



## “Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”

**Eixo temático:** Política Social e Serviço Social

**Sub-eixo:** Lutas sociais e Controle Democrático nas políticas sociais

### **PESQUISA AVALIATIVA A PARTIR DA ABORDAGEM PARTICIPATIVA: contribuição para avaliação de políticas e programas sociais.**

GLAUCEJANE GALHARDO DA CRUZ DE CASTILHO <sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo apresenta a contribuição da pesquisa avaliativa com foco na abordagem participativa. A pesquisa avaliativa se propõe avaliar o conjunto de políticas e programas e ações do Estado com objetivo de enfrentar desafios que são também de interesse coletivo e, nesse campo de disputas políticas, estão presentes os diferentes sujeitos, os quais os beneficiários das políticas e programas sociais. Apreende-se o tema a partir de uma análise bibliográfica, considerando os estudos sobre a pesquisa avaliativa e a abordagem participativa expressos por autores que demarcam a questão por meio de uma perspectiva democrática e cidadã. O artigo estrutura-se a partir de um item geral e ao final apresenta-se a conclusão que remete a reflexão sobre a necessidade de participação efetiva dos beneficiários das políticas e programas sociais.

**Palavras-Chave:** Avaliação de políticas sociais; pesquisa avaliativa; abordagem participativa; participação popular.

**Abstract:** The article presents the contribution of evaluative research focusing on the participatory approach. The evaluative research proposes to evaluate the set of policies, programs and actions of the State in order to face challenges that are also of collective interest and, in this field of political disputes, different subjects are present, which the beneficiaries of social policies and programs. The theme is apprehended from a bibliographic analysis, considering the studies on evaluative research and the participatory approach expressed by authors who demarcate the issue through a democratic and citizen perspective. The article is structured from a general item and at the end, the conclusion is presented, which leads to a reflection on the need for effective participation of the beneficiaries of social policies and programs.

**Key words:** Evaluation of social policies; Evaluative research; Participatory approach; Popular participation.

## 1 INTRODUÇÃO

Avaliar pressupõe determinar o valor, a apreciação ou a intensidade de algo.

---

1 Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal Do Maranhão

Avaliar tem um significado particular em relação as políticas e programas sociais, pois significa estabelecer uma relação de causalidade entre os seus efeitos e os seus resultados, considerando o sucesso, o fracasso, os objetivos propostos e a implementação das ações realizadas materializadas por meio das ações governamentais.

Entende-se que não existe um conceito único sobre a avaliação de políticas e programas sociais, pois admite-se inúmeras definições e algumas delas contraditórias, como aponta Ala-Harja; Helgason (2000); segue diversos modelos conceituais, paradigmas teóricos e linhas de pesquisa da Ciência Política, Ciências Sociais, Economia e Administração Pública tomando a avaliação em uma perspectiva mais geral (Januzzi, 2014). Isso se explica pela variedade de instituições executoras, além de um conjunto de questões e sujeitos envolvidos que englobam o contexto da avaliação.

De acordo com Almeida (2008), avaliação de política e programas sociais precisa ser analisada sob a ótica de um referencial que inclua temas como: controle social; gestão democrática participativa; cidadania; entre outros. Por sua vez, esses temas podem ser concebidos segundo distintas perspectivas teóricas, orientados por diferentes métodos e instrumentos de análise. Como tal, destaca-se a pesquisa avaliativa a partir da abordagem participativa.

Sob o ponto de discussão teórico-metodológica e ético-político acredita-se na pesquisa avaliativa enquanto dimensão acadêmica por analisar as determinações, os fundamentos e contradições presentes no processo das políticas públicas. Assim a avaliação está dentro de um movimento que analisa a realidade social a partir de uma dimensão crítica, simbioticamente entrelaçada a função técnica e política, pois fornece subsídios para a correção dos problemas no decorrer do processo de implementação de um programa, contribuindo para o redimensionamento das ações e oferece informações aos diferentes sujeitos sociais beneficiários das políticas e dos programas sociais, no sentido de instrumentalizá-los em suas lutas para a participação no controle social das políticas públicas.

Nesse norte, tem-se como foco neste trabalho a pesquisa avaliativa a partir da abordagem participativa, no entendimento de que os resultados das avaliações de políticas e programas sociais devem funcionar como mecanismos de

democratização e controle social da população, sobretudo a beneficiária, porém acredita-se que avaliação deve ultrapassar - mas não desconsiderar - a utilização de métodos e técnicas empiristas ou quantitativas. Nesse processo é imprescindível apreender que as políticas sociais são fundamentais para consolidação do estado democrático, sendo que o conjunto de ações formuladas e implementadas devem contribuir para universalização dos direitos sociais.

Para entendimento do desenvolvimento das políticas e programas sociais no Brasil contemporâneo toma-se como referência as ideias de Campello (2013), ao analisá-las nos anos de 2000 e 2010, a partir da institucionalização de um modelo que integrou desenvolvimento econômico e inclusão social e possibilitou - apesar do incremento do projeto neoliberal a partir dos anos de 1990 - que as políticas públicas sociais pudessem ser avaliadas por meio de mecanismos de controle e participação popular. Ainda, prioriza-se neste trabalho as contribuições de Silva (2001;2008) e Gomes (2001) que definem a pesquisa avaliativa à luz das dimensões política, democrática e cidadã trazendo um aporte teórico/metodológico que inclui a avaliação participativa.

Destarte que este trabalho privilegiará a pesquisa avaliativa em uma perspectiva participativa de políticas e programas sociais e indica-se que a racionalidade neoliberal de avaliação privilegia a dimensão econômica em detrimento da dimensão política e social. Por fim apresenta-se a conclusão do trabalho.

## **2 A PESQUISA AVALIATIVA A PARTIR DA ABORDAGEM PARTICIPATIVA: contribuições para avaliação de políticas e programas sociais**

Nas últimas duas décadas o Brasil experimentou um processo crescente de oferta de políticas sociais com o aumento da cobertura de serviços de saúde, educação e assistência social. Políticas públicas sociais que contribuíram e vêm contribuindo para a melhoria das condições de vida da população, mesmo diante dos ataques do projeto neoliberal.

A discussão sobre as políticas sociais contemporâneas brasileiras foi ampliada na Constituição Federal de 1988, como uma emergência ao enfrentamento

dos altos níveis de pobreza e desigualdade no país adentrando no centro dos debates e na agenda de desenvolvimento proposta pelo governo, porém sob pressão da sociedade civil organizada.

Em um país como o Brasil, com um legado e história de déficits econômicos e problemas sociais, somado a níveis elevados de desigualdade e de exclusão social, tem-se a retomada do papel do Estado ocupando a centralidade dos acontecimentos, especificamente na década dos anos 2000. Nesse norte, buscou-se uma ruptura do impasse entre estabilização e desenvolvimento, sendo que a ênfase se deslocou para temas como a retomada do crescimento econômico e políticas de geração de emprego. Todavia, preconizou-se, também, o fortalecimento do mercado como condição necessária para garantir o crescimento a taxas elevadas, fator indispensável para a redução da desigualdade social (DINIZ, 2011).

Nesse novo contexto, as políticas públicas sociais assumem uma centralidade importante, de certo modo consolidadas a partir da consagração das bases do complexo sistema de proteção social brasileiro expressas na Constituição Federal de 1988 por meio de princípios e direitos fundamentais, dentre os quais a participação popular, sendo que os maiores desafios da Carta Magna ao longo dos anos subsequentes seriam as garantias da universalidade, da integralidade, da equidade e a da qualidade dos bens e serviços prestados à população.

Considerando a participação popular, a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 204, inciso II indica que ela se processa por meio de organizações representativas, no contexto da formulação das políticas públicas e no controle das ações nos níveis Federal, Estadual e Municipal.

Apreende-se que a participação popular, enquanto princípio constitucional previsto na Constituição Federal de 1988, é inerente à democracia e garante aos indivíduos, grupos e associações, o direito não apenas à representação política, mas também à informação e à defesa de seus interesses, possibilitando-lhes, ainda, a atuação e a efetiva interferência na gestão dos bens e serviços públicos (Dallari, 1996).

Desse modo, a noção de participação popular está intrinsecamente ligada à própria concepção de cidadania prevista na Constituição de 1988, que reconhece

que o funcionamento do Estado estará submetido à "vontade popular", como base e meta essencial do regime democrático e do Estado de Direito. Nesse sentido, para Dallari (1996) a participação popular significa a satisfação da necessidade do cidadão como indivíduo, ou como grupo, organização, ou associação, de atuar pela via legislativa, administrativa ou judicial no amparo do interesse público - que se traduz nas aspirações de todos os segmentos sociais.

Nessa relação a concepção de cidadania é um fundamento da República Federativa do Brasil e refere-se aos direitos civis, políticos e sociais estabelecidos pelo Estado tornando-se parte integrante da democracia. Porém, ressalta-se que a cidadania atinge um sentido mais amplo, que vai além da relação entre direito/dever, pois traduz-se ou se manifesta na participação popular quando na utilização das ferramentas dispostas na luta social, dentre as quais o controle social sobre os atos do poder público do estado.

Dagnino (1994) preconiza que a noção de cidadania remete a ideia de direito, cujo ponto de partida é a concepção de "direito a ter direitos". Entretanto, de modo particular, essa concepção de direito não se limita a conquistas legais ou ao acesso a direitos previamente definidos pelo estado, posto que inclui necessariamente o surgimento de novos direitos, que emergem de lutas específicas e de práticas concretas que se colocam em uma realidade concreta.

Dessa forma, compreende-se que a cidadania pode ser exercida através de práticas políticas que propiciem que as organizações e os sujeitos tenham espaços para a participação efetiva na gestão pública, como tal, no contexto da tomada de decisão no interior do aparato governamental, em particular no que concerne a formulação, a implementação e avaliação de políticas e programas sociais. A partir dessa perspectiva, acredita-se que a participação popular propicia a criação de uma cultura para aquisição de novos direitos, considerando que não se pode limitar o direito de cidadania a liberdade, a igualdade e a propriedade privada as quais restringem o direito individual que se organiza, também, em torno do direito coletivo.

A partir das considerações expressas sobre participação popular e cidadania, destaca-se o momento em que se entende a necessidade da discussão neste trabalho sobre a pesquisa avaliativa a partir de uma abordagem participativa,

cidadã e democrática.

As discussões sobre a eficácia e a eficiência das políticas públicas, segundo Bellen e Trevisan (2008), vêm ocorrendo mais incisivamente no final dos anos de 1970, porém apreendendo-se que a compreensão do sucesso e do fracasso das políticas públicas são fundamentais para o melhor desempenho da administração pública.

Destarte, para Bellen e Trevisan (2008) e Faria (2003) as políticas públicas, em seus primórdios, estavam mais relacionadas ao sistema político ou as demandas e articulações de interesses. Os seus estudos recaíam nos processos de formulação de políticas públicas, privilegiando os processos decisórios em detrimento das ações dos profissionais da área de conhecimento das políticas públicas.

Como exemplo, nos Estados Unidos as pesquisas em políticas públicas começaram a se estabelecer no início dos anos 1950; na Europa somente toma força a partir do início dos anos 1970, especificamente em torno da definição das políticas públicas, com destaque para o seu processo e os sujeitos. No Brasil, os estudos sobre a avaliação das políticas públicas são mais recentes, com ênfase na análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas (Bellen e Trevisan, 2008).

A avaliação de políticas públicas<sup>2</sup> experimentou um momento significativo na década de 1980 no Brasil impulsionada pela transição democrática. Segundo Melo (1999) são três os motivos desse impulsionamento: 1º) mudança na agenda pública

---

2Os primeiros estudos avaliativos de programas sociais dos quais se tem conhecimento datam do século XVII que surgiu com a revolução científica desencadeada na Europa, alicerçada nas teorias de Kepler, Bacon, Galileu, Descartes. Nessa época, a avaliação já se apresentava como intrínseca à própria busca científica de conhecer, ou seja, intrínseca ao ato do conhecimento, por meio de um paradigma que se caracterizava pela adoção de uma estratégia de pesquisa experimental, modelada nas ciências naturais, de probabilidade e dedução, na matematização do conhecimento. O triunfo do método experimental consolidou-se no século XIX, com experimentações de hipóteses, validadas por processos dedutivos e matemáticos. As primeiras tentativas de avaliação de serviços e programas no campo social foram realizadas no setor da administração pública. Por um período de mais de 200 anos, iniciando-se na segunda metade do século XVII e desenvolvendo-se paulatinamente até atingir sua maior evolução no século XX, foram realizadas sucessivas pesquisas avaliativas visando monitorar e melhorar a eficácia dos serviços oferecidos à população. Em 1874, na continuidade do acompanhamento avaliativo governamental da política de saúde, a Associação Americana de Saúde Pública desenvolveu um programa com o propósito de colher informações, nas principais cidades dos Estados Unidos, para constatação das condições de higiene e saúde do país. Embora o empenho em avaliar programas sociais estivesse presente em outros países, é nos Estados Unidos que ganha maior visibilidade e valorização. (HELENARA; MOURA, 2014, p. 91 e 92)

durante os anos 1970, que se estruturou em torno de questões relativas ao modelo de desenvolvimento, porém a discussão limitava-se aos impactos redistributivos da ação governamental e ao projeto de modernização conservadora do regime ditatorial; 2º) o fim do período autoritário não diminuiu os obstáculos em relação ao alcance das políticas sociais efetivas, os quais continuaram existindo, o que fortaleceu os estudos sobre a ação do estado sobre as políticas públicas. 3º) a difusão internacional da ideia de reforma do Estado e do aparelho de Estado passou a ser o princípio organizador da agenda pública dos anos 1980-1990, o que provocou uma proliferação de estudos de políticas públicas.

Diante do exposto, infere-se que a avaliação das políticas públicas toma centralidade na agenda governamental, posto que a intervenção do estado passa a ser objeto de estudo de pesquisas avaliativas, especificamente nos anos de 1990, mesmo sendo direcionada sua execução para a sociedade civil, em decorrência do modelo de reforma do Estado imposta à época. “ Ampliam-se as teses e dissertações sobre temas relacionados às políticas governamentais; disciplinas de políticas públicas foram criadas ou inseridas nos programas de graduação e pós-graduação; instituíram-se agências de fomento à pesquisa, assim como linhas especiais de financiamento para a área. (ARRETCHE, 2003, p. 15).

Assim, nos últimos anos de 1990 no Brasil, verifica-se um aumento considerável de demanda por métodos de avaliar a eficiência do gasto com os serviços públicos. Os acentuados interesses pelos processos e técnicas de avaliação de projetos, programas e políticas sociais possuem múltiplos determinantes, dentre eles: o grande volume de recursos públicos que, nas três esferas de governo, tem sido investido em programas e projetos em parceria, que exigiram a sistematização de um sistema de avaliação.

Mesmo diante desse interesse, é mister destacar que

apesar das exigências para efetivação de avaliação de políticas e programas sociais, expressamente no Brasil, a partir da década de 1980, ainda assim naquele momento, registra-se uma falta de acompanhamento e avaliação dos processos e dos impactos dos programas sociais. [...] registra-se verdadeiro descaso quanto à aplicação de seus resultados nos processos decisórios das instituições responsáveis por esses programas. [...] pouco ou nenhum avanço tem sido registrado em relação para publicização para a sociedade e, mais particularmente, para grupos, organizações e instituições interessadas nos resultados das avaliações de políticas e programas sociais realizados, não efetivando,

por conseguinte, a possibilidade de os resultados das avaliações funcionarem como mecanismos de democratização da sociedade e de avanços das lutas populares por ampliação dos direitos sociais (SILVA, 2001, p. 13).

Destarte que, a pesquisa avaliativa no Brasil a partir de uma perspectiva “participativa” dita “cidadã” se inicia, especialmente na década 1990, no contexto da reestruturação produtiva sob a influência do projeto neoliberal. O Estado passa de executor, para financiador e elaborador de normas e controle das políticas públicas e programas sociais cuja implementação é transferida para organizações do “terceiro setor”, sendo que a avaliação dos programas sociais passa a ser um mecanismo fundamental de controle do Estado sobre os recursos que são transferidos para as organizações da sociedade civil (SILVA, 2008). Ou seja, é nesse âmbito que se situa a avaliação de programas sociais na agenda dos movimentos sociais, dos organismos internacionais para priorizar o desenvolvimento e a reforma do Estado brasileiro; “ cada sujeito construindo concepções e procedimentos em consonância com sua visão de sociedade e com os interesses que ostenta”, (SILVA, 2012, p. 223).

Infere-se, de acordo com exposto, que com o incremento do neoliberalismo nos anos de 1990, o planejamento das políticas sociais passa ser realizado pelo mercado com a ajuda de organismo internacionais como o Banco Mundial, sendo o setor privado o grande implementador dos programas sociais, cujo foco é a rentabilidade econômica. O estado reformador passa a ser o responsável pelo esfacelamento do modelo de políticas sociais ora posto pela Constituição Federal de 1988. Tem-se a partir disso, a avaliação de programas sociais associada a racionalidade neoliberal, que passa a se preocupar com a rentabilidade econômica - cuja lógica é a competitividade e o empreendedorismo - em detrimento da racionalidade social, ficando o cidadão a margem do processo de planejamento das políticas sociais. Isso trouxe como consequência o distanciamento da noção de participação popular preconizada na Constituição de 1988, que reconhece que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular, como exemplo no que se refere a formulação, implementação e avaliação das políticas sociais

Mesmo diante do projeto neoliberal, especificamente nos anos de 2000 e 2010, segundo Campello (2013), o modelo econômico e social escolhido pelo Brasil

integrou desenvolvimento econômico e inclusão social, que colocou a política social no centro da estratégia governamental baseada em um conjunto de iniciativas públicas, tais como combate à pobreza e redução da desigualdade, valorização real do salário mínimo, programas de fortalecimento da agricultura familiar, defesa e proteção do emprego formal e ampliação da cobertura previdenciária.

Em termos de investimentos e resultados, verificou-se que

os aportes crescentes de recursos públicos em políticas sociais têm gerado impactos importantes nas condições de vida da população brasileira nas últimas décadas e, particularmente, nos últimos dez anos. De um patamar, nos anos 1980, de gastos em políticas sociais da ordem de 13% do valor do Produto Interno Bruto (PIB), mais recentemente, o país passou a investir um montante de quase 25% do PIB na área social, somados os recursos do governo federal, dos estados e dos municípios (JANNUZZI; PINTO, 2013, p. 181).

A partir desse conjunto de iniciativas públicas destaca-se a importância da avaliação de políticas públicas no Brasil contemporâneo, nesse norte considerando o comprometimento com o aprofundamento da democracia, a redução das desigualdades sociais e o fortalecimento da inserção internacional do país, no entendimento de que as políticas públicas sociais devem e podem ser avaliadas no campo das ciências sociais, por meio de mecanismos de controle e participação popular.

Como bem expressa Silva (2001) as avaliações de políticas e programas sociais, devem funcionar como mecanismos de democratização e toma-se como ponto de análise que a avaliação, aqui em destaque, deve ser apreendida a partir da realidade vista como uma totalidade complexa, contraditória e de relações sociais construídas historicamente. Considerando o trabalho como um processo em que os homens produzem e se reproduzem socialmente, cujo contexto surgem e se estruturam, também, as políticas e os programas sociais a partir da relação entre o Estado e classes sociais. Assim, “quando entendida como processo e resultado de relações complexas e contraditórias, a análise das políticas sociais deve tentar superar enfoques restritos ou unilaterais, comumente utilizados para explicar sua emergência, funções ou implicações” (BOSCHETTI, 2010, p 6).

Como exemplo, Boschetti (2010) aponta a corrente pluralista que ao privilegiar os impactos das políticas sociais, se “acostumou” ao racionalismo

tecnocrático, a partir de uma análise que vislumbra a eficiência e eficácia, sem discutir a possibilidade ou não de justiça social e equidade no sistema capitalista, posto que se limita a comprovação dos impactos de programas específicos em situações bem delimitadas histórica e socialmente.

Destarte, que a avaliação de políticas e programas sociais não pode ser restringida a explicações que só levem em conta os interesses de uma das partes, ou seja, não deve ser unilateral e situar-se como uma iniciativa exclusiva do Estado para responder as demandas da sociedade ou, em outra perspectiva, como uma exigência exclusiva em decorrência da luta e pressão da classe trabalhadora.

Alerta-se que esses dois extremos apontam para a predominância de uma visão do Estado como uma esfera pacífica, desprovido de interesses e luta de classe ou que compreende as políticas sociais apenas como funcionais ao capitalismo e como mecanismo de favorecimento do capital, tanto do ponto de vista econômico quando as políticas sociais assumem a função de reduzir os custos da reprodução da força de trabalho, elevar a produtividade e o consumo, quanto do ponto de vista político, em que as políticas sociais são vistas como mecanismos de legitimação da ordem capitalista pela via da adesão dos trabalhadores ao sistema (COIMBRA, 1987).

De acordo com o exposto, a política ou o programa social quando avaliadas sob um enfoque unilateral fica impossível apreender suas contradições e suas múltiplas relações, as quais são inerentes aos processos sociais e, conseqüentemente, pode-se correr o risco, também, de não se conhecer que as políticas sociais podem ser funcionais também ao trabalho, posto que conseguem garantir ganhos para os trabalhadores e impor limites ao capital. Ou seja, “as legislações sociais ao imporem limites ao capital representam um ganho para o trabalhador” (BOSCHETTI, 2010).

O exposto remete para a compreensão de que as políticas sociais devem ser avaliadas a luz de uma perspectiva crítica e participativa, uma vez que decorrem de processos históricos adensados pelas relações contraditórias entre capital/trabalho e que, portanto, não são espaços de confrontação de tomadas de decisão unilaterais, mas se constituem por meio de elementos de um processo complexo e dinâmico de

regulação política, econômica e social postos nas sociedades, sobretudo, àquelas de regulação tardia<sup>3</sup>, como no Brasil.

Nesse norte, a avaliação de políticas sociais deve ultrapassar a utilização de métodos e técnicas empiristas/positivistas muitas vezes preocupadas em estudar isoladamente a relação custo-benefício ou se reduzir as análises dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade, de políticas e programas sociais.

Esse tipo de avaliação sob os moldes positivistas, segundo Gomes (2001) tem sofrido várias críticas por sua perspectiva quantitativa, pela fragilidade metodológica apresentada, pela preocupação excessiva com a eficiência, eficácia e adequação dos programas sociais aos interesses estatais e pela incapacidade de fazer uma relação com as variáveis contextuais e processuais, o que limita o alcance dos resultados esperados, do ponto de vista político e social. E ainda, “a avaliação de políticas públicas não se constitui um exercício desinteressado, à semelhança de um cálculo de custo-benefício” (MELLO, 2008 apud GOMES, 2001, p. 20)

Mesmo considerando que os estudos baseados nos critérios de eficiência, eficácia e efetividade são importantes para esclarecer: a aplicação adequada dos recursos financeiros e materiais em relação aos resultados alcançados pelo programa; sobre a capacidade demonstrada pelo programa de atingir os objetivos e metas previamente estabelecidos e; sobre a capacidade que os resultados do programa têm de produzir mudanças significativas no público beneficiário, ainda assim é necessário maior aprofundamento sobre a avaliação de políticas e programas sociais que leve em consideração as mudanças e a interação dos distintos fatores contextuais, os quais não devem ser totalmente controlados pelas ações previstas nos planos, posto que estes fatores estão postos dialeticamente e de forma contraditória na dinâmica da sociedade.

Contudo, infere-se que tais critérios, por exemplo, devem ser estudados considerando o contexto do processo de avaliação das políticas e programas sociais

---

3 Sposati (2002, p.2) caracteriza como regulação social tardia os países nos quais os direitos sociais foram legalmente reconhecidos no último quartel do século XX e cujo reconhecimento legal não significa que estejam sendo efetivados, isto é, podem continuar a ser direitos de papel que não passam nem pelas institucionalidades, nem pelos orçamentos públicos. Portanto, não cessa a luta dos movimentos pela inclusão de necessidades de maioria e de minorias na agenda pública e estão sob o impacto do neoliberalismo.

compreendendo o significado do papel do Estado e das classes sociais na construção de um determinado programa ou política social, de forma democrática e participativa, sem desconsiderar, “que a política social brasileira é formada a partir de um contexto autoritário no interior de um modelo de crescimento econômico concentrador de renda e socialmente excludente ”( SILVA, 2001, p.2)

Sob a abordagem participativa, entende-se a necessidade de apreender a pesquisa avaliativa de políticas e programas sociais à luz de uma visão democrática e cidadã. Desse modo, Silva (2001) preconiza a pesquisa avaliativa situando-a enquanto um tipo de pesquisa social aplicada que “só tem sentido se as informações levantadas tanto subsidiarem processos técnicos, de decididores institucionais, como também instrumentalizarem a luta popular pela ampliação de direitos. Nesse aspecto é também enfatizada a necessidade de publicização dos resultados da avaliação” (SILVA, 2001, p. 9)

Corroborar-se com esta perspectiva, posto que apreende-se que a pesquisa avaliativa se propõe a avaliar o conjunto de políticas e programas e ações do Estado, com objetivo de enfrentar desafios que são também de interesse coletivo, posto a concretização da oferta de bens e serviços que atendam às demandas resultantes das disputas políticas acerca do que é ou deveria ser de interesse público, contudo sem desconsiderar o processo das políticas públicas, cuja dimensão envolve jogos de interesses e distintos sujeitos envolvidos.

Assim, para que as funções estatais sejam exercidas com legitimidade é preciso que haja planejamento e permanente interação entre governos e sociedade de forma que promovam a participação popular, de modo que sejam pactuados objetivos e metas que orientem a formulação e a implementação das políticas públicas sociais nas dimensões social, econômica e política.

Ressalta-se que a abordagem participativa no campo da pesquisa avaliativa, segundo Silva (2012), pode ser dimensionada a partir de duas perspectivas: uma prevalente na literatura dos anos 1960 e 1970, que indica as classes populares enquanto sujeitos ativos as quais constroem conhecimento para fundamentar suas lutas sociais e que a partir desse conhecimento há o fortalecimento e o avanço das lutas sociais, tendo como horizonte as transformações sociais, mesmo quando produzido sem a participação direta das

denominadas classes populares. Essa segunda perspectiva que orienta as reflexões da autora, pois é nela que se encontra a pesquisa avaliativa, cujos estudos são fundamentais para a formação de uma consciência das classes subalternizadas, em que a realidade deve ser considerada criticamente e dialeticamente pelo pesquisador que deve identificar-se com os interesses e as demandas desses sujeitos sociais a quem de fato interessa as transformações ou mudanças sociais.

Logo, para a autora

essa perspectiva teórica significa o pensar e o construir ciência, contrapondo-se à neutralidade defendida pela ciência positivista. Portanto, ao situar o conhecimento no campo das relações sociais, é possível construir-se uma concepção de pesquisa avaliativa enquanto ato técnico, mas também político; [...] requer esforço de objetivação na relação do avaliador com a realidade social e com os sujeitos que participam do processo de avaliação; fundamenta-se em valores e no conhecimento da realidade; valoriza a análise crítica da política ou programa social; busca compreender os princípios e fundamentos teórico conceituais que orientam a política ou programa avaliado; considera os interesses e procura envolver os diferentes sujeitos no processo da política ou programa; fundamenta-se em valores e concepções sobre a realidade social, partilhados pelos sujeitos da avaliação; [...] não percorrendo um caminho único, e considera os resultados da avaliação como uma versão parcial da realidade, posto ser as realidades historicamente construídas e dotadas de um caráter relativo e temporal; considera a política ou programa como decorrência de vários fatores: ação de sujeitos, especificidades das conjunturas, condições financeiras, materiais e elementos culturais envolvidos; situa a política social na relação com o Estado e a sociedade; considera que toda avaliação é desenvolvida num contexto de sujeitos e interesses; nunca é consensual ou definitiva; é uma versão, um julgamento sobre o real.[...] (SILVA, 2008, p. 113).

Portanto, para Silva (2008) as dimensões técnica, política e acadêmica devem ser complementares e articuladas no contexto da avaliação de políticas e programas sociais sendo que a função técnica corrige os possíveis problemas decorrentes do processo de implementação, indica em que medida objetivos e mudanças ocorreram e contribui para a elaboração ou redimensionamento de políticas e programas sociais. A função política direciona os sujeitos sociais para as lutas sociais tendo como mecanismo o controle social. A função acadêmica deve apreender as determinações e contradições presentes no processo das políticas públicas, evidenciando a sua essência por meio do conhecimento.

Posto as dimensões apresentadas por Silva (2008) destaca-se a função política no processo de avaliação dos programas sociais, coadunando com a concepção apontada por Gomes (2001) que, ao indicar em seus estudos a avaliação de políticas sociais, preconiza que é preciso ultrapassar o modelo funcionalista/positivista e apresentar uma nova forma de análise pautada na perspectiva da cidadania e da democracia. Assim,

A avaliação tem uma perspectiva política que deve ser resgatada no sentido de contribuir para a garantir a efetivação e universalização dos direitos de cidadania, mas essa

contribuição só se realiza quando os resultados por ela produzidos servem para instrumentalizar a população nessa luta por cidadania. (GOMES, 2001, p. 18)

Desse modo, apreende-se que o avaliador deve ultrapassar as análises puramente técnicas e economicistas que priorizem resultados que não respondem aos interesses da população beneficiária, mas atendem apenas aos interesses do estado fomentador de políticas sociais com o objetivo de rentabilidade econômica. Nesse sentido, a dimensão política deve ser trazida para dentro da avaliação, de modo que se vislumbre elementos valorativos relacionados aos aspectos que não podem ser mensuráveis no contexto da implementação de políticas e programas sociais, posto que a política social resulta de um compromisso ou decisão política presente em todo o seu processo.

Silva (2001) destaca que as políticas e os programas sociais ao serem avaliados tomando como referência a dimensão política, significa que deve englobar outros sujeitos, com destaque para os usuários do programa a ser avaliado e privilegiar o aprimoramento da publicitação dos resultados qualquer que seja o estudo, sendo isso uma preocupação central.

Para tanto, avaliar uma política social a partir da dimensão política é apontar que a avaliação está comprometida, também, com os beneficiários enquanto sujeitos participativos e colocá-los como constituintes fundamentais na luta a favor da universalização dos direitos sociais. Logo, abre-se o caminho para um modelo de avaliação que preconize a cidadania como um direito básico, como “um princípio que contribui para a condição humana”, como aponta Hanna Arendt.

Registrou-se, a partir dos anos de 1990 mesmo com o incremento do projeto neoliberal, a busca por práticas participativas descentralizadas, transparência e controle social democrático no campo das políticas públicas, diante de uma dinâmica social contraditória, em que vinha-se de algum modo se ampliando, a partir dos anos de 1980, o processo de democratização da sociedade brasileira e abrindo espaço para práticas participativas (SILVA, 2012), como tais a institucionalização do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por meio de Conferências e Conselhos nas três esferas governamentais e também dos colegiados de gestão nas respectivas políticas públicas.

Porém, destaca-se que no Brasil a legitimidade da participação dos beneficiários do programa, bem como da população por meio dos movimentos sociais, se dá pela luta política. Os movimentos sociais demandaram por ações governamentais que preconizassem

a universalização das políticas sociais enquanto direito de cidadania. É através dessa luta política que

são formalmente assegurados e universalizados os direitos de cidadania, colocando-se ainda como exigência a participação da população como forma de gestão da coisa pública. Com efeito o princípio participativo foi consagrado na Carta Constitucional como elemento fundamental na formulação de políticas. Nesse momento as questões relativas à gestão e ao controle democrático de decisões governamentais adquirem uma centralidade jamais verificada em nossa história (GOMES, 2001, p. 24)

Contudo, mesmo diante do ataque do projeto neoliberal às políticas sociais, que vem se dando até os dias atuais de forma vil e inconsequente, é preciso reafirmar a necessidade da participação cidadã da população beneficiária no processo de avaliação das políticas sócias, desde o processo decisório, passando pela execução e avaliação, de modo que os resultados sejam publicizados para que as mudanças ocorram de forma reflexiva e socializada entre os diversos sujeitos envolvidos, como tais: gestores, população beneficiária e avaliadores, mesmo que ocorra dificuldades da incorporação dos resultados da avaliação nas decisões governamentais.

Como exemplo, as tentativas do Governo atual em fragilizar e esvaziar a participação e os conselhos no controle e das políticas sociais, a partir do Decreto 9.759 de 11 de abril de 2019 que pretendeu diminuir de 700 para menos de 50 o número de conselhos previstos pela Política Nacional de Participação Social (PNPS) e pelo Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), entre esses o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT), o Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI), o dos Direitos do Idoso (CNDI, dentre outros. O Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu duas liminares dia 12 de junho de 2019, em caráter provisório, que diminuiram o alcance do Decreto (AGÊNCIA BRASIL, 2020).

Por isso a necessidade de pressão da sociedade, por meio “da instrumentalização da população pela informação, logo a avaliação aparece como estratégia de construção da esfera pública, como um mecanismo de estado e sociedade civil” (Gomes, 2001, p.31), sendo a esfera pública um espaço de aparecimento, de visibilidade que está além da realidade ou mundo comum (Arendt,1997). Assim a publicização dos resultados da avaliação coloca em prática o direito à informação, ponto importante no contexto da democracia que permite a participação dos sujeitos envolvidos na esfera pública.

Reafirma-se que na pesquisa avaliativa de políticas e programas sociais, por meio de uma abordagem participativa não exclui os aspectos metodológicos e técnicos inerentes a

avaliação. Contudo, é necessário que a dimensão política esteja presente, de modo que se fortaleça um outro patamar de análise que coloque o beneficiário do programa e a sociedade como um dos protagonistas do processo de avaliação, sendo esse um desafio diante dos ataques do projeto ultraneoliberal às políticas públicas brasileiras, em meio a uma conjuntura atual adversa para a classe trabalhadora.

#### **4 CONCLUSÃO**

Entende-se que a pesquisa avaliativa deve ser orientada pelo método científico e deve ser também de caráter público, sendo imprescindível para desvelar a realidade social. Nesse norte, apreende-se que este tipo de avaliação possui uma dimensão técnica, uma dimensão política e uma dimensão acadêmica; não é um ato neutro nem exterior às relações de poder, requer postura de independência e, por natureza, é uma atividade interdisciplinar.

O exposto permite considerar que a pesquisa avaliativa - como um saber científico – é, também, um instrumento político fundamental para análise da realidade social e que atende a distintos sujeitos de acordo com os seus interesses. Contudo, acredita-se que este tipo de pesquisa contribui para desvelar os problemas inerentes a realidade social que se apresenta complexa e em múltiplas determinações, principalmente, em tempos de “desenvolvimento” econômico ultraneoliberal e ataques às políticas e programas sociais impostos ultimamente à sociedade brasileira, cuja estratégia governamental inclui a anulação da participação da população (controle social) no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

No geral, mesmo tratando da especificidade da pesquisa avaliativa, apreende-se também a partir do estudo, que toda e qualquer avaliação de políticas sociais ou de programas deve contribuir para o desenvolvimento de uma consciência de classe para a prática da participação popular democrática no interior das instituições e fortalecer, no âmbito dos programas sociais, os conselhos de gestão de políticas públicas e o movimento social organizado, na perspectiva da construção e defesa da luta social.

Tendo em vista a amplitude do tema entende-se que este trabalho não teve a

pretensão de esgotá-lo, mas contribuir para a discussão sobre a pesquisa avaliativa que inclui a abordagem participativa, sobretudo dos beneficiários das políticas e programas sociais como sujeitos do processo.

## REFERÊNCIAS

LA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000

ALMEIDA, Suely Souda. de et al. **Perspectivas Teóricas de avaliação de políticas sociais**: participando do debate, In: Da avaliação de programas sociais à constituição de políticas públicas: a área da criança e do adolescente. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 8ª edição revista. 1997.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

DALLARI, Pedro de Abreu. **Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros**. Instituto Brasileiro de Administração Pública, Caderno n. 1, p. 13-51, 1996.

DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**. In: DAGNINO, Evelina (Org). Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo. Brasiliense, 1994.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, espaços públicos e democratização**. Brasil. México: Fundo de Cultura Econômica. 2002.

CAMPELLO, Tereza. **Uma década derrubando mitos e superando expectativas**. In:

CAMPELLO, Teresa; NERI, Marcelo Cortes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013.

COIMBRA, Marco Antônio Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: **Política Social e Pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 1987.

DINIZ, Eli. **O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010)**. Dados, v. 54, n. 4, 2011, p. 493-531.

FAGUNDES, Helenara; BALLINHAS, Moura.Alessandra. Avaliação de programas e políticas públicas **Textos & Contextos**), vol. 8, núm. 1. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul Porto Alegre, RS, Porto Alegre .2009.

FARIA, Carlos. Aurélio. Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FARIA, Carlos. Aurélio. Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

GOMES, M. F. C. M. **Avaliação de políticas sociais e cidadania**: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva. Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática. São Paulo: Veras Editora, 2001.

JANNUZZI, Pinto. **A avaliação de políticas públicas**. In. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família. 2013

MELO, Marcos. André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1999. p. 11-28.

SILVA, Maria. Ozanira. Silva e. Construindo uma proposta metodológica participativa para desenvolvimento da pesquisa avaliativa: uma contribuição da teoria crítica para a prática do Serviço Social. **Textos & Contextos.**, vol. 11, núm. 2, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2012

SILVA, Maria. Ozanira. Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais**: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M. O. S. Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Cortez, 2008.

SOUZA, Celina. **“Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.