumentos e de evidências que embasam o debate público; de conselheiros”.

Nessa linha, Bollousa (2020), Boullosa et al. (2021a), Jannuzzi (2020) e De Mario et al. (2016) apontam para a dimensão pedagógica do processo avaliativo. Os autores adotam uma perspectiva de avaliação como produtora de conhecimento avaliativo para subsidiar o melhoramento e gestão de programas, desde o seu desenho até a análise do seu impacto. Nesse entendimento, “[...] o conhecimento possui uma natureza de tipo normativa, subjetiva, socialmente construída e, o mais importante, implicitamente ancorada em estruturas ativas de valores” (Boullosa, 2020, p. 25). Essa perspectiva nega a ideia de avaliação como um instrumento cujo fim seja somente analisar os resultados ou simplesmente produzir dados para prestação de contas.

De Mario et al. (2016), através da análise do processo de produção dos dados voltados para a prestação de contas das Ouvidorias Públicas, destacam como a dimensão pedagógica da avaliação opera na prática e ressaltam seu potencial pois, trata-se de um

processo que considera os diferentes aspectos e as vozes dos diversos atores – do cidadão aos servidores executores da política - incluídos na produção das políticas públicas pertinentes ao escopo de atuação do órgão. O modelo de prestação de contas adotado pelas Ouvidorias Públicas se configura como um processo de avaliação endógeno (De Mario, 2018), que propicia a elaboração de um diagnóstico epistêmico e uma avaliação contínua das políticas públicas, embasada por critérios substantivos e orientada pela promoção da justiça social (De Mario et al., 2016, p.59).

A partir do entendimento de que fato e valor são dimensões indissociáveis do “fazer científico”, os autores do campo crítico defendem que técnicas e valores são inseparáveis do processo avaliativo. Avaliar necessariamente envolve um julgamento valorativo. Mesmo que uma determinada avaliação seja dada como neutra, há sempre um quadro de valores que a subjaz e a valida, sendo, nesse sentido, imprescindível que o desenho metodológico da avaliação esteja ancorado em um quadro de valores explicitados pela equipe de avaliação (Boullosa, 2020). Assim, “[...] a avaliação deve articular e revelar sentidos, conceitos, valores, intenções e práticas” (Boullosa et al., 2021a, p. 02), além de “[...] revelar a matriz de valores que subjaz e estrutura todo o processo” (Boullosa et al., 2021a, p. 10).

Portanto, ao contrário do que defende o discurso firmado na tradição racional-positivista, não há avaliação de políticas públicas neutra, destituída de valores e despolitizada (Boullosa, 2020, Boullosa et al., 2021a). Essa mudança de paradigma levou algumas décadas e percorreu algumas escolas de pensamento. O caminho realizado pelas Ciências Sociais sobre a noção de avaliação de políticas públicas, partindo de uma perspectiva racional-positivista até uma perspectiva crítica (ou pós-positivista) é narrado por Boullosa et al. (2021b).

É nesse horizonte de explicitação do quadro valorativo, que Boullosa et al. (2021a) defendem que esses valores devem considerar a construção de uma sociedade democrática e a promoção de processos de visibilização de sujeitos invisibilizados. Da mesma forma, Jannuzzi (2020), aponta para a importância de a avaliação ser conduzida por valores públicos de democratização e institucionalização de direitos. Também Jannuzzi (2011) e Laisner e De Mario (2014) indicam como finalidade última da avaliação a transformação da qualidade de vida dos beneficiados dos programas avaliados, o que significa a busca por programas orientados por questões de justiça, preocupados com a promoção da justiça social.

Considerando essa lógica da avaliação baseada na ideia de promoção de uma sociedade mais justa, De Mario (2016) propõe que, para além de análises e avaliações preocupadas com os processos e procedimentos institucionais (e sua eficácia) adotados para o processo de produção de uma política, é preciso que a análise e avaliação de políticas públicas considerem os valores que justificam e legitimam a política. Dessa forma, para a autora é preciso que o avaliador questione,

[...] quais concepções de justiça estão expressas no desenho da política, quais procedimentos devem ser idealmente adotados dados os objetivos da política e os resultados pretendidos, se esses procedimentos são transparentes e de conhecimento de todos, se realmente propiciam o resultado mais justo – perante os objetivos da política – e se os resultados alcançados são condizentes com aquilo que se entende por justo (De Mario, 2016, p. 11).

O questionamento acerca dos valores sustentados pela política possibilita a adoção de uma perspectiva avaliativa substantiva que preocupada com as ideias e valores e com o papel dos atores envolvidos para a compreensão do processo de produção de uma política pública e de seus resultados, trata-se de uma perspectiva que se baseia na noção de que as políticas públicas encerram valores sustentados pela sociedade e retira a ênfase analítica dos processos, procedimentos e eficiência institucionais, entendendo a atuação da instituição a partir do contexto e das disputas de projetos políticos que marcam o papel dos atores direta ou indiretamente envolvidos com a política pública avaliada ou analisada (De Mario, 2016).

Outra discussão importante sobre os valores que sustentam as avaliações de políticas públicas é realizada por Jannuzzi (2016). Segundo o autor, eficiência econômica, eficácia procedural e efetividade social são os três valores em disputa no campo da avaliação no Brasil contemporâneo. O primeiro é o preferido por quem defende um Estado menos protagonista, sendo suas atividades delegadas aos mercados, enquanto a eficácia procedural diz respeito ao cumprimento legal do ato administrativo, sendo o valor que orienta auditorias, apreciações, pareceres e recomendações. Já a efetividade social é o valor que visa a garantia dos direitos sociais e de melhores condições de vida para o cidadão, o que também promove uma sociedade mais justa e socialmente coesa (Jannuzzi, 2016, p. 132). O autor argumenta que,

[...] ainda que todos sejam valores republicanos intrínsecos às sociedades democráticas, a primazia de um sobre os demais está condicionada à concepção subjacente de Justiça Social e a forma de alcançá-la; por sua vez tal concepção aponta o modelo de avaliação a ser empregado que, ao final, traz evidências que reforçam ou não as



visões de mundo e as escolhas de políticas públicas realizadas (Jannuzzi, 2016, p. 127)

É nesse sentido que o autor defende a efetividade social como valor máximo a ser buscado no desenho de avaliação de políticas e programas. Eficiência econômica e eficácia procedural seriam então “[...] critérios-meios, aplicados a processos e atividades, não valores finalísticos das Políticas” (Jannuzzi, 2016, p. 136). Dessa forma, para Jannuzzi,

[...] como propugnado pela Constituição de 1988 e diversos outros documentos normativos vigentes que estabelecem Políticas Nacionais e Tratados Internacionais, valores como equidade, justiça, bem-estar social e, em tempo, sustentabilidade ambiental são os critérios finalísticos a inspirar as Avaliações. (Jannuzzi, 2016, p. 137).

Laisner e De Mario (2014), propõem que a prática avaliativa seja participativa, que aconteça de forma contínua, desde a formulação da política e seja adotada como prática endógena – não apenas externa à instituição responsável pela produção da política pública. As autoras ressaltam seu potencial enquanto um instrumento de controle social, pois a avaliação fornece dados e informações fundamentais para a garantia da transparência, da prestação de contas da gestão pública e para o debate público com a sociedade civil.

Para isso, torna-se necessária a existência de espaços de participação para a sociedade civil nos diferentes momentos da vida política e instâncias de governo, os quais não devem ser mais um procedimento burocrático, mas de participação efetiva. Segundo as autoras, esses espaços “[...] também dão voz a novos atores e temas, dão visibilidade ao conflito, permitindo que se reconheçam os interesses e opiniões divergentes e propiciam aos seus participantes acesso à informação, conhecimento e poder” (Laisner & De Mario, 2014, p. 625).

A participação da sociedade civil, possibilita uma prática avaliativa comprometida com uma produção de dados voltados não apenas para gestores e técnicos, mas para o controle social. Nessa perspectiva, a avaliação é vista como uma exigência democrática, não se restringindo a espaços tecnocráticos. Pois se trata de adotar uma abordagem epistêmica que, ao considerar os aspectos substantivos das falas dos cidadãos e dos servidores, permite a elaboração de um modelo avaliativo ancorado no processo de legitimidade da política. Por essa razão, De Mario, Laisner & Granja (2016) enfatizam a

importância da publicização do processo avaliativo e dos seus critérios, o que garantiria maior envolvimento da sociedade.

De Mario et al. (2016, p. 58) também pensam a participação politizada da população como um exercício de cidadania, capaz de possibilitar a construção de uma nova cultura de participação política. Segundo as autoras, a participação depende

[...] de um conjunto de habilidades da sociedade e de seus mecanismos de pressão, com as quais sabemos que muitas vezes esta mesma sociedade não conta, o que significa dizer que antes de tudo, esse paradigma da avaliação, enquanto um exercício de cidadania, deve apoiar-se em uma nova cultura de participação política, uma nova configuração das relações entre sociedade e Estado, que entendemos sim como passível de ser aprendida, se bem constituída como prática institucional.

Laisner & De Mario (2014, p. 625) também afirmam que é fundamental que seja incorporado à política pública o debate ético sobre as responsabilidades do gestor perante a sociedade, considerando o impacto da política nas relações sociais, sobre a vida das pessoas e nas relações que se constroem entre essas e as políticas públicas. É nessa via, segundo as autoras, que as dimensões da avaliação como controle social e como instrumento de gestão se entrecruzam, pois, o gestor tem à disposição dados e informações para melhoria da política pública.

### **3. Dimensão metodológica das avaliações**

Tal como os sentidos e a dimensão deontológica da avaliação, para os autores do campo de estudos críticos em avaliação a dimensão metodológica também precisa ser questionada. Boullosa et al. (2021a) defendem que os instrumentos utilizados na pesquisa avaliativa, não devem ser naturalizados, tomados como óbvios ou neutros. Na mesma lógica da crítica à suposta neutralidade das avaliações, os autores também questionam a ideia de métodos de pesquisa “politicamente neutros”.

Jannuzzi (2016, p. 125) aponta que as questões a investigar e as escolhas metodológicas estão relacionadas aos valores compartilhados pelos envolvidos no desenho e na avaliação das políticas públicas. Dados e indicadores são resultantes de escolhas políticas que determinam quais aspectos devem ser observados e com quais métodos. Nesse sentido, “[...] os fatos transformam-se em escolhas de pesquisa e as verdades científicas transformam-se em interpretações científicas diretamente vinculadas a quem observa, como observa e de onde observa o objeto de análise”. (Boullosa et al., 2021b, p. 319, [grifo dos autores])

Como ressalta Jannuzzi (2011), há um mito no campo de avaliação de políticas públicas: o de que os métodos mais adequados e legítimos são os inspirados nas Ciências Naturais, considerados “padrão-ouro” em pesquisas de avaliação (em geral, os experimentais ou quasi-experimentais). Os que creem nisso,

[...] “advogam que Política Pública boa e científica é a produzida nos laboratórios de econometria, longe das escolhas subjetivas dos gestores ou pressões suspeitas dos públicos potencialmente favorecidos ou excluídos da benesse governamental” (Jannuzzi, 2016, p. 122 [grifos do autor]).

Jannuzzi (2020, p.57) lembra que nessa perspectiva, os argumentos se constroem fazendo crer que o emprego de técnicas confere neutralidade à interpretação dos dados de pesquisa de avaliação, ou ainda que a complexidade do modelo quantitativo possa substituir “a ‘imaginação sociológica’ do pesquisador. No entanto, o autor defende que “não existe a priori um método universal, mais legítimo ou com maior ‘status científico’ para toda e qualquer pesquisa de avaliação, como não existe único procedimento para as pesquisas acadêmicas” (Jannuzzi, 2011, p. 270). Ele também recusa a ideia de que exista um método que seja “padrão-ouro”, pois o melhor método é aquele que responde às demandas requeridas, respeitando o tempo da tomada de decisão na gestão pública. (Jannuzzi, 2020, p. 55).

O autor denuncia a falácia contida na ideia de que é possível um uso acrítico de técnicas de pesquisa aplicada, chamando atenção para o fato de que há no campo hegemônico da avaliação uma certa fetichização da técnica, “[...] em detrimento da transparência metodológica, lisura ética e responsabilidade republicana que avaliações de programas – mais ainda que trabalhos acadêmicos – devem dispor” (Jannuzzi, 2016, p. 120).

Dessa forma, em alguns trabalhos percebe-se que o método determina o que se quer responder, considerando que a escolha do objeto a ser analisado é feita pela possibilidade de aplicação de métodos que conferem uma suposta clareza e “beleza estética” ao estudo. Ainda, para o autor, existe no campo uma supervalorização das avaliações de impacto e uma negligência das de caráter mais formativo (Jannuzzi, 2011), sendo as primeiras reforçadas pelas instituições multilaterais que, em geral, só colocam recursos em pesquisas de avaliações que buscam analisar resultados e estão dispostas a seguir padrões determinados (Jannuzzi, 2016). Nesse sentido, reforçou-se o uso de certos

modelos de avaliação, em detrimento de métodos de pesquisas capazes de responder questões relevantes para o aprimoramento da política ou programa avaliado.

O uso da “técnica pela técnica” também é observado na escolha dos indicadores. Guimarães e Jannuzzi (2005) discutem o superdimensionamento de indicadores sintéticos (medidas resumo), como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Segundo os autores, no campo de avaliação, os indicadores parecem tomar o lugar dos conceitos que os originaram, ou seja, conceitos são substituídos pelas medidas criadas para operacionalizá-los. Esse fenômeno tem como um dos seus desdobramentos o reforço da tendência de se pensar indicadores como se eles existissem por si mesmos, isentos de valores ideológicos, “[...] como se na sua construção não intervissem orientações teóricas e opções metodológicas dos seus proponentes” (Guimarães & Jannuzzi, 2005, p. 77). Além disso, Jannuzzi (2016) aponta que a combinação de medidas na construção desses indicadores nem sempre possui um marco conceitual claro. Existe, segundo o autor, uma compulsão por medidas que sejam “precisas” para se avaliar o impacto de programas, deixando em segundo plano esforços para obtenção de indicadores de contexto e processo.

Dessa forma, Jannuzzi (2005) defende que a escolha dos indicadores para avaliação de políticas públicas seja fundamentada na avaliação crítica de uma série de propriedades, e não simplesmente na tradição do seu uso. Ou seja, a escolha dos indicadores precisa obedecer a uma lógica, e não obedecer a modelos universalistas de avaliação. É nessa perspectiva que Jannuzzi (2011, p. 254) discute o problema de uso de modelos muito padronizados de avaliação, “[...] sem a devida ‘customização’ que deveriam ter em função do estágio de maturidade dos programas — ou dos momentos do ‘ciclo de vida’ em que eles se encontram —, ou, ainda, de conduzi-los sem uma análise prévia do grau de avaliabilidade dos programas [...]”.

Nessa mesma lógica, Rodrigues (2008, p. 10) critica a adoção de modelos universais de avaliação normalmente aplicados aos contextos particulares desconsiderando suas especificidades locais e situacionais. Questão semelhante é apontada por Boullosa et al. (2021a, p. 06), os autores apontam para uma tendência de homogeneização das práticas, enfoques e modelos de avaliação, considerados pelos manuais e cartilhas como “boas práticas de avaliação”. Segundos estes autores, essa tendência é legitimada pelo chamado “mercado de avaliação”, onde avaliadores

produzem e reproduzem conhecimentos baseados em metodologias apoiadas numa suposta neutralidade, levando ao empobrecimento do debate no campo.

Os autores apresentam alguns caminhos para contornar a padronização metodológica presente no campo. Boullosa et al. (2021a, p. 06) trazem a ideia de “antimanualização” da avaliação de políticas públicas, como uma forma de colocar a dimensão normativo-valorativa no centro da organização da dimensão metodológica. Para os autores, “ao nos posicionarmos, criticamente, sobre nosso próprio repertório e sobre nossas práticas, seremos mais capazes de começar a decolonizar os nossos próprios processos de desenho de avaliações mais aderentes ao contexto brasileiro” (Boullosa et al., 2021a, p. 06).

Boullosa (2020), Boullosa et al. (2021b) e Jannuzzi (2011), sugerem a adoção de uma multiplicidade de métodos, instrumentos, e de caminhos analíticos, o que afastaria os avaliadores da “lógica formal aprisionante” aproximando-os de “lógicas informais da razão prática” (Boullosa et al., 2021b, p. 323). Nessa linha, Jannuzzi (2011, p. 272) aponta a importância de se empregar o “pluralismo metodológico, enfoques avaliativos mistos, triangulação de abordagens investigativas e complementariedade de técnicas”, e da “[...] capacidade de improvisação e maleabilidade técnica frente a complexidade do objeto de estudo”.

Dessa forma, os autores do campo de estudos críticos em avaliação trazem como contribuição a importância de não se prender a determinadas técnicas, mas de usá-las conforme a necessidade da pesquisa avaliativa. Não se trata, entretanto, de considerar abordagens qualitativas e quantitativas como mutuamente excludentes, mas como complementares (Jannuzzi, 2011). É necessário, segundo os autores, priorizar métodos e instrumentos que podem responder a questões relevantes para o melhoramento de programas sociais, e não aqueles que aparentam ser mais científicos.

### *3.1 – Avaliação em profundidade*

Dentre as alternativas propostas pelos autores do campo de estudos críticos em avaliação, destacamos a avaliação em profundidade, abordagem de matriz antropológica elaborada por Lea Rodrigues (2008, 2011, 2016), cujo refinamento conta com contribuições de autores como Gussi (2008) que introduziu a noção de trajetória e ainda, de Gonçalves (2008) e Gonçalves e Santos (2010) ao afirmarem a necessidade de construção de indicadores socioculturais.

Trata-se de uma abordagem que parte da premissa de que o conhecimento produzido tem múltiplas dimensões e é construído a partir de diferentes tipos de informações. Nesse sentido Rodrigues (2008, p.11) ressalta que a avaliação não deve considerar apenas as questões que foram o fio condutor da política, e que se deve recusar a adoção de modelos universais para que as especificidades relativas a cada situação e aos locais que incidem a política não sejam desconsideradas.

Na avaliação em profundidade a multidisciplinaridade e a interdisciplinaridade são condições da pesquisa avaliativa, que deve ser extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional. Privilegiando a abordagem interpretativa, Rodrigues (2008) defende a importância das ciências sociais, em especial da Antropologia para a área de estudos em políticas públicas.

A autora destaca quatro focos de análise para uma avaliação em profundidade: a) o conteúdo do programa com atenção à sua formulação, às suas bases conceituais (paradigmas que o orientam) e à sua coerência interna; b) o contexto socioeconômico, político e legal em que se formulou a política; c) a trajetória institucional, visando analisar o “grau de coerência/dispersão do programa ao longo seu trânsito pelas vias institucionais” (Rodrigues, 2008, p. 12); d) o espectro temporal e territorial do programa, buscando comparar os objetivos da política com as especificidades locais e sua historicidade.

Destacamos a noção de trajetória adotada pela abordagem. Segundo Gussi e Oliveira (2015, p. 17), compreende-se trajetória com base na sociologia compreensiva de Bourdieu (1989), para a qual deve-se considerar tanto os posicionamentos dos sujeitos (e instituições), em determinado contexto histórico e social, como as interpretações desses posicionamentos, permitindo que suas trajetórias sejam construídas a partir de suas próprias representações. Dessa forma, é possível compreender o contexto social no qual os sujeitos se inserem a partir de suas narrativas e relatos de vida, bem como as representações por eles formuladas (Gussi & Oliveira, 2015). Nesse sentido, a proposta metodológica dos autores transpõe essa ideia de trajetória para se pensar uma política/programa. Para Gussi e Oliveira (2015, p. 17),

[...] a ideia é a de que a política/programa não tem um sentido único e estão circunscritas a ressignificações, segundo seus distintos posicionamentos nos vários espaços institucionais (ou fora deles) que percorrem, ou seja, de acordo com seus deslocamentos na instituição ou na comunidade destinatária desta política ou programa.

A partir de uma postura relativista, deve-se segundo os autores, realizar uma “descrição densa”, conforme proposto por Geertz (2008), da trajetória do programa, compreendendo seus sentidos. Isso significa que o avaliador precisa compreender como os sujeitos envolvidos concebem a política e entendem seus resultados, a partir dos referenciais culturais próprios desses sujeitos. Ao adotar uma perspectiva etnográfica, realiza-se uma análise voltada para o estudo da dimensão da trajetória coletiva institucional das políticas e dos programas, entendida como um devir, em constante transformação, provocada por forças e intencionalidades que são internas e externas a ela (Gussi & Oliveira, 2015). No que se refere às transformações, como ressalta Rodrigues (2008), é crucial compreender os momentos nos quais ocorrem a interrupção, ou redirecionamento, daquilo que foi inicialmente planejado, provocando quebras na continuidade do fluxo entre a concepção da política e ação.

Segundo Gussi e Oliveira (2015, p. 15), a dimensão analítica da avaliação em profundidade, deve considerar

[...] as novas configurações dos padrões contemporâneos de intervenção do Estado; o jogo de interesses sociais, no âmbito das relações de poder; o universo cultural, onde os diferentes sujeitos envolvidos nesta política se movimentam e se constituem e as agendas públicas e ações políticas dos distintos sujeitos.

Associada à dimensão analítica, a dimensão metodológica segundo a perspectiva da avaliação em profundidade, “[...] não obedece a modelos a priori, mas sim constitui uma construção processual do avaliador pesquisador, que faz suas escolhas metodológicas ao longo do processo avaliativo” (Gussi & Oliveira, 2015, p. 16).

#### **4. Considerações Finais**

O objetivo deste artigo foi colaborar para a sistematização do campo de estudos críticos em avaliação, e ao mesmo tempo, colaborar com o debate e com o fortalecimento desse campo ao afirmar a importância e a necessidade de assunção de posicionalidade por parte de avaliadores e pesquisadores do campo da avaliação no Brasil.

Partimos do pressuposto de que o exercício da crítica nos impõe como tarefa a adoção de uma postura reflexiva, capaz de questionar não apenas as narrativas construídas sobre o campo da avaliação e a ordem estabelecida, como “sua própria ação” enquanto agente do campo. Nesse contexto, o processo avaliativo e os procedimentos adotados não devem se restringir a afirmação pública de uma técnica padrão-ouro que justificaria os resultados obtidos, posto que não há neutralidade. É preciso que os critérios adotados na

escolha de parâmetros e categorias analíticas sejam evidenciados, publicizados, relevando intencionalidade e a posição do avaliador enquanto agente que assume a responsabilidade de atribuir valor e interferir na trajetória e nos destinos de uma política ou programa público. Um ato político.

Ou seja, como colocam os autores aqui analisados, é mister ressaltar que a adoção de uma postura crítica que oriente o debate e a prática avaliativa colaboram para a necessária publicização do debate ético que envolve não apenas a relação entre o gestor público e a sociedade civil, mas também a atuação do próprio avaliador enquanto sujeito político. Nesse sentido, destaca-se que a assunção da dimensão política da prática do avaliador e do processo avaliativo são fundamentais para a sua democratização.

Como principais contribuições do campo de estudos críticos em avaliação, destaca-se o fortalecimento no campo de públicas do debate sobre a dimensão política das políticas públicas, associado à crítica da perspectiva positivista de avaliação. Outra discussão importante neste campo trata da relação entre técnicas e valores e a necessidade de explicitá-los no processo avaliativo (Boullosa 2020, Boullosa et al., 2021a). Seus autores, de uma forma geral, também defendem que esses valores devem considerar a construção de uma sociedade mais justa e democrática (Boullosa et al., 2021b, Jannuzzi, 2020, Laisner & De Mario, 2014).

A dimensão deontológica das avaliações é um ponto fundamental de discussão no campo da avaliação de políticas públicas. Boullosa et al. (2021a) e Boullosa et al. (2021b) pensam os avaliadores como sujeitos políticos que devem problematizar suas próprias concepções de mundo. Para os autores, não é possível que analistas sejam destituídos de valores, por isso, devem considerá-los em suas análises. Nesse sentido, as noções de reflexividade e posicionalidade são centrais para o debate. A avaliação é aqui pensada como produtora de conhecimento (Boullosa, 2020, Boullosa et al., 2021a, Jannuzzi, 2020), e dessa forma, os avaliadores são percebidos mais como conselheiros e facilitadores do diálogo do que produtores de “dados duros”.

Com relação aos valores subjacentes à política pública e à prática avaliativa, De Mario (2016) traz como contribuição a esse debate a possibilidade de análises das políticas públicas que levem em consideração questões de justiça, tomando como referência o debate normativo das teorias da justiça de matriz rawlsiana. Jannuzzi (2016) também aponta como a eficiência econômica, eficácia procedural e efetividade social são os três valores em disputa no Brasil contemporâneo. O autor conclui que os dois primeiros



**Oliveira & Mario. *Estudos críticos em avaliação de políticas públicas: principais contribuições para o campo***

devem ser considerados critérios-meios, enquanto a efetividade social deve ser a finalidade de uma política pública. A avaliação é também pensada a partir de uma perspectiva participativa e da adoção de uma abordagem epistêmica, o que permite pensá-la como instrumento de controle social (Laisner & De Mario, 2014) tornando-a uma exigência democrática (De Mario et al., 2016).

No que se refere à dimensão metodológica das avaliações de políticas públicas Jannuzzi (2016), Boullosa et al. (2021a) e Boullosa et al. (2021b) discutem a necessidade de se problematizar os instrumentos avaliativos, não os considerando neutros e isentos. Nessa perspectiva, os autores defendem que o uso de dados e indicadores resultam de escolhas imbricadas de valores. Jannuzzi (2011, 2016, 2020) ainda questiona a existência de um único método que seja “padrão-ouro” nas pesquisas avaliativas, considerando que o melhor método é aquele que produz evidências segundo o contexto de pesquisa dado. Nesse sentido, o autor (2016) aponta para o uso acrítico de métodos de pesquisa, em especial os inspirados nas Ciências Naturais, visando supostamente conferir mais cientificidade à pesquisa. Esse uso da “técnica pela técnica” também é observado na escolha dos indicadores, conforme aponta Guimarães e Januzzi (2005) ao discutirem o mau uso de indicadores sintéticos. Nessa lógica, Boullosa et al. (2021a), Jannuzzi (2011) e Rodrigues (2008) criticam a adoção de modelos de pesquisa universais, ou seja, modelos padronizados que desconsideram questões singulares de políticas e programas.

São apresentadas algumas saídas para os problemas metodológicos apontados. Boullosa et al. (2021a) defende uma “antimanualização” do campo, onde a normatividade epistemológica deve guiar a dimensão metodológica. Boullosa (2020), Boullosa et al. (2021b) e Jannuzzi (2011) sugerem a adoção de múltiplos métodos e instrumentos, evitando-se um único caminho de análise, com o emprego mais adequado de um pluralismo metodológico que considere técnicas quantitativas e qualitativas. Para os autores, é necessário que se escolha metodologias que respondam a problemas de pesquisa relevantes, e não as que simplesmente pareçam “mais científicas”.

Entendemos que a alternativa que estabelece uma prática avaliativa condizente com a perspectiva crítica da avaliação é o método desenvolvido por Lea Rodrigues (2008, 2011, 2016), cujo refinamento contou com propostas de autores como Gussi (2008), Gonçalves (2008) e Gonçalves e Santos (2010).

Ao proporem a “avaliação em profundidade” os autores privilegiam a abordagem interpretativa com uma análise abrangente da política abarcando o conteúdo do programa,

**Oliveira & Mario. *Estudos críticos em avaliação de políticas públicas: principais contribuições para o campo***

o contexto em que ele foi formulado, sua trajetória institucional, e seu espectro temporal e territorial. Na avaliação em profundidade a metodologia deve ser uma construção do pesquisador ao longo do processo avaliativo.

Finalizamos ressaltando que a avaliação em profundidade vem sendo trabalhada e aplicada por avaliações realizadas por discentes ligados ao Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC) (Gussi, 2019). Experiência enriquecedora que colabora para o refinamento campo teórico-metodológico da avaliação de políticas públicas, e principalmente para o debate político dos sentidos da prática avaliativa como reivindicado pelo campo de estudos críticos da avaliação. Seus resultados demonstram que é possível tensionar o campo da avaliação de políticas públicas, e trabalhar no desenvolvimento de avaliações que contribuam para a construção de outras epistemologias e metodologias que permitam a democratização da prática avaliativa no Brasil.

**Referencias.**

Boullosa, R. F. (2020). Por um olhar epistemológico para a avaliação em políticas públicas: história, teoria e método. *Revista AVAL*, 4(18), 9-37.

Boullosa, R. F., Oliveira, B. R., Araújo, E. T., & Gussi, A. F. (2021a). Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Avaliação*, 10(1), e100521. Recuperado de <https://doi.org/10.4322/rbaval202110005>

Boullosa, R. F., Peres, J. L. P., & Bessa, L. F. M. (2021b). Por dentro do campo: uma narração reflexiva dos estudos críticos em políticas públicas. *Organizações & Sociedade*, 28(97), 306-332.

Bourdieu, P. (1989). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil.

De Mario, C. G. (2016). Concepções de justiça e a análise de políticas públicas. *Administração Pública e Gestão Social*, 8(1), 5-14.

De Mario, C. G., Laisner, R. C., & Granja, R. H. (2016). Avaliação de políticas sociais e participação popular: uma abordagem política. *O Social em questão*, 19(36). 39-64.

De Mario, C.G. (2018). Avaliação endógena e a legitimidade das políticas públicas: a experiência da Ouvidoria Geral do Município de Campinas (SP). *Desenvolvimento em Debate (INCT/PPED)*, v. 06, p. 43-63.

Faria, C. A. P. (2005). A política da avaliação de políticas públicas. *Revista brasileira de ciências sociais*, 20(59), 97-110.

Geertz, C. (2008). *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro, RJ: LTC.

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 8, n. 2, nov./2023, pp. 115-134.**

Guimarães, J. R. S., & Jannuzzi, P. M. (2005). IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 7(1), 73-90.

Gonçalves, A. F. (2008). Políticas públicas, etnografia e a construção dos Indicadores socioculturais. *AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas*, ano I, vol.1, n.1, jan-jun.

Gonçalves, a.; Santos, C. S. (2010). Indicadores locais de sustentabilidade e a avaliação de políticas sociais: contribuições para a gestão pública. *Gestão pública: práticas e desafios*. Vol. IV. Recife: Editora da UFPE.

Gussi, A. F. (2008). Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. *AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas*, ano I, vol.1, n.1, jan-jun, p 29-39.

Gussi, A. F. (2019). Outras epistemologias e metodologias: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Aval*, 2(16), 168-183.

Gussi, A. F., & Oliveira, B. R. (2015). Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas. In: *Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas*, Brasília, DF.

Gussi, A. F., & Oliveira, B. R. (2016) Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. *Desenvolvimento em Debate (INCT/PPED)*, v. 4, p. 83-101.

Jannuzzi, P. M. (2005). Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 56(2), 137-160.

Jannuzzi, P. M. (2011). Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e políticas públicas*, (36). Recuperado de [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228).

Jannuzzi, P. M. (2016). Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. *Desenvolvimento em Debate*, (4)1, 117-142.

Jannuzzi, P. M. (2020). Avaliação de programas sociais em uma perspectiva sistêmica, plural e progressista: conceitos, tipologias e etapas. *Revista Aval*, 4(18), 38-61.

Laisner, R. C., & De Mario, C. G. (2014). Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. *Revista de Políticas Públicas*, 18(2), 619-630.

Rodrigues, L. C. (2008). Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas sociais. *Revista Aval*, 1(1), 30-34.

**Oliveira & Mario. *Estudos críticos em avaliação de políticas públicas: principais contribuições para o campo***

Rodrigues, L. C. (2016). Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. *Desenvolvimento em Debate (INCT/PPED)*, v.4, n.1, p.103-115.