

Abordagem da Teoria Crítica como Alternativa de Pesquisa em Avaliação Políticas Públicas

Approach of the Critical Theory as an Alternative of Research in the Evaluation of Public Policies

Richard Medeiros de Araújo^{a*}; Jomária Matta Lima Alouffa^b; Alba de Oliveira Barbosa Lopes^{bc}

^aCentro Universitário Facex, RN, Brasil

^bUniversidade Federal do Rio Grande do Norte, RN, Brasil

^cInstituto Federal de Pernambuco, PE, Brasil

*E-mail: richardmaraujo@uol.com.br

Resumo

O presente ensaio teórico objetiva discutir o conceito de avaliação de política pública e seus diversos modelos apresentados pela literatura, buscando identificar as suas características e aplicações. Num segundo momento são apresentados alguns conceitos básicos que caracterizam a Teoria Crítica como uma proposta emancipatória de geração de conhecimento onde o contexto, a história e o comportamento do pesquisador têm relevância na forma intersubjetiva na geração de conhecimentos. Por último, se faz um recorte em que se enfoca nova possibilidade de avaliação de políticas públicas a partir da adoção da postura crítica em que se descarta a geração de conhecimentos a partir da Teoria Tradicional.

Palavras-chave: Política Pública. Emancipação. Avaliação de Política Pública. Teoria Tradicional. Teoria Crítica.

Abstract

This paper aims to discuss the theoretical concept of evaluation of public policies and their various models presented in literature, aiming to identify their characteristics and applications. Then we present some basic concepts that characterize critical theory as an emancipatory proposal of knowledge production where context, history and behavior of researchers have relevance in an intersubjective way to produce knowledge. Finally, we make a snippet in which we focus on a new possibility of evaluating public policies based on the adoption of critical position, in which the production of knowledge from Traditional Theory is put away.

Keywords: Public Policies. Emancipation. Evaluation of Public Policies. Traditional Theory. Critical Theory.

1 Introdução

A administração pública carece de informações que validem a institucionalização do seu papel enquanto agente gerenciador dos seus serviços básicos ofertados à sociedade, bem como das políticas públicas referendadas por aqueles que são seus beneficiários diretamente ou indiretamente. Todos os atores envolvidos, durante a concepção de uma política pública e a sua própria execução, estão diante de diversas estruturas controláveis ou não, que variam do contexto da política.

A área da administração pública tem muito espaço para intervenções científicas, pois conforme observou Melo (1999), muitos avanços aconteceram ocasionando aumento de trabalhos nessa área. Ao mesmo tempo, os conhecimentos acumulados devem seguir passos não lineares, de maneira que a perspectiva de avanço não seja, em um horizonte de curto prazo, a mesmice dos conhecimentos gerados, mas que novas visões surjam e que novos paradigmas ainda que latentes passem a ganhar espaços para discussões.

Neste universo de estudo, um tema ganha relevância: a avaliação de políticas públicas, que para essa discussão considera a mesma denominação de programas governamentais (e sociais), materializada por meio das avaliações de programas

governamentais implementadas pelos governos. Tal proposta de discussão teórica é justificada por dois argumentos básicos, o primeiro diz respeito ao entendimento do objetivo finalístico do Estado que é proporcionar o bem estar ao cidadão e para isso deve identificar demandas e tentar atendê-las; o outro argumento é a compreensão de como o gasto/investimento público traz realmente esses benefícios, qual a eficiência, a eficácia e a efetividade dessa intervenção na realidade social, em especial no Brasil, em face das grandes divergências sociais e econômicas existentes.

Conforme observou Cavalcanti (2007) a avaliação de políticas públicas carece de estudos que lhes deem um aprofundamento teórico e metodológico direcionado, pois historicamente o que se tem visto no mundo do *welfare state* ao neoliberalismo são avaliações que adotam métodos e formatos de pesquisa social e, muitas vezes, buscam atender os interesses das agências governamentais. Ao mesmo tempo em que países como os EUA estão presentes nos órgãos executores de políticas, bem como, em programas e projetos públicos com orçamentos próprios para executar os seus respectivos processos de avaliação, em especial pós 80; no Brasil, ainda não se tem uma prática gestora consolidada de avaliar as ações do Estado, muito menos com orçamentos próprios para isso.

O que se tem é a escassez de recursos e a necessidade de estruturas informacionais que norteiem as decisões do gestor público. Somado isso ao fato de que os avaliadores de programas sociais geralmente estão atendendo objetos de contratos por meio de pesquisas científicas ou fazem parte da burocracia que executa o programa. As posições teóricas escolhidas pelos avaliadores são o mais importante, expresso em questões norteadoras de seus comportamentos, portanto, os critérios são usados para fazer julgamentos sobre a qualidade do programa e decorre de qual lado ele optar na investigação. Observa-se que muitos praticantes de avaliação intencionalmente não se esforçam para tomar posição, mas sim de forma equitativa avançar os interesses de múltiplos intervenientes (GREENE, 1997).

Muitos trabalhos têm abordado avaliação de políticas públicas desmobilizando discussões sobre tipos de avaliação (*ex-ante*, durante e *ex-post*); critérios de avaliação (eficiência, eficácia e efetividade) tratados por Fagundes e Moura (2009); gerencialista – foco na gestão fiscal - e não gerencialista (pesquisas acadêmicas) descritas por Seibel e Gelinski (2007), a própria função da ação de avaliar (somativa e formativa) e o *status* do avaliador (interno, externo ou misto).

No entanto, pouco se tem tratado sobre os modelos de avaliação de política pública de forma a romper com as situações-resultados esperados, ou seja, dados e informações que apenas representam o status da finalização da política, ficando muitas vezes isento de reflexões mais profundas. Izquierdo (2008) descreve alguns modelos de avaliação suportados pelos paradigmas do positivismo e pelo paradigma da participação ou crítico, como:

Estos paradigmas van a tratar de definir cuáles son los supuestos teóricos en los que se va a fundamentar la evaluación, identificando las metodologías de evaluación más idóneas en cada caso, en cada evaluación. Las diferencias entre estas aproximaciones van a diferir básicamente de las preguntas a las que tenga que responder la evaluación, los intereses que persiga y el tipo de participante al que vaya dirigida la evaluación (IZQUIERDO 2008, p.123).

Os modelos de avaliação aparecem como um caminho para explicar o fenômeno em sua essência ou tentar compreendê-lo a partir da participação dos envolvidos. Assim, a finalidade desse ensaio é a de apresentar os modelos de avaliação de políticas públicas subjacentes às posturas epistemológicas adotadas pelos envolvidos nas avaliações de políticas públicas e simultaneamente ponderar como a teoria crítica e sua forma questionadora de compreender os fenômenos podem trazer novos elementos que possam vir a dotar sistematicamente as ações dos avaliadores, especialmente pesquisadores científicos, de uma nova linhagem de conhecimento mais crítico e de fato, representativo, socialmente. Com isso, a pergunta de pesquisa que norteou esse trabalho é: Como os princípios da Teoria Crítica poderiam contribuir para a formulação de um novo caminho de avaliação de políticas públicas?

No primeiro momento são apresentados os conceitos-chave sobre o termo avaliação, em seguida, são descritos os modelos

de avaliação de políticas públicas mais recorrentes, e no penúltimo momento tratou-se de apresentar as características da Teoria Crítica como uma alternativa nas leituras das avaliações de políticas públicas, instante este em que se busca relacionar os modelos de avaliações de políticas com alguns postulados básicos que norteiam a teoria da Escola de Frankfurt. Por último, são tecidas algumas considerações que deverão levar os leitores a refletir quando das conduções de atividades de pesquisa que envolva a avaliação dos programas governamentais dentro de uma postura de fuga da Teoria Tradicional.

2 Desenvolvimento

2.1 Avaliação de políticas públicas: uma visão conceitual

No campo da avaliação de determinada política pública deve-se distinguir entre avaliação política e análise de políticas públicas, pois cada uma destas abordagens avaliativas utiliza diferentes instrumentos, bem como formas distintas de operacionalizar a avaliação que pressupõem conclusões de diferentes naturezas. Na avaliação política, a análise busca explicar o critério (ou critérios) que embasam determinada política, isto é, buscam entender as razões que a tornam preferível a qualquer outra. Ela se preocupa em explanar o caráter político do processo decisório que influenciou na adoção de uma determinada política, seus valores, suas características e sua filosofia política. Em suma, a avaliação política necessita da operacionalização concreta da política ou da implementação de um programa social concreto para, a partir dele, examinar “os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública” (ARRETCHÉ, 2006, p.30).

Já a análise de políticas públicas consiste no exame da “engenharia institucional” e dos traços constitutivos do programa. Esta ponderação busca reconstituir as diversas características que a política pública pode assumir (possibilidades de desenho institucional, as formas de relação entre setor público e setor privado, formas de financiamento, modalidades de prestação de serviços, entre outros) com o intuito de dar sentido às ações do Estado.

Meny e Thoenig (1992) tratam o processo de avaliação de políticas públicas como uma busca pelos gestores em tentar responder algumas perguntas como, por exemplo: quais os impactos causados pelo programa? Quais as transformações trazidas para os cidadãos? Na visão dos autores, a avaliação é uma atividade diária que consiste em identificar e medir os efeitos próprios da ação. Sistematicamente não existem métodos pré-definidos de como avaliar uma política pública, mas pequenos indicativos que podem orientar o gestor de como buscar as informações do campo (sociedade).

De maneira geral, avaliar consiste em estabelecer um julgamento, atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação de uma política pública ou de um programa social em particular. Não obstante, não existe possibilidade

de avaliar uma política pública de forma instrumental, técnica ou neutra. Neste direcionamento, Cavalcanti (2006) argumenta que a avaliação de políticas públicas está calcada em um conjunto de valores e noções sobre a realidade social partilhados pelos membros relevantes de uma maioria de governo que os permite distinguir entre uma boa e uma má política.

As políticas públicas refletem necessariamente as ações do Estado e são operacionalizadas, na maioria das vezes, por meio dos programas sociais - que podem refletir ou não as pressões e as demandas sociais. Neste sentido, a avaliação de programas insere-se como parte destas políticas em prol da melhoria no processo de tomada de decisão e principalmente na aferição de resultados e impactos destes programas. Assim, a avaliação adquire relevância tanto para o pesquisador, quanto para os beneficiários e para o Estado.

De acordo com Arretche (2006), a avaliação é, ao menos na teoria, uma das etapas de uma política pública, devendo se inserir logo após a implementação das políticas e programas com o intuito de reformulação, seja durante a implementação, seja posteriormente. Para esta autora, a produção e a divulgação de avaliações podem servir de base para que o eleitorado exerça seu papel democrático de controle das ações do governo. Assim, as avaliações podem contribuir para a participação efetiva da comunidade o que pode implicar no processo de construção de uma sociedade crítica que analisa as ações do Estado.

O objetivo primordial da avaliação de programas sociais é aprimorar sua capacidade de oferecer adequada atenção aos cidadãos. Neste sentido, ela é parte essencial da formulação e implementação dos programas sociais, contribuindo para seu aperfeiçoamento. Pestana (2006) advoga que, como instrumento fundamental do processo de formulação e implementação da política pública, a avaliação fornece contribuições em duas direções: 1) no âmbito da realidade, pois o conhecimento do programa em desenvolvimento fornece elementos para melhorá-lo, indicando as alternativas para superar as dificuldades encontradas; e 2) no âmbito da prospecção, pois verifica se os objetivos do programa correspondem às necessidades e se são compatíveis com as exigências da realidade em um futuro próximo ou distante.

Por vezes, a avaliação de políticas públicas e de programas sociais pode ser confundida com pesquisas nesta área, pois existe muita afinidade entre estes campos (as técnicas de coleta e análise de dados, a organização e a utilização dos resultados).

Faria (2006) ressalta a importância em distingui-las, no que se refere aos aspectos metodológicos. A autora argumenta que a avaliação é uma atividade que coleta, ordena, analisa e compara dados de desempenho (resultados, impactos, alvos alcançados) com um conjunto de metas previamente estabelecidas (objetivos do programa). Ela ressalta ainda que quanto a sua finalidade, a avaliação responde a questões sobre eficácia e efetividade do programa sob análise possuindo

a tarefa de julgá-los e informar o que foi encontrado. Por fim, do ponto de vista do seu papel, a autora afirma que a avaliação detecta os pontos fracos (prováveis falhas) e pontos fortes (prováveis êxitos) do programa durante sua elaboração, permitindo uma posterior correção de rumos. Em suma, enquanto a avaliação concentra seus esforços para determinar o mérito de programas (avaliá-lo quanto ao seu sucesso ou fracasso), a pesquisa busca determinar a consistência científica do fenômeno estudado.

Não obstante, Faria (2006) ainda faz uma distinção entre pesquisas orientadas para a decisão e pesquisas orientadas para a conclusão. As pesquisas orientadas para decisão oferecem subsídios para os formuladores e implementadores de políticas. Poderia se dizer que este tipo de pesquisa caracteriza-se por ser uma pesquisa aplicada que, segundo Cozby (2003) consistem em pesquisas realizadas com o objetivo de examinar questões relativas a problemas práticos e suas potenciais soluções. Assim, este tipo de pesquisa direciona-se na avaliação de um programa social que subjaz uma tomada de decisão. Já as pesquisas orientadas para conclusão surgem do interesse teórico dos pesquisadores e intentam pôr à prova hipóteses que explicam os fenômenos estudados. Estas pesquisas possuem caráter básico, pois se interessam mais pela natureza do fenômeno estudado, bem como pela investigação das relações entre as variáveis que o compõem (como elas se comportam como uma influencia a outra, qual o sentido, a direção e a força da relação).

Cozby (2003) afirma, ainda, que a avaliação de programas se insere no campo da pesquisa aplicada e se caracteriza por ser um tipo de pesquisa que propõe e implanta programas para atingir algum efeito positivo sobre um grupo de indivíduos. Este autor também assevera que pesquisas de avaliação de programas avaliam reformas sociais e inovações introduzidas no governo, na educação, no sistema judiciário, na indústria, entre outros.

Neste direcionamento, observa-se a necessidade de incrementar as ferramentas da avaliação. Arretche (2006) justifica a necessidade de adequar os instrumentos de análise e avaliação para que não se confundam opções pessoais do pesquisador com resultados da pesquisa. A autora também alerta para a vulnerabilidade quanto aos aspectos metodológicos de uma avaliação uma vez que, em sua grande maioria, são utilizados delineamentos de pesquisa que não controlam as variáveis antecedentes, processuais, com resultados que interferem no desempenho do programa sob análise, correndo-se o risco de os avaliadores estabelecerem correlações e inferências espúrias.

Neste sentido, o conhecimento sobre desenhos de pesquisa poderiam contribuir com técnicas de minimização das variáveis interferentes (estranhas ao estudo) que possam estar associadas ao programa, confundindo a interpretação dos seus resultados sobre a qualidade de vida da comunidade beneficiada. Assim, a despeito das distinções realizadas por Faria (2006), observa-se que aproximações entre o campo da

avaliação e da pesquisa podem ser de muito mais utilidade para a área da avaliação de programas. Suas similitudes na área metodológica e seus esforços na busca de encontrar resultados confiáveis podem contribuir decisivamente para garantir uma avaliação exitosa, válida e fidedigna.

Conforme destaca Derlien (2001), as avaliações de políticas trazem consigo três funções, que podem ser definidas como formas de satisfação da sociedade, neste *paper*. A primeira é denominada de função informacional, pois o Estado deve propiciar elementos explícitos do que vem desenvolvendo. A segunda função é definida de alocação, ou seja, discute-se a constituição racional que deveria estar nos processos decisórios de disponibilização orçamentária, sem ignorar a administração política e, por último, a função conceituada de legitimação, pois quem deve avaliar o Estado e seus cursos de ações é ele próprio. Conforme descreve Costa e Castanhar (2003), o propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão pública, orientando-os quanto à continuidade, à necessidade de correções ou mesmo à suspensão de determinada política ou programa, ou seja, espera-se que as informações sobre todo o processo da política sejam trazidas à tona e sirvam de elementos justificáveis para proferir decisões.

Marinho e Façanha (2001) ponderam que proceder a avaliação de programas é um processo importante e necessariamente complexo uma vez que envolve três macros variáveis:

- a) O fato de os programas sociais serem em geral concebidos e desenvolvidos para atender a objetivos genéricos, múltiplos, e de difícil verificação *a priori*, no sentido das limitadas possibilidades de identificação dos mesmos e de descrição detalhada (quando da formulação inicial dos programas).
- b) À descentralização operacional dos programas, que requerem, com frequência, montagens organizacionais e administrativas complexas, e cujos objetivos são implementados e executados pelos agentes que são, por sua vez, organizações complexas.
- c) Às regras de financiamento e de repasses adotadas que, em geral, não são integradas e estruturadas pelos objetivos que se pretende estimular, inclusive pelas dificuldades de mensuração dos objetivos dos programas, o que tende a limitar o poder de incentivo das regras e dos mecanismos de financiamento.

De acordo com Meny e Thoenig (1992) a avaliação de políticas públicas envolve duas posturas, que aqui são denominadas de *modus operandi* da avaliação. Num primeiro momento, a avaliação consiste em estudar um sistema político na busca de tratar e entender os diversos atores envolvidos como os implementadores, a sociedade, os grupos de pressão, entre outros. Dentro de outra perspectiva, a avaliação trabalha dentro do conceito metódico de conceber formas de avaliar a política, no foco de compreender, descrever e explicar de forma científica os resultados da ação governamental.

Nesta segunda, os autores materializam-na como sendo uma dimensão instrumental de gestão.

É interessante abordar o posicionamento de Aguilar e Ander- Egg (1994) ao destacar que inexistente uma técnica avaliativa de um programa governamental, o que se tem visto é a utilização de métodos e técnicas de pesquisa social. Paralelamente, esses estudiosos apresentam modelo qualitativo para avaliar um programa social por meio da adoção de um roteiro de questões. Assim, não existe uma metodologia pronta para a utilização aleatória nas avaliações de programas de governo.

Hansen (2005) observa que a avaliação tem sido tratada sob duas perspectivas a primeira trata de conceber programas, como um organizado, planejado e contínuo esforço geralmente destinados a amenizar um problema social ou melhorar as condições sociais de um dado universo e a segunda está atrelada a avaliar a eficácia das organizações executoras das políticas públicas. Compreendido o conceito de avaliação de políticas públicas e as possíveis posturas de quem conduz o processo avaliativo serão discutidos os modelos de avaliação de políticas públicas na seção seguinte.

2.2 Modelos de avaliação de políticas públicas

A ênfase nesta seção é apresentar os modelos de avaliação de políticas públicas elencados na literatura que abordam o assunto. Primariamente, modelo aqui é entendido como sendo uma construção conceitual feita pelo indivíduo (avaliador), as formas como ele pensa o projeto de avaliação, os caminhos metodológicos e de campo, bem como os interessados nos resultados esperados de uma avaliação de um programa governamental remete ao instante em que o modelo se configura (MARTINIC, 1997).

Para Worthen (2004), um modelo de avaliação pode ser concebido desde meras descrições, prescrições até simples listas de verificação. No entanto, esses modelos são construídos de acordo com concepções e definições diferentes da avaliação, muitas vezes levando os avaliadores a tomar direções diversas. Alguns estudiosos preferem substituir o termo modelo por abordagem de avaliação dado esta estar relacionada eminentemente com a postura inteligível do avaliador, seja pesquisador social ou pesquisador governamental.

Assim, dependendo de quem esteja procedendo à avaliação, tanto um pesquisador social quanto um agente da burocracia, terão de considerar seus preconceitos, se esse processo for conduzido por políticos, estes considerarão, dentre outras variáveis, as pesquisas de opinião, ou seja, os valores estarão envolvidos constantemente. O que se tem visto é que os modelos adotados se baseiam em metodologias que nem sempre demandam discussões ou implicações teóricas, mas sim averiguando elementos como a causalidade interna e a externa, bem como uma tentativa de generalização dos programas (STAME, 2004).

Para Hansen (2005), existem 5 modelos de avaliação

de políticas públicas quais sejam: modelo de resultados, modelo de processo, modelos de efeito, modelos econômicos, modelo orientado para o cliente e o modelo baseado na teoria. Cada um com objetivos distintos e subsidiariamente expressam suas finalidades de forma muito nítida. No entanto, observando Cavalcanti (2007) pode-se confirmar que isso tratado por Hansen (2005) não se trata de modelo, mas sim de tipo de avaliação, que está mais relacionado com os objetivos finalísticos. Assim, a autora avança e apresenta os três modelos de avaliação de políticas:

- a) Clássico, analítico ou quantitativo: o foco deste primeiro modelo é a busca por dados e informações quantitativas, dentro da lógica do positivismo, suportado pela objetividade e paradigmas calcados na explicação dos fenômenos através da discussão e relações causais inter variáveis.
- b) Global, alternativo ou qualitativo: já o segundo modelo trabalha dentro de uma perspectiva da compreensão do fenômeno em si. Sua função é dar significados às atividades e ações que envolvem a política pública, tendo sua ênfase voltada para a discussão no universo dos beneficiários da ação governamental.
- c) Analítico global, clássico-alternativo ou misto: o terceiro e último modelo trata de uma inter conexão dos dois anteriores, onde o avaliador se vale dos contextos qualitativos e quantitativos. Essa tem sido uma das posturais mais usuais no processo de avaliação de políticas públicas.

Seja um avaliador do Estado, contratado pelo Estado ou um pesquisador social, essas são as posturas (modelos) mínimas que podem guiar a construção e o *design* de uma avaliação de um programa governamental, no entanto Abma e Widdershoven (2008) lembram que esses modelos de avaliação do Estado, em especial o positivista predefine que o avaliador (em qualquer posição) é isento de valores e estes não podem interferir nas relações causais identificadas, em face da busca pela imparcialidade e neutralidade. Indo além, os estudiosos abordam e defendem que a avaliação é um processo social carregado de ideologias, nessas tradições, o “mundo da política” aparece como o oposto do mundo da Ciência. A política tem de ser ignorada para evitar uma influência negativa sobre a avaliação. Como tal a relação de poder existente entre os avaliados e avaliadores passa a ser uma questão importante. Uma análise que vai além da identificação de efeitos, impactos ou *outcomes*.

House (1980 *apud* WORTHEN, 2004) discute os modelos de avaliação de políticas a partir das posturas epistemológicas apresentando-as como sendo objetivista e subjetivista. Ao tratar do modelo caracterizado pelo objetivismo, enfatiza-se a cientificidade das informações, sendo baseados pela possibilidade de verificação. Assim, tudo que é analisado e explicado está no universo externo ao avaliador. Já na abordagem do subjetivismo, a preocupação está nas percepções (cuja leitura não considera apenas o momento,

mas sim o contexto e o texto e o não texto) do avaliador; com isso, os princípios da avaliação são internalizados no próprio avaliador. Como deve acontecer, a postura objetivista (positivismo lógico) vai se valer de métodos e técnicas oriundos das pesquisas quantitativas, contrariamente, a pesquisa qualitativa será o universo de onde emergirão as ferramentas metodológicas para avaliações subjetivistas.

O que se exige dos avaliadores é saber se seus comportamentos convergem para um *status* em que deve se ter a coragem de falar a verdade ao poder (LEEuw; FURUBO 2008). A avaliação é um desafio de pesquisa em que os objetivos administrativos e científicos podem se misturar com objetivos sociais. Os avaliadores podem ver-se tanto como verdadeiros cientistas, evitando uma relação estreita com o “objeto” de sua avaliação, ou como negociadores relativistas do significado subjetivo entre os diferentes participantes. Ou seja, os avaliadores podem exercer dois papéis (tradicionais) seja como cientista em que os resultados servem às agências governamentais ou como conselheiros de gestão dos programas avaliados, agindo como recursos de aconselhamento para os atores do programa, tais como os desenvolvedores das políticas, ajudando-lhes a melhorar seus programas dentro de certos parâmetros.

Em vez de aplicar esses papéis tradicionais o que se propõe neste *paper* é a emergência em surgir um avaliador que partilhe do papel de um crítico intérprete - como um intervencionista sociológico (RANTALA; MÄÄTTÄ, 2007). Tal postura deve buscar compreender o real funcionamento da sociedade como estrutura orientativa da ação governamental, a discussão é que o avaliador deve buscar a compreensão da teoria de mudança que carrega o programa governamental avaliado, com um comportamento de independência no processo de construção do conhecimento crítico.

É possível distinguir pelo menos quatro tipos de uso da avaliação, quais sejam: o primeiro é o instrumental, suportado pela racionalidade imediatista e requerido pelos governos focados e avaliados por resultados incontestáveis, o uso instrumental para a tomada de decisão depende não apenas da qualidade da avaliação, mas também da adequada divulgação de seus resultados, de sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações eventualmente propostas. O segundo uso da avaliação é o conceitual na medida em que se apresenta a funcionalidade do programa. O penúltimo uso refere-se à utilização como meio de instrumento de persuasão, podendo ser adotado pelos gerenciadores das políticas bem como pelos políticos que as conceberam e, por último, tem-se o uso para esclarecimento no bojo das satisfações sociais e a necessidade de governança (FARIA 2005).

2.3 Contribuições da teoria crítica na avaliação de programas governamentais

Os leitores sociais (cientistas) buscam compreendê-la sob uma determinada lógica que nem sempre converge com os emaranhados de relações, comportamentos e realidade

(des)configurada. Ainda mais em se tratando de avaliação, da atividade avaliativa, pois, como bem descreve Rogers (2008), a taxonomia da avaliação pode ser separada em dois tipos: no primeiro a avaliação pode ser uma conjunção de intervenções simples, destinadas a desenvolver ou testar a “receita” que os outros podem seguir; o segundo tipo está no mundo das intervenções complexas, sendo as que têm muitos componentes sociais e representam desafios para as avaliações, considerando o número reduzido de variáveis que podem ser identificadas e empiricamente investigadas. Sendo estas as que representam o maior desafio para a avaliação e para a utilização da avaliação, porque o caminho para o *status* final da avaliação é tão variável que não pode sempre ser articulado com antecedência. Ou seja, requer do avaliador outra postura, os modelos simples que sempre buscam causalidades entre os *inputs* e *outcomes* das políticas nem sempre representam de fato o caminho mais eficaz para compreender os resultados de uma política, por exemplo, no mundo social.

A complexidade social exige, independentemente da postura do pesquisador (MENY; THOENIG, 1992) que os resultados devam ser buscados e analisados para determinada finalidade, mas a proposta aqui é que seja focado o desenvolvimento do pensamento crítico, pois conforme observa Dye (1992) toda avaliação de política é desenvolvida a partir da teoria criada pelo avaliador para explicar as informações ali achadas e discutí-las sob uma perspectiva que transcenda os aspectos da descrição da realidade social. Essa ideia converge com um dos caminhos inovadores propostos por Souza (2003) que corrobora com a necessidade de compreender políticas públicas além de narrações da realidade. Nesse contexto, emergem alguns elementos da Teoria Crítica como alternativa possível de reorientar as interpretações dos avaliadores, em especial aos que estão neste processo com o interesse de construir conhecimento, não simplesmente para atender a alguém ou a algo, mas sim, como uma ação em que todo levantamento analítico precede à própria comprovação de que a realidade é complexa e difícil de ser aprendida em sua totalidade.

Para Horkheimer (1983) um conceito de teoria surge como sendo uma sinopse de proposições, cujos objetos de estudo são deduzidos dela, encontrando sempre um suporte explicativo, ou seja, uma acumulação do saber organizado. A estrutura da teoria dita como tradicional era embasada num raciocínio constitutivo em que se partia do contexto do pensamento, assim, naturalmente ia do menos até o mais complexo. Para uma lógica mais avançada, a teoria é um sistema fechado de ciência, sendo esse sistema dotado de partes coerentes entre si. Essa teoria chamada de tradicional está atrelada a duas estruturas: de um lado o saber formado intelectualmente e do outro o fato, sendo sua relação uma explicação teórica. A teoria tradicional caracteriza-se como um algo esperado racionalmente. Na medida em que a teoria é analisada dentro da perspectiva a - histórica ela passa a um *status* de ideologia. Assim, sua alteração está atrelada à respectiva situação social,

observando assim a conveniência (papel dos cientistas) na condução de novos aparatos teóricos. Ou seja, a aplicação fato e teoria passam a ter uma vinculação com os aspectos sociais. Com isso, podem-se destacar algumas incongruências factuais como a “revolução científica” de algumas áreas do conhecimento humano, pois além de responder ao problema, deve-se preocupar com os impactos sociais provenientes da solução dada.

A visão da sociedade como um conjunto de classes remete o avaliador a abordar o fato de que pode haver diversos sistemas teóricos, depende de qual classe o indivíduo estiver vinculado. Nesse instante, o homem aceita a sua existência de forma passiva sendo um grande “funcionário” da sociedade, denominada pelo autor de burguesa. Considerar a avaliação de programas governamentais sob seus mais diversos momentos enseja num comportamento de imparcialidade no momento das discussões e esclarecimentos sobre seus objetivos, finalidades e sua própria execução, no entanto, a lógica da Teoria Crítica vai de encontro à teoria tradicional gerada (a da isenção), pois se parte da base de que as teorias tradicionais não representam com fidedignidade as explicações derivadas dos procedimentos de avaliação de políticas.

Sob nova óptica no ato avaliativo de política, tem-se a figura da criticidade, cuja base é a não aceitação de imposições do sistema econômico e cultural, sendo o homem a base do entendimento. O mundo até então (tradicionalmente) era (continua sendo) do capital, mas sua existência requer o homem como o centro da unidade. Para os avaliadores tradicionalistas existe a preocupação com a aplicação da teoria junto aos fatos concretos, enquanto para os que partilham da teoria crítica adotam o conceito da sociedade do saber. O pensamento crítico considera o homem como indivíduo determinado em seus relacionamentos com outros indivíduos e grupos em seu confronto com a classe dominante, sendo sempre essa a que coordenam as macro políticas públicas. Sejam impactos ou efeitos de um programa governamental, considerar apenas uma aplicação de instrumento quantitativo e ratificar que o fenômeno pode ser apreendido separadamente dos valores do avaliador/pesquisador é limitar as possibilidades de compreensão, deve-se perceber que não existe modelo de avaliação certo ou errado, pois tudo perpassa pelas escolhas do avaliador, os agentes financiadores, os interesses envolvidos e as finalidades daquela propositura avaliativa (HORKHEIMER, 1983a).

Existe a preocupação do Horkheimer em apresentar a Teoria Crítica como necessária, uma vez que, essa se opõe (mesmo que de maneira indireta) à teoria tradicional, mas não como uma espécie de levante da classe de proletariado sentimentalista que se vale dessa nova forma de ver o conhecimento para se sobrepor, mas como uma forma de emancipação do contexto tradicional, cujas leituras dos objetos de estudos sociais são eminentemente superficiais, percebe-se que as teorias que explicam os resultados, provenientes de uma avaliação, de uma política num determinado município

ou num grupo de cidadãos pode mascarar diversas situações ou interesses e muitas vezes não se discute se de fato aquela ação governamental contribui para emancipar o cidadão na perspectiva de dependência dos recursos do Estado.

Observa-se que outra função da Teoria Crítica é a de que a sua atividade deve conter a instituição classe dominada, sendo assim, a explanação das análises no contexto do contraditório é uma função necessária, mas também elementos que culminam com um mecanismo de transformação. Todo avaliador de política, que esteja no universo da crítica, deveria partilhar dessa visão, uma vez que, as políticas devem ser avaliadas sob o enfoque de quem as recebe e a partir das percepções desses sujeitos emergirão as informações mais relevantes para compreensão dos resultados alcançados por aquela intervenção governamental. Essa construção avaliativa derivada do pensamento crítico é uma análise da sociedade futura, hoje, entretanto, ponderando todos os elementos históricos e sociais envolvidos, que na maioria dos modelos de avaliação tradicionais (clássico e o interpretativo) são desconsiderados.

O teórico crítico deve buscar a superação entre o que ele pensa e o que a humanidade oprimida sofre, ele deve observar que está inserido no próprio cenário da opressão, mesmo contratado por algum órgão governamental para avaliar uma política ou conduzindo um projeto acadêmico. O avaliador crítico deve desconsiderar todo o aparato social que o força a interpretar à luz dos interesses particulares e não à luz do que realmente é necessário. Com isso, a Teoria Crítica merece ainda ser tratada como um caminho alternativo nas avaliações destacando que ela admite a não separação do homem com a sociedade ao longo do tempo. Dessa forma, é muito minimizador afirmar o efeito de uma política social de transferência de renda analisando, pontualmente, um grupo de cidadãos em um determinado período estático.

Destaque-se também que o pensamento tradicional e o crítico se distinguem pela estrutura lógica de cada um. Para os teóricos tradicionais os conceitos universais devem ser capazes de responder aos diversos axiomas, uma vez que o pensamento crítico busca entender o particular dentro do foco universal-social e os que navegam pela Teoria Crítica percebem tal fato como uma forma diferente de interpretar o sistema econômico, suas funções e disfunções. Suas observações vão de encontro a uma sociedade baseada em troca, valor e mercadoria, onde o sistema burguês predomina. Para a ciência tradicional, tem-se a prisão ao sistema uma vez que, para os teóricos críticos a base é a liberdade, mesmo que seja uma “pseudoliberalidade”.

Assim, a Teoria Crítica proporciona uma possibilidade de se criticar a sociedade atual (submissa) almejando uma sociedade futura e racional, não como simples receptoras de políticas sociais, mas como instituições que necessitam de ações propulsoras para alcançar a emancipação. O posicionamento dessa teoria é muito linear na perspectiva em que mesmo a sociedade mudando ela tem a consciência de que

o poder ainda fica nas mãos de uma mesma minoria. Ou seja, mesmo havendo evoluções econômicas ainda fica constituído o poder da classe dominante. Tal posicionamento é resultado de um contexto maior de repressão, situação essa em que se criou uma nova forma de ver e fazer teoria, uma fuga imediata do “sistema” dominante bem como a trabalhar as teorias dentro de uma óptica de consciência crítica (HORKHEIMER, 1983b).

A Teoria Crítica decorre de uma nova forma de ver o mundo social, suas relações entre as posturas teóricas e a realidade social. Vieira e Caldas (2006) observam que quem partilha da base epistemológica dessa teoria defende que as descrições da realidade como ela é acabam por se materializar como uma verdade parcial e incompleta, ou seja, acaba o objeto da análise sendo estudado de forma incipiente e superficial. Assim, a compreensão da ação social se torna o objeto da teoria. Desse cenário emerge a importância de discussões que se remetem ao contexto ideológico e político que se tornam na maioria das vezes presentes no processo de avaliação de políticas públicas, independentemente das suas finalidades (FARIA 2005).

Depreende-se, ainda, nas leituras de Horkheimer (1983a) que um dos pressupostos basilares dos teóricos críticos é a necessidade de considerar como mecanismo de análise da realidade social o contexto sócio histórico, renegado por aqueles avaliadores positivistas, bem como não incorporado como deveria para os que partilham do modelo de avaliação de políticas públicas denominado de alternativo ou qualitativo. Somado ainda a um comportamento de emancipação nas leituras sociais feita pelo e no ato da pesquisa. Essa forma de fazer conhecimento desconsidera explicitamente a lógica positivista, pois para os teóricos críticos o objeto e o cientista estão inter relacionados no universo dinâmico e temporal.

Segundo Kincheloe e McLaren (1994 *apud* VIEIRA *et al.*, 2002), a Teoria Crítica não deve ser tratada como uma gramática universal objetivada por um pensamento revolucionário e reduzido a um discreto arcabouço de pronunciamentos e estratégias. Estes autores alegam ainda que ela é de difícil definição e sugerem as premissas que devem servir de base para uma abordagem crítica:

- a) todos os pensamentos são fundamentalmente mediados por uma relação de poder (social ou historicamente constituído);
- b) fatos nunca podem ser isolados do ambiente de valores ou retirados, de alguma forma, de uma ideologia;
- c) as relações entre sujeito e objeto, significante e significado nunca são estáveis ou fixas e, normalmente, são mediadas por relações de capital e consumo;
- d) a linguagem é central na formação da subjetividade – consciente ou inconsciente;
- e) certos grupos, em qualquer sociedade, são privilegiados em relação a outros – por diversas razões;
- f) a opressão sempre se apresenta de diferentes formas e com diferentes faces; e

g) as práticas dominantes de pesquisa estão geralmente alinhadas com a manutenção e reprodução de sistemas de opressão de classe, raça e gênero. Esse deve ser um dos pontos nevrálgicos de avaliações críticas, pois o cerne não é reproduzir o esperado, mas estruturar o conhecimento real.

Discutindo ainda as vertentes que podem dar suporte a uma forma alternativa de conduzir uma avaliação de programas governamentais é conveniente abordar a crítica dos teóricos críticos quanto à dominação do homem pelo mercado, o que é denominada a crítica à sociedade industrial moderna, tendo como noção o fato de que o ser humano, no caso em tela o avaliador, é “administrado” pelo próprio sistema no qual está inserido. Nesse bojo nasce uma discussão sobre racionalidade instrumental como um processo em que as sociedades tomam decisões, dentro de uma perspectiva de que se os meios escolhidos justificadamente trouxerem o melhor (maximização) resultado, não se discutirá a existência de alternativas ou a qualidade desses meios.

Tal comportamento é tratado pelo tecnicismo da ciência e da forma de analisar os objetos de estudo, pois elementos como a história, a cultura deveriam ser considerados, mas não o são. Assim, quando a racionalidade instrumental entra na seara da administração pública, as decisões que envolvem valores e interesses sociais são afastadas da atividade crítico-reflexiva que se exige, não havendo espaço para discussão se os resultados das decisões são justos, mas se são eficazes, ou seja, se atingiram os objetivos ou não (HABERMAS 1987).

Como alternativa a essa racionalidade, Habermas propõe a racionalidade comunicativa que pondera a interação social como o elemento maior, de maneira que o homem possa por meio de suas experiências, do diálogo, de sentimentos e de percepções comunicar-se expondo sua visão e suas expectativas. Assim, por meio da organização social e da linguagem coletiva, o homem consegue se desprender de qualquer situação coercitiva, sendo este um dos caminhos para compreender a realidade. Na avaliação de políticas públicas, independente do momento em que a política esteja inserida, ou até dos atores envolvidos nos resultados, deve-se considerar a necessidade de análise conduzida pelas duas racionalidades: a instrumental e a comunicativa, pois a sua conjunção parece ser mais coerente para fomentar conjecturas sobre os resultados dos programas governamentais. À luz das posturas (atitudes e comportamentos) dos avaliadores traçados por Meny e Thoenig (1992) da menos envolvente, que é a descritiva, a mais complexa que eles denominaram de experimental deverá ser observado às relações entre as racionalidades no processo de construção da teoria (agente explicativo) subjacente ao programa. Trata-se justamente do avaliador sociológico discutido por Rantala e Määttä (2007).

Outro elemento que traz contribuição para uma leitura avaliativa das políticas é o materialismo interdisciplinar proposto por Horkheimer (já defendido por Marx) que diferentemente da teoria tradicional, cuja base é a especialização

dos conhecimentos, o que deveria nortear o comportamento do pesquisador, é uma visão interdisciplinar sobre o programa avaliado. O norte que orienta o indivíduo que adota a postura crítica determina e reconhece que uma visão “uni” do objeto de estudo reduz sistematicamente a visão da realidade social, pois passa a analisá-lo de forma fragmentada, sendo condição *sine qua nom* tratar um programa não simplesmente como um sistema mas como a própria práxis social. Somado ao fato de que quem partilha dessa proposta tem como fio condutor explícito, o reconhecimento de que a sociedade é moldada pelo e para o capital.

3 Conclusão

A proposta deste artigo foi o de apresentar os modelos de avaliação de políticas públicas e simultaneamente trazer elementos da Teoria Crítica no sentido de possibilitar outro olhar epistemo-metodológico nos processos de avaliação, partindo do pressuposto de Horkheimer em que o sentido a ser buscado pelo teórico/pesquisador é subsidiado pela não reprodução da sociedade, mas sim pela sua própria transformação como um permanente. Os modelos apresentados pela literatura não são ineficazes ou equivocados, pois se sabe que a adoção deles carrega um conjunto de variáveis, desde os interesses no ato avaliativo, passando pela própria formação do avaliador até a finalidade objetivada com aquela pesquisa. O modelo de avaliação que se propõe aqui se determina como sendo um que prime pela leitura social real onde por meio de elementos metodológicos que fomentem a interpretação do *status* de forma não isolada do contexto sócio histórico, finalizem com a aparição dos valores que estão envolvidos no processo avaliativo.

A adoção da lógica da Teoria Crítica não considera interesses de outrem se não o do próprio discurso que se encontra nos argumentos do Estado, quando se trata das mudanças sociais geradas a partir das intervenções materializadas nos programas governamentais. O papel do pesquisador que partilha da necessidade de entender um mundo em que os agentes deveriam buscar a emancipação dos beneficiários e não a simples manipulação dos resultados coletados no campo, pois estes apenas reforçam aqueles que advogam (defendem) em favor do sistema socioeconômico posto, pois neste universo o foco deve ser o interesse público (coletividade e emancipação) e não dos que fomentam as avaliações. Se deve exigir não apenas pesquisas empíricas e suas relações com as teorias tradicionais, pois se sabe que o paradigma dominante gerador de conhecimento se preocupa em sua auto-manutenção no conceito de aceite e verdade. O avaliador que adota a postura crítica passa a ser enquadrado como um cientista social público, onde a regra é não aceitar a dominação por parte do sistema social no qual está colocado.

A avaliação conduzida a partir da Teoria Crítica converge com a avaliação denominada por realista. Avaliação realista visa avaliar a prática dentro da realidade da sociedade. Esta prática ocorre em um sistema aberto, o qual consiste de

uma constelação de estruturas interconectadas, mecanismos e contextos. Esse realismo pretende abordar os fatores importantes envolvidos na prática do trabalho social de forma a proporcionar mudanças dos modelos de intervenção dos programas, bem como paralelamente analisar holisticamente os contextos dos beneficiários e dos agentes que coordenam a ação do governo, isso dentro de uma postura multifocal, contextual e crítico.

O constructo da racionalidade comunicativa fomentaria o entendimento de que o pesquisador concebe que as interações nas comunicações dos atores (beneficiários, atores governamentais ou não) é o caminho para a explicação das mudanças sociais, isso não em sua totalidade, pois como observa Habermas não é possível ser explorado todo o potencial comunicativo existente a partir das relações. Indo profundamente à essência do que realmente é e não o que aparentemente reflete.

O contexto da Teoria Crítica, respeitando as suas classificações e suas variações teóricas ao longo da história, traz consigo uma visão de mundo em que todo o sistema econômico e político objetiva manter a ordem social e como resultado retroalimentar esse mesmo sistema. No caso daqueles que executam avaliação das políticas públicas, o que se poderia ter é uma necessária inquietação constante no caminho de identificar o que os resultados representam de fato, ou seja, a quem estes servem e o que ela proporciona aos indivíduos. Não uma simples análise tangencial, mas sistematicamente se essas intervenções convergem para emancipar de alguma forma a sociedade, reconhecidamente como não “administrada”.

Referências

- ABMA T. A.; WIDDERSHOVEN G.A.M. Evaluation and/as social relation. *Evaluation*, v.14, n.2, p.209-225, 2008.
- AGUILAR, M.J.; ANDER-EGG, E. *Avaliação de serviços e programas sociais*. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1994.
- ARRETICHE, M.T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E.M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 2006, p.29-39.
- CAVALCANTI, P.A. Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional. Campinas: UNICAMP, 2007. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.
- CAVALCANTI, M.M.A. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais - uma abordagem conceitual. *Revista Interface de Saberes*, p.1-13, 2006.
- COSTA, F.L.; CASTANHAR, J.C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.37, n.5, p.962-969, 2003.
- COZBY, P.C. *Métodos de pesquisa em ciências do comportamento*. São Paulo: Atlas, 2003.
- DERLIEN, H.-U. Uma comparación internacional em la evaluación de las políticas públicas. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v.52, n.1, 2001.
- DYE, T. *Understanding public policy*. Estados Unidos: Prentice

Hall, 1992.

- FAGUNDES, H; MOURA, A.B. Avaliação de programas e políticas públicas. *Revista Textos & Contextos*. Porto Alegre, v.8, n.1, p.89-103, 2009.
- FARIA C.A.P. A política da avaliação de políticas públicas. *RBCS*, v.20, n.59, p.97-110, 2005.
- FARIA, R.M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, E.M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 2006.
- GREENE, J.C. Evaluation as advocacy. *Evaluation Practice*, v.18, n.1, p. 25-37, 1997.
- HABERMAS, J. *Teoría de la acción comunicativa I - Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madri: Taurus, 1987.
- HANSEN H.F. Choosing evaluation models: a discussion on evaluation design. *Evaluation*, v.11, n.4, p.447-462, 2005.
- HORKHEIMER, M. Filosofia e teoria crítica. In: BENJAMIN, W. *et al. Textos escolhidos*. São Paulo: Abril Cultural, 1983a, p.155-161.
- HORKHEIMER, M. Teoria tradicional e teoria crítica. In: BENJAMIN, W. *et al. Textos escolhidos*. São Paulo: Abril Cultural, 1983b, p.117-154.
- IZQUIERDO, B. De la evaluación clásica a la evaluación pluralista. Criterios para clasificar los distintos tipos de evaluación. *EMPIRIA- Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, n.16, p.115-134, 2008.
- KAZI M.A.F. *et al.* Realist evaluation for practice in sweden, finland, and britain. *Journal of Social Work Research and Evaluation*, v.3, n.2, 2002, p.170-186
- LEEUEW F.L; FURUBO, J.-E. Evaluation systems: what are they and why study them?. *Evaluation*, v.14, n.2, p.157-169, 2008.
- MARINHO, A.; FAÇANHA, L.O. *Texto para discussão nº 787 Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2001.
- MARTINIC, S. Diseno y evaluación de proyectos sociales: herramienta para el aprendizaje. Mexico: Comexani-Cejuv, 1997.
- MELO M.A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): ciência política*. São Paulo: Sumaré, 1999.
- MENY, I.; THOENIG, J.-C. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992.
- PESTANA, M.I.G.S. Avaliação educacional: o sistema nacional de avaliação da educação básica. In: RICO, E.M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 2006.
- RANTALA, K; MÄÄTTÄ, M. The evaluator as a critical interpreter: comparing evaluations of multi-actor drug prevention policy. *Evaluation*, v.13, n.4, p.457-476, 2007.
- ROGERS P.J. Using programme theory to evaluate complicated and complex aspects of interventions. *Evaluation*, v.14, n.1, p.29-48, 2008.
- SEIBEL, E.J.; GELINSKI, C.R.O.G. Concepção do estado e escolha de metodologia de avaliação políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 12., 2007, São Paulo. *Anais...* São Paulo: FEA/USP, 2007, p.80-94.
- SOUZA, C. “Estado de campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n.51, p.10-15, 2003.
- STAME N. Theory-based evaluation and types of complexity. *Evaluation*, v.10, n.1, p.58-76, 2004.
- VIEIRA, M.M.F.; CALDAS, M.P. Teoria crítica e pós-

modernismo: principais alternativas à hegemonia funcionalista. *Revista de Administração de Empresas*, v.46, n.1, p.59-70, 2006.

VIEIRA, R.G. *et al.* O Conhecimento do marketing sob os olhos da teoria crítica. *In: ENCONTRO ANUAL DA*

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 26., 2002, Salvador. *Anais...* Salvador: ANPAD, 2002. CD-ROM.

WORTHEN, B. *Avaliação de programas: concepções e práticas.* São Paulo: Gente, 2004.