



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**LIELSON ANTÔNIO DE ALMEIDA COELHO**

**POSSIBILIDADES DE USO DOS RESULTADOS  
DE PROCESSOS AVALIATIVOS NO  
APERFEIÇOAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
O CASO DO PROJOVEM/PROJOVEM URBANO**

Salvador  
2012

**LIELSON ANTÔNIO DE ALMEIDA COELHO.**

**POSSIBILIDADES DE USO DOS RESULTADOS  
DE PROCESSOS AVALIATIVOS NO  
APERFEIÇOAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
O CASO DO PROJOVEM/PROJOVEM URBANO**

Tese apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia/PPGE-UFBA, como requisito parcial para obtenção do grau de doutor em Educação.

Orientador: Prof. ° Dr. Robinson Moreira Tenório

Salvador  
2012

SIBI/UFBA/Faculdade de Educação – Biblioteca Anísio Teixeira

Coelho, Lielson Antonio de Almeida.

Possibilidades de uso dos resultados de processos avaliativos no  
aperfeiçoamento de políticas públicas: o caso do ProJovem/ProJovem  
Urbano/Lielson Antonio de Almeida Coelho. 2012. 328 fl.

Orientador: Prof. Dr. Robinson Moreira Tenório.

Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação,  
Salvador, 2012.

1. Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Brasil). 2. Juventude - Política  
governamental. 3. Política pública. 4. Avaliação. I. Tenório, Robinson Tenório.  
II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. Título.

CDD 305.230981

LIELSON ANTÔNIO DE ALMEIDA COELHO.

**POSSIBILIDADES DE USO DOS RESULTADOS  
DE PROCESSOS AVALIATIVOS NO  
APERFEIÇOAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
O CASO DO PROJovem/PROJovem URBANO**

Tese apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia/PPGE-UFBA, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação.

Aprovada em 27 fevereiro de 2012.

**BANCA EXAMINADORA:**

Prof<sup>o</sup>. Robinson Moreira Tenório - Orientador. \_\_\_\_\_  
Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo/USP. Membro do Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Bahia-PPGE/UFBA

Prof<sup>a</sup>. Rosilda Arruda Ferreira. \_\_\_\_\_  
Doutora em Educação pela Universidade de São Carlos/USC. Membro do Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Bahia-PPGE/UFBA

Prof<sup>o</sup>. Paulo de Arruda Penteado Filho. \_\_\_\_\_  
Doutor em Políticas Públicas pela Cornell University, Estados Unidos. Membro do Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração-PPGA/UFBA

Prof<sup>a</sup>. Lys Maria Vinhaes Dantas. \_\_\_\_\_  
Doutora em Educação pelo Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Bahia-PPGE/UFBA. Membro da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia/UFRB

Prof<sup>a</sup>. Rosineide Pereira Mubarack. Garcia. \_\_\_\_\_  
Doutora em Educação pelo Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Bahia-PPGE/UFBA. Membro da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia/UFRB

Prof<sup>o</sup> Uaçai de Magalhães Lopes. \_\_\_\_\_  
Doutor em Educação pelo Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Bahia-PPGE/UFBA. Membro da Universidade Estadual de Feira de Santana-UEFS

## AGRADECIMENTOS

A Maria Angélica Kalil Dourado Coelho, companheira de boas jornadas, decisiva no apoio e na concretização desse trabalho. Um grande beijo.

Ao Prof<sup>o</sup> Robinson Tenório Moreira, Orientador, exemplo de paciência e determinação. Muito obrigado pela confiança.

Aos outros membros da Banca, Prof<sup>a</sup>. Rosilda Arruda, Prof<sup>o</sup> Paulo Penteado, Prof<sup>a</sup>. Lys Vinhaes, Prof<sup>a</sup>. Rosineide Mubarack e o Prof<sup>o</sup> Uaçai de Magalhães Lopes, agradeço muito pelas contribuições, disponibilidade e disposição na discussão desse trabalho.

Agradecimento especial ao Prof<sup>o</sup> Bob Verhine, que infelizmente não pode estar presente na defesa, mas que contribuiu bastante na realização desse trabalho.

Aos professores do Programa com os quais mantive algum tipo de cooperação, em particular Prof<sup>o</sup> Wellington Aragão, Prof<sup>o</sup> Albertino Lordelo, sempre tão prestativo, Prof<sup>o</sup> Robert Sydney, Prof<sup>a</sup>. Maria Ignês Carvalho, Prof<sup>a</sup>. Vera Fartes, dentre outros, meus agradecimentos.

Aos integrantes do GA/Grupo de Pesquisa em Avaliação, experiências muito positivas de trabalho nos três anos que estivemos juntos. Não teria como agradecer nominalmente a cada um dos integrantes, mas não posso esquecer das figuras de Uaçai, Dyane, Riva, Marcos, Ana Dercia, Chris Gentil, Ana Oliver, Christiane Brito, Aline, dentre outras e outras.

Algumas pessoas me ajudaram no trabalho de desenvolvimento da tese, alguns nos aspectos técnicos-metodológicos, outros no apoio afetivo, com carinho e atenção, destacando em particular a Bibliotecária Sônia Chagas Vieira/FACED-UFBA, Lys Vinhaes. Alguns colegas do Programa, ajudaram-me disponibilizando informações sobre o ProJovem Urbano, destaque especial para Olívia Silveira e Christiane Brito. Em Brasília não poderia esquecer do apoio de Márcia Serôa. Aos colegas de Economia, Petitinga, Thomé, Bouzid, Gabrielli, Paulo Henrique, Plínio, Ghiradi, Guerra, Ferreirinha, Filgueiras, Bruno, Balanco, Livio, André, Gervásio, Gentil, Gilca, Gisele, Caffé, Renildo, Claudia, dentre outros. Não poderia esquecer as boas conversas com Ivete. O trabalho de Cida e Sueli Sá na revisão, ajuda de Marcelo nas ilustrações e os estímulos de Valdirene, foram importantes. O apoio das meninas da Biblioteca de Economia, Vânia e Joana. E o Pilates, que descoberta!

Aos colegas do PPGE, turma de 2008, desejando sucesso a todos.

Por fim um agradecimento especial aos meus filhos, Rodrigo, Pedro, Clara e Léo, pelo carinho e compreensão.

COELHO, Lielson Antônio de Almeida. Possibilidades de usos dos resultados de processos avaliativos no aperfeiçoamento das políticas públicas: o caso do ProJovem Urbano. 328 f. il. 2011. Tese (Doutorado) – Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação. Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 2011.

## RESUMO.

Esta pesquisa discute as relações entre políticas públicas e avaliação, notadamente a utilização de resultados de processos avaliativos e de como o uso desses resultados possibilita o aperfeiçoamento das políticas públicas, no sentido de torná-las mais adequadas ao cumprimento de seus objetivos. Tomou-se como referência para discutir essas questões, o Programa ProJovem Urbano, voltado para atender a jovens, na faixa etária de 18 a 29 anos, que não concluíram o ensino fundamental. Implantado no País, a partir de 2005, trata-se de um programa socioeducativo, que ao trabalhar a questão educacional, também busca melhorar as condições de empregabilidade e de inserção desses jovens na vida comunitária. A investigação, conduzida com base na exploração de fontes secundárias, analisou documentos técnicos do Programa, publicações próprias e de outras fontes, na busca de evidências quanto à realização dos processos avaliativos propostos, resultados obtidos e usos desses resultados. Em termos dos objetivos, a pesquisa procurou caracterizar e analisar os resultados de processos avaliativos, realizados no âmbito do Programa ProJovem Urbano, identificando como foram utilizados no aperfeiçoamento do Programa. Trata-se de uma pesquisa voltada especificamente aos resultados de avaliação de programas. Para identificar, de forma mais objetiva, as evidências de uso dos resultados da avaliação, supondo a importância dessas informações na gestão do Programa, formulou-se o conceito de *questão crítica*, com o propósito de associar a utilização dos resultados da avaliação aos principais problemas enfrentados pelo Programa, e viabilizar, dessa forma, a identificação das evidências de uso dos resultados da avaliação. Os resultados obtidos, em termos das evidências documentadas e analisadas, não foram suficientes para identificar a realização de processos avaliativos do Programa, assim como não se caracterizou a existência de usos. Acredita-se, como principal ponto a destacar, que a inexistência de evidências com relação aos resultados e ao uso da avaliação, decorreu da precariedade observada nos resultados do Programa, conforme os objetivos propostos. Reforça-se tal argumentação, em função da visão restritiva presente na questão da divulgação de resultados de políticas públicas e da avaliação. Levanta-se, a título conclusivo, que em função do Programa não divulgar os resultados obtidos, de forma ampliada, atendendo à diversidade de interessados, terminou comprometendo a percepção, por parte da sociedade, quanto às qualidades do ProJovem Urbano. Por fim, ressalta-se a necessidade de que gestores, decisores e avaliadores, enquanto servidores públicos, assumam o compromisso político, perante a sociedade, de divulgar os resultados da política e as avaliações realizadas, como condição para que os interessados possam qualificá-la.

**Palavras-chave:** Avaliação. Políticas públicas. Avaliação de políticas e programas. Usos da avaliação. Aperfeiçoamento de políticas públicas. ProJovem Urbano.

COELHO, Lielson Antônio de Almeida. Possible uses of the results of evaluation processes in the improvement of public policies: the case of Urban ProJovem. 328 f. il. 2011. Doctoral Thesis – Faculdade de Educação. Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

### ABSTRACT.

The research discusses the relationship between public policy and evaluation, especially what is done with the results of evaluation processes and how using these results allows the improvement of public policies in the achievement of their purposes. The Urban ProJovem Program, which aimed to support young people aged 18 to 29 years who have not completed primary school, was taken as a reference for discussing these issues. This social-educational program was launched in 2005 and, in addition to working the educational issue, and it has also sought to improve the employability and inclusion of young people in the community life. The research was conducted exploring secondary sources, analyzing technical documents related to the Program, own publications and other sources with the purpose to collect evidence regarding the realization of the proposed evaluation processes, results and uses those results. In terms of objectives, the research sought to characterize and analyze the results of the evaluation processes conducted under the Urban ProJovem Program, identifying how they were used in the improvement of the Program. This is a research oriented to work specifically with the results of program evaluation. To identify more objective evidence of the use of evaluation results, assuming the importance of this information in managing the program, the concept of critical issue was constructed in order to associate the use of evaluation results with the main problems faced by the program and thereby enable the identification of evidence on the uses of evaluation results. The results obtained in terms of evidence documented and analyzed were not sufficient to identify the achievement of the program evaluation processes and did not identify the existence of uses. It is believed as the main point to emphasize that the lack of evidence regarding the results and uses of assessment resulted from the weakness of the results of the program in view of the proposed objectives. This conclusion is derived from the observation that the dissemination of the results of public policy and evaluation has been reduced. The lack of disclosure the results on a broader scale, given the diversity of stakeholders, compromised the perception of society and the advantages of the Urban ProJovem. Finally, the research emphasizes the need for managers, policy makers and evaluators, as public servants, to take the political commitment to the society to disseminate the results of the policy evaluations so as the interested parties are able to evaluate it.

**Key words:** Evaluation. Public policies. Evaluation of policies and programs. Uses of evaluation. Improvement of public policies. Urban ProJovem.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES.

Figura 1	Estrutura do conceito de avaliação	31
Figura 2	Avaliação possibilidades	38
Quadro 1	Critérios diferenciadores entre avaliação e pesquisa	67
Figura 3	Momentos da avaliação	92
Figura 4	Articulações políticas públicas e avaliação	95
Figura 5	Pesquisa, avaliação e a tomada de decisão.	129
Figura 6	Avaliação e decisões	130
Figura 7	Usos e não usos	139
Figura 8	Fluxo do processo educativo do ProJovem Urbano e a produção de informações: pesquisa, monitoramento e avaliação.	201
Figura 9	Conceitos adotados no ProJovem Urbano e formulação dos indicadores	210
Quadro 2	Comparativo da proficiência dos alunos	273

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BN	Banco do Nordeste do Brasil
CAED	Centro de Políticas Públicas e Avaliação em Educação
CIPP	Context, Input, Process and Product
EFNE	Exame Final Nacional Externo
ERS	Evaluation Research Society Standard Committee
ESEA	America's Elementary and secondary Education Act
JCSEE	Joint Committee on Standards for Educational Evaluation
PDK	Phi Delta Kappa
PPI	Projeto Pedagógico Integrado
PPGE	Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
SMA	Sistema de Monitoramento e Avaliação
UFBa.	Universidade Federal da Bahia
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMg	Universidade Federal de Minas Gerais



## SUMÁRIO

1.0	<b>INTRODUÇÃO</b>	12
2.0	<b>AVALIAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: FORMAS DIFERENCIADAS E CONSEQUENTES DE PRODUZIR INFORMAÇÕES EM TORNO DA COOPERABILIDADE</b>	18
2.1.	AVALIAÇÃO: DIFERENTES SIGNIFICADOS E POSSIBILIDADES. A IDEIA DO PROCESSO AVALIATIVO	18
2.1.1.	<b>Avaliação: significados e desafios. Elementos de estruturação do campo</b>	18
2.1.1.1.	Formas diferenciadas para conceituar avaliação	22
2.1.1.2.	O campo de avaliação e os elementos teóricos: evidências, critérios e usos	31
2.1.2.	<b>A operacionalização da avaliação: trabalhando o processo avaliativo</b>	48
2.1.2.1.	Caracterizando os elementos: modelos, métodos, critérios, indicadores e outros parâmetros operacionais	50
2.1.2.2.	A ideia do processo avaliativo	56
2.1.3	<b>Avaliação e Pesquisa: controvérsias, diferenças e elementos de cooperação</b>	60
2.1.4	<b>Concluindo: o avaliador e os desafios do campo da avaliação</b>	71
2.2.	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS: DECISÃO E AÇÃO ARTICULADAS</b>	77
2.2.1	<b>Origens e evolução do campo da política pública: algumas considerações</b>	77
2.2.2	<b>A política pública como processo: caracterização das etapas e dos elementos críticos</b>	81
2.2.3	<b>Perspectivas do campo das políticas públicas: repercussões em relação à avaliação de políticas</b>	85
2.3	<b>AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS: SIGNIFICADOS E POSSIBILIDADES DA AVALIAÇÃO QUALIFICANDO POLÍTICAS</b>	88
2.3.1	<b>Avaliação de políticas públicas enquanto processo: diferentes possibilidades</b>	90
2.3.2	<b>Resultados da avaliação de políticas públicas como meio qualificador das políticas</b>	96
3.0	<b>USOS DOS RESULTADOS DE PROCESSOS AVALIATIVOS: ANÁLISE DAS DIFERENTES POSSIBILIDADES. LEVANTANDO QUESTÕES</b>	102
3.1	<b>AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A QUESTÃO DE USOS: CONSIDERAÇÕES SOBRE ALGUNS CONCEITOS</b>	106
3.1.1	<b>Resultados e evidências</b>	108
3.1.2	<b>Usos e utilidade no campo da avaliação de políticas públicas</b>	113
3.1.3	<b>Tipologias e categorias de uso</b>	118
3.2	<b>USOS E A TOMADA DE DECISÃO. IMPLICAÇÕES PARA O CAMPO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DECORRENTES DA VISÃO EXCLUSIVISTA DE USO</b>	123
3.2.1	<b>Usos e tomada de decisão: levantando algumas questões sobre a</b>	123

	<b>visão instrumental de uso</b>	
3.2.2	<b>Como a visão instrumental tornou-se hegemônica</b>	133
3.2.3	<b>Ponderações sobre a visão instrumental e a crítica ao uso restrito dos resultados da avaliação</b>	138
3.3	A QUESTÃO DE USOS NUMA PERSPECTIVA MÚLTIPLA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES	153
3.3.1	<b>Significados da visão de multiuso dos resultados de processos avaliativos</b>	154
3.3.2	<b>Avaliadores, gestores e interessados na viabilização da agenda de multiuso</b>	166
4.0	<b>O PROGRAMA PROJOVEM URBANO ENQUANTO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA: CARACTERÍSTICAS, EVOLUÇÃO, RESULTADOS E A TRANSFORMAÇÃO EM OBJETO DE ESTUDO</b>	178
4.1	O PROGRAMA, CARACTERÍSTICAS GERAIS DO OBJETO. ASPECTOS EVOLUTIVOS	178
4.2	A GESTÃO E A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES NO PROGRAMA: CONSIDERAÇÕES SOBRE O MODELO AVALIATIVO ADOTADO. ANÁLISE DOS PRINCIPAIS ASPECTOS	190
4.2.1	<b>A gestão do ProJovem: características da estrutura geral e a questão da descentralização</b>	191
4.2.2	<b>Avaliação, pesquisa e a produção de informações no Programa: algumas considerações</b>	193
4.3	COMPONDO AS EVIDÊNCIAS DO OBJETO DE ESTUDOS. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE OBJETIVOS, METAS, CONCEITOS E RESULTADOS	202
4.3.1	<b>A questão das evidências do objeto avaliativo: considerações possíveis</b>	205
4.3.2	<b>Conceitos adotados, metas e resultados preliminares</b>	212
5.0	<b>DELINEAMENTO METODOLÓGICO</b>	220
5.1.	ELEMENTOS DE CARACTERIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA E QUESTÕES DA PESQUISA	221
5.1.1	<b>Articulando os elementos do objeto em torno da problemática</b>	222
5.1.2.	<b>Evidenciando as questões da pesquisa</b>	228
5.2.	ELEMENTOS DE OPERACIONALIZAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO	233
5.2.1.	<b>Transformando objetivos em questões operacionais</b>	234
5.2.2.	<b>Identificando os elementos do trabalho de investigação</b>	236
6.0	<b>O PROJOVEM URBANO E A QUESTÃO DE USOS DOS RESULTADOS DE PROCESSOS AVALIATIVOS. LEVANTANDO ALGUMAS QUESTÕES</b>	239
6.1.	RESULTADOS DO PROGRAMA E DA AVALIAÇÃO. ANALISANDO AS EVIDÊNCIAS	241
6.1.1.	<b>Resultados do Programa: discutindo as evidências</b>	242
6.1.2.	<b>Buscando as evidências referentes aos resultados da avaliação</b>	250
6.2.	EVIDÊNCIAS COM RELAÇÃO A USOS DOS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES. ALGUMAS IMPLICAÇÕES	258
6.2.1	<b>Discutindo as questões de implementação e uso das informações</b>	260

6.2.2.	<b>Discutindo as questões de operacionalização e uso das informações</b>	262
6.2.3.	<b>As questões referentes a mudanças estratégicas e as informações trabalhadas</b>	269
6.3.	<b>CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS SOBRE OS RESULTADOS</b>	276
7.0.	<b>CONCLUSÃO</b>	283
	<b>REFERÊNCIAS</b>	293
	<b>APÊNDICE A-Tabelas com resultados do Programa</b>	314
	<b>APÊNDICE B- Delineamento das questões operacionais</b>	319
	<b>APÊNDICE C- Fontes de Informações</b>	323

## 1. INTRODUÇÃO

A ação de políticas públicas como um instrumento governamental voltado para a correção das desigualdades e o atendimento das necessidades da sociedade está longe de conseguir cumprir seus propósitos, na maioria das situações. Em geral, as críticas feitas sobre a ação e os resultados dessas políticas se estendem desde seus potenciais beneficiários até mesmo entre estudiosos da academia, pois, apesar do grande volume de experiências acumuladas, os objetivos a que se propõem estão longe de obter resultados satisfatórios.

Mesmo considerando todo o esforço empreendido por diferentes segmentos da sociedade para acompanhar, de forma mais atenta, a proposição de políticas públicas e seus resultados, incorporando novas tecnologias de gestão e de operacionalização, fiscalizando, auditando, avaliando, pesquisando, analisando, monitorando etc., os problemas a elas associados parecem não ter fim. É sempre muito difícil quantificar os resultados de uma política, mas quando se consegue avaliá-los, estão sempre aquém dos objetivos previstos, até mesmo nas atividades de suporte, idealizadas para ajudar os gestores nesse desafio, pois nem sempre conseguem ser bem-sucedidas.

Não se trata do problema de uma política em particular, nem de um governo específico, mas parece ser algo corriqueiro o potencial insucesso e as dificuldades associadas à operacionalização das políticas públicas.

Diante da rapidez de multiplicação dessas questões, exigindo uma atenção redobrada por parte da sociedade, inclusive de esferas governamentais, é que se entende também como se expande o campo da política pública, enquanto área de estudos e de atividade profissional, ampliando-se e se diversificando, de forma expressiva, por meio de diferentes disciplinas associadas.

Uma dessas disciplinas<sup>1</sup>, identificada como “avaliação de políticas públicas”, tem-se destacado como uma das peças mais expressivas dessa expansão, principalmente em função de um dos papéis potenciais que assume, colocando-se como um instrumento qualificador, apto ao trabalho de aperfeiçoamento da ação pública. Além disso, a avaliação destaca-se no campo da política pública, à medida que, sendo peça integrante e permanente do processo, parece constituir-se em algo indissociável. Não se concebem políticas públicas sem o compromisso avaliativo.

As implicações decorrentes dessa associação, que parecem positivas para a imagem de gestores e decisores de políticas públicas e de seus avaliadores, no mundo real, contudo, têm contribuído para ampliar os anseios da sociedade civil, à medida que não conseguem atender as expectativas criadas.

O papel destacado que a avaliação assume nesse campo decorre das qualidades visualizadas, com fundamento na metodologia da disciplina, e baseadas em elementos de natureza científica e política que conseguem evidenciar, de forma criteriosa, os méritos e valores das políticas públicas, suas qualidades, justificando-se assim a sua

---

<sup>1</sup> Em alguns momentos deste trabalho, usa-se a denominação de disciplina para se referir a avaliação, políticas públicas e avaliação de políticas públicas. Contudo tal referencia não tem a pretensão de estabelecer graus de cientificidade a estas atividades.

continuidade e/ou aperfeiçoamento e até mesmo o próprio encerramento da ação pública.

Contudo, não é fácil desenvolver o processo avaliativo, que é fonte de muitas críticas, em função do seu caráter valorativo, e enfrenta uma série de dificuldades para demonstrar sua utilidade, como uma atividade a serviço da sociedade. Há sempre quem destaque a avaliação como um meio auxiliar da gestão. Apesar de contar com metodologia própria, quase sempre é confundida com um tipo de pesquisa, em decorrência do fato de usar procedimentos da pesquisa científica para destacar sua autonomia e suas qualidades, principalmente a de tornar evidente os frutos da ação política. Algumas vezes, a avaliação também é confundida com análise, auditoria, monitoramento e outras disciplinas afins. Assim, parece ser difícil reconhecer sua singularidade.

Em decorrência, um dos grandes desafios enfrentados, quando se analisam documentos avaliativos, está em entender como os resultados de políticas públicas e de pesquisas realizadas foram transformados em informações avaliativas e, em assim sendo, como esses resultados foram utilizados por seus diversos interessados.

Avaliação é uma atividade diferente, que requer, além da atenção aos resultados, um esforço redobrado com relação a seu uso, assim como ficar atento às consequências desse uso. Ter a devida atenção a esses processos e seus resultados é aspecto relevante para atestar sua importância, enquanto atividade técnico-científica. Contudo, esses propósitos não são facilmente alcançáveis.

Na estruturação dessa dinâmica, agora centrada na ideia do processo avaliativo, destacam-se, como aspectos relevantes, além das discussões relacionadas à questão da qualidade dos resultados e suas descobertas, a identificação dos interessados, suas formas de acesso e uso, e as consequências desse uso, como principais pontos a serem explorados.

Colocada a questão de seu uso e seus interessados, não há como desconhecer outro aspecto crítico da disciplina, no que respeita à questão da divulgação dos resultados da avaliação, talvez o mais delicado dos temas tratados.

Trata-se, assim, de um campo de estudos e de atividade profissional, que é rico, complexo e fortemente influenciado pelos ingredientes da política, cuja interferência nas diferentes questões nem sempre produz resultados que atendam as necessidades e interesses da sociedade. Apesar de toda a relevância visualizada nesses estudos, percebe-se, contudo, que é uma área pouco estudada, observando-se quão limitada é a divulgação dos resultados e um terreno propício a equívocos e distorções.

Nosso objeto de estudo, centrado na discussão sobre o uso dos resultados de processos avaliativos foi enriquecido pela análise de uma das políticas públicas mais destacadas nos últimos governos, que é o ProJovem Urbano<sup>2</sup>, um programa focado na juventude, tendo múltiplos componentes de ação, que envolvem, simultaneamente, educação, empregabilidade, formação profissional e desenvolvimento comunitário, dentre outros

---

<sup>2</sup> Vamos adotar essa denominação como identificação do Programa. Quando for necessário, distinguiremos o ProJovem tradicional, vigente no período 2005-2007, do ProJovem Urbano, criado a partir de 2008.

aspectos. Trata-se de uma política, implementada há pouco mais de seis anos, que tem como uma de suas principais características a multiplicidade de objetivos, tornando sua ação bastante complexa. Inicialmente voltada para viabilizar a conclusão do ensino fundamental, por parte de jovens entre 18 e 29 anos de idade, avançou no propósito de estimular a inserção dos participantes no mundo digital e possibilitar uma formação profissional preliminar, como um meio para estimular condições mais adequadas de empregabilidade. Trabalhou-se também no sentido de atrair esses jovens para o ambiente comunitário, despertando-os para um novo horizonte social, como cidadãos. Acreditava-se, assim, com base nessas transformações, que esses jovens poderiam dar continuidade a seus estudos, elevando sua escolaridade e buscando outras oportunidades na vida.

Intitulado “Possibilidades de uso dos resultados de processos avaliativos no aperfeiçoamento de políticas públicas: o caso do ProJovem/ProJovem Urbano”, este estudo buscou, com base nos resultados desta política pública, os elementos necessários para discutir como a utilização dos resultados da avaliação ou a não utilização afeta a condução da política e tem condições de aperfeiçoá-la.

Feitas essas considerações gerais, indica-se, como principal questão da pesquisa, o problema de investigação, formulado nos seguintes termos:

*“Como os resultados de processos avaliativos do ProJovem Urbano foram utilizados no aperfeiçoamento do Programa?”*

Trata-se de uma questão centrada na discussão da utilização dos resultados de processos avaliativos no aperfeiçoamento da Política Pública.

Observa-se, com base nessa proposição, não só a existência de vínculos envolvendo a avaliação e a política pública, mas principalmente como os resultados da avaliação têm contribuições a oferecer à política, qualificando-a.

Nesse sentido, destacamos, em especial, os esforços empreendidos, no decorrer do processo investigativo, no sentido de identificar as evidências de resultados das avaliações realizadas e a utilização desses resultados no propósito de aperfeiçoar a política, corrigindo e resolvendo problemas, melhorando processos, ressaltando aspectos positivos e revendo estratégias, dentre outras possibilidades.

Diante desse problema, formulou-se o seguinte objetivo geral:

*“Caracterizar e analisar os resultados de processos avaliativos realizados no âmbito do Programa ProJovem Urbano, identificando sua utilização no aperfeiçoamento do Programa”.*

A linha indicativa de trabalho, proposta com base no objetivo geral, reforça as intenções já salientadas no problema, apresentando, em outro formato, o que foi feito com o objeto de estudo.

Esse propósito parece algo bastante natural, contudo, o grande avanço visualizado na discussão desse objeto de estudo, foi o de ressaltar que esse uso não deve ser restrito e exclusivo de decisores e gestores da política.

Tal ponderação decorre de nosso entendimento de que o trabalho de aperfeiçoamento da política não é tarefa exclusiva de gestores, decisores e até mesmo de avaliadores, mas se trata de um desafio a ser assumido também por outros segmentos da sociedade, interessados nos resultados daquela política em particular, podendo assim apresentar sua contribuição, em diferentes formas, nesse trabalho de aperfeiçoamento. Além do mais, reforça tal entendimento a condição de que, como se trata de política pública, financiada com recursos públicos, seus resultados seguramente interessam a outros conjuntos sociais.

Nesse sentido, abre-se o título do objeto de estudo, pois na indicação “possibilidades de uso” pensa-se “na diversidade de usos”.

Essa mudança na visão do uso como aperfeiçoamento da política tem um significado bastante importante na condução deste trabalho. O que significa aperfeiçoar?

Segundo o Dicionário do Aurélio (1988, p. 51), o verbete aperfeiçoar, tem como principais significados:

1. Tornar perfeito ou mais perfeito.
2. Acabar com perfeição; concluir com esmero.
3. Dar a última demão a; acabar, completar:  
*Pediu mais tempo para aperfeiçoar a obra.*
4. Perfazer ou completar (o que estava incompleto).

Se olharmos para os fundamentos da avaliação, esta atividade, ao julgar os resultados de uma política com critérios e regras preestabelecidos, buscando identificar e ressaltar os méritos e os valores a que a política fez jus, está de certa forma indicando o que precisa ser feito para melhorá-la. Mas o que é importante destacar é que o propósito do aperfeiçoamento deve ser um compromisso de todos, mesmo que torná-lo efetivo seja atribuição de quem tem a competência para tal.

Assim, o acesso aos resultados da política e a processos avaliativos não pode ser algo exclusivo, restrito apenas aos gestores e decisores da política.

Essas intenções podem ser visualizadas, de forma mais operacional, na indicação dos objetivos específicos, conforme listados a seguir, desdobrando-se em duas formulações, que se complementam:

- identificar e caracterizar os resultados de processos avaliativos do ProJovem Urbano;
- caracterizar e analisar como foram utilizados os resultados de processos avaliativos do ProJovem Urbano no aperfeiçoamento do Programa.

No primeiro objetivo, há uma atenção especial voltada para identificar informações produzidas com base na metodologia avaliativa, evitando-se assim confundi-las com informações oriundas de pesquisas, monitoramento, auditoria e outras atividades afins. Quanto ao segundo, importa identificarmos as evidências de uso dos resultados da avaliação, principalmente de que forma serviram ao aperfeiçoamento da política.

Listadas as principais questões da pesquisa, ressalta-se que alcançar esse delineamento exigiu um esforço substantivo do autor, nos últimos anos, porém compensado pelos resultados obtidos com o amadurecimento teórico e científico e o desenvolvimento profissional.

O projeto inicialmente proposto ao Programa tinha, como principal objetivo, analisar os resultados do Programa ProJovem, relacionados à questão da empregabilidade dos jovens egressos.

Entretanto, o projeto original foi sendo transformado progressivamente, inicialmente em função de uma série de questionamentos relacionados aos resultados do Programa e das dificuldades em operacionalizar uma metodologia que atendesse aqueles propósitos. Assim, o objeto de estudo evoluiu para uma nova discussão, envolvendo avaliação e políticas públicas, em torno da questão do uso dos resultados de processos avaliativos na tomada de decisão, fortalecendo a discussão, no plano mais teórico, e se mantendo o foco no ProJovem Urbano.

Ao avançarmos na discussão teórica dos campos da avaliação e da política pública, foi possível compreender melhor os significados das principais questões envolvidas, repensando inclusive o objeto e o papel da disciplina avaliação da política pública. Assim, todo o trabalho realizado envolveu uma reaprendizagem e a descoberta de dimensões mais efetivas do significado da avaliação de políticas públicas.

Partindo-se do pressuposto de que a avaliação qualifica as políticas públicas, nossos desafios iniciais indagavam acerca do uso de resultados, por parte de decisores e gestores, evoluindo posteriormente para o questionamento da exclusividade de tais usos recair sobre tais gestores e decisores, à medida que os resultados das avaliações também interessam a outros segmentos da sociedade. Assim, ampliamos o foco da discussão, da visão do uso instrumental para a questão dos usos múltiplos dos resultados da avaliação, determinante da redefinição do campo de estudo.

Paralelamente a essas mudanças, no que diz respeito à reestruturação do estudo, destacam-se também, como aspectos determinantes, o entendimento mais aprofundado do ProJovem Urbano e as transformações ocorridas, em termos da gestão do Programa, nos últimos anos, que exigiram inclusive a revisão da metodologia do trabalho, principalmente em termos da redefinição das fontes de informação, passando a focalizar apenas fontes secundárias.

Assim, destacamos, como aspectos principais dessa redefinição do objeto e do método, os conceitos adotados de *evidências* e *questões críticas*, firmados como elementos de análise para discutir os resultados da avaliação, seu uso e as possibilidades de aperfeiçoamento da política pública. Destacamos, ainda, as críticas formuladas à visão restrita e de forma exclusiva de uso dos resultados de processos avaliativos, que nos ajudaram a repensar as possibilidades e responsabilidades do campo da avaliação, criando as condições para trabalhar a questão do uso numa perspectiva plural, de usos múltiplos, atendendo a diversos interessados. Importa salientar que, nessa perspectiva, são visualizados diferentes usos, segundo várias possibilidades, quer sejam para subsidiar a tomada de decisão e a prestação de contas, ou enquanto informação e conhecimento, contribuindo para aprimorar a compreensão de uma dada realidade, dentre outras alternativas.



As razões teóricas e práticas que contribuíram para despertar o interesse por este campo de estudo são, em parte, decorrentes das experiências vivenciadas no PPGE/UFBa, na Linha de Pesquisa/L3 – Política e Gestão da Educação, participando do Grupo de Avaliação/GA, mas também fruto das experiências acumuladas na atividade de pesquisa, durante quase trinta anos, como docente e como consultor.

Consciente de que agora reúno qualidades teóricas e práticas para trabalhar no campo da avaliação de políticas públicas, inclusive visualizando possibilidades de avançar para uma nova etapa da vida profissional, como pesquisador nesse campo, é que apresento os resultados deste trabalho e a defesa da tese aqui proposta.

Em linhas gerais, além deste capítulo introdutório, apresentando o objeto, objetivos, questões da pesquisa e aspectos evolutivos, a tese compõe-se de mais seis seções.

No segundo capítulo, base primeira da discussão teórica, trabalham-se as questões da avaliação e das políticas públicas, principais conceitos, a ideia de objeto e de processo.

Fruto dessas considerações nasce o terceiro capítulo, focado na discussão de uso dos resultados de processos avaliativos e suas possibilidades plurais de aperfeiçoamento de políticas públicas. Nesse capítulo, apresentam-se os principais conceitos do trabalho, inclusive os elementos referentes à questão de usos múltiplos.

O quarto capítulo discute a concepção do Programa ProJovem, os fundamentos de sua estruturação e evolução, bem como a questão dos resultados. Trabalham-se neste capítulo, dentre outros aspectos, a questão da produção de informações e a estruturação da matriz avaliativa adotada.

No capítulo seguinte, apresentam-se os elementos de operacionalização da pesquisa, a estruturação metodológica e a identificação das questões operacionais.

No sexto capítulo, busca-se caracterizar os elementos informativos relacionados à base empírica, trabalhando informações e resultados do Programa ProJovem Urbano, suas características e o modelo avaliativo adotado. Destacam-se a discussão dos resultados principais e a defesa da tese principal.

No último capítulo, resgatam-se, com base nas questões da pesquisa, os principais resultados, sendo apresentadas sugestões com relação a linhas de trabalho a serem exploradas e feitas algumas considerações sobre as perspectivas deste trabalho de pesquisa em suas utilizações futuras.

Estabelecidos esses parâmetros gerais de estruturação do trabalho, passamos então à discussão sobre o que entendemos como avaliação de políticas públicas, destacando, em particular, as possibilidades de cooperação entre avaliação e políticas públicas.

## **2.0. AVALIAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS. FORMAS DIFERENCIADAS E CONSEQUENTES DE PRODUZIR INFORMAÇÕES EM TORNO DA COOPERABILIDADE**

Neste capítulo, estruturado com base em três seções, discute-se, nas duas primeiras, os conceitos de avaliação e política pública, enquanto campos científicos, independentes e autônomos, mas possuindo uma característica em comum que é a de produzir informações que ajudam a esclarecer situações, solucionar problemas, corrigir desequilíbrios, gerenciar processos e até mesmo tomar decisões, dentre outras possibilidades. Além dessa característica geral comum, compartilham de outra dimensão, decorrente da condição de sua complementaridade, baseada nas relações de cooperação.

Trata-se de um aspecto relevante e importante, na condução desse estudo, a medida que a avaliação se coloca como parte integrante e inseparável do processo de política pública.

Iniciamos, contudo, tratando-os separadamente. Para cada um desses campos, buscou-se identificar sua natureza e características, em termos teóricos, além de evidenciar seus fundamentos do ponto de vista prático, apresentando as principais características de sua operacionalização. Busca-se demonstrar, assim, os significados de cada um, enquanto campo individualizado.

Na terceira seção, discute-se o conceito da disciplina avaliação de políticas públicas. Trabalha-se no sentido de firmar as relações entre avaliação e política pública, como condição para analisar e discutir a disciplina, enquanto procedimento avaliativo diferenciado, e suas implicações em termos político-sociais para o campo das políticas públicas.

### **2.1. AVALIAÇÃO: DIFERENTES SIGNIFICADOS E POSSIBILIDADES. A IDEIA DE PROCESSO AVALIATIVO**

Os conteúdos trabalhados e a estruturação desta subseção buscam apresentar os resultados do trabalho desenvolvido, no que respeita ao entendimento do campo da avaliação, destacando conceitos, elementos teóricos e a ideia do objeto; a caracterização e fundamentos do processo avaliativo, distinguindo-se os elementos da metodologia avaliativa, diferenciando a avaliação da atividade de pesquisa e concluindo com a discussão sobre as perspectivas da disciplina.

#### **2.1.1. Avaliação: significados e desafios. Elementos de estruturação do campo**

Há certo consenso atualmente quanto à importância e os significados da avaliação e do papel que desempenha, num sentido mais amplo, como um instrumento a serviço da sociedade. Tratando-se de uma atividade que produz informações de qualidade diferenciada, suas possibilidades de servir à sociedade assumem diferentes facetas.

Resultados de processos avaliativos podem ser utilizados para i) subsidiar a tomada de decisão de governantes, dirigentes e pessoas; ii) a defesa dos interesses do cidadão; iii) monitorar a qualidade do gasto público; iv) orientar a condução de políticas públicas; v) verificar a qualidade dos serviços prestados pelo governo e ONG's; vi) trabalhar no fortalecimento da independência dos poderes; vii) ajudar a planejar a vida e o seu futuro; viii) comparar a qualidade de produtos; ix) informar sobre determinados aspectos da realidade; e x) mapear oportunidades, dentre outras possibilidades.

Trata-se, assim, de uma atividade que se apresenta numa perspectiva de crescente importância a serviço da sociedade, produzindo informações que ajudam as pessoas a fazer escolhas e a tomar decisões. Esses aspectos, de natureza mais utilitária, presentes no processo avaliativo, tendem a assumir uma importância crescente na vida das pessoas, sendo também determinantes, por poderem expressar dimensões de qualidade.

Quais são os significados dessa importância e por que a avaliação em seus diferentes aspectos assume papéis tão diferenciados e expressivos na sociedade?

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 36) sinalizam que a “avaliação não é um conceito novo. Com relação ao aspecto de ‘examinar e julgar, determinar o valor’, a prática da avaliação, sem dúvida, precedeu muito sua definição, e suas raízes remontam aos primórdios da história humana”. Complementando essa indicação quanto às origens da avaliação, os autores descrevem uma série de situações, remontando a épocas passadas, nas quais os comportamentos adotados pelas pessoas, em diferentes circunstâncias, indicariam o exercício de uma postura de natureza avaliativa, quer seja na atividade administrativa, militar, ou na economia etc.

Segundo Vianna (2000, p. 22), “ousaríamos dizer que a avaliação surgiu com o próprio homem, se entendermos por avaliação a visão apresentada por Stake – o homem observa; o homem julga, isto é, avalia”.

Olhando para os dias de hoje, independente da forma como a avaliação evoluiu nos últimos tempos, as pessoas, de uma forma ou outra, mesmo aquelas que não possuem um conceito claro sobre o que é avaliação, fazem uso, em diferentes situações, de procedimentos que, sob certas condições, se assemelham a procedimentos de natureza avaliativa. Esse sentido da avaliação, percebido assim, de forma mais intuitiva pelas pessoas, utilizado em diferentes situações, termina popularizando a expressão de forma tal que suas possibilidades de uso se ampliam sobremaneira.

Já afirmava Weiss (1978, p.15), “*el término evaluación es una palabra elástica que se extiende para abarcar muchas clases de juicios*”.

Acredita-se que esse uso mais popular decorre não só da força do vocábulo, dada a multiplicidade de significados que assume na comunicação em geral<sup>3</sup>, mas principalmente em função de sua associação ao campo da educação, onde ocupa lugar de destaque, independentemente dos problemas e questões relacionados ao seu uso.

Além dos significados marcantes, no campo da educação, usa-se de forma intensa para expressar valores em diferentes situações, assim como para opinar sobre questões de

<sup>3</sup> Segundo filólogos da língua portuguesa (HOUAISS, 2004), a expressão avaliar já é de uso comum nas acepções de valia, calcular, escolha, comparar e qualidade, desde meados do século XIV.

natureza econômica, comparar situações e objetos, expressar opiniões em geral, apresentar comentários sobre determinados produtos ou serviços etc. É importante ressaltar que, ao mesmo tempo em que se percebe como algo que possui uma natureza diferenciada, também se observam significados que são comuns a todos esses comportamentos, pois o termo está associado ao fato de que o observador estabelece valores, realiza comparações, faz escolhas com base em critérios adotados, de forma explícita ou não, e opina, utilizando o conceito em diferentes situações.

Dentre outros, diversos autores (FERNANDEZ-BALLESTEROS, 2001; POZO MUÑOZ, ALONSO MORILLEJO E HERNANDEZ PLAZA, 2004)<sup>4</sup> ressaltam as origens do vocábulo, afirmando que o termo avaliação deriva do latim “valere”, refletindo diferentes significados, tais como valorar, valoração, atribuir certo valor a alguma coisa etc.

Pode-se, inclusive, visualizar determinados comportamentos mais racionalizados das pessoas no dia a dia, voltados para solucionar alguma dificuldade, que ensejam algo como se fosse um procedimento avaliativo, no seu aspecto mais formal, estruturado. Observe-se, por exemplo, como alguém, ao enfrentar uma dificuldade, tendo que fazer alguma escolha, procede racionalmente: caracteriza a situação desafiadora, a dificuldade; busca informações; estabelece alternativas e compara possibilidades, tomando por base parâmetros preestabelecidos pela experiência e valores culturais; escolhe o que seria a melhor alternativa e concretiza a decisão.

Numa visão mais geral, pode-se afirmar que esses procedimentos, em sua essência, traduzem uma ideia aproximada do sentido do processo avaliativo. Além disso, percebe-se, diante da situação, que há uma estreita relação entre a necessidade de informações, o ato de comparação e o julgar-escolher-decidir. Pode-se, assim, pensar que, mesmo no ambiente do senso comum, no dia a dia dos cidadãos, é possível imaginar pessoas usando, de forma intuitiva, alguns dos procedimentos típicos presentes no ato avaliativo. Porém, essas iniciativas, a medida que refletem uma atitude individual, circunstancial, firmada com base numa lógica particular, associada aos parâmetros de uma pessoa, têm suas limitações, sem maiores consequências, pois se esgotam como traço da individualidade dessa pessoa. Contudo, esse tipo de comportamento não deve ser ignorado e desprezado<sup>5</sup>, pois, a medida que reflete a postura de um conjunto diferenciado de pessoas, em diferentes condições, pode se constituir num padrão de referências, possibilitando assim construir explicações sobre determinado aspecto da vida social.

Pensando numa outra dimensão e visualizando a figura de um avaliador profissional, diante dos resultados apresentados pela ação da política pública, o que fazer, como utilizar os recursos da metodologia técnico-científica para averiguar os méritos e qualidades da política. Trata-se de um desafio que, para ser enfrentado, vai exigir do profissional todo um esforço de planejamento e ação, envolvendo os elementos da

---

<sup>4</sup> Há inclusive uma interessante discussão sobre a origem do termo e de como ele foi adaptado ao ambiente anglo-saxônico, dando vazão a diferentes interpretações entre avaliar e valorar. Alguns autores, contudo, (a exemplo de POZO MUÑOZ, ALONSO MORILLEJO E HERNANDEZ PLAZA, 2004), que questionam essa identificação entre avaliar e valor.

<sup>5</sup> Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) conceituam essa dimensão como avaliação informal, contrapondo-se à ideia de avaliação formal, que é estruturada, sistemática e conduzida em bases científicas.

política pública, da avaliação e da pesquisa científica, no propósito de conseguir identificar quais foram as consequências reais da ação pública.

Tomando por base os resultados do processo avaliativo, é possível sugerir alterações e até mesmo a desativação da política, a medida que não atenda aos propósitos estabelecidos em sua origem. Imagina-se que o avaliador, além de se mostrar capaz de dissecar a essência da concepção, estratégias e propósitos da política, foi também capaz de formular as questões avaliativas-chave, estabelecer critérios e padrões referenciais, identificar as informações necessárias, dentre outros aspectos, visando à consecução do ato avaliativo.

Uma avaliação realizada nesses termos, utilizando os recursos da metodologia científica, presentes tanto na produção de informações, análise e estruturação do objeto avaliativo, quanto no estabelecimento das condições de escolha, configura o que se denomina de processo avaliativo e expressa, de forma objetiva, um procedimento de natureza técnico-científica.

Assim como se pode ter como objeto da ação avaliativa uma política pública, típica do campo das ciências humanas, pode-se também pensar em uma série de outras possibilidades, quer seja no campo das ciências da natureza, da vida, nas artes, com a tecnologia, na cultura, no consumo e no campo acadêmico, para as quais há o desenho de processos avaliativos de natureza diferenciada, tendo o rigor e a precisão técnico-metodológica necessária, através de escolhas mais adequadas.

Essa dimensão real, quanto à natureza da avaliação, em termos prático-instrumentais e de suas possibilidades, em todo e qualquer campo do conhecimento científico, lhe confere uma característica transdisciplinar, conforme acentua Martinez Mediano (1998, p. 75), tomando emprestada uma expressão criada por Scriven, para qualificar o sentido e a importância da avaliação na vida contemporânea.

Visualizando as duas dimensões, no campo da avaliação, pode-se inclusive estabelecer um paralelo com o que acontece na atividade de pesquisa científica, voltada para produzir conhecimento novo e fundamentada num referencial teórico, no rigor técnico-metodológico, que permite avançar na compreensão de fenômenos da natureza e da realidade social. De modo diverso, a ideia de pesquisa, enquanto simples produção de informações, ajuda a entender determinados comportamentos, embora com uma capacidade descritiva ou explicativa limitada, às vezes próxima a uma percepção típica do senso comum.

Nesse sentido, a atividade avaliativa constitui um dos instrumentos contemporâneos mais importantes para a sociedade, quer em decorrência de sua funcionalidade, avaliando a atuação do Estado, em diferentes esferas da vida pública, e possibilitando ao cidadão tomar consciência da qualidade da ação pública, como também, em função de suas possibilidades em termos de produção de informações, para subsidiar a tomada de decisão, em diferentes circunstâncias econômico-sociais.

Os brasileiros hoje acompanham os resultados de pesquisas de opinião “avaliando” o desempenho do executivo público municipal e sua posição num *ranking* nacional, e aguardam ansiosamente os resultados de diferentes processos avaliativos, no campo educacional, quando podem comparar o desempenho, em termos da qualidade do ensino

prestado entre Estados, municípios, unidades escolares e mesmo o desempenho de seus filhos. Além do mais, têm também acesso a informações que sinalizam sobre a qualidade dos serviços de saúde e opinam sobre a qualidade dos serviços de transporte urbano, dentre outros aspectos.

Diante dessa diversidade e riqueza informacional, as pessoas se manifestam, contestam, emitem opiniões. Vivemos, assim, uma era de acesso às informações que, de certa forma, nos possibilita participar, opinar, criticar, comparar, julgar etc. Com isso, são criadas condições para que todos possam participar, exercendo certa capacidade opinativa, a medida que temos acesso às informações. Tornamo-nos, assim, de certa forma, entes “avaliadores”.

#### 2.1.1.1. Formas diferenciadas para conceituar avaliação

Mas o que é avaliação? O que caracteriza efetivamente o ato de avaliar? Quais são os significados presentes nessa atividade? O que distingue a avaliação de outras atividades assemelhadas? Quando se avalia algo, que tipo de implicações são consideradas? O que se busca, ao se deslançar um processo dessa natureza?

Pode-se, numa primeira iniciativa, afirmar que, apesar da simplicidade presente na formulação do conceito, trata-se de algo que expressa uma atividade de cunho bastante complexo, refletindo várias dimensões em que se destacam aspectos de natureza científica, política, valorativa e utilitária. Assim sendo, torna-se relevante explicitar qual o nosso entendimento do conceito de avaliação, buscando destacá-lo em relação a outras atividades assemelhadas, como condição para tornar mais evidente a dimensão do campo, em termos técnico-científicos, e, conseqüentemente, avançarmos na caracterização dos elementos do processo avaliativo, principal elemento qualificador do que seja a avaliação na prática.

Inicialmente, trabalhamos um conceito mais informal de avaliação, presente no vocabulário popular, o que de certa forma reflete a crescente importância que a atividade vem atingindo na sociedade. Trata-se de um conceito relevante, apesar das formas distorcidas em que é apresentado e utilizado, o que impõe a necessidade de apresentarmos uma formulação mais sistemática e precisa, que possibilite caracterizar, de forma mais efetiva, esse campo de conhecimento e seus limites, enquanto disciplina científica e dimensão prático-profissional, esboçada com base na ideia de processo avaliativo.

Nesse sentido, o conceito informal de avaliação, apesar de refletir uma visão bastante superficial, apresenta, de certa forma, alguns dos elementos presentes também na formulação do conceito científico. Não deixa de ser interessante observar que, quando o cidadão comum manifesta a sua preferência ou mesmo a sua opinião, sinalizando o resultado de uma avaliação pessoal com relação a um determinado fato ou objeto, esse resultado também reflete a valoração de algo, um julgamento realizado, fruto de uma comparação preestabelecida.

Na verdade, o próprio conceito de avaliação, ainda hoje é objeto de grandes dificuldades em termos de sua formulação, não só porque prima pela diversidade, seja em decorrência da forma como as distintas correntes de pensamento veem o campo da avaliação e seu objeto, mas também, em relação a seu papel e funcionalidade,

principalmente pela identificação e envolvimento que os autores estabelecem entre os diferentes campos e subcampos de atuação da disciplina.

Assim, não seria demais ressaltar outros aspectos que contribuem para a manutenção desse quadro, destacando-se em particular:

- a questão do desenvolvimento do corpo teórico da avaliação, fruto da sua jovialidade e ao mesmo tempo do fato de ser uma disciplina que se expressa fundamentalmente através de sua dimensão prática, buscando se firmar diante de estruturas de conhecimento já consolidadas teoricamente. Essa dimensão prática termina associando a disciplina a outros campos de conhecimento, o que, de certa forma, subtrai parte da importância do campo. Ver, por exemplo, as considerações de alguns autores sobre essa questão (BALLART, 1996; BUSTELO RUESTA, 1999, 2003; DE MIGUEL DIAZ, 2000; DIAS SOBRINHO, 2003; FARIA, 2005; FERNANDES, 2010; FERNANDES-BALLESTEROS, 2001; FERNANDEZ-RAMIREZ, 2009; MARTINEZ MEDIANO, 1998; VIANNA, 2000; WHORTEN, SANDERS E FITZPATRICK, 2004).
- há também outro aspecto, em parte relacionado à questão anterior, que diz respeito ao fato da avaliação ser muito pouco divulgada, principalmente em seus resultados e utilização. Se não se divulga, até porque tal condição refletiria uma dada característica da disciplina, dificilmente se consegue visualizar quais são as contribuições ali concretizadas;
- além dessas ponderações, não se poderia minimizar a importância histórica das condições em que nasceu a avaliação, suas origens, no final do século XIX, quando debutou, inicialmente, como uma especialização de outras disciplinas, ajudando a solucionar problemas no campo da psicologia, da educação, da política social, da pesquisa etc.

Consultando a evolução histórica da disciplina, é possível observar que as primeiras manifestações mais ordenadas sobre a questão da avaliação despontam em meados do século XIX. (FERNANDES-BALLESTEROS, 2001; STUFFLEBEAM e SHINKFIELD, 1987; WHORTEN, SANDERS E FITZPATRICK, 2004, dentre outros)

Nas primeiras décadas do século XX, a atividade torna-se mais sistemática, colocando-se como um instrumento efetivo de gestão, associando-se avaliação com medida, principalmente nos EUA e na Inglaterra. Contudo, foi somente a partir de meados dos anos 50 que a avaliação começou a tomar corpo e a se constituir num instrumento de efetiva importância, ocupando espaços, no cenário acadêmico e da gestão pública, nos EUA. Entretanto, mesmo assim, ainda nessa época, enfrentava grandes dificuldades para se posicionar, técnica e cientificamente, sendo objeto de grande desconfiança por parte de profissionais, de diferentes áreas, que não só questionavam a qualidade de seus resultados, mas, principalmente, a sua aplicabilidade e utilidade (ver, por exemplo, ASENSIO COTO, 2007; FARIA, 2005; WEISS, 1978). Cercada de tantos desafios e dúvidas para conseguir se firmar, precisou de certo tempo e das contribuições de diferentes campos, no âmbito científico e profissional, para demonstrar sua efetividade.

Tomando por base essa evolução histórica, é possível perceber as oscilações experimentadas pela disciplina e os grandes desafios enfrentados. Parte desse histórico foi montado, a partir de informações levantadas junto a diversos autores (DIAS SOBRINHO, 2003; GUBA & LINCOLN, 1989; STUFFLEBEAM E SHINKFIELD,

1987; VIANNA, 2000; WHORTEN, SANDERS e FITZPATRICK, 2004, dentre outros).

Além do quadro apresentando, com os principais nomes da avaliação e as obras mais destacadas, passamos a identificar os grandes momentos desse processo, tomando por base os critérios de periodização adotados por diferentes autores. Dentre as várias periodizações existentes sobre a evolução do pensamento avaliativo, três se destacam em particular:

- a periodização apresentada por Stufflebeam e Shinkfield (1987);
- a periodização de Guba e Lincoln (1989): “As Quatro Gerações da Avaliação”<sup>6</sup>; e
- a periodização de Whorten, Sanders e Fitzpatrick (2004), apresentada no Manual de Avaliação de Programas.

Na análise dessas periodizações são identificadas algumas questões, que merecem destaque:

- em todas as periodizações, há certo consenso em sinalizar o início do século XX, nas três primeiras décadas, nos EUA e Inglaterra, como os primeiros passos da avaliação em direção a uma formulação mais sistemática. Obviamente, não é esquecido o período de sua pré-história, em que se visualiza, como principal expressão da atividade, certa capacidade em verificar, medir, auditar e comparar;
- todos os autores focam os EUA como o principal espaço de nascimento e desenvolvimento da avaliação, fazendo breves considerações sobre aspectos pontuais observados na Inglaterra, França e Canadá;
- Rice, Binet, Tyler e Lewin são considerados os primeiros avaliadores que atuaram de forma mais efetiva, utilizando recursos técnicos para viabilizar procedimentos avaliativos, sendo que Tyler e Kurt Lewin podem ser considerados os pais da avaliação sistemática, com contribuições decisivas, respectivamente, no campo educacional e das políticas e programas;
- considera-se, contudo, Michel Scriven (1967), como o pai da avaliação contemporânea, devido a suas contribuições para a estruturação teórica do campo;
- um dos grandes pontos de inflexão da evolução histórica está associado à crise enfrentada pela avaliação, nos anos de 1960, principalmente nos EUA, em que se chegou a questionar a viabilidade e a utilidade da disciplina;
- essa crise foi decisiva na transformação do campo da avaliação, o que lhe possibilitou alcançar o atual formato epistemológico e metodológico;
- há um problema com relação ao desenho da evolução do campo, pois as periodizações apresentadas, geralmente publicadas nos EUA, em meados dos anos de 1980 e 90, não captam as grandes transformações pós anos de 1990. Sabe-se, contudo, que as transformações ocorridas no campo da avaliação, nos últimos vinte anos, têm provocado mudanças substantivas na atividade. Destacam-se, nesse período, as alterações ocorridas na natureza dos conflitos paradigmáticos do conhecimento científico, inclusive referentes às abordagens de pesquisa, às transformações no campo da tecnologia da informação e da comunicação e suas

---

<sup>6</sup> A discussão do conceito de gerações em avaliação, proposto por Guba e Lincoln (1989), foi objeto de análise e discussões no Grupo Avaliação do PPGE/Ufba, tendo inclusive, como fruto desse trabalho, a publicação de artigo de Tenório e Vieira (2010), levantando algumas críticas e propondo uma nova visualização da questão.



consequências na organização política e social das sociedades ocidentais, inclusive em termos da gestão pública.

No que diz respeito à expressão mais sistematizada, em termos históricos, vai-se associar a avaliação com medida, sob a influência do campo da psicologia.

Nos períodos subsequentes, a avaliação centra-se inicialmente no acompanhamento de objetivos e na discussão dos fatores que provocaram desvios, refletindo, e muito, os significados do campo educacional.

Posteriormente, o conceito avança no sentido de construir diferenciações metodológicas e de análise, em que o processo e seus resultados se distinguem da atividade de pesquisa científica. A medida que alcança efetivamente a dimensão do mérito e do valor incorporados ao objeto avaliativo e floresce a dimensão de sua utilidade, ampliam-se sobremaneira as possibilidades de atuação da avaliação em diferentes áreas.

Independente da riqueza dessas contribuições, tem-se certo consenso, manifestado por diferentes autores desse campo (BUSTELO RUESTA, 1999, 2003; DE MIGUEL DIAZ, 2000; DIAS SOBRINHO, 2003; FERNANDES, 2010; FERNANDES-BALLESTEROS, 2001; FERNANDEZ-RAMIREZ, 2009; MARTINEZ MEDIANO, 1998; VIANNA, 2000; WHORTEN, SANDERS E FITZPATRICK, 2004, dentre outros), de que conceituar avaliação não é uma tarefa fácil. Essa situação decorre não só das condições reais vivenciadas pelo campo, que demonstra possuir um aparato teórico ainda pouco explorado em termos epistemológicos, mas, ao mesmo tempo, possui uma dimensão prática, no sentido metodológico, de extrema utilidade e importância para diferentes áreas do conhecimento.

Quem questiona a utilização de conceitos e elementos teóricos típicos do campo da avaliação? Em geral, o fato de se ressaltarem os aspectos práticos da disciplina, termina minimizando a importância dos fundamentos teóricos, ensejando, assim, toda uma série de distorções e equívocos no trato das questões principais. Observa-se que a avaliação é expressão de um campo prático, mas sabemos o quanto são importantes seus fundamentos teóricos para delimitar o campo e sinalizar, com um referencial de qualidade, os principais destaques do processo avaliativo.

Castillo Arredondo e Cabrerizo Diago, (2009), autores consagrados na Espanha, na área de avaliação educacional, apontam para essas dificuldades.

O conceito de avaliação não é uniforme, e bem poderia ser considerado como a soma de muitos fatores diversos e, às vezes, diferentes entre si, que pretendem configurar um elemento ou conceito comum. É por isso que tentar definir o conceito de avaliação não é fácil, fato pelo qual podemos encontrar diversas definições e de todas elas poderíamos extrair algum elemento válido para chegar a uma definição que resultasse completa e operativa, levando em conta, ao fazê-lo, as diversas conotações que o termo avaliação adquire. (CASTILLO ARREDONDO E CABRERIZO DIAGO, 2009, p. 33)

Essas considerações, refletindo a diversidade de entendimentos por parte de diferentes autores sobre o que é avaliação, não só dificultam o estabelecimento de uma adequada delimitação do que seria o campo, como também refletem algumas dificuldades de

operacionalização do processo avaliativo, incidindo sobre a dimensão prática da avaliação.

Pode-se observar essa diversidade, de forma mais concreta, ao se compararem alguns conceitos formulados por diferentes autores, inclusive os já consagrados.

No principal manual existente no campo de avaliação de políticas e programas, já editado em língua portuguesa, e elaborado por Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), há uma clara intenção, por parte dos autores, em chamar a atenção com relação a essas questões:

Parece não ser difícil definir avaliação intuitivamente. Por exemplo: uma definição típica de dicionário diria que “avaliar é determinar ou estabelecer o valor de; examinar e julgar”. Parece bem claro, não parece? No entanto, entre os avaliadores profissionais, não há uma definição com a qual todos concordem em relação ao sentido exato do termo avaliação. É uma palavra que tem sido usada por vários teóricos da avaliação para se referir a um grande número de fenômenos distintos. Entre as várias definições conhecidas de avaliação, a maioria prefere a proposta por Scriven (1967), que definiu avaliação como “julgar o valor ou mérito de alguma coisa”. (WORTHEN, SANDERS e FITZPATRICK, 2004, p.35).

No entendimento desses autores, além das dificuldades naturais decorrentes da força intuitiva do conceito, observa-se também certa facilidade, por parte de profissionais que confundem avaliação com outras atividades, refletindo, assim, a fragilidade do conceito, a medida que não se consegue fixar a essência do ato avaliativo. Afirmar que a avaliação é uma pesquisa, ou mesmo de que se trata de uma auditoria mais reflexiva, de desempenho, que é uma forma de análise e pode ser vista também como um diagnóstico ou uma atividade de monitoramento, são continuamente aceitas, inclusive por profissionais que atuam em áreas afins, inclusive avaliadores. Essas múltiplas possibilidades de visualizar a avaliação terminam por fragilizá-la, condenando-a ao terreno das atividades possíveis e imagináveis. Contudo, pode-se observar que não é difícil identificar a essência do ato avaliativo. Na citação acima, seus autores foram buscar, na formulação de Scriven (1967), os elementos marcantes e diferenciadores do campo da avaliação, identificados com base nas dimensões de valor, mérito e julgamento.

Outros pensadores, tais como Stufflebeam e Shinkfield (1987, p. 67), definem bem seu entendimento, qualificando avaliação como: “*un estudio sistemático planificado, dirigido y realizado con el fin de ayudar a un grupo de clientes a juzgar y/o perfeccionar el valor y/o el mérito de algún objeto*”. Reforçam, portanto, a ideia da avaliação como um conceito em que se destacam os elementos do mérito e do valor.

Há, contudo, quem veja a avaliação em outra perspectiva. Belloni, Magalhães e Souza (2007, p. 15), descrevem a avaliação “como um processo sistemático de análise de uma atividade, fatos ou coisas que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações com vistas a estimular seu aperfeiçoamento”. Não há, em nenhum momento, indicações de quaisquer naturezas que associem a avaliação à validação do mérito ou ao valor do objeto.

Refletindo parte das controvérsias que ensejam um entendimento diverso do que seja avaliação, destaca-se o conceito formulado por Aguilar e Ander-Egg (1994), apresentado em outro manual bastante utilizado em nosso País:

A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destina-se a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa. (AGUILAR E ANDER-EGG, 1994, p.31).

Trata-se de uma das formulações mais antigas, que enfatiza o elemento da valoração como condição diferenciadora da avaliação, mas que peca a medida que afirma ser a avaliação uma forma de pesquisa. Neste sentido, parece que há certa idealização na formulação, pois essa identificação com a pesquisa decorre não só do fato da avaliação produzir informações, mas, ao se utilizar de recursos técnico-científicos da metodologia da pesquisa, passa a ser considerada também um tipo de pesquisa, na suposição de que tal qualificação confere certo grau de cientificidade à avaliação. Mas não se trata de uma visão restrita a Aguilar e Ander-Egg.

Alvira Martín, avaliador bastante conceituado na Espanha (1985, p. 129), afirma claramente que: *“investigación evaluativa, evaluación de programas, es simplemente la acumulación de informaciones sobre una intervención-programa sobre su funcionamiento y sobre sus efectos y consecuencias”*. A conceituação estabelecida pelo autor coloca, no mesmo plano, investigação e avaliação, como se fossem a mesma ação; parece, pois, que se trata de objetos com as mesmas características e os mesmos propósitos.

Mais adiante, ao trabalharmos um conceito de avaliação compatível com a ação avaliativa, analisando a natureza e a caracterização de seus elementos referenciais, voltaremos a discutir essas associações que vinculam aspectos do processo investigativo ao processo avaliatório, distinguindo-os em suas diferentes características.

Resultado de anos de trabalho do Grupo de Avaliação, unidade da Linha de Pesquisa em Política e Gestão em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação /PPGE-UFBa, o Dicionário de Avaliação, publicado em novembro de 2010, assim explicita os significados do verbete avaliação:

A avaliação de um processo é uma atividade que consiste no levantamento de informações fidedignas e precisas sobre o processo, para subsidiar uma tomada de decisão com vistas à sua melhoria. Em outras palavras, a avaliação comporta três grandes momentos: um primeiro momento do diagnóstico, de busca de informações de qualidade, ou seja, fidedignas e precisas; um segundo momento de julgamento, de tomada de decisão, em que as informações previamente levantadas, organizadas e analisadas servirão de subsídio para uma tomada de decisão com relação ao processo em avaliação; e finalmente, faz parte ainda da avaliação, um terceiro momento que é o uso dessa decisão no sentido de melhoria do processo. Então incorpora-se no conceito de avaliação, a finalidade da avaliação. (TENÓRIO, SANTOS e LIMA, 2010, p. 10).

Este enunciado se apresenta como uma das formulações mais identificadas com o campo da avaliação e, exatamente em função desse cuidado, termina por se constituir num dos conceitos que melhor retrata a ideia do campo, descrevendo uma dinâmica

processual em que se observam, de forma clara, as principais etapas do processo avaliativo: produção de informações, o trabalho de qualificação e a utilização dos resultados, retroalimentando o processo.

Ao analisar mais detidamente o significado das diferentes formulações apresentadas, observa-se que alguns autores enfatizam, como principais características da avaliação, aspectos parciais, a exemplo da produção de informações voltadas para a tomada de decisão, pressupondo que a qualificação dessas informações constitui o elemento-chave do processo avaliativo, pois diz respeito às condições, engendradas pelo avaliador, para tornar as informações aptas a serem utilizadas na tomada de decisão. Outros se voltam para trabalhar na formulação, ressaltando determinados aspectos identificados com áreas específicas do campo. Há, em alguns casos, situações em que o conceito formulado termina sendo associado a elementos de outros campos, particularmente com pesquisa, auditoria, análise de política, monitoramento, dentre outros aspectos.

Algumas conceituações podem até não incluir em seu enunciado todos os elementos integrantes do processo avaliativo. Contudo, a medida que enfatizam a questão da destinação dos resultados, firmando o sentido prático e utilitário, voltado para a tomada de decisão, tem-se conseqüentemente a indicação dos limites de ação que conferem certo grau de identificação à disciplina, dadas as articulações entre avaliação e gestão.

Torna-se evidente que essas possibilidades só se concretizam quando o avaliador trabalha as informações produzidas, de forma diferenciada, conferindo-lhes uma qualidade superior, que as diferencie das que são produzidas através de outros procedimentos técnico-científicos.

De Miguel Diaz (2000) define a avaliação de forma bastante objetiva, conseguindo articular, no enunciado, os principais elementos que precisam desse campo de conhecimento (2000, p. 290): *“un proceso sistemático de búsqueda de evidencias para formular juicios de valor que orienten la toma de decisiones”*.

É interessante observar, na formulação acima, como se articulam os principais elementos de integração do campo e como tal condição reflete, de forma objetiva e diferenciadora, a exata dimensão do significado de avaliação, em termos técnico-científicos e também políticos, o processo e o papel do avaliador.

Esse aspecto pode ser também percebido, ao visualizarmos a longa citação, elaborada com base em Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), em que destacam o conceito formulado por Scriven, um dos principais pensadores do campo da avaliação, indicando claramente que o principal elemento diferenciador da avaliação é o julgamento; e que é, em função das condições em que se concretiza esse processo, isto é, da qualidade do seu resultado, que se define o sentido de sua utilidade, possibilitando assim dar corpo à avaliação como uma atividade conseqüente.

Trata-se, assim, da explicitação de entendimentos bastante diferenciados do objeto da disciplina e que refletem, de certa forma, algumas controvérsias, do ponto de vista epistemológico e metodológico, sobre a natureza da avaliação. Essas questões se desdobram nos elementos integrantes do processo avaliativo, nos resultados, usos e até mesmo na divulgação dos resultados da avaliação. Nesse cenário, merece inclusive ser destacada até mesmo a competência do avaliador quanto a sua capacidade de

juízo que, em última instância, reflete indagações sobre a própria natureza do processo avaliativo.

Heraldo Vianna, (2000), em um de seus trabalhos mais interessante, esboça a breve evolução do pensamento avaliativo no século XX, por meio da discussão da obra dos principais pensadores, quando reflete sobre o papel de Scriven, e sinaliza, de forma bem acertada, para as condições em que essa controvérsia se realiza:

Scriven destaca que o campo da avaliação é cheio de inquietações metodológicas, o que não deixa de ser sinal bastante positivo, mas que gera confusão e dificuldades para o praticante da avaliação. A questão da diversidade das abordagens é resultante de posições epistemológicas diferentes, preferências metodológicas diversas e diferentes visões metafóricas da avaliação. Scriven (1967) coloca a questão do juízo de valor em avaliação, mas muitos discordam desse posicionamento, adotando uma posição prática e associando a avaliação à tomada de decisão, achando que o juízo de valor deva ser feito por quem toma a decisão, o que não é o caso do avaliador. Outros, acham que a avaliação só se completa se o autor do relatório final, responsável pela decisão, apresentar um juízo de valor. Ou seja, a responsabilidade é do avaliador. (VIANNA, 2000, p. 88).

Vê-se, com base nessas considerações, que há um embate estabelecido em torno da natureza da avaliação, centrado na discussão do papel do avaliador. Assim, para alguns, o estabelecimento de valores e a condição de juízo só se constituem num elemento essencial do processo, a medida que o avaliador também seja o decisor. Trata-se, portanto, de algo totalmente diferente. Não há por que vincular exclusivamente a qualidade do processo avaliativo à tomada de decisão, pois esta não é a única possibilidade de utilização visualizada para os resultados do processo avaliativo. Quando a associação entre a avaliação e a tomada de decisão não se constitui no ponto central, imagina-se, então, que a função de produção de informações se coloca numa perspectiva muito próxima da atividade de pesquisa.

É provável que, em função da diversidade dos campos de atuação da avaliação (competências, institucional, políticas/programas, produtos/serviços etc.), se observe certa dificuldade em construir conceitos que atendam a tal pluralidade. Trata-se de uma situação em que a formulação de um conceito único, de aceitação plena, é algo muito difícil de se concretizar. Assim, deverá ser mais fácil estabelecer um conceito de avaliação, quando este se restringir a um campo mais específico, ou mesmo a sua dimensão mais prática, numa perspectiva mais operacional.

Worthens, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 35) apresentam uma definição bastante simples e de forte apelo conceitual: “avaliação é a determinação do valor ou mérito de um objeto de avaliação”. Além disso, num esforço para ampliar a capacidade explicativa do conceito, reforçam esta definição, salientando que: “avaliação é identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (ou mérito), a qualidade, utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios” (2004, p. 35). Ressaltam, portanto, na discussão do trabalho avaliativo, os critérios, um aspecto caracterizador da disciplina.

Independente de outros aspectos, amparados nas ponderações de diferentes autores (BUSTELO RUESTA, 1999, 2003; DE MIGUEL DIAZ, 2000; DIAS SOBRINHO, 2003; FERNANDES, 2010; FERNANDES-BALLESTEROS, 2001; MARTINEZ

MEDIANO, 1998; STUFFLEBEAM E SHINKFIELD, 1987; VIANNA, 2000; WHORTEN, SANDERS E FITZPATRICK, 2004, dentre outros), parece-nos que, além do elemento central a ser considerado, no que respeita ao significado do julgamento como elemento-chave caracterizador do processo avaliativo, é preciso destacar os elementos antecedentes, associados à produção de dados e informações e à estruturação de uma base referencial de análise do objeto. Além disso, os elementos consequentes, identificados com a questão da utilização dos resultados em suas diferentes possibilidades, inclusive na tomada de decisão. Observa-se, assim, uma dimensão processual, construída a partir da articulação de diferentes elementos, o que estabelece um sentido diferenciado para a avaliação.

O campo avaliativo demarca-se, portanto, pela presença de alguns elementos:

- a estruturação do objeto a ser avaliado, com destaque para a importância da produção de dados e informações, de forma sistemática e em bases científicas, tendo em vista alimentar o processo avaliativo pela construção de evidências;
- o estabelecimento de parâmetros referenciais para trabalhar as informações relacionadas ao objeto, através da definição de critérios e padrões que favoreçam juízos de valor, identificando os méritos e gerando resultados valorativos;
- finalmente, a articulação desses resultados, em suas suas possibilidades de usos potenciais e efetivos, podendo assim transformar o objeto avaliado.

Independente de outras considerações, esses elementos traduzem uma ideia do que é avaliação, na sua dimensão mais singular, diferenciada, caracterizando não só o campo, mas ressaltando também as perspectivas do processo.

Os três aspectos sinalizados, objeto, julgamento e resultados, abordam o plano teórico da avaliação. Ao avançarmos, distinguindo a avaliação numa dimensão de processo, enquanto avaliação de política, de projeto ou de aprendizagem, outros elementos diferenciadores irão se apresentar, em cada um desses momentos, distinguindo os diferentes resultados obtidos, ainda que atentos à visualização de suas possibilidades de uso: i) subsidiar a tomada de decisões; ii) contribuir para melhorar a compreensão sobre os efeitos das políticas/programas; iii) prover o gerenciamento e o aperfeiçoamento das políticas; iv) solucionar problemas econômico-sociais; e v) produzir informações sobre o objeto avaliado, dentre outras possibilidades.

Castillo Arredondo e Cabrerizo Diago (2009, p. 38) reforçam esta visão direta sobre a avaliação, com a apresentação de um diagrama em que destacam, como peças essenciais e qualificadoras do campo, primeiro posicionando-a como um processo, que se desdobra e viabiliza através da operacionalização de três elementos referenciais básicos: evidências, critérios e usos.

- as evidências identificadas no objeto a ser avaliado, estruturado a partir de dados e informações utilizadas;
- a formulação de juízos e valorações, com base em critérios e padrões;
- a utilização dos resultados para tomar decisões, obter informações e/ou outras ações.

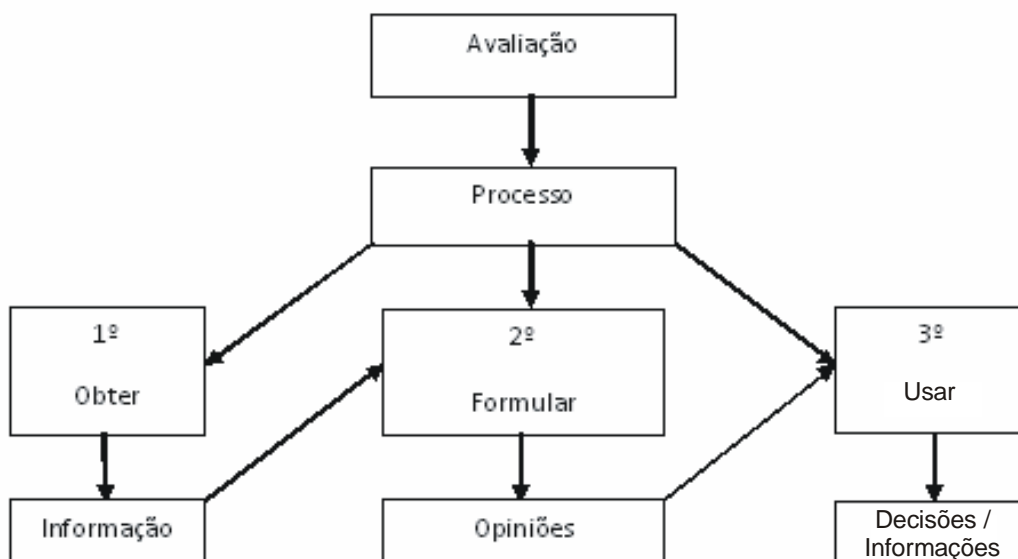


Figura 1: Estrutura do conceito de avaliação

Fonte: Castillo Arredondo e Cabrerizo Diago (2009, p. 38).  
Nota: Adaptado pelo autor.

Por outro lado, apesar da explicitação desses marcos gerais, observa-se que alguns dos elementos, na forma como estão apresentados, tendem a refletir uma ideia de avaliação restrita a pontos específicos, que são partes da conceituação de avaliação, importantes na caracterização de alguns de seus aspectos, mas que podem não atender, de forma plena, à conceituação no plano mais geral, mais amplo, e a uma visão mais consequente de sua totalidade.

Assim, estabelecido um conceito de avaliação que consegue expressar seus significados de forma objetiva, evidenciam-se três desafios a serem enfrentados, diretamente interligados a essas considerações iniciais:

- o primeiro diz respeito à necessidade de explicitarmos a questão teórica da avaliação, trabalhando na caracterização de seus principais elementos e suas relações à dimensão prática do campo;
- em decorrência, coloca-se a discussão do processo avaliativo, em seus elementos e fluxos; o processo avaliativo, a caracterização dos papéis desempenhados e a ação fortalecedora do campo;
- por fim, discutem-se as diferenças entre avaliação e pesquisa, principalmente em termos da natureza do processo, destacando o quanto essa diferenciação é relevante ao propósito de qualificar a atividade avaliativa.

#### 2.1.1.2. O campo da avaliação e os elementos teóricos: evidências, critérios e usos

Dentre as questões críticas relacionadas ao campo da avaliação, uma que se projeta com grande vigor é a que questiona a necessidade de um corpo teórico próprio, que fundamente a análise, a crítica e os processos desse campo. (BUSTELO RUESTA, 2003; DE MIGUEL DIAZ, 2000; FERNANDES, 2010; STTUFLEBEAM e SHINKFIELD, 1987, dentre outros).

Acredita-se que, dada a natureza prática da disciplina, tal característica inibiria o desenvolvimento e a estruturação de um corpo teórico mais rigoroso, num plano mais abstrato, refletindo-se, conseqüentemente, na ausência de uma teoria geral, de domínio amplo e irrestrito, nesse campo de conhecimento. Tal ponderação, contudo, não se justifica no caso do campo da avaliação, principalmente a suposição de que o conhecimento prático dispensaria os fundamentos teóricos. A avaliação possui base teórica e a operacionalização do processo avaliativo fundamenta-se em elementos de natureza teórica.

Para solucionar tal impasse, adotamos a denominação “avaliação”, em seu sentido mais geral, identificando o campo no plano mais teórico, enquanto a dimensão mais prática estaria associada às diferentes expressões da avaliação, em termos dos componentes operativos, caracterizando-se, assim, diferentes áreas do campo, tais como: i) avaliação de políticas e programas; ii) avaliação de aprendizagem; iii) avaliação de projetos; iv) avaliação de competências; v) avaliação institucional etc. São áreas do campo da avaliação, fundamentadas a partir de uma base teórica e que possuem uma dimensão essencialmente prática.

De Miguel Diaz (2000, p. 290), reconhecendo o sentido da praticidade enquanto característica maior da avaliação, aponta, de forma objetiva, como esse desafio é colocado, segundo a visão dos próprios avaliadores: “*presionados por la realidad práctica, los evaluadores se dedican a resolver cuestiones de carácter metodológico y relegan a un segundo plano las cuestiones teóricas relativas a los fundamentos de la evaluación*”.

Trata-se de uma afirmação que reconhece a existência de uma postura consciente, por parte dos avaliadores, que, na ânsia de resolver os problemas de operacionalização do processo avaliativo, terminam por minimizar a importância dos elementos teóricos. Tem-se assim um dilema significativo, porque, de certa forma, a operacionalização das questões de método só é possível quando se consegue evidenciar os elementos do objeto a ser avaliado. Essa condição só se concretiza a medida que o avaliador estabeleça as relações entre as questões do objeto e do método. É preciso deixar claro que não será necessário discutir os significados dos elementos teóricos, mas é importante saber em que condições esses elementos atuam na estruturação do processo avaliativo.

Aceitar o argumento da debilidade teórica da avaliação como decorrente da força da dimensão prática do processo avaliativo cria, naturalmente, uma série de dificuldades para o fortalecimento do campo. Uma dessas dificuldades pode ser percebida, quando se considera a avaliação como uma forma particular de investigação científica, tendendo a enfatizar as metodologias de pesquisa e centrando boa parte de seu esforço na controvérsia entre as abordagens quali-quantitativas, que atingem uma importância considerável na operacionalização do processo avaliativo, a ponto de se minimizar a dimensão valorativa do processo.



Nessa perspectiva, destacam-se as iniciativas voltadas para a produção de informações, na suposição de que tal iniciativa poderá conferir um maior grau de cientificidade à avaliação, em detrimento dos procedimentos relacionados com o ato avaliativo, em termos da valoração e das possibilidades de evidenciar as descobertas.

Na discussão sobre a importância da avaliação e da qualidade do processo avaliativo, há outro aspecto a ser considerado. Quando o foco estabelecido pelos analistas se volta para a análise de aspectos parciais, privilegiando-se isoladamente determinados elementos, a avaliação dilui-se em particularidades e perde a dimensão de sua totalidade<sup>7</sup>. Tal conduta, contribui, ao mesmo tempo, para reduzir a importância e o papel da visão teórica em avaliação, limitando as contribuições viabilizadas pela disciplina, pela incipiente realização de estudos e pesquisas sobre o campo da avaliação, principalmente no que diz respeito à questão de seu uso e consequências. Contudo, essas distorções não são as únicas observadas na abordagem de questões e procedimentos relacionados ao campo da avaliação.

Há quem questione, por exemplo, as qualidades analíticas do processo de valoração, verificando os méritos das informações produzidas com base em critérios e parâmetros referenciais, vendo tais procedimentos numa perspectiva eminentemente política, como algo que estaria sendo determinado pelos aspectos da subjetividade. Não visualizam, assim, a legitimidade científica no processo. Nesse sentido, valorar ou estabelecer o mérito de algo estaria aquém dos parâmetros de cientificidade. Ver as questões levantadas por BUSTELO RUESTA (1999, 2003); CAVALCANTI (2007); DE MIGUEL DIAZ (2000); FERNANDES (2010); MARTINEZ MEDIANO (1998); PEREZ JUSTE (2000); SCHNEIDER (2009), dentre outros.

Questiona-se também todo o aparato relacionado às discussões sobre o uso dos resultados de processos avaliativos, inclusive as inter-relações com os interessados, não reconhecendo, em tal processo, elementos que qualificam o ato avaliativo. Afirmam, inclusive, que outros procedimentos técnicos poderiam atender, de forma mais adequada, às necessidades de informação por parte de diferentes usuários. Atentar para as considerações levantadas por DE MIGUEL DIAZ (2000); MOKATE (2000); TIANA FERRER (1997); WEISS (1978).

A única forma de entendermos o significado da avaliação e sua importância no mundo contemporâneo está em visualizarmos a atividade de forma integrada, plena, observando, através de seus principais elementos, a definição clara dos papéis que cada um desempenha no processo.

Afirmar que o principal aspecto do processo avaliativo a ser destacado é o de produzir informações, de forma rigorosa, sem deixar claro como foram produzidas, os recursos que foram utilizados, o que será feito com essas informações, como serão trabalhadas, só contribui para confundir os leitores sobre as possibilidades da atividade avaliativa.

---

<sup>7</sup> Situações dessa natureza podem também ser observadas, quando se ressalta, por exemplo, a discussão sobre modelos na estruturação do processo avaliativo; ver particularmente as considerações em WHORTEN, SANDERS E FITZPATRICK (2004), apresentadas no capítulo IV, sobre as diferentes visões da avaliação, a diversidade de abordagens e modelos, e de como esses elementos dificultam o entendimento da questão teórica.

Produzir informações de forma rigorosa é um requisito da atividade científica em geral. Contudo, é preciso buscar respostas mais significativas e completas para essas questões.

Dentre os diferentes autores que contribuíram para enriquecer essa discussão, destacam-se BUSTELO RUESTA (1999, 2003); DE MIGUEL DIAZ (2000, 1998); DIAS SOBRINHO (2003); FERNANDES (2010); FERNANDEZ-BALLESTERO (2001); MARTINEZ MEDIANO (1998); STUFFLEBEAM e SHINKFIELD (1987); VIANNA (2000); dentre outros.

Fernandes (2010) levanta uma série de questões interessantes relacionadas a esses aspectos:

O papel da teoria nas práticas de avaliação e no seu desenvolvimento teórico é frequentemente objeto de polêmica. Há autores que tendem a minimizar o papel da teoria referindo que é possível *fazer* boa ou mesmo muito boa, avaliação dispensando a teoria, ou pelo menos certas formas de teoria (e.g., Scriven, 1998; Stufflebeam, 2001). Mas também há autores que dizem precisamente o contrário, sustentando que a avaliação não pode dispensar as teorias provenientes de diferentes áreas de conhecimento (e.g., Alkin, 2004; Shadish, Cook e Campbell, 2004). Nestas condições, parece fazer sentido ter em conta que, quando se concebe e desenvolve uma avaliação, devem considerar-se, normalmente, três tipos de teorias: a) teorias da avaliação; b) teorias dos programas; c) teorias das ciências sociais (e.g., Alkin, 2004; Shadish et. al., 2004) (FERNANDES, 2010, p. 27-28)

Observe-se, contudo que, na formulação de Fernandes (2010), há duas considerações absolutamente distintas e que, de certa forma, fogem da provocação inicial a respeito da existência ou não de uma teoria geral em avaliação.

Num primeiro momento, Fernandes (2010) faz algumas considerações sobre autores que afirmam ser possível fazer avaliação dispensando o uso da teoria. Em seguida, retruca, afirmando que a teoria é importante, mas não se trata de uma teoria exclusiva do campo da avaliação, mas, sim, de corpos teóricos emprestados a outros campos de conhecimento e que, em conjunto com a teoria geral da avaliação, dão vida ao processo avaliativo.

Assim, quando Fernandes (2010) comenta os três tipos de teorias que fundamentariam a análise em avaliação, das três indicações, duas nos parecem lógicas, coerentes, perfeitamente inseridas nas discussões teórico-práticas do campo, principalmente no caso de disciplinas especializadas. Contudo, a primeira, identificada como “teorias da avaliação”, tem sido objeto de um maior questionamento, em função das controvérsias quanto à possibilidade de sua existência<sup>8</sup>, principalmente pelo rótulo apresentado, amplo e geral, insinuando-se como algo original. Em que consiste essa formulação?

Fernandes (2010, p. 28) afirma que “as teorias da avaliação são, como vimos, essencialmente prescritivas, isto é, elaboram sobre como se deve fazer avaliação, prescrevendo um conjunto de regras, procedimentos e outras recomendações”. A estruturação desse desenho teórico, sendo de natureza normativa, define como deve ser o processo e constitui uma regra a ser seguida, o que é condição necessária para que se realize uma avaliação de qualidade.

---

<sup>8</sup> As outras teorias identificadas serão objeto de considerações nas sub-seções a seguir.

Fernandes (2010, p. 28) avança na discussão sobre as teorias de avaliação, reportando-se a dois outros autores, Alkin e Christie, que elaboraram uma “Árvore da Teoria da Avaliação”, na tentativa de simbolizar uma ideia do corpo teórico da avaliação, como um todo.

Nessa árvore, há duas grandes raízes: i) uma, alimentada e estruturada com base nos procedimentos investigativos típicos do campo das ciências sociais, com destaque para os conceitos e procedimentos de natureza técnico-científica, relacionados à produção de dados e informações, processamento e análise; ii) outra, firmada pelo compromisso assumido pelo campo, no sentido de prestar contas à sociedade, de onde se supõe o nascimento e a presença da dimensão ética que alimenta todo o processo.

Parece-nos, sob certo aspecto, que, entre as duas raízes, se estabelece um sentido de fluxo, pelo qual se destaca uma entrada e uma saída, viabilizando assim a ideia de processo.

Na copa da árvore, ainda com base nas considerações de Fernandes (2010, p. 28), os autores visualizaram três grandes ramos, tendo cada um o seu próprio suporte teórico, assim identificado: i) um primeiro ramo mostra a estruturação do objeto a ser avaliado, ordenado com base nos diferentes procedimentos indicadores do que seja a avaliação, como se estrutura, seus objetivos, questões formuladas, caracterização dos modelos e abordagens a serem utilizados etc.; ii) outro ramo indica a dimensão metodológica, demonstrando como se processa a valorização dos dados e informações produzidos pelo processo avaliativo, isto é, como ocorre a qualificação e o julgamento do objeto avaliado, a indicação de critérios, padrões, uso de indicadores etc.; iii) finalmente, o terceiro ramo discute como os interessados nos resultados do processo avaliativo o utilizam, qual a destinação feita, as relações com os avaliadores etc.

Os autores que aderiram à ideia da árvore enriquecem a discussão, ilustrando os ramos com a identificação dos principais pensadores em avaliação e de como cada um contribuiu para a discussão e a estruturação teórica de cada espaço.

Ligando as raízes à copa, visualiza-se a existência de um tronco forte, que dá sustentabilidade à árvore e que nos parece encorajar a ideia de fluxo, de forma mais efetiva. Nessa visualização, pensar o objeto avaliativo em sua fundamentação mais geral é pensar no próprio processo avaliativo.

É importante ressaltar que a ideia de fluxo, presente na concepção da árvore, tem como ponto de partida, sinalizado por uma de suas raízes, a capacidade da avaliação em produzir os dados e informações de que precisa, orientada pelo ramo de natureza metodológica, em que processa os dados e informações com base no ramo valorativo, e oferece, como saída, os resultados do processo avaliativo, encaminhando-os para os interessados, aqueles que farão uso do material. A conclusão do processo, a outra raiz, firma-se pelo compromisso a ser assumido pelo avaliador, o que diz respeito à necessidade de se saber qual foi a destinação dos resultados do processo avaliativo, preparando-se assim para prestar contas à sociedade.

Um aspecto relevante a ser considerado, pontuado por Fernandes (2010), diz respeito à questão das abordagens adotadas pela avaliação, que podem estar centradas nos

interessados, ou seja, na questão de uso dos resultados, na produção de conhecimento em geral, ou seja, na busca da verdade. Em ambas as abordagens, o autor destaca a importância da linguagem como um recurso fundamental para que os avaliadores consigam dar conta de seus compromissos e estabeleçam condições adequadas de comunicação com seus interlocutores, garantindo assim as condições de uso dos resultados do processo avaliativo. Essa é uma das grandes questões a serem trabalhadas.

Diante dessas considerações, é que se coloca a questão da teoria como um instrumento norteador da estruturação do campo da avaliação e sua importância como instância fortalecedora. Não tem sentido indagar sobre a necessidade, ou não, de teoria no campo da avaliação. Trata-se de uma discussão despropositada, pois, se percebemos qual é a utilidade da teoria, sabemos, conseqüentemente, quais são suas possibilidades de operar no mundo real.

No caso específico da avaliação, a necessidade de um corpo teórico constitui-se num elemento decisivo à discussão de seu objeto, independente da força da dimensão prática, mas, principalmente, para destacar o que é a avaliação, distinguindo-a de outras atividades de natureza técnico-científica.

Ainda assim, é preciso identificar se a questão teórica decorre de um entendimento que, dadas as características do campo da avaliação, sua operacionalização não requereria colocar em evidência o referencial teórico, ainda que o possua, ou se o campo da avaliação simplesmente não disporia de base teórica. Além do mais, quando falamos na dimensão prática da avaliação, estamos nos reportando ao uso de conceitos e procedimentos típicos da avaliação, operacionalizando objetos avaliativos, quer seja avaliação da aprendizagem, de políticas/programas, projetos etc. Em tais circunstâncias, o teórico pode até não estar explícito, mas seguramente foi determinante na configuração do processo.

Martinez Mediano (1998), discutindo a questão dos fundamentos teóricos da avaliação, vista como uma disciplina de conhecimento, vai buscar, em Scriven (1991), os elementos essenciais que definem e qualificam o nascimento de uma nova disciplina. Assim, segundo Martinez Mediano (1998, p. 73), “*una disciplina es un constructo intelectual organizado. La esencia de una disciplina es su trabajo y la clave para su existencia es su concepto general y su metateoria. Podemos distinguir cuatro elementos*”.

Os quatro elementos ressaltados na caracterização da avaliação, nas considerações de Martinez Mediano (1998, p. 74), ainda que considerados de forma independente, são assim identificados:

- a ideia do *objeto e do campo disciplinar*, fruto da consciência e do reconhecimento de que algo de novo está surgindo e se possui uma definição clara do que seja, pois ocupa espaço próprio;
- a existência do *método*. É possível identificar uma metodologia própria, com base num conjunto de procedimentos e técnicas que são adotados e produzem resultados próprios;
- a produção regular, teórica e empírica, existente sobre o objeto, fruto do desenvolvimento do campo, envolve a realização de pesquisas, produção de

informações, estruturação de bancos de dados, realização de serviços técnico-científicos, eventos etc.;

- a criação das condições para o nascimento da *metateoria* da disciplina, expressão maior de desenvolvimento do campo e de sua capacitação para o exercício da autocrítica.

Essas considerações, feitas no início dos anos de 1990, por Scriven, segundo Martinez Mediano (1998), já sinalizavam para a existência e a consolidação de uma nova disciplina, cientificamente estruturada e apta a enfrentar os grandes desafios postos à frente para a avaliação. Hoje, seguramente, não há a menor dúvida quanto às possibilidades da avaliação e suas principais dimensões atenderem plenamente a esses requisitos.

É óbvio que, quando falamos no campo da avaliação, em geral, desenhada com base nos elementos mais teóricos, esta formulação, apesar de ser mais abstrata, reflete não só os elementos do campo, como também a ideia do processo avaliativo, que constitui a condição primeira para a viabilização da dimensão prática.

No entendimento de alguns autores (DE MIGUEL DIAZ (2000); MARTINEZ MEDIANO (1998); DIAS SOBRINHO, (2003); VIANNA (2000)), essas dificuldades são consequências de uma sobredeterminação da importância do componente metodológico, em detrimento do componente epistemológico e da forma como estes interferem na operacionalização do objeto avaliativo. Segundo De Miguel Diaz, (2000):

Se habla mucho de métodos y metodologías pero casi nada de epistemología; es decir, sobre la teoría del conocimiento vinculada a la evaluación de programas. Más aún, en muchos textos no se matizan las diferencias entre fundamentos científicos de la evaluación de programas (foundations) y enfoques teóricos aplicables a la evaluación de programas (approaches). Evidentemente estos términos no significan lo mismo ya que, mientras el primero hace referencia a las bases que fundamentan la evaluación, el segundo alude claramente a las distintas metodologías que podemos utilizar en la práctica para abordar los procesos. Aunque, lógicamente, ambos conceptos están relacionados. (DE MIGUEL DIAZ, 2000, p. 291).

Está posta, então, a questão-chave em torno da qual gira a discussão sobre o papel da teoria em avaliação, ou seja, as relações entre epistemologia e metodologia e de como ambas devem atuar (ou atuam) na conformação do pensamento e da prática avaliativa.

Na subseção anterior, quando discutimos os diferentes conceitos e objetivos da avaliação, enriquecidos pela síntese de CASTILLO ARREDONDO E CABRERIZO DIAGO (2010), concluímos com a identificação de três elementos-chave: conhecimento/informação, valores/critérios e usos, que dão suporte, estruturam o campo, diferenciam-no em relação a outras atividades e estabelecem as bases da sua originalidade. Estes elementos sinalizadores:

- trabalham na obtenção de informações, visando estruturar objetos a serem avaliados, construindo-se evidências;
- levantam questões relacionadas ao objeto, julgam com base em critérios e formulam juízos de valor sobre o objeto avaliado, identificando seus méritos;
- utilizam os resultados da avaliação com diferentes propósitos.

No diagrama a seguir (figura 2), podemos perceber, com bastante clareza, os elementos do campo da avaliação e as relações que são estabelecidas entre eles.

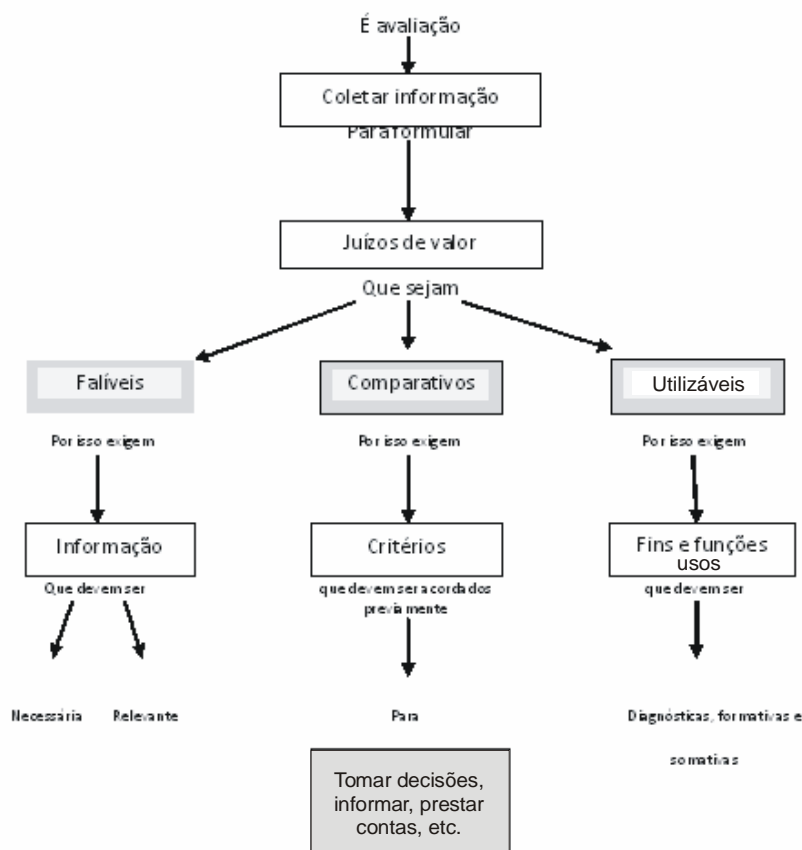


Figura 2: Avaliação possibilidades

Fonte: Castillo Arredondo e Cabrerizo Diago (2009, p. 41).

Nota: Adaptado pelo autor.

O que significa cada um desses elementos para a avaliação, quer seja na perspectiva teórica ou no aspecto prático?

Ainda com relação às críticas sobre a fragilidade teórica da avaliação, vale a pena apreciar também algumas questões levantadas por De Miguel Diaz (2000), em busca dos elementos de uma teoria geral da avaliação.

O ponto de partida está no conceito de avaliação formulado pelo autor, na subseção anterior, quando, além de explicitar de forma objetiva o conceito de avaliação geral, também indica o formato dos principais elementos integrantes, que constituem a essência do processo avaliativo.

Sua formulação prima pela simplicidade, em que se destaca o entendimento mais adequado dessas questões, podendo ser mais bem aquilatado em função das considerações levantadas por De Miguel Diaz, (2000), que afirma, com relação ao campo da avaliação:

De ella se desprende la existência de três elementos claves que delimitan esta atividade: el proceso metodológico que se lleva a cabo para recoger e interpretar las evidencias relacionadas com el programa, los critérios que vamos a utilizar para emitir los juicios de valor y, finalmente, la utilización que posteriormente se va hacer de los resultados. Por ello, toda aproximacion conceptual al campo de la evaluación de programas debe contemplar necesariamente los três pilares sobre los que se fundamenta esta disciplina – evidencias, valores y decisiones – ya que, de lo contrario, efectuaríamos un reduccionismo injustificado. (DE MIGUEL DIAZ, 2000, p. 290).

Com fundamento nas considerações assinaladas pelo autor, pode-se afirmar, objetivamente, que pensar o campo da avaliação, inicialmente em termos gerais, no seu *status* teórico, e, em seguida, seus resultados, visualizando sua materialização, com base no processo avaliativo, é pensar, concretamente, na forma e na prática, como se articulam os três elementos-chave, destacados por De Miguel Dias (2000), evidências, valores e usos, indicando, ainda, como se concretizam, diferenciam e distinguem o campo da avaliação de outros campos de conhecimento. São, no entender do autor, os três pilares de sustentação que fundamentam a base teórica da avaliação e se tem, nesse delineamento, a ideia de como o conceito está diretamente fundado no espírito do processo<sup>9</sup>.

Tomando como referência as ponderações apresentadas por De Miguel Diaz (2000, p. 291) e Martinez Mediano (1998, p. 85), quanto à estruturação teórico-metodológica da avaliação geral, pode-se afirmar que a disciplina possui, como principais eixos norteadores:

- as bases epistemológicas, apresentadas por meio dos elementos teóricos referenciais, fruto do conhecimento/informação utilizado, determinando a estruturação geral da ideia do objeto avaliativo, em termos de suas evidências;
- os critérios a serem utilizados para estabelecer as bases de comparabilidade e formulação de juízos de valor/julgamento;
- a ideia de utilidade quanto aos resultados do processo avaliativo e a forma como se definem seus usos;
- a questão dos procedimentos metodológicos voltados para estruturar e alimentar o processo avaliativo, especificamente para produzir dados e informações necessários à construção de evidências, à valoração e, conseqüentemente, à realização do ato avaliativo, concretizando-se assim a ideia de processo.

É importante ressaltar que a estruturação desses parâmetros, nos termos como estão colocados, constitui-se numa tentativa de sinalizar para a ideia do campo da avaliação

---

<sup>9</sup> Apesar do autor discutir essa relação teórico-prática, na perspectiva de um campo específico da avaliação, no caso a avaliação de programas, no nosso entendimento, essa condição não impede que possamos também visualizá-la numa perspectiva mais ampla.

geral, considerando-se os elementos de fundamentação científica e os de operacionalização do processo avaliativo.

À medida que se trabalhe com uma situação concreta do processo avaliativo, é preciso incorporar os elementos teóricos associados ao campo da dimensão específica. Por exemplo, ao discutir as questões teóricas, considerando o subcampo da disciplina Avaliação de Programas (FERNANDES, 2010), seria necessário incorporar, como um dos eixos norteadores, a teoria de programas como estratégia de intervenção social, recompondo assim a fundamentação teórica do campo da avaliação de políticas públicas e programas. Quando essa política em particular tem como foco uma problemática específica, incorporam-se, também, à fundamentação, os elementos teóricos dessas áreas, quer sejam oriundos da economia, sociologia, educação etc.

Quais são os significados de cada um desses eixos na estruturação do campo da avaliação? O que significa firmar, como eixo norteador, as bases epistemológicas de estruturação do objeto avaliativo?

### Informações e conhecimento fundamentando as evidências do campo da avaliação

Trata-se, aqui, de estabelecer em que condições o corpo teórico do campo da avaliação se estrutura, em termos do objeto avaliativo geral, identificando seus elementos integrantes e como se inter-relacionam. Nesses termos, pode-se falar na existência de uma epistemologia avaliativa, como a disciplina que estuda o conhecimento avaliativo em sua dimensão teórica, constituindo assim a teoria geral da avaliação.

Essa disciplina responderia às questões sobre “o que, como, para que, porque etc.”, relativas aos conceitos referenciais do conhecimento avaliativo e suas inter-relações, constituindo assim os pressupostos teóricos da disciplina. A forma como cada um desses elementos se coloca em termos das questões levantadas, e como interage, define as condições de estruturação do campo e a operacionalização do objeto avaliativo.

Não possuindo um significado único, segundo Martinez Mediano (1998, p. 85-86), uma teoria pode ser identificada como um corpo de conhecimentos “*que organiza, describe, prescribe, predice, explica com el fin de ayudar a la comprensión y al control de los temas que estudia, aunque las teorías hacen esto de diferentes maneras*”.

Na composição dessa teoria geral, identifica-se a presença de diferentes tipos de teorias, classificadas de acordo com sua capacidade de articular os elementos teóricos presentes. Em linhas gerais, identificam-se como principais tipos teóricos: i) teorias descritivas, que focam na descrição dos fenômenos; ii) teorias explicativas e/ou causais, que explicam as relações existentes, inclusive de causalidade; e iii) teorias prescritivas ou normativas que discutem como deveria ser ou como fazer melhor.

Alguns autores, como Martinez Mediano (1998), simplificam essa constituição, identificando-a em dois níveis: como teorias descritivas<sup>10</sup> e teorias prescritivas.

De Miguel Diaz (2000), comenta esse primeiro eixo norteador, que trabalha na estruturação do conhecimento que vai gerar o objeto avaliativo original, ressaltando:

<sup>10</sup> Este autor em particular, simplifica as estruturas teóricas, identificando as causais e as descritivas em uma única formulação.



Independientemente del concepto que el evaluador tenga sobre el programa, la primera fase del proceso en toda evaluación es la *'búsqueda de información técnicamente apropiada para determinar el mérito o valor del objeto que vamos evaluar'*; es decir, la búsqueda de *'evidencias'* a partir de las cuales podamos justificar nuestras valoraciones. Así pues, cualquiera que sea la finalidad que oriente el proceso, el primer objetivo de una evaluación es obtener informaciones pertinentes, válidas y fiables que actúen como soporte para nuestros juicios. (DE MIGUEL DIAZ, 2000, p. 295).

Trata-se de articular as informações relacionadas a um determinado tipo de conhecimento, a fim de que se possam estabelecer as evidências necessárias à delimitação do objeto avaliativo.

Ainda, segundo De Miguel Diaz (2000), na estruturação do objeto avaliativo, as evidências a serem produzidas devem refletir os elementos principais da teoria do conhecimento/informações adotadas pelo avaliador, sendo necessário dar conta das exigências estabelecidas no exercício avaliativo, conforme indicado pelos dois outros eixos temáticos: valor e usos.

Destacam-se, como elementos balizadores da estruturação preliminar do objeto avaliativo, em termos dos seus fundamentos teóricos, toda uma discussão (ver De Miguel Diaz, 2000), em que se ressalta a necessidade de identificar:

- as bases da teoria do conhecimento utilizada;
- a natureza dos elementos que vão compor as evidências, em termos de dados e informações do objeto a ser avaliado;
- o uso dos procedimentos metodológicos gerais, orientando a estruturação das evidências, em termos do conhecimento avaliativo, e a análise, quer seja de natureza dedutiva e/ou indutiva.

Quanto à definição das bases da teoria do conhecimento, como pressuposto para a estruturação do objeto avaliativo, De Miguel Diaz (2000, p. 296) ressalta que essa iniciativa pressupõe que o teórico da avaliação, antes mesmo de tomar a decisão sobre os procedimentos metodológicos a serem adotados, defina *"las concepciones sobre la naturaleza de la realidad que es objeto de análisis (bases ontológicas) o sobre los fundamentos para la construcción del conocimiento científico (bases epistemológicas)"*. Nesse sentido, segundo o autor, a medida que os avaliadores não delineiam as bases teóricas como pré-requisito da formulação adequada dos elementos da metodologia, tendem a fragilizar a estrutura e a fundamentação do objeto avaliativo. Assim, entende-se que é necessário um esforço maior, no sentido de articular adequadamente os métodos aos conceitos teóricos.

Ainda segundo De Miguel Diaz (2000), o que tem sido feito normalmente é reportar-se aos paradigmas tradicionais, utilizados no campo da investigação social, positivista, construtivista e crítico, como referências para a definição dos parâmetros metodológicos, no pressuposto de que estes já serão suficientes para estabelecer as bases do conhecimento teórico necessário à estruturação do objeto avaliativo. Há, no entendimento do autor, outras possibilidades que poderiam ser utilizadas, e com efeitos mais positivos, sobre o campo da avaliação.

Dentre os conceitos relacionados ao delineamento desse elemento teórico, um parece-nos exigir um melhor esclarecimento de seu significado. Trata-se de pensar a natureza do objeto avaliativo em termos de suas evidências.

Abbagnano (2007, p. 457) indica como evidência a “apresentação ou manifestação de um objeto qualquer como tal”, destacando as possibilidades de se trabalhar com tal concepção, quer numa perspectiva objetiva ou subjetiva. Contudo, ressalta que, numa visão mais atual, deve-se destacar o fato de que: “[...] em toda a filosofia contemporânea que se inspira na fenomenologia, a *evidência* readquiriu caráter objetivo, voltando a designar a apresentação ou manifestação de um objeto como tal”. Evidência, nessa dimensão, constitui-se o elemento-chave para estabelecer as bases e condições da estruturação objetiva do conceito.

Quais são os significados possíveis para *evidência* no campo científico? Um deles seria “o conjunto de dados, informações e conhecimentos que vão nos ajudar a compor a ideia do objeto avaliativo”.

Trabalhando numa perspectiva mais epistemológica, Abbagnano (2004, p. 457) acentua que se pode utilizar o termo em duas acepções, objetiva e subjetiva. Contudo, é importante que os dados, informações e conhecimentos utilizados para compor o objeto avaliativo, tenham condições de explicitá-lo em sua totalidade, sendo certos, válidos e viáveis. Tal ponderação ressalta a importância da metodologia adotada na produção de dados e informações ter como principal propósito conseguir refletir adequadamente os conteúdos teóricos sinalizados na estruturação do referencial avaliativo, independentemente da natureza valorativa que se possa estabelecer em relação às diferentes abordagens de pesquisa, qualitativa e/ou quantitativa.

Por fim, o terceiro elemento integrante da estruturação do objeto avaliativo, que é definido com base nos procedimentos de pensar, raciocinar, de reflexão, dedução e indução, sinaliza para procedimentos em termos da produção do conhecimento.

Diante dessas possibilidades, também não se devem estabelecer barreiras, definindo-se, *a priori*, por um ou outro procedimento, sem levar em conta as necessidades efetivas de estruturação do objeto avaliativo.

Pode-se assim dizer que trabalhamos na formulação da ideia do objeto avaliativo, enquanto expressão de um corpo teórico, geral, que se materializa por meio de suas teorias, conceitos e construtos, e de onde se podem trabalhar os elementos de análise, crítica e operacionalização. Na estruturação desse corpo, além dos componentes próprios da avaliação, agregam-se outros, oriundos de outras disciplinas científicas. Trata-se assim de um referencial geral através do qual são definidos os limites e a autonomia do campo da avaliação.

Nota-se, em linhas gerais, que as três condições levantadas com o propósito de poder fundamentar, de forma mais precisa, a ideia do objeto avaliativo, como ponto de partida do processo, tenham, como principal consequência, possibilitar que o exercício avaliativo se concretize, de forma mais efetiva, implicando, assim, uma avaliação de qualidade, em que os resultados possam ser úteis ou tenham uma utilidade mais consequente.

Feitas as considerações sobre os significados do que sejam *evidências* e seu papel no sentido de fundamentar o corpo teórico-empírico do campo da avaliação e o objeto avaliativo, passemos ao segundo elemento referencial, relacionado ao significado de valores e critérios.

### Critérios e valores em avaliação

O segundo eixo referencial discute a forma como serão estabelecidos os critérios/marcos de referência a serem utilizados, para se estabelecerem as bases de comparabilidade, e a formulação de juízos de valor, definindo os méritos do objeto avaliado, que são os fundamentos da metodologia avaliativa.

Quais são os significados possíveis para valores no campo científico? O que são valores?

Trata-se de conceito decisivo no campo da avaliação e, seguramente, constitui o principal elemento diferenciador em relação a outras áreas de conhecimento. É o elemento que define e aprofunda a especificidade e a originalidade da avaliação, enquanto campo de conhecimento independente e singular.

Segundo vários autores, BUSTELO RUESTA (2003), DE MIGUEL DIAZ (2000), FERNANDEZ-BALLESTEROS (2001), MARTINEZ MEDIANO(1998), STUFFLEBEAM E SHINKFIELD (1987), dentre outros, não basta produzir dados e informações de qualidade, no propósito de construir evidências do objeto avaliativo. É preciso que o avaliador se cerque de todos os cuidados, do ponto de vista técnico e político, para poder formular os juízos de valor de forma fundamentada. Nesse sentido, é preciso estabelecer critérios e outros ordenamentos técnicos justificáveis, para poder validar as escolhas feitas.

Martinez Mediano (1989, p. 85), ao ressaltar as relações entre critérios e valor, base de estruturação da metodologia avaliativa, destaca: “en una teoría de evaluación de programas, los criterios seleccionados para juzgar la realización de un programa claramente implican juicios de valor”.

O objeto avaliativo foi definido, inicialmente, a partir do levantamento de seus principais conceitos e parâmetros referenciais, estruturados com base nos conhecimentos e informações utilizados. Agora, dá-se um passo a frente, transformando esse objeto, em termos da adoção da metodologia avaliativa, firmada inicialmente com base na seleção e utilização de critérios e na configuração da matriz avaliativa, trabalhando na valorização do objeto, com a identificação dos seus méritos. Tem-se, como consequência, um novo objeto, objeto avaliado, em que se destacam os resultados do processo avaliativo.

Na discussão desse eixo, trabalha-se:

- no delineamento e na definição de critérios a serem utilizados para estabelecer as bases de comparabilidade;
- no estabelecimento dos conceitos de mérito e valor a serem adotados;
- na definição da matriz e das questões avaliativas;
- no estabelecimento de indicadores;

- no uso de normas e no estabelecimento de padrões;
- na formulação dos juízos de valor/julgamento;

Além dos procedimentos relacionados à discussão dos critérios, há diferentes aspectos a serem observados, com relação ao tipo de critério (descritivo e/ou prescritivo); à natureza do critério (econômico, político, social, técnico etc.); à tipologia dos formuladores etc. Há uma série de outros elementos a considerar, tendo em vista o propósito de viabilizar o ato valorativo, em termos de estruturação do processo. Destaca-se, em particular, dentre outros procedimentos que qualificam a metodologia avaliativa, o papel desempenhado pela formulação das questões de avaliação, a indicação dos objetivos do processo avaliativo, a elaboração da matriz avaliativa, a adoção e a produção de indicadores, a definição de normas e padrões a serem utilizados etc. São questões cruciais ao processo avaliativo e decisivas para o propósito de estabelecer certo padrão de qualidade nas decisões que fundamentam as escolhas do avaliador.

Outro elemento importante a ser observado, diz respeito à adoção de padrões e normas na condução do processo avaliativo, ver as considerações levantadas por DANTAS (2009); DIAS SOBRINHO (2000); WHORTEN, SANDERS E FITZPATRICK (2004); STUFFLEBEAM E SHINKFIELD (1987); VILLA (1998). A observância de padrões e normas no processo avaliativo, a partir de meados dos anos oitenta do século passado, nos EUA, veio coroar um grande esforço de recuperação da imagem da disciplina, em que se destacou a figura de Stufflebeam, após a crise enfrentada na década anterior<sup>11</sup>.

Dentre os padrões elaborados, contendo as normas, ver VILLA (1998); vale a pena destacar a *Joint Committee on Standards for Evaluations of Educational Programs, o Projects and Material* (1981) e a *Evaluation Research Society Standards Committee/ERS* (1982). O *Standard for Educational Evaluation*, que continha trinta normas, centrava-se nos principais atributos da avaliação: i) utilidade; ii) praticabilidade; iii) propriedade; iv) precisão, e veio a se constituir posteriormente no principal documento de orientação para a realização de meta-avaliação, [ver Dias Sobrinho (2000, p. 112)].

Colocadas as questões referentes a evidências e valores, o terceiro elemento referencial diz respeito a usos dos resultados do processo avaliativo. O que são usos, na perspectiva da avaliação?

### Usos e resultados do processo avaliativo

---

<sup>11</sup> Durante os anos de 1960, nos EUA, observou-se uma grande expansão do gasto público, com a implementação em larga escala de políticas em diferentes áreas. Em determinado momento, dirigentes governamentais, financiadores, parlamentares e a sociedade em geral, começaram a cobrar as consequências dessas políticas, porém as avaliações realizadas não conseguiram responder adequadamente. Além das limitações com relação à disponibilidade de recursos humanos, os procedimentos metodológicos adotados foram alvo de uma série de críticas e questionamentos, o que ensejou uma grande crise vivenciada pela disciplina. No esforço de retomada da disciplina, dentre uma das saídas experimentadas, o estabelecimento de regras para a realização do trabalho avaliativo teve o propósito de padronizar procedimentos e definir requisitos de qualidade. Ver outras considerações no capítulo 3, a seguir.

O terceiro eixo da avaliação trabalha com os resultados do processo avaliativo, discutindo a sua qualidade, a utilidade, usos potenciais dos resultados, seus efeitos e a questão dos interessados.

Essa discussão, envolvendo principalmente a questão de uso dos resultados da avaliação e suas consequências vem progressivamente assumindo uma posição de destaque nesse campo. Diferentes autores, tais como ÁLVARES ROJO, et. al. (2002); ALVIRA MARTIN (2002); BUSTELO RUESTA (2003); DE MIGUEL DIAZ (2000); FARIA E FILGUEIRAS (2007); FERNANDEZ-BALLESTEROS (2001); PATTON (2005); SCHNEIDER (2009); VIANNA (2000); WEISS (1978); WHORTEN SANDERS e FITZPATRICK (2004); dentre outros, enfatizam com bastante propriedade o quanto essa temática tem crescido como objeto de interesse de avaliadores e de outros profissionais de áreas afins.

Whorten, Sanders e Fitzpatrick (2004) discutem essas questões, com bastante ênfase, sendo o primeiro conceito a ser trabalhado no Manual, indicando, sob certo aspecto, a importância em demonstrar o sentido de utilidade da avaliação e a problemática sobre usos.

No entender De Miguel Diaz (2000, p. 302), ao abrir as discussões sobre o terceiro eixo, “toda evaluación debe concluir con la tomada de decisiones que se deriven de las valoraciones formuladas. Aunque..... la finalidad última de toda evaluación es lograr que tenga consecuencias”. Reafirma-se assim o propósito maior, perseguido pela avaliação, que privilegia o sentido da utilidade.

Contudo, nem todos os autores (a exemplo de SCHNEIDER, 2009 e WEISS, 1978) concordam com a ideia de que a questão de usos deva se voltar única e exclusivamente para subsidiar a tomada de decisões, ressaltando o aspecto instrumental da avaliação. Há outras possibilidades que podem ser destacadas nos resultados do processo avaliativo: i) o mapeamento de problemas; ii) melhor compreensão dos resultados; iii) a produção de informações, aprimorando a compreensão do objeto; iv) prestação de contas; e a v) sinalização de novas oportunidades, dentre outras.

A discussão sobre as possibilidades de uso e, conseqüentemente, a identificação dos interessados nos resultados da avaliação é uma das fontes de debates mais atraente hoje em dia. Além do mais, trata-se de uma das etapas decisivas do processo avaliativo, e das mais importantes, para o sucesso da avaliação, como campo de conhecimento, atividade profissional e na assunção do seu papel político-científico. Não desprezando, inclusive, que, do ponto de vista do avaliador, reside nesse eixo uma das grandes possibilidades de fortalecimento do campo.

Em linhas gerais, essa etapa do processo corresponde a um conjunto de atividades, após o exercício avaliativo, em que se destacam os seguintes procedimentos:

- identificar claramente quais são as possibilidades de uso dos resultados do processo avaliativo;
- mapear principais interessados nos resultados e discutir em conjunto sobre a melhor forma de atendê-los;
- preparar relatos com os resultados do processo avaliativo e as recomendações necessárias, numa linguagem adequada que atenda às necessidades dos usuários;

- identificar quais são os significados possíveis em termos de uso desses resultados na perspectiva dos interessados;
- acompanhar de forma adequada a utilização dos resultados do processo avaliativo, buscando inclusive suas repercussões e consequências;
- identificar outras possibilidades de uso e de divulgação dos resultados do processo avaliativo, contribuindo para o trabalho de disseminação da atividade avaliativa e de seu fortalecimento;
- verificar quais são os aspectos que podem interferir junto aos interessados, dificultando a utilização dos resultados do processo avaliativo;
- identificar as consequências de uso dos resultados e suas implicações para o campo.

A ideia aqui presente é a de discutir qual a utilidade dos resultados do processo avaliativo, para que serve, como, porque, para que será utilizado, quais as consequências de seu uso, dentre outros aspectos. Dada a natureza da avaliação, essa é uma das questões decisivas, no que respeita a sua funcionalidade e utilidade.

Um dos pontos mais questionados nesse campo diz respeito às possibilidades de uso dos resultados, quanto às finalidades, identificando-se, em geral, segundo De Miguel (2000), três alternativas: i) uso instrumental, quando se utiliza diretamente para tomar decisões; ii) uso conceitual, quando se utiliza para compreender melhor os processos; iii) uso persuasivo, quando serve para convencer os interessados de que os resultados da avaliação são os mais efetivos. O que é importante firmar nessas considerações é que os avaliadores precisam estar conscientes dessas diferentes possibilidades, ao negociar com os interessados.

Além de colocar-se atento à questão de usos, importa também acompanhar o desenrolar do processo, identificando quem são os usuários, como se define a utilização, as consequências dos usos, dentre outras considerações.

Contudo, a medida que os resultados também não alcançam a destinação compatível com a demanda que os originou, importa saber quais foram as razões da frustração, ou seja, se decorrentes da qualidade das informações produzidas; por não terem conseguido atender a requisitos mínimos: não cumprimento dos prazos previstos; não atendimento das expectativas estabelecidas, dentre outras possibilidades.

Um aspecto importante a ser ressaltado diz respeito à necessidade de identificação dos interessados nos resultados do processo avaliativo. Nessa questão em particular, vale a pena distinguir os interessados efetivos – aqueles que originalmente demandaram, financiaram, contrataram etc. a avaliação – daqueles que podemos identificar como interessados potenciais – organizações, pessoas e instituições – que podem fazer uso dos resultados, contribuindo de alguma forma para aperfeiçoar processos, melhorar a vida das pessoas, tomar decisões, dentre outras alternativas. Contudo, essa é uma questão polêmica em avaliação, pois, às vezes, a contratação de serviços avaliativos é feita com base em determinadas regras e condições que impedem a sua utilização por outros segmentos. Talvez resida nesse aspecto – a questão da divulgação dos resultados da avaliação – um dos grandes problemas enfrentados pela disciplina. Há quem justifique inclusive essa condição, enfatizando que avaliação não é pesquisa. Mas o importante a ressaltar, nesse caso, são as possibilidades de ampliar a divulgação e uso dos resultados

do processo avaliativo, contribuindo assim para ampliar o papel da atividade no mundo real.

Relacionadas aos aspectos listados anteriormente, há algumas questões a serem consideradas, no que respeita à qualidade do relatório elaborado pelos avaliadores, com relação aos resultados e às recomendações decorrentes do processo avaliativo. Os critérios que devem nortear a elaboração do documento, em termos de conteúdo, linguagem e comunicação, público alvo, tamanho, apresentação etc., são algumas das questões também críticas do processo e que ainda enfrenta os efeitos relacionados à questão dos prazos, inclusive os de natureza política.

Além do mais, os avaliadores também precisam acompanhar as implicações e consequências da utilização dos resultados do processo avaliativo, tanto para tomar ciência de que as expectativas e as necessidades apresentadas originariamente foram atendidas, como também para esclarecer aspectos confusos e não muito claros no relatório. Apesar dos avaliadores não serem, em tese, os responsáveis diretos pela tomada de decisão com relação aos usos, devem, contudo, estar atentos às consequências do uso e até mesmo do não uso dos resultados, até porque qualquer escolha repercute no campo da disciplina.

No caso dessas duas últimas alternativas, ambas afetam o campo da avaliação, em direções opostas, quer em decorrência do fato de atenderem plenamente e até mesmo surpreenderem com seus resultados, criando um aspecto positivo e favorável ao desenvolvimento do campo, quer no sentido contrário, fruto das implicações do não uso dos resultados.

A existência de uma situação em que os resultados do processo avaliativo, negociados e discutidos entre avaliadores e usuários, terminam não sendo utilizados pelos interessados, independentemente das condições em que esse fato ocorra, tem sérias implicações para o campo da avaliação, a medida que essa situação termina por comprometer a sua utilidade. Isso tem levado diferentes pensadores do campo ( DIAS SOBRINHO (2003); STUFFLEBEAM E SHINKFIELD (1987); TIANA FERRER (1997); VERDUNG (2001), WEISS (1978); WHORTEN, SANDERS e FITZPATRICK (2004) ), dentre outros, a dedicar maior atenção a essas questões, no sentido de alertar os avaliadores sobre as suas consequências.

Salvo as condições em que não se questione a qualidade técnico-científica do processo avaliativo, o não uso, juntamente com a divulgação limitada ou até mesmo não realizada dos resultados de processos avaliativos, são consideradas situações críticas que comprometem o desenvolvimento do campo de avaliação.

Tomando esse cenário como um quadro real de possibilidades, percebe-se o quanto a questão de usos e o rigor técnico-científico e metodológico adotado no processo avaliativo exigem do profissional da avaliação um padrão de elevada competência e comprometimento, na parte técnica e metodológica, em sua capacidade de negociação e visão política, dentre outros aspectos.

Há quem inclusive identifique ver ÁLVARES ROJO, et. al. (2002); BUSTELO RUESTA (2003); DE MIGUEL DIAZ (2000); FERNANDEZ-BALLESTEROS (2001); dentre outros, que este eixo, em termos de estruturação e fundamentação da atividade

avaliativa, possui tanta importância quanto os demais, dado que a questão de usos está diretamente vinculada à discussão da finalidade da avaliação, que se constitui num dos elementos-chaves diferenciadores do campo de conhecimento.

### 2.1.2. A operacionalização da avaliação: trabalhando o processo avaliativo

Apresentados os elementos da base teórica: conhecimento/evidências; valores/critérios e usos/utilidade, o quarto eixo da avaliação diz respeito aos procedimentos a serem observados no propósito de operacionalizar o processo avaliativo, destacando-se, em particular, dentre outras iniciativas, o desenho do processo avaliativo, planejando-o, a obtenção das informações sobre o objeto a ser avaliado e seus resultados, quando for o caso, a identificação das necessidades de dados e informações, o estabelecimento das bases de valoração e, conseqüentemente, a concretização do processo. Martinez Mediano (1998, p. 85), identifica este eixo como a prática avaliativa, *“el componente relacionado con la práctica evaluativa tiene que ver con las actividades que el evaluador hace en su profesión”*.

Quais são as atividades a serem conduzidas pelos avaliadores que explicitariam, de forma direta, o que poderíamos denominar da prática avaliativa? Martinez Mediano (1998, p. 85), dentre outras iniciativas, lista como principais:

- trabalhar a relação dos avaliadores com os interessados em torno do objeto e dos resultados do processo avaliativo;
- formular as questões avaliativas;
- definir como conseguir e obter os dados e informações necessárias para elaborar e responder às questões avaliativas;
- estabelecer métodos a serem utilizados para priorizar a discussão das questões mais relevantes e os temas sobre os quais há maiores dúvidas e incertezas;
- conhecer as limitações e possibilidades do tempo;
- identificar necessidades de recursos financeiros;
- estabelecer exigências com relação ao perfil, competências e qualidades de pessoal.

Todas as iniciativas listadas convergem não só no sentido de estruturar o quadro referencial avaliativo, explicitando as evidências, mas também criando as condições para a realização do ato valorativo e para trabalhar com os interessados nos resultados do processo avaliativo.

Alguns autores destacam a importância e a necessária atenção com relação ao *“diseño de evaluación”*, como ponto de partida desse processo, como expressão de planejamento, esboço do plano de avaliação. Ver, por exemplo, as considerações de Álvares Rojo et. al. (2002, p. 223), ao salientar a importância desse momento na realização do processo avaliativo, destacando que o *“el diseño es la herramienta que hace posible concretar los distintos tipos de evaluación, diferenciando el modo en que se aplican en cada caso las etapas fundamentales en un plano de evaluación”*.

Planejar o que fazer como, quando e porque fazer, apresenta-se então como a primeira iniciativa a ser observada em termos desse processo. Nesse sentido, importa diferenciar



o que denominamos como processo avaliativo do que entendemos como metodologia geral avaliativa<sup>12</sup>.

Como processo avaliativo consideramos a operacionalização da avaliação, como um todo, em termos do conjunto de etapas em que se trabalha, tomando como ponto de partida o objeto avaliativo, referenciado pelos elementos da base teórica da avaliação, transformando-o no objeto avaliado, expresso em termos dos resultados da avaliação. Destacam-se, nesse percurso, os elementos avaliativos que interferem no processo, em diferentes momentos, contribuindo para operacionalizá-lo: evidências; modelo; critérios; valores; padrões/normas; indicadores; resultados; até a destinação dos resultados/usos. Trata-se assim do processo em toda sua extensão.

Denominamos como metodologia geral da avaliação ou metodologia avaliativa o conjunto de iniciativas relacionadas à operacionalização do processo, em termos da realização do ato avaliativo propriamente dito. O ato avaliativo concretiza-se nos critérios utilizados para discutir, comparar, analisar, dados e informações, oriundos de diferentes fontes, com o propósito de identificar os méritos e valores do objeto avaliado. A metodologia avaliativa, nesse sentido, expressa a singularidade da avaliação.

A consecução desse propósito requer o ordenamento de algumas iniciativas, em que se destacam: i) a existência de um objeto a ser avaliado; ii) a produção de dados e informações para alimentar o processo avaliativo, ou seja, a produção dos insumos da avaliação; iii) a definição de critérios e indicadores; iv) o ordenamento e análise desse material; v) a organização do ato avaliativo, a realização, registro dos seus resultados, culminando com a elaboração do relato avaliativo; vi) a discussão sobre usos; e vii) a análise das consequências do uso.

Assim sendo, processo avaliativo não se confunde com metodologia avaliativa, entendendo-se metodologia como expressão do ato avaliativo, quando se concretiza a ação avaliativa, evidenciando os méritos e valores do objeto avaliado, enquanto o processo diz respeito ao planejamento, desenvolvimento/execução e finalização, como um todo. A metodologia é parte integrante do processo, pois lhe confere o sentido de identidade e originalidade.

De Miguel Diaz (2000, p. 305) avança um pouco mais nessa discussão, sinalizando que essas considerações, do ponto de vista do processo avaliativo, requerem a adoção de um conjunto de procedimentos mais sistematizados. Identificando-o ora como uma abordagem ora como um enfoque metodológico (*approach*) aplicado à avaliação, ressalta, contudo, que essa discussão não pode ficar limitada “*a una simple distinción entre a metodologia cuantitativa y cualitativa ya que supondria una simplificación absurda de una realidad compleja que tiene muchos matices y requiere ser abordada de forma comprensiva*”. Complementando, De Miguel Diaz (2000, p. 305) afirma que na prática, “*la determinación de un enfoque metodológico (approach) se conoce como la elección del modelo y el diseño de una evaluación*”.

---

<sup>12</sup> Pode-se estabelecer um paralelo semelhante, ao se distinguir a realização do processo de investigação da metodologia de investigação, apesar de que, em determinadas situações, esses termos sejam utilizados como se tivessem o mesmo significado.

Trata-se, então, de trabalhar no ordenamento dos procedimentos gerais de organização do processo avaliativo, em que se destacam as iniciativas de evidenciamento do objeto a ser avaliado, e a identificação dos procedimentos metodológicos que serão utilizados para se trabalhar esse objeto. Nessa questão em particular, vale a pena destacar os esforços voltados para identificar como serão utilizados diferentes métodos, em distintos momentos, visando operacionalizar o processo avaliativo, alimentando-o com informações produzidas sobre o objeto, e viabilizando assim a realização do ato avaliativo.

Segundo De Miguel Diaz (2000), essa dinâmica se estrutura com base em dois pilares, conforme sinalizado a seguir:

- a escolha do modelo de avaliação, que faz a ligação entre o objeto a ser avaliado e o desenho da metodologia avaliativa;
- a definição do desenho da metodologia avaliativa, ou mesmo, de forma mais direta, a indicação dos procedimentos a serem adotados visando operacionalizar a avaliação em si.

São essas duas iniciativas, a serem concebidas pelo avaliador, no propósito de planejar o processo avaliativo, indicando assim em que condições o mesmo será delineado.

2.1.2.1. Caracterizando os elementos estruturadores: modelos, métodos, critérios, indicadores e outros parâmetros operacionais<sup>13</sup>

Feita a distinção entre processo avaliativo e metodologia avaliativa, identificados quais são os diferentes elementos avaliativos que interagem nesse processo, modelo, critérios, indicadores etc., passemos a caracterizá-los.

São elementos-chave na estruturação do processo e da metodologia avaliativa. Dada a importância e o papel a ser desempenhado, comecemos com a discussão sobre o conceito de modelo em avaliação.

### Modelos em avaliação

Whorten, Sanders e Fitzpatrick (2004) falam da importância do elemento modelo para estabelecer o foco do estudo avaliativo.

Quais são os significados desse conceito para o campo da avaliação? Trata-se de um conceito mais teórico, sem maiores consequências em termos da operacionalização da disciplina? Quais são os papéis desempenhados na estruturação do processo avaliativo? O que se dizer com a ideia de modelo? Quais são os componentes de um modelo em avaliação? Para que se utiliza o conceito de modelo etc.?

São questões as mais diversas e, em geral, controversas. Responder a essas questões, definindo seus significados, não parece uma tarefa tão fácil, pois, nem mesmo em

---

<sup>13</sup> Além dos elementos identificados, outros aspectos merecem uma discussão mais atenta, quando se trabalha a questão do processo avaliativo, destacando-se em particular a discussão sobre a produção de informações e sua transformação em informação avaliativa.

termos da estruturação teórica em avaliação, esses elementos encontram seu lugar de forma menos polêmica.

Independentemente das respostas, trata-se de um tema em avaliação, que tem atraído com bastante ênfase a atenção dos avaliadores, provocando polêmicas as mais diversas no campo. Algumas essencialmente teóricas, outras voltadas para auxiliar a discussão sobre a operacionalização do processo avaliativo.

Há certa concordância por parte de diferentes autores (ALVIRA MARTIN (2002); ASENSIO COTO (2007); DE MIGUEL DIAZ (2000, 1998); ESCUDERO ESCORZA (2003); FERNANDEZ-BALLESTEROS (2001); DIAS SOBRINHO (2000); STUFFLEBEAM E SHINKFIELD (1987); VIANNA (2000); WORTHEN, SANDERS, FITZPATRICK (2004), entre outros, com relação ao fato de que predomina certa imprecisão no que se refere ao uso desse conceito. Além de ser utilizado de forma imprecisa, inclusive de maneira inapropriada metodologicamente, há, em alguns casos, situações em que é usado até como sinônimo de outros conceitos, apesar de ambos admitirem usos totalmente diferenciados.

Alguns autores demonstram, inclusive, certo desinteresse e não veem necessidade de utilizá-los no campo da avaliação. Outros, ainda colocam claramente o porquê de não o utilizarem e chegam a adotar outras denominações. Às vezes os identificam como enfoques ou perspectivas da avaliação, tratando-os com o mesmo significado de modelos (ver Dias Sobrinho (2003, p. 29). Outros usam “abordagem” como sinônimo de “modelo” (ver Whorten, Sanders, Fitzpatrick (2004). Stufflebeam e Shinkfield (1987) associam a ideia de métodos em avaliação a modelos.

O que se entende como modelo?

Em linhas gerais, modelo, em termos científicos, segundo De Miguel Diaz (1998, p. 02), possui um significado bastante objetivo “*representación en pequeño del fenómeno a investigar*”. Trata-se de um conceito teórico que especifica, de forma mais abstrata, geral, relações e comportamentos previsíveis em uma dada disciplina, com base em determinados pressupostos e elementos conceituais. Definido o modelo, é possível estabelecer uma série de análises e procedimentos, e discutir soluções para determinados problemas.

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) criticam o uso indiscriminado deste conceito em avaliação, a medida que, desde prescrições gerais a listas de verificação são consideradas como modelos, e, na maioria dos casos, esses procedimentos não estão nem mesmo fundamentados num quadro referencial teórico. O conceito de modelo tornou-se sinônimo da principal característica adotada pela avaliação. Os autores sugerem, por fim, fazer uma distinção, mantendo a denominação de modelo para uso mais adequado, algo mais preciso, de cunho mais teórico, sugerindo, para uso mais corriqueiro, que se adote a denominação “abordagens, um termo mais flexível, [que] descreve melhor as diversas formas propostas de se fazer uma avaliação”. (Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 104).<sup>14</sup> Voltamos assim aos dilemas do teórico e do prático, e a abordagem assume, dessa forma, uma conotação de natureza mais prática.

---

<sup>14</sup> Ver nota de pé de página, no Manual de Worthen, Sanders e Fitzpatrick, (2004, p. 104), que esclarece tais questões.

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), no esforço para organizar essas questões, buscaram classificar as diferentes abordagens de avaliação, em seis categorias, conforme segue, (2004, p. 124-125), associando-as aos principais teóricos que desenvolveram abordagens semelhantes:

- centradas em objetivos, destacando Tyler, Metfessel, Michael, Provus e Madaus;
- centradas na tomada de decisão – Stufflebeam, Shinkfield, Alkin, Cronbach;
- centradas no consumidor – Scriven;
- centradas em especialistas – Flexner, Floden, Eisner;
- centradas no adversário – Owens, Levine, Rice, Wolf;
- centradas no participante – Stake, Guba e Lincoln, Parlett e Hamilton, House e Patton.

Stufflebeam e Shinkfield (1987, p. 65-78) apresentam uma classificação de modelos avaliativos, também identificados como métodos de avaliação, muito semelhante à que foi apresentada acima, por Worthen, Sanders e Fitzpatrick, (2004), observando, contudo, uma pré-classificação, que leva em conta os objetivos do modelo, as questões de valor e uso dos resultados da avaliação. Distinguem, assim:

- *pseudoavaliações* – duas categorias: i) investigações politicamente controladas, ii) estudos de relações públicas;
- *quase avaliações* – identificam-se duas abordagens: i) estudos baseados em objetivos (Tyler) e ii) estudos baseados na experimentação (Suchman);
- *verdadeiras avaliações* – apresentam quatro modelos diferenciados: i) estudos orientados para a tomada de decisão (Cronbach e Stufflebeam), ii) estudos centrados no cliente (Stake, Guba), iii) estudos políticos (Rice), e iv) estudos baseados no consumidor (Scriven).

Para a caracterização de cada modelo, Stufflebeam e Shinkfield (1987, p. 67) listaram sete aspectos que consideram os mais importantes, destacando: i) o que orientou os avaliadores a realizar a avaliação; ii) a principal utilidade; iii) a origem das questões avaliativas; iv) os problemas típicos de cada modelo; v) os métodos usados mais frequentemente; vi) os pensadores que idealizaram; e vii) os outros participantes envolvidos, que contribuiriam para o seu desenvolvimento.

Tomando por base essas considerações, Stufflebeam e Shinkfield (1987) analisaram as principais contribuições, de diferentes autores e pensadores, destacando os aspectos mais relevantes, no propósito de distinguir a avaliação de outras atividades.

Há alguns aspectos a serem destacados, quando se visualiza essa diversidade em termos de modelos e abordagens em avaliação.

Percebe-se, em linhas gerais, que, apesar dos esforços feitos por inúmeros avaliadores no sentido de minimizar o papel do embate entre os paradigmas quali e quanti na avaliação (ver DE MIGUEL DIAZ (2000) e VIANNA (2000), entre outros), tais paradigmas ainda continuam sendo os grandes elos alimentadores, seja no campo das ciências sociais ou no campo da avaliação, em particular. Contudo, não se pode deixar

de ressaltar que, apesar de todos os problemas com relação ao confronto entre as abordagens, a avaliação tem exercido um papel decisivo no sentido de integrá-los, criando, inclusive, as condições para o nascimento de modelos que operam, de forma conjugada, as metodologias quali e quantitativas.

Apresentadas essas diferentes taxonomias de modelos em avaliação, apesar dos distintos enfoques indicados, há, em linhas gerais, certa convergência, quer em termos da identificação dos autores, quer em função das características gerais dos modelos, no que se refere a sua base teórica.

Tendo trabalhado com uma série de autores sobre a ideia de modelo em avaliação e sua importância, resolvemos adotar a conceituação, apresentada por De Miguel Diaz (2000), formulada para trabalhar na avaliação de programa:

Cuando hablamos de “*modelo*” hacemos referencia a la forma o modo de abordar y representar la conceptualización teórica del programa que consideramos oportuna para llevar a cabo su evaluación una vez que hemos analizado los supuestos o fundamentos teóricos que justifican esta actividad: naturaleza del programa, la finalidad que nos proponemos, audiencias implicadas, información necesaria, metodología a utilizar, criterios de evaluación, utilidad o usos de los resultados, etc. (DE MIGUEL DIAZ, 2000, p. 305)

Trata-se, assim, de identificar como se caracteriza o objeto a ser avaliado, quais são os principais elementos que o compõem, como estão relacionados, quais os conceitos teóricos que o fundamentam, criando, assim, as condições para definir como os elementos teóricos da avaliação serão trabalhados. Complementando, pode-se identificar a ideia de modelo como aquele conjunto de formulações teóricas preliminares, oriundas do quadro referencial avaliativo, que possibilitarão evidenciar o objeto, como condição necessária para a estruturação e o delineamento dos elementos integrantes do processo avaliativo.

Observa-se, assim, que o elemento-chave do ponto de partida de estruturação do modelo está em evidenciar preliminarmente o objeto avaliativo.

#### *Critérios, indicadores e padrões*

Atenção especial deve ser dada à discussão desses elementos. Além de ajudarem na estruturação do ato avaliativo, contribuem também na identificação das necessidades de dados e informações, pois é, com base neles, que o avaliador vai estruturar o momento maior do processo avaliativo, trabalhando a questão do mérito e valor do objeto. Talvez seja o momento mais crítico, o que coroa a essência do trabalho avaliativo. Diante das informações e dados produzidos e ordenados, referentes ao objeto avaliativo, tomando por base os critérios estabelecidos e os padrões, o avaliador pode estabelecer os méritos do objeto avaliado, concretizando, assim, o ato de julgamento, a valoração do objeto.

Costa e Castanhar (2003) fazem uma interessante discussão, no campo da avaliação de programas, relacionando critérios, indicadores e padrões, inclusive detalhando alguns instrumentos operacionais em avaliação. Jannuzzi (2005; 2001) também contribui, de forma significativa, com importantes considerações na área de indicadores e sua

operacionalização na formulação, monitoramento e avaliação de políticas. Esses autores, em particular, demonstram de forma bastante clara, o quanto esses elementos são importantes para viabilizar a atividade avaliativa.

O que são critérios? Qual o seu papel no ato avaliativo? O que significa definir critérios no processo avaliativo? Qual a importância desses elementos em termos do processo? Qual a relação dos critérios com padrões? Em que momento da avaliação é necessário definir padrões? E os indicadores, para que servem? Como são trabalhados? Como se desenrolam as relações entre questões avaliativas, padrões, indicadores e critérios?

Trabalhem por partes.

O dicionário Aurélio (1995, p.188) conceitua critério como: “aquilo que serve de base para comparação, julgamento e apreciação. Princípio que permite distinguir o erro da verdade. Discernimento ... Modo de apreciar coisas e/ou pessoas”.

Num entendimento mais refinado, obtido no Dicionário de Filosofia de Abbagnano (2007, p. 259) define-se critério como “uma regra para decidir o que é verdadeiro ou falso, o que se deve fazer ou não”. Origina-se do latim *criterium* e do grego *kriterion*, tendo como principal significado o ato de discernir (ver Depresbiteris 2000). Trata-se de uma regra, uma condição que assegura meios para julgar algo, fazer escolhas. O estabelecimento de critérios oferece condições para argumentar sobre algo, possibilita emitir um juízo, fazer uma escolha, fundado em razões claras e explícitas.

No trabalho de avaliação, o uso de critérios constitui-se no principal requisito para possibilitar a realização do ato valorativo, condição maior para julgar e emitir um juízo de valor sobre um objeto; define-se, de forma explícita, em que condições se julgou algo e se estabeleceu a condição do mérito. Sem a formulação de critérios claros, explícitos, fundamentados, não há juízo de valor, não acontece o ato avaliativo.

Tal condição sinaliza, então, para a importância e o papel desse elemento no processo avaliativo, pois é com base na definição de critérios que se indicará em que condições será estruturado o quadro de análise avaliativa e serão trabalhadas as informações e dados produzidos.

Perez Juste, na discussão sobre a questão dos critérios (2000, p. 270), indica que: “los criterios deben derivar, de modo coherente y armónico, de los objetivos”. Assim sendo, tem-se, como indicação preliminar a formulação dos critérios, uma análise apurada dos objetivos do objeto avaliado. Com base nas ponderações de Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), no que diz respeito aos elementos operacionais<sup>15</sup>, podemos sinalizar ainda que:

Os critérios são usados para definir as características de um programa ou uma implementação bem sucedida. Depois disso, os padrões designam o nível que o desempenho do programa deve atingir em relação a esses critérios para ser considerado um sucesso. O projeto de avaliação não está completo sem a

---

<sup>15</sup> Há uma observação, feita no pé de página pelo tradutor do Manual de Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p.341), afirmando que os autores poderiam também estar usando o conceito de indicador com o mesmo significado de critério, o que, objetivamente, não se justifica, dadas as diferenças, inclusive operacionais, existentes entre os conceitos.

especificação desses padrões. (WORTHEN, SANDERS E FITZPATRICK, 2004, p.341).

Vistos nessa perspectiva, critérios e padrões são os dois pilares centrais de estruturação do ato avaliativo, e, juntamente com as questões, vão estabelecer os fundamentos básicos do modelo avaliativo a ser adotado, viabilizando, assim, as condições de realização da avaliação.

A formulação dos critérios compete ao avaliador, e essa iniciativa deve ser realizada com bastante atenção e cuidado. Trata-se de um dos momentos mais importantes, em termos do planejamento do processo avaliativo, repercutindo na definição do modelo e no desenho, com sérias implicações sobre a qualidade do ato avaliativo. A qualidade dos critérios vai depender diretamente da clareza com que se formularam os objetivos da avaliação e do objeto avaliado. Mas também depende da qualidade do referencial avaliativo, das questões levantadas, modelo proposto, competência e experiência do avaliador, indicadores a serem formulados, dentre outros aspectos.

Outro conceito referencial relevante, utilizado no processo avaliativo, diz respeito aos indicadores.

Trata-se, também, de um parâmetro que tem como principal objetivo qualificar o processo avaliativo, a medida que indica como determinado evento se apresenta no mundo real e, conseqüentemente, pode ser utilizado como referência crítica em relação aos critérios adotados e ao próprio ato avaliativo.

À primeira vista, critérios formulados expressam apenas as intenções e compreensões do avaliador com relação ao objeto avaliado: são regras. É preciso transformá-los em sua dimensão mais operacional, na dimensão crítico-avaliativa, em que se trabalham os resultados do processo avaliativo, dando vida ao ato avaliativo. Essa transformação, na natureza dos critérios, só se concretiza a medida que os indicadores se apresentam e sinalizam sobre possibilidades e limites com relação aos dados e informações existentes.

Como o exercício avaliativo, sob certo aspecto, compara resultados obtidos com resultados esperados e idealizados, ter informações sobre determinados comportamentos observados na realidade é de extrema valia para o estabelecimento dos méritos, levando em conta as possibilidades reais de uma determinada situação.

Segundo Souza (2005, p. 91), “os indicadores servem para dimensionar a magnitude de um fenômeno e permitem conhecer sua evolução temporal, através da taxa de variação no tempo”. Nascem a partir da articulação de dados, informações e variáveis, e servem como parâmetros de referência para a análise crítica dos resultados obtidos no processo avaliativo.

Nesse sentido, observa-se uma estreita relação entre indicadores e critérios, podendo-se afirmar que os indicadores são formulados com o propósito de qualificar e dar vida aos critérios, tornando-os operacionalizáveis.

A medida que se definem os critérios a serem utilizados no processo avaliativo, discutindo o mérito do objeto, o avaliador deve identificar também quais são os

indicadores a serem utilizados frente a esses critérios, identificando seus significados, seus limites, como obtê-los etc. Ou seja, os indicadores obtidos é que possibilitarão verificar se os resultados alcançados atenderam ou não aos critérios definidos.

Importa ressaltar que, como se trata de uma noção de medida, os indicadores podem ser trabalhados, tanto na dimensão quantitativa como na qualitativa, o que lhes confere, conseqüentemente, uma versatilidade de ação muito grande para poder qualificar os critérios.

Contudo, antes de constituir uma medida, os indicadores são formulações conceituais que expressam parâmetros e comportamentos relacionados ao objeto avaliativo e, desse modo, é importante saber como se articulam essas relações e os critérios do quadro referencial avaliativo.

Dessa forma, observa-se que, indicadores produzidos com qualidade, constituem um importante diferencial para fundamentar a discussão sobre o valor e o mérito do objeto avaliado.

Quanto ao conceito de padrão, no dicionário Aurélio, uma referência preliminar, (1995, p. 474), tem-se como indicação: “*aquilo que serve de base ou norma para a avaliação de qualidade ou quantidade; medida [...]. Qualquer objeto que serve de modelo para outro*”.

Trata-se, assim, de um conceito importante na qualificação do processo avaliativo e que funciona como parâmetro norteador do processo, a medida que se observem as recomendações estabelecidas nas normas. Estas são geralmente formuladas por organizações internacionais de avaliação, que definem aspectos a serem observados pelos avaliadores, no propósito de obter resultados de qualidade, que sejam defensáveis política e técnico-cientificamente.

Dentre os padrões formulados internacionalmente, ver STUFFLEBEAM E SHINKFIELD (1987); VILLA (1998); WORTHEN, SANDERS E FITZPATRICK (2004) destaca-se o que foi elaborado, na década de 1980, nos EUA, por um conjunto de organizações o *Joint Committee on Standards for Evaluations of Educacional Programs, Projects and Material* (1981) e o *Evaluation Research Society Standards Committee/ERS* (1982). O *Standard for Evaluation of Educational*, adotado internacionalmente, é visto, hoje, como o principal instrumento de normalização no campo da avaliação de políticas e programas. Contém trinta normas, centradas nos principais atributos da avaliação: i) utilidade; ii) praticabilidade; iii) propriedade; e iv) precisão, e veio a se constituir, posteriormente, no principal documento de orientação para a realização de meta-avaliação (ver Dias SOBRINHO (2000, p. 112), DANTAS (2009)<sup>16</sup>.

#### 2.1.2.2. A ideia do processo avaliativo

Na caracterização do processo, importa sinalizar como as questões teóricas da avaliação são utilizadas, em termos da operacionalização da atividade, viabilizando, assim, na prática, a ideia de como se avalia, utilizando os recursos que o campo disponibiliza e,

<sup>16</sup> No capítulo III, quando discutirmos a questão de usos, faremos algumas considerações sobre padrões e normas em avaliação.



inclusive, articulando contribuições de outras áreas. Essa articulação tem uma dimensão toda especial, pois é nesse plano que as diferentes disciplinas do campo da avaliação se materializam, cumprindo seu papel, avaliando processos, pessoas, instituições, fenômenos, organizações e produtos.

Por que é importante discutir o processo avaliativo e quais são as suas consequências?

Inicialmente, porque o processo diz respeito ao uso do conhecimento teórico na prática, atendendo a um dos requisitos, qualificando os significados dos elementos do campo.

Segundo, porque o processo reflete a essência do que seja avaliação, sinalizando seus propósitos, sua utilidade em termos reais, ou seja, respondendo ao questionamento quanto à utilidade da avaliação.

Terceiro, porque há clareza quanto ao entendimento do que seja o processo avaliativo, quem são seus componentes, como são utilizados, quais os problemas e dificuldades enfrentadas, quais as expectativas com relação aos seus resultados e quem são os seus agentes. Posso analisar as qualidades de qualquer processo avaliativo formulado, diagnosticando-o, e contribuindo, assim, no sentido de aperfeiçoá-lo.

Apesar da dimensão prática do campo da avaliação, na discussão do processo avaliativo, títulos sobre esse conteúdo temático não são encontráveis com facilidade, quer seja em manuais técnicos, artigos publicados, projetos formulados, relatórios técnicos de avaliação, textos acadêmicos etc. Essa dificuldade, bastante evidenciada em língua portuguesa, torna-se menor em relação à língua espanhola e bem pequena em inglês, refletido, de certa forma, o estágio de desenvolvimento do campo nos EUA.

Por outro lado, observa-se, entre os diferentes autores analisados, certa diversidade com relação ao entendimento do que seja a avaliação, o processo avaliativo. Tal condição é perfeitamente justificável, em função da ausência de uma compreensão única do processo e dos objetivos da avaliação. Cada pensador, cada autor em particular, tende a privilegiar determinados aspectos. Há aqueles que consideram mais importante a discussão sobre modelos, outros, a produção de informações, e, conseqüentemente, o entendimento do processo avaliativo e suas componentes tende a refletir essas diferentes visões.

Dentre os autores trabalhados, destacamos especificamente ALVIRA MARTIN (2002); CASTILLO ARREDONDO e CABRERIZO DIAGO (2009); COSTA E CASTANHAR (2003); FERNANDEZ-BALLESTEROS (2001); WORTHEN, SANDERS e FITZPATRICK (2004), com as melhores contribuições, esclarecendo as principais etapas do processo.

A principal referência com relação à ideia de processo é a de que este se apresenta por meio de etapas, claramente identificadas, com destaque para os elementos teóricos, enquanto fundamentos da avaliação, operacionalizados nas articulações processuais, e tem, como principal propósito, em termos conclusivos, viabilizar o atendimento das necessidades manifestadas previamente pelos interessados, nos resultados do processo avaliativo.

Como cada um desses elementos trabalha no sentido de operacionalizar o processo avaliativo, em termos gerais? A estruturação está baseada nos três elementos teóricos que fundamentam a avaliação: evidências, valor e uso.

O planejamento e a estruturação do processo avaliativo, seus fundamentos, objetivos, esboço do modelo adotado e do desenho avaliativo, além das questões de gestão do processo em termos do orçamento, cronograma, equipe etc., vão dar origem ao Projeto de Avaliação, documento a ser utilizado para subsidiar as discussões entre avaliadores e interessados, no que diz respeito à tomada de decisão quanto à realização do processo avaliativo, a como será realizado, a prazos e prováveis resultados.

Destacam-se, em particular, na apresentação do projeto, dois componentes que são decisivos na estruturação do processo e no delineamento da metodologia avaliativa: a ideia do modelo a ser adotado e o desenho avaliativo.

Ressaltamos, no início deste tópico, algumas dificuldades enfrentadas no propósito de conseguir identificar os componentes do que seria o processo avaliativo. Cada autor, em função da percepção que possui sobre o objeto avaliativo, como formula os conceitos, tende a privilegiar determinados aspectos em detrimento de outros. No entanto, a partir de consultas feitas a diversos autores, ALVIRA MARTIN (2002); CASTILLO ARREDONDO e CABRERIZO DIAGO (2009); COSTA E CASTANHAR (2003); FERNANDEZ-BALLESTEROS (2001); WORTHEN, SANDERS e FITZPATRICK (2004), dentre outros, estabelecemos uma formulação do processo, em que a definição de etapas e fases teve, antes de mais nada, um propósito pedagógico, no sentido de evidenciar, de forma mais didática, quais são os principais desafios enfrentados pelos avaliadores no que respeita à estruturação de um processo avaliativo.

Nesse sentido, não se considera essa formulação como algo rígido, pronto e acabado. Nem como um modelo. Deve ser vista, de forma crítica, como um meio para destacar todos os aspectos considerados mais importantes na discussão do processo avaliativo. Trata-se de uma visão construída, a partir das discussões relacionadas ao objeto e dos desafios referentes à operacionalização do processo. Assim, apesar de já termos discutido os principais conceitos em seções anteriores, eventualmente, no delineamento dos elementos de cada etapa e fase, é possível fazer algumas considerações para esclarecer determinados aspectos.

O processo avaliativo aqui descrito compõe-se de dez etapas, conforme se indica a seguir:<sup>17</sup>

- materialização da demanda avaliativa;
- caracterização e estruturação do objeto a ser avaliado, objeto avaliativo;
- delineamento e análise dos objetivos;
- análise da avaliabilidade;
- estruturação do processo;
- delineamento do modelo;
- esboço do desenho e da metodologia avaliativa;
- realização do ato avaliativo e elaboração do relatório da avaliação;

---

<sup>17</sup> Na elaboração da Iª versão da tese foi feita uma discussão mais detalhada sobre o papel e significados de cada uma das etapas do processo avaliativo. Esses comentários na versão atual foram incorporados na discussão da subseção 2.3. Avaliação de políticas públicas.

- apresentação do relatório aos interessados, caracterização do objeto avaliado;
- avaliação dos resultados do processo.

Feitas essas considerações gerais sobre o processo avaliativo, retomaremos as características e implicações referentes quando da discussão sobre o processo da avaliação de políticas públicas.

A descrição preliminar do processo avaliativo envolve, entretanto, a discussão de sua validade, para a qual apresentamos algumas justificativas.

A primeira delas diz respeito ao fato de que a discussão do processo, a medida que apresenta a avaliação na prática, demonstra apenas sua utilidade e, portanto, está apenas complementando o sentido do campo, do ponto de vista da sua estruturação teórica. Falamos inicialmente dos fundamentos, agora apresentamos a forma de abordar o mundo real.

Um segundo ponto a ser considerado diz respeito ao fato de que as diferentes disciplinas do campo da avaliação, políticas e programas, projetos, instituições, pessoas etc., se materializam no processo avaliativo e, nesse sentido, ter uma ideia clara do processo, conteúdo, elementos e questões, constitui o primeiro requisito para trabalhar de forma competente tais disciplinas.

Outro aspecto a ser ressaltado, de significativa utilidade, é a possibilidade de diferenciar, de forma substantiva, a atividade avaliativa de pesquisa, demonstrando a importante contribuição dos métodos e técnicas de pesquisa, na produção de informações e referências, alimentando o processo.

Outro elemento a ser considerado diz respeito às relações entre avaliadores e interessados nos resultados de processos avaliativos, evidenciando-se a discussão sobre usos e suas repercussões, como dimensão crítica do campo da avaliação.

Há, por fim, o ponto relativo à discussão do conceito, ou seja, à necessidade de estabelecermos um parâmetro de referência em termos do desenvolvimento do objeto deste estudo, especialmente sobre o uso dos resultados de processos avaliativos de um programa governamental. Assim, para que esta condição se concretize, um dos requisitos exigidos está associado à qualidade da compreensão estabelecida sobre o processo avaliativo e sua problemática.

Concluindo essas considerações, pode-se afirmar que:

- o campo da avaliação possui uma estrutura teórica, claramente delineada, que baliza e organiza seus processos de análise e crítica, contudo, não se destaca como uma teoria pura. Trata-se de um corpo teórico composto de elementos que expressam a essencialidade e a especificidade da avaliação, alimentada por conceitos e formulações oriundas de uma série de outros campos de conhecimento;
- a dimensão prática da avaliação lhe confere um significado diferenciado. Nesse sentido, fundamenta-se em um conjunto de conceitos, parâmetros referenciais e propósitos gerais, que possibilitam firmar uma caracterização própria, diferenciando-a de outras atividades de natureza técnico-científica;

- ao mesmo tempo, a avaliação não dispensa o uso de estruturas e elementos teóricos oriundos de outros campos de conhecimento, para poder operacionalizar os processos avaliativos;
- além dos componentes de natureza técnico-científica, a avaliação caracteriza-se também pela sua dimensão política, construída com base nos procedimentos de valoração do objeto e dos compromissos assumidos de prestação de contas junto à sociedade;
- tais condições, assim ordenadas, viabilizam a estruturação de uma série de disciplinas específicas em avaliação, que se interrelacionam com outros campos de conhecimento e definem a exata dimensão de sua importância em termos da utilização dos resultados de processos avaliativos e de sua contribuição em termos do desenvolvimento sociopolítico.

Concluídas estas considerações sobre a avaliação e o processo avaliativo, importa discutirmos, ainda, as relações entre pesquisa e avaliação, ressaltando especificamente suas diferenças e as possibilidades de interconexão existentes entre elas.

### **2.1.3. Avaliação e Pesquisa: controvérsias, diferenças e elementos de cooperação**

No leque de possibilidades e dificuldades de natureza epistemológica enfrentadas pela avaliação, talvez uma das maiores esteja em sua relação com a pesquisa. Trata-se de uma das controvérsias mais destacadas no campo da avaliação, escondendo o sentido real das relações entre as disciplinas, e chegando, até mesmo, a confundir avaliação com pesquisa.

A suposição de que a avaliação seria uma forma particular de pesquisa, identificada, nesses termos, com um tipo de pesquisa, aponta para o fato de que a avaliação não teria campo nem objeto próprios, não seria uma disciplina autônoma e tão pouco poderia se falar na existência independente de um processo avaliativo, buscando identificar méritos e valores nos objetos avaliados.

Há uma série de autores dedicados a demonstrar as diferenças existentes entre os dois campos e, ao mesmo tempo, mostrar a riqueza cooperativa presente nas duas atividades e em suas interconexões. Destaco, em particular, as contribuições de diversos autores, BALLART 1996; BUSTELO RUESTA (1999, 2003); DE MIGUEL DIAZ 2000; NIRENBERG, BRAWERMAN e RUIZ (2007); MARTINEZ MEDIANO (1998); SELLITZ, WRIGHTSMAN, COOK 1987; VIANNA 2000; WEISS 1978; WORTHEN, SANDERS E FITZPATRICK 2004, dentre outros, tomando por base as diferentes questões trabalhadas por eles. Acredita-se que parte das dificuldades assinaladas refletem os conflitos vivenciados pelos diferentes paradigmas científicos, discutindo-se a hegemonia das abordagens quali-quantitativas, muito presentes nos anos de 1960-70 e que, de certa forma, impactaram o campo da avaliação.

Já sinalizamos, em várias oportunidades, que confundir pesquisa com avaliação é um grande equívoco, pois, além de disciplinas autônomas, a avaliação, em particular, possui toda uma dimensão teórica própria, não só em decorrência de seus fundamentos, mas principalmente em função da dimensão prática, por meio da qual é possível concretizar o processo avaliativo, expressando bem a singularidade do campo. Ressaltamos ainda que, apesar de serem disciplinas distintas, observa-se uma intensa cooperação entre elas, nos dois sentidos, podendo-se até mesmo falar na existência de relações de mútua

contribuição. Assim, ao visualizarmos as diferentes formas de cooperação entre avaliação e pesquisa, chegamos, inclusive, a comentar essas relações, indicando que teriam vários sentidos.

Dada a força das questões aqui presentes, envolvendo as atividades de pesquisa e avaliação, parece-nos oportuno ressaltar que, apesar dos equívocos existentes, as formas de cooperação existentes entre esses dois campos apresentam uma série de consequências, distinguindo as dimensões e o sentido da avaliação como disciplina investigatória, entendendo-se a pesquisa avaliativa como a investigação que tem como objeto o campo da avaliação.

Essa discussão, colocada de forma genérica e ampla, parece adquirir outro sentido, quando posta em relação à avaliação de políticas e programas.

Alguns autores fazem essa distinção e sinalizam para as condições e aspectos sob os quais se firmou essa controvérsia.

Durante los primeros años del desarrollo de la disciplina de la evaluación de programas, en los años 60 y 70, no se encuentran en la literatura especializada distinciones entre investigación y evaluación. Entonces, se concebía la evaluación como un tipo de investigación de carácter aplicado y que debe guiarse por estándares de la misma. En realidad, se consideraba la evaluación como una hermana “menor” de la investigación, siendo a veces desprestigiada en la comunidad científica de entonces. La utilización de términos como “investigación evaluativa”, (Rossi y Freeman, 1989; Weiss, 1975), aunque contribuían a dar mayor “seriedad” y a obtener legitimidad para el nuevo campo, no ayudaban al esclarecimiento o diferenciación de los dos conceptos. ( BUSTELO RUESTA, 1999, p. 1)

Nos termos em que Bustelo Ruesta (1999) se manifesta, a controvérsia tem origens nas circunstâncias do “renascimento” da disciplina Avaliação de Programas<sup>18</sup>, apresentada como uma forma de investigação de natureza específica, voltada para averiguar e monitorar os resultados da ação social, destacando a necessidade de uso rigoroso dos procedimentos metodológicos de pesquisa, como garantia de precisão e cientificidade. Denominada como uma ação avaliativa, a atividade não comportava, em sua metodologia, a contrapartida evidente dos elementos típicos da avaliação. Identificada como avaliação, nasce, sob certo aspecto, quase que como uma especialização do campo de investigação, sem, contudo, mostrar-se como uma disciplina típica da avaliação, usando seus recursos e instrumentos de análise de forma autônoma, independente.

Whorten, Sanders e Fitzpatrick (2004), ao iniciarem a discussão sobre a questão dos conceitos de avaliação, mostrando semelhanças e diferenças, fazem uma ponderação quanto à necessidade de se distinguir avaliação de pesquisa avaliativa, termo que surgiu em fins dos anos sessenta do século passado, nos EUA. Assim, o uso do termo pesquisa avaliativa deveria referir-se à avaliação que se fundamentasse na utilização de

---

<sup>18</sup> Coloca-se “renascimento” na tentativa de ponderar a informação apresentada, pois, segundo outros autores, ver especificamente Whorten, Sanders e Fitzpatrick (2004), a disciplina já se faz presente desde o final do século XIX, apesar de se portar mais como investigação, meio de auditagem, do que propriamente como avaliação. Nos anos de 1970, segundo os autores, nasce uma versão mais contemporânea da avaliação de programas, mas que continua a enfrentar uma série de problemas de ordem teórica e metodológica.

metodologia das ciências sociais, diferenciando-se de outras formas de avaliação, centradas na metodologia valorativa, dentre outros procedimentos. Note-se que o principal elemento diferenciador considerado diz respeito ao tipo de metodologia que é utilizado. Contudo, há outros aspectos a serem considerados.

A discussão sobre as relações entre avaliação e pesquisa tem um especial significado para o campo da avaliação, especificamente no que respeita à avaliação de políticas e programas, em função da controvérsia, que floresceu nos EUA nos anos de 1970, envolvendo, por um lado, Weiss, Schuman e Campbell, e, do outro, Patton, Guba e Lincoln, dentre outros, sobre a questão da qualidade dos resultados de processos avaliativos e seus usos, o que serviu para fortalecer o campo da investigação avaliativa.

Originalmente, esta controvérsia começou a se manifestar em função de críticas levantadas por uma série de pensadores nos EUA, com relação aos resultados de avaliações realizadas de políticas e programas sociais. Vivia-se um momento crítico nos EUA, com a intensificação da guerra fria, em que, apesar dos grandes investimentos realizados no campo social, no pós-guerra, em áreas como educação, saúde, emprego etc., os resultados obtidos eram pífios e pareciam deixar o país para trás em relação ao seu grande adversário. Apesar da importância com que se visualizava o papel da avaliação na medição dos resultados das políticas, havia certo desconforto, pois os resultados apresentados não satisfaziam. Ver particularmente, FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, (2001); STUFFLEBEAM e SHINKFIELD, (1987); WORTHEN, SANDERS E FITZPATRICK, (2004); dentre outros.

Assim, em decorrência da qualidade dos processos avaliativos realizados, surgiu uma crise de credibilidade e o questionamento quanto à oportunidade de uso de seus resultados. A medida que se expandiu a percepção crítica sobre o campo da avaliação de políticas, esses desdobramentos foram inevitáveis, questionando-se a própria cientificidade da avaliação e sua utilidade.

Segundo os autores mais críticos, a avaliação, apesar de algumas dificuldades de ordem técnico-metodológica, da disponibilidade e da qualificação dos avaliadores, estes faziam promessas com relação aos resultados de processos avaliativos e a prazos, mas não conseguiam dar conta dos compromissos assumidos. Em pouco tempo, organismos governamentais e organizações acadêmicas começaram a questionar a capacidade do campo profissional e dos avaliadores de enfrentar os desafios que se apresentavam. Nos trabalhos de Stufflebeam e Shinkfield, (1987); Whorten, Sanders e Fitzpatrick (2004) há uma descrição bastante rica dos problemas enfrentados pelos avaliadores, nesse período.

Crítico das metodologias avaliativas, em que a valoração constituía peça chave, Weiss (apud. Ballart, 1996) questionava os significados de julgamento e a determinação política dos processos avaliativos, e defendia os procedimentos de pesquisa como a alternativa mais adequada para identificar e analisar os resultados efetivos das políticas públicas. Um dos autores que analisam as questões levantadas por Weiss e Ballart assim relatou parte das críticas formuladas:

Weiss<sup>19</sup> 1987, (citado por BALLART, 1996), describe el pesimismo y la decepcion que producen los resultados de la primeira oleada de evaluaciones em los años 70. “Nada parecia funcionar como se esperaba....Ocasionalmente

<sup>19</sup> WEISS, C. H. Evaluating social programs: what have we learned? Society, 25(1), 40-45. 1987.

se detectaban efectos positivos. Algunos programas mostraban pequeños beneficios...Pero incluso las evaluaciones más recientes, utilizando criterios racionales y métodos de estudio más sofisticados tienden a encontrar éxitos marginales” (1987, p.41). Por outra parte, “los datos recogidos parecían no tener ningún efecto en las decisiones presupuestarias o sobre la expansión o reducción de los programas” (1987, p.42). (BALLART, 1996, P.7).

Tais situações foram criando espaços para o surgimento de novas linhas de trabalho, que utilizavam o instrumental da metodologia de pesquisa para produzir informações sobre a atuação, monitoramento e resultados de programas sociais. Analisava-se o material obtido, discutiam-se e se utilizavam os resultados da política para subsidiar os dirigentes governamentais, estabelecendo-se, como elemento diferenciador e de qualidade científica, a utilização dos recursos da metodologia de pesquisa, notadamente aqueles de natureza quantitativa.

Pouco a pouco, essas linhas de trabalho foram adquirindo credibilidade, sendo qualificadas como um novo campo específico de ação, identificado nos EUA como “*evaluation research*” e, no mundo hispânico, mais recentemente, como “*investigación evaluativa*”. Alguns autores (BAUSELA HERRERAS 2004; PEREZ JUSTE 2000; TRINDAD REQUENA e PEREZ SANCHES 2010) parecem usar a expressão como forma de destacar a capacidade investigativa em avaliação, a medida que falam simultaneamente em avaliação de programas e investigação avaliativa, sem diferenciá-las. No Brasil, conhece-se como investigação avaliativa e/ou pesquisa avaliativa, porém não há evidências de significados diferenciados em relação aos termos.

Não se pode esquecer que, no entorno desse cenário, nos anos de 1960/70, vivia-se a fase mais intensa das controvérsias sobre a natureza do conhecimento e de qualidade científica, relacionadas à questão da pesquisa, que tinha como principal expoente o confronto entre as abordagens quantitativas e qualitativas.

Essa situação de confronto, também envolvem pesquisadores e avaliadores, em torno das dimensões de cientificidade e qualidade das informações para a tomada de decisão, em que se questionava a avaliação de programas e, ao mesmo tempo, fortalecia-se a abordagem da pesquisa quantitativa, vai permanecer até meados dos anos de 1980. Nessa época, um expressivo movimento de fortalecimento do campo da avaliação surge nos EUA, com a criação de associações profissionais, definindo critérios para formar avaliadores e deflagrando a luta pelo fortalecimento e a institucionalização de normas e padrões da atividade. Esse movimento, em parte capitaneado por Stufflebeam, é coroado com a fundação do *Joint Committee*, em 1981, que vai definir uma série de diretrizes e recomendações para orientar os profissionais na formulação e condução de processos avaliativos e uso dos resultados. Parte das considerações sobre a riqueza desse processo pode ser obtida em FERNÁNDEZ-BALLESTEROS (2001); STUFFLEBEAM e SHINKFIELD (1987); TIANA FERRER (1997); TRINDAD REQUENA e PEREZ SANCHES 2010; WORTHEN, SANDERS E FITZPATRICK (2004), dentre outros.

Pode se supor que, a partir da adoção das diretrizes do *Joint Committee* (1981), tenha ocorrido um movimento de fortalecimento da avaliação, como um todo, inclusive com repercussões no campo da disciplina Avaliação de Programas. Contudo, ainda assim, persistem, até hoje, dúvidas com relação às diferenças e semelhanças entre avaliação e pesquisa.

Os esforços conduzidos nos anos de 1980, nos EUA, serviram para estabelecer padrões de conduta e de organização do trabalho no campo da avaliação, mas não conseguiram superar as dificuldades envolvendo a pesquisa e a avaliação. Dentre as várias questões trabalhadas, numa perspectiva mais contemporânea, envolvendo essa discussão, há pelo menos três que ainda são identificadas como questões críticas: i) há autores e profissionais em diferentes campos de conhecimento que não conseguem diferenciar as atividades de pesquisa da avaliação; ii) observa-se certa confusão quanto à definição e limites do campo de ação da disciplina Investigação Avaliativa; e iii) há ainda aqueles que respiram os efeitos da controvérsia entre as abordagens qualitativa e quantitativa e suas implicações sobre o campo da avaliação, achando que os problemas da atividade, são apenas de natureza metodológica, relacionados com a produção de dados e informações.

Quanto à primeira questão, talvez a mais polêmica, observa-se, ainda, no âmbito técnico-acadêmico, certa dificuldade em perceber que a avaliação não é uma forma específica de pesquisa. Avaliação não é pesquisa, apesar de usar de forma intensiva os procedimentos da pesquisa científica. É preciso entender que Avaliação e Pesquisa, apesar da intensa cooperação técnico-científica observada, são disciplinas independentes e autônomas, tendo objetivos claramente definidos, situando-se em campos diferenciados, em termos de fundamentos e abordagens.

Pode-se, inclusive, supor a existência de relações de mútua cooperação entre as duas disciplinas, em função do papel exercido, individualmente, uma na operacionalização da outra, mas manter a crença de que a avaliação é uma forma diferenciada de pesquisa é não reconhecer a dimensão científica do campo da avaliação. Alguns autores, (BUSTELO RUESTA, 1999; DE MIGUEL VIANA, 2000; VIANNA, 2000, dentre outros), trabalhando nessas questões, demonstram, com muita propriedade, em que condições essas limitações podem ser superadas. Há, contudo, aqueles que ultrapassam os limites da cooperação.

Nesse sentido, importa destacar as considerações de Tejedor (2000, p. 320), acentuando que: *“la evaluación se distingue de la investigación por los objetivos y no por los métodos”*.

Quando esse autor ressalta que não há diferenças do ponto de vista do método, está simplesmente desconsiderando o próprio ato avaliativo, elemento central que diferencia a avaliação de outras atividades.

Dentre os autores, Bustelo Ruesta (1999) destaca-se, ao estabelecer, com base num conjunto de critérios, uma interessante comparação entre avaliação e pesquisa, demonstrando porque são dois campos distintos e a importância de ressaltar as diferenças como forma de fortalecimento de ambas, particularmente da avaliação. Assim, para efeito de comparação das atividades, utiliza o seguinte conjunto de critérios i) natureza e finalidade; ii) propósitos; iii) contexto; iv) objeto; v) método; vi) papel dos destinatários ou usuários; vii) resultados/produtos e efeitos esperados; viii) nos agentes, capazes de distingui-las.

Bustelo Ruesta (1999), em algumas considerações sobre o primeiro critério, ressalta que não há diferenças a destacar sobre a natureza das atividades, pois parte-se do princípio



de que são duas disciplinas de conhecimento, que trabalham com informações e operam por meio de questionamentos sistemáticos. Ou seja, levantam questões e, através de um conjunto de procedimentos técnico-metodológicos, científicos e sistematizados, buscam responder a essas questões, produzindo resultados que se viabilizam por meio de processos. Contudo, quando se comparam as duas atividades, com base no critério de finalidade de atuação, em que se distinguem as dimensões básica e aplicada, observa-se uma diferença crucial, pois, enquanto a pesquisa pode atuar nas duas dimensões, a avaliação só atua na dimensão aplicada. Esta diferenciação entre avaliação e pesquisa, em termos de finalidade, tem suas consequências, pois vai servir para fundamentar todas as outras diferenças observadas com base nos outros critérios.

Dentre os critérios de diferenciação, continuando com os argumentos de Bustelo Ruesta (1999), destacamos o segundo, que trata dos propósitos e se articula diretamente à finalidade, definindo as bases de desdobramento dos outros critérios. Avaliação e Pesquisa são disciplinas de conhecimento, portanto, produzem conhecimento, porém, enquanto a Pesquisa tem essa premissa como sua principal finalidade, trabalhando com proposições teóricas, refletindo sobre questões e sistematizando o conhecimento e as informações produzidas, a Avaliação usa o conhecimento para trabalhar seu objeto, tendo como principal propósito buscar informações que possibilitem aperfeiçoá-lo, melhorá-lo. Nesse sentido, pode-se afirmar que a avaliação possui uma dimensão essencialmente prática, voltada para atender a determinadas necessidades e demandas concretas, enquanto a pesquisa tem um propósito mais acadêmico, oferecendo resultados mais amplos. Dessa forma, os resultados da avaliação devem atender a necessidades específicas, imediatas, a uma demanda já identificada, enquanto a investigação não tem essa destinação tão clara e os resultados se transformam num documento produzido para um público mais geral e diverso.

Os oito critérios listados não deixam dúvidas quanto às diferenças existentes entre as duas disciplinas, comprovando, assim, a independência e a autonomia científica dos dois campos, e, ao mesmo tempo, demonstram as razões da intensa cooperação estabelecida. Mas, particularmente, o que é importante ressaltar é a plena cooperação em ambas, com relação à utilização de procedimentos metodológicos, criando assim as condições para dar conta dos seus propósitos.

Outro autor, De Miguel Diaz (2000), vai buscar, na discussão sobre os fundamentos teóricos da avaliação, evidências, critérios/valores e usos/resultados, os elementos para demonstrar as diferenças existentes e a consequente autonomia da avaliação. Enquanto as evidências e usos estão presentes nos dois campos, os critérios/valores são elementos específicos da avaliação, determinantes da caracterização do campo e decisivos na estruturação do processo avaliativo.

Há que ressaltar, contudo, a distinção que se observa na categoria usos. Enquanto, na atividade de pesquisa, a discussão sobre uso dos resultados da investigação não parece constituir-se num desafio, que exija um posicionamento ativo por parte dos pesquisadores, no campo da avaliação, a utilização dos resultados é fonte de grandes controvérsias, destacando-se inclusive linhas de entendimento de que os resultados de processos avaliativos devem atender apenas à necessidade de gestores e decisores da política pública. Entende-se dessa forma, que o uso da avaliação deve ser feito de forma restrita e se destaca, inclusive, a visão instrumental desenvolvida com o propósito de dar curso à relação entre uso e tomada de decisão.

Clara Coutinho, pesquisadora portuguesa do campo da avaliação, políticas e metodologias de pesquisa, esclarece de forma bem objetiva o que é avaliação e em que medida esta se diferencia dos campos de conhecimentos afins:

Em termos muito gerais, o que distingue a avaliação de outras formas de investigação educativa é, como refere Shaw (1999), mais uma questão de finalidade, objectivo ou critério do que de metodologias e métodos propriamente ditos; de facto, avaliação orienta-se sempre para a acção, ou seja: i) É uma modalidade de investigação aplicada, que se destina ao uso por oposição à investigação fundamental ou básica preocupada com fundamentação de teorias ou consolidação de conhecimentos já existentes; ii) Compara o que é com o que deveria ser, ou seja, os resultados obtidos com os objectivos/metascritérios previamente definidos; iii) Visa fundamentar uma tomada de decisões acerca do que se avalia: aprovar, rejeitar, modificar, implementar. (COUTINHO, 2004, p. 2)

Nas considerações de Coutinho (2004), ao destacar a contribuição da produção de informações, com a utilização de diferentes componentes técnicos e metodológicos, nota-se o firme propósito de identificar, como associados à avaliação, a ideia de acção, a utilização dos resultados, a questão dos usos e o julgamento com vistas à tomada de decisão, diferentemente do que se pretende com a atividade de pesquisa, voltada também para produzir informações, mas tendo como propósitos melhorar a base de conhecimentos, aprofundar a compreensão, descrevendo as relações existentes, além de responder aos questionamentos apresentados, dentre outras possibilidades.

Tomando por base as considerações de De Miguel Diaz (2000), ao qualificar os principais elementos da avaliação em termos epistemológicos (a existência de evidências; o estabelecimento dos parâmetros valorativos e o uso dos resultados na tomada de decisão), torna-se mais fácil demonstrar porque avaliação não é pesquisa.

Rigorosamente falando, uma das principais características da atividade de pesquisa diz respeito ao esforço que é feito no sentido de construir suas evidências, quer seja por meio do delineamento do quadro referencial, mas também com a produção de dados e informações. A construção de evidências caracteriza-se por ser uma atividade que está presente, tanto na pesquisa como na avaliação. Pode-se também aventar outro aspecto em comum, que seria o uso das informações oriundas da atividade da pesquisa, subsidiando as decisões de seus usuários. Contudo, é difícil imaginar, na atividade de pesquisa, a possibilidade dos investigadores, com base em critérios estabelecidos, de identificarem os méritos e valores de um dado objeto.

Assim sendo, tem-se que o principal ente a diferenciar pesquisa de avaliação diz respeito à natureza central da atividade avaliativa, que é a capacidade de estabelecer critérios para orientar a determinação do mérito e do valor do objeto avaliado, além de discutir sobre a questão de usos.

Tiana Ferrer (1997), ao fazer algumas considerações sobre as relações entre pesquisa e avaliação, destaca a adoção de três critérios diferenciadores das duas disciplinas: i) a utilização dos resultados; ii) os valores, que orientam as atividades; iii) os propósitos perseguidos em cada uma das atividades. Tomando por base os critérios considerados, foi possível montar o quadro, a seguir, destacando essas diferenças.

Critérios	Avaliação	Investigação
Utilização	Obter resultados que se adequem às características do objeto de estudos, da situação e dos interessados.	Obter resultados com alto grau de generalização.
Valores	Buscar estimar o mérito e valores de uma realidade concreta, objeto avaliado.	Buscar a verdade científica.
Propósitos.	Buscar informar e orientar a tomada de decisões.	Buscar alcançar conclusões demonstráveis e verificáveis.

Quadro 1 – Comparativo ente pesquisa e avaliação com base em alguns critérios.

Fonte: Adaptação do material de Tiana Ferrer (1997).

Apesar das diferenças salientadas, não se pode desconsiderar as possibilidades que identificam também algumas características em comum. Observe-se, por exemplo, que as duas disciplinas produzem informações, com base em metodologias diferenciadas e que as informações produzidas, apesar dos propósitos previamente definidos, podem ser utilizadas em diferentes condições e situações. Em síntese, pode-se observar que não há por que estabelecer restrições quanto às possibilidades de uso, a não ser se houver algum tipo de limitação, definida com base na qualidade da informação.

As dificuldades em conseguir conceituar objetivamente avaliação levam alguns autores, além de confundí-la com pesquisa, associá-la a outras atividades, especificamente a auditoria, monitoramento, análise de política, diagnóstico, dentre outras disciplinas técnico-operativas. Quando essa possibilidade é concreta, trata-se de uma situação em que os elementos de diferenciação, que qualificam a disciplina, sejam provavelmente ignorados.

A segunda questão diz respeito à definição dos limites da disciplina investigação avaliativa, em relação à atividade avaliativa propriamente dita. Observa-se que esta questão está de certa forma relacionada à primeira, a medida que insiste na afirmação de que avaliação seria uma forma de pesquisa. Nesse caso em particular, trata-se de distinguir as diferenças de objeto entre avaliação de programas e investigação avaliativa.

Diferentes autores (BUSTELO RUESTA, 1999; DE MIGUEL DIAZ 2000; TIANA FERRER (1997); VIANA, 2000), dentre outros, demonstram que não se pode confundir investigação avaliativa com avaliação de programas, pois são disciplinas que possuem propósitos, procedimentos metodológicos e objetos diferenciados. Além dessa questão, há outro problema, pois o entendimento sobre a investigação avaliativa também não é claro e comporta diferentes interpretações, o que confunde ainda mais a ideia do campo.

Tejedor (2000, p. 320) afirma de forma direta: “*la investigación evaluativa es un modo de investigación que implica un proceso riguroso, controlado y sistemático de recogida y análisis de información fiable y válida para tomar decisiones sobre un programa educativo*”. Nesse caso, o questionamento a fazer está em identificar a presença do elemento avaliativo na formulação e se este decorre da sinalização quanto à tomada de decisão ou quanto ao fato de se tratar de um programa educacional. A única ponderação clara, colocada no texto, ressalta os cuidados com relação ao trabalho de pesquisa, no que respeita ao levantamento e à análise das informações. Não há nem mesmo

indicações de que se trata de um objeto, resultante de processo avaliativo. Assim sendo, não há por que utilizar a denominação investigação avaliativa.

Segundo De Miguel Diaz (2000, p. 289), quando se apresenta a disciplina investigação avaliativa, está se utilizando dos procedimentos e técnicas da pesquisa social para trabalhar com um objeto, que é o programa social e os seus resultados:

“Desde nuestro punto de vista, la investigación evaluativa (evaluation research) constituye la aplicación de los principios y procedimientos de la investigación social para comprobar sistemáticamente la eficacia de un programa de intervención social. Cuando hablamos de evaluación de programas, (program evaluation) aludimos al conjunto de principios, estrategias y procesos que fundamentan la evaluación de toda acción o conjunto de acciones desarrolladas de forma sistemática em un determinado contexto con el fin de tomar las decisiones pertinentes que contribuyan a mejorar las estrategias de intervención social (DE MIGUEL DIAZ, 2000, p.289).

No entendimento de De Miguel Diaz (2000), assim como de outros autores, o objetivo da investigação avaliativa é o próprio programa de intervenção social e seus resultados; trata-se de analisá-los, verificando a eficiência e a eficácia do programa, dentre outros propósitos. O que é importante distinguir é o aparato metodológico utilizado, que seja fundamentado na metodologia de pesquisa ou na metodologia avaliativa.

Nesse sentido, o campo da pesquisa avaliativa e seu conceito distinguem-se da avaliação do programa, apesar dos dois trabalharem com o mesmo objeto de ação, o programa social, o programa de intervenção, só que utilizando metodologias diferenciadas, pois buscam resultados com propósitos distintos. No caso da pesquisa, a intenção é conhecer os resultados para avaliar sua qualidade, na avaliação, busca-se conhecer para identificar os valores e méritos do programa, buscando aperfeiçoá-lo.

Nessa visão de De Miguel Diaz (2000), as duas disciplinas atuam no mesmo campo, resultados da política, tendo propósitos diferenciados, a pesquisa busca conhecer, descrever, analisar e explicar os resultados, enquanto que a avaliação, também com base nos resultados, busca identificar o mérito e o valor do programa, para decidir sobre o que fazer.

Há, contudo, outros autores que salientam, na caracterização da disciplina investigação avaliativa, a necessidade de ter, como objeto, resultados do processo avaliativo. Esse é o entendimento de Bustelo Ruesta (1999), quando identifica que o objeto deve ser oriundo do processo avaliativo, quer seja o produto final, seus resultados ou até mesmo uma determinada etapa desse processo. Trabalha-se o objeto avaliado, os resultados do processo avaliativo, utilizando os procedimentos e técnicas de pesquisa. O objetivo perseguido é conhecer, analisar, descrever e explicar os resultados do processo avaliativo. Nesse sentido, conforme coloca objetivamente Bustelo Ruesta (1999, p. 1), torna-se claro, o que se entende como *investigação avaliativa*, “a la investigación cuyo objeto de estudio son los procesos de evaluación”.

O conceito firmado por Bustelo Ruesta (1999) sinaliza, claramente, que o objeto da investigação avaliativa nasce a partir da existência do processo avaliativo e de resultados, evidenciando que essa diferenciação, com relação à avaliação de programas, decorre não só da dimensão tempo, mas também porque são utilizados procedimentos e

técnicas de pesquisa. Ou seja, são duas disciplinas diferentes, que trabalham com objetos distintos, possuem objetivos diferentes e utilizam procedimentos técnico-metodológicos distintos.

Nesse sentido, segundo considerações deste autor, a denominação “investigação avaliativa” deveria ser aplicada somente àqueles casos em que o objeto de estudos fosse a avaliação e/ou seus resultados, e o investigador utilizasse os procedimentos e técnicas de pesquisa para conhecer, descrever, analisar e explicar comportamentos observados. Importa salientar, contudo, que meta-avaliação não integra o objeto deste estudo, pois se trata de uma avaliação da avaliação, sendo, em essência, uma avaliação.

Mesmo fazendo tais ponderações, Bustelo Ruesta (1999) alerta com relação à denominação do campo, ressaltando que, para ser mais preciso, o correto seria, em vez de denominá-lo como *investigación evaluativa*, identificá-lo como “*investigación sobre evaluación*”, ou seja, destacando que se trata de estudos realizados sobre o objeto da avaliação, quer seja em termos dos elementos do processo avaliativo-resultados, etapas do processo, ou mesmo com relação a aspectos teóricos do objeto.

É preciso fazer uma distinção quanto ao uso dessa terminologia e seus significados, pois, em nenhum momento esta metodologia de trabalho substitui a avaliação *per se*. Trata-se de uma investigação da atividade de pesquisa que possui, como objeto de ação, objetos avaliativos, ou seja, trabalhar resultados de processos avaliativos, analisar e discutir metodologias de avaliação, comparar modelos avaliativos, discutir o perfil de avaliadores etc. Não há indícios de adoção da metodologia avaliativa em processos dessa natureza. Também não se devem confundir tais procedimentos com a realização de meta-avaliação, ou seja, avaliação da avaliação.

Concordando com as questões apresentadas por Bustelo Ruesta (1999), que distingue investigação avaliativa de avaliação de programas, ainda há, contudo, um aspecto a questionar: como denominar a realização de estudos investigativos voltados para analisar resultados de programas sociais, o que foi identificado como “investigação avaliativa”, por parte de De Miguel Diaz (2000), parágrafos acima. Trata-se, na verdade, de uma investigação que analisa os resultados de um dado programa social, utilizando o instrumental técnico da pesquisa? Como pensar numa denominação mais adequada: análise de programas ou investigação de programas? Talvez investigação de programas, fosse o título mais adequado<sup>20</sup>.

Há, por fim, a terceira questão, sobre os efeitos da controvérsia entre as abordagens qualitativa e quantitativa, ocorrida nos anos de 1960 e 70, e suas implicações sobre o campo da avaliação, provavelmente estendendo para esse campo o entendimento de que, só se poderia avaliar com qualidade e competência, se os avaliadores trabalhassem com modelos experimentais e quase-experimentais. No entender dos formuladores dessa corrente, utilizar procedimentos de natureza qualitativa só tendia a provocar perdas no conceito da avaliação, enquanto atividade técnico-científica. Provavelmente esse tipo de visão contribuiu, e muito, para alimentar a crise vivenciada pela avaliação naquele período.

---

<sup>20</sup> A tese de doutorado, consultada no decorrer deste trabalho, (ver CAVALCANTI, 2007), discute as relações e diferenças entre avaliação e análise da política.

Alguns autores já trabalhados (BUSTELO RUESTA 1999; CONTANDRIOPOULOS 2006; COUTINHO 2004; DE MIGUEL DIAZ 2000; MARTINEZ MEDIANO 1998; TIANA FERRER 1997; WHORTHEN, SANDERS e FITZPATRICK 2004) afirmam, com certa propriedade, que a crise dos paradigmas, centrada no campo da investigação científica, foi transportada para o campo da avaliação, de forma gratuita, pelo simples fato da atividade usar, de forma intensiva, os recursos da metodologia científica como elemento de alimentação do processo avaliativo. Ora, conforme o entendimento de De Miguel Diaz (2000), não cabe simplesmente transportar os problemas teóricos do campo da investigação para o campo da avaliação, porque essa disciplina possui outros requisitos teóricos que a fundamentam e a diferenciam.

Nesse sentido, é preciso repensar os problemas vivenciados pela avaliação, trabalhando com outros elementos. Creio que, em função dessas considerações, não se justificaria discutir as dificuldades existentes entre avaliação qualitativa e avaliação quantitativa, pois tais embates são decorrentes dos problemas em pesquisa e não do campo da avaliação.

Usar os recursos de uma abordagem em contraposição a outra, não parece ser uma iniciativa salutar para o campo da avaliação. Adotam-se os procedimentos metodológicos para produzir as informações necessárias à realização do ato avaliativo, conforme a natureza do objeto avaliado e das questões levantadas. Pode-se inclusive utilizar procedimentos relacionados a ambas as abordagens, o que vem se caracterizando como uma crescente iniciativa do trabalho de investigação científica no campo da avaliação, que é a adoção da triangulação de métodos (ver as considerações em MINAYO, 2002, 2005).

Para concluir esta discussão sobre as relações entre avaliação e pesquisa, é necessário, também, enfrentá-la, ressaltando as perspectivas da mútua cooperação. Ou seja, minimizando a ideia, ainda presente em vários segmentos, de que a avaliação seria uma disciplina que teria como uma de suas características a dependência do campo da pesquisa, contrapõe-se outra visão, em que se ressalta a intensa cooperação entre os dois campos. Assim, ao mesmo tempo em que se reconhecem as contribuições do campo da pesquisa para a avaliação, visualizam-se as contribuições da avaliação para o campo da pesquisa. Tome-se como exemplo a formulação de duas disciplinas integradas pelos dois campos e de como essa contribuição se traduz em algo bastante positivo.

Há o caso da disciplina Investigação Avaliativa, que utiliza os métodos de pesquisa para trabalhar com objetos de estudos oriundos de processos avaliativos. Em diversos momentos ressaltou-se a importância dessa disciplina, para se avançar no campo da avaliação, conhecendo melhor seus processos, identificando melhores estratégias para estimular o uso dos resultados, identificando as consequências de seu uso, entendendo melhor as relações entre avaliadores e decisores, discutindo o papel dos critérios na valoração do objeto etc.

Dessa mesma forma, podemos também visualizar como a avaliação pode contribuir com o campo da investigação científica, discutindo como os procedimentos técnicos e metodológicos da avaliação podem ser utilizados na identificação dos méritos e valores dos resultados oriundos de processos de pesquisa. Falamos da disciplina Avaliação de Processos Científicos, Avaliação da Produção Científica ou Avaliação de Trabalho Acadêmico, em que o instrumental metodológico da avaliação pode ser utilizado como

meio orientador para nos ajudar a discutir a qualidade e o uso dos resultados de processos de pesquisa. Pelo menos na área de saúde, a discussão sobre a qualidade e o uso de resultados de pesquisa constitui um dos grandes desafios, já enfrentados pelas comunidades científicas (ver SOUZA e CONTRADIOPOULOS, 2004).

Obviamente que, em uma ou outra situação, o foco da discussão não poderia ser orientado para o confronto da abordagem qualitativa versus a quantitativa, pois tal iniciativa provavelmente fragilizaria as possibilidades de contribuições mais ricas. Talvez fosse mais prudente imaginar as possibilidades de intensa cooperação entre elas.

Pensar nas duas direções, como a avaliação precisa dos recursos da pesquisa, mas também como a pesquisa precisa dos recursos da avaliação, talvez seja o caminho mais saudável e com forte efeito sobre o campo da avaliação.

#### **2.1.4. Concluindo: o avaliador e os desafios do campo da avaliação**

Ao encerrar essas considerações sobre a disciplina avaliação, temos uma ideia mais clara sobre o tamanho dos desafios que giram em torno desse campo de conhecimento, tanto de natureza teórica, quanto relacionados à operacionalização dos processos avaliativos. Contudo, há um imenso potencial nessa disciplina a serviço do ser humano, pois há uma figura chave no enfrentamento desses desafios, que é o avaliador.

A reflexão sobre os critérios apresentados por Bustelo Ruesta (2000) sobre as diferenças entre avaliação e pesquisa, no que diz respeito ao agente, nos ajuda a aquilatar os diferentes significados entre avaliadores e investigadores, e as relações entre o avaliador e seu objeto de trabalho.

As responsabilidades do avaliador com relação ao seu campo de trabalho são tão evidentes, que estão presentes, inclusive, nos fundamentos teóricos do próprio campo. Isso exige um profissional que possua qualidades e atributos técnico-científicos, ou seja, um profissional de primeira grandeza. Há inclusive, uma atenção toda especial, manifestada por diferentes autores, que investem na discussão sobre o perfil, requisitos e qualidades desse profissional, FELICIANO 2005; STUFFLEBEAM e SHINKFIELD 1987; VIANNA 2000; WORTHEN, SANDERS e FITZPATRICK 2004, dentre outros, alertando-nos sobre a grandeza dessa atividade que exige profissionais de qualidade superior.

Tratando-se de um campo de conhecimento de natureza transdisciplinar, conforme expressão cunhada por Scriven e lembrada por Martinez Mediano (1998), tem, como principal propósito, servir a diferentes campos de conhecimento. Nesse sentido, importa fazermos algumas considerações sobre o papel e as responsabilidades do avaliador, como profissional do campo, no exercício de diferentes funções e atividades.

O exercício profissional exige a articulação e a cooperação com outras áreas profissionais, decisivas no planejamento, na operacionalização dos processos avaliativos, e na utilização dos resultados da avaliação, o que constitui o principal meio de valorização e fortalecimento do campo. Exige-se, assim, que o avaliador tenha plena consciência de suas responsabilidades e que esteja à altura dos desafios que lhe são colocados. Essas exigências com relação ao avaliador não dizem respeito apenas à questão da competência; trata-se também de um profissional que trabalha em um campo

com características diferenciadas, interferindo sobre a realidade de outros campos, e que precisa ser capaz de responder a toda uma série de questionamentos e dúvidas que surgem com relação aos resultados do processo avaliativo e suas recomendações.

Nesse sentido, os problemas da formação profissional, a questão da ética e da autonomia profissional, a postura do avaliador e seus desdobramentos em termos do fortalecimento do campo e do reconhecimento político-social constituem-se em desafios de gigantes. Mas a avaliação por si só não se basta; é preciso entendê-la numa perspectiva transdisciplinar, o que implica atenção devida na lida com outros campos de conhecimento. São questões importantes, na perspectiva do avaliador, e são também relevantes do ponto de vista da sociedade.

Contudo, ao fazermos essas considerações, ressaltando a missão política da avaliação e a realidade do País, somos forçados a reconhecer que ainda estamos muito longe de dar conta desses desafios. Há poucos profissionais dedicados a esse campo no Brasil e, além de enfrentarmos uma série de desafios, em termos de formação e atuação, alguns são de difícil superação.

Quando visualizamos as experiências referentes à atividade de avaliação no Brasil e as comparamos aos EUA, Canadá e até mesmo a Europa, é que tomamos consciência do quanto precisamos evoluir e o esforço que precisamos fazer para tornar essa atividade algo mais presente, mais integrado à vida do País.

No trabalho de Worthem, Sanders e Fitzpatrick (2004), particularmente os capítulos II e III são utilizados para descrever as origens e a evolução da moderna avaliação de programas, principalmente na América do Norte. No segundo capítulo, há um breve histórico da atividade, até meados dos anos sessenta do século passado, enquanto o terceiro capítulo se dedica a demonstrar porque e como a avaliação se tornou algo decisivo e importante para a sociedade americana. Neste capítulo, dentre outros aspectos, relata-se uma série de iniciativas relacionadas à formação e ao desenvolvimento profissional, a criação de espaços de trabalho e a crescente demanda por avaliadores, inclusive certificados, além dos cuidados no sentido de estabelecer padrões e critérios de qualidade a serem observados no exercício da atividade.

Em outros países, apresenta-se um quadro que, apesar de não ser tão evoluído, ainda se diferencia bastante do que acontece no Brasil. Fernandez-Ramirez (2009) descreve, de forma bastante objetiva, a realidade da Espanha com relação à institucionalização da avaliação. Fala-se muito da importância, reconhece-se o papel desse instrumental, há todo um sistema regulado no País, atuando em diferentes áreas, porém há uma realidade bastante adversa em termos da disponibilidade qualitativa e quantitativa de avaliadores em condições de operar processos avaliativos, além de muitas resistências ao trabalho do avaliador.

Diferentemente do que se aconteceu na Europa, Canadá, Austrália e Estados Unidos, nas últimas décadas, o Brasil ainda engatinha no que diz respeito ao uso da avaliação como um instrumento de gestão ou até mesmo como uma ferramenta a serviço do desenvolvimento da sociedade. O uso da avaliação por parte do Estado tem sido mais presente no campo da avaliação de programas educacionais e em algumas políticas sociais, mas não há políticas avaliativas formuladas em sentido amplo, extensivamente,



utilizando os resultados da avaliação para regular a ação do governo, como regras sinalizadoras da ação pública, presentes nas diferentes esferas institucionais.

Há inclusive em algumas esferas do aparelho de Estado que, além de pouco utilizar o instrumental avaliativo, em determinadas circunstâncias, confunde auditoria e pesquisa com avaliação, contribuindo ainda mais para ampliar as dificuldades de trabalho na disciplina. Se na esfera federal a situação se coloca nesse nível, nos Estados e municípios é mais crítica ainda. O mesmo pode-se afirmar em relação aos outros poderes.

As dificuldades existentes relacionadas ao uso da avaliação e de seus resultados, de forma disseminada no País, decorrem de vários aspectos, dentre os quais se destacam:

- o Estado brasileiro não usa de forma intensa a avaliação como instrumento de gestão em função de resistências por parte de dirigentes públicos e burocratas, a medida que visualizam a avaliação como um instrumento de controle e regulação;
- ainda não conseguimos disseminar, no País, uma cultura que demonstre as possibilidades de uso da avaliação;
- apesar da força do conceito no aspecto intuitivo, trabalhar técnico-cientificamente com avaliação no Brasil tem sido bastante difícil, principalmente em função da limitada disponibilidade de recursos humanos, além de ser prática muito restrita;
- a sociedade brasileira ainda não desenvolveu uma cultura de monitoramento da ação do Estado e, conseqüentemente, não percebe o papel da avaliação como instrumento a serviço da sociedade;
- parte expressiva da sociedade não visualiza a avaliação como um instrumento relevante;
- alguns cursos de graduação e de pós-graduação no País oferecem, regularmente, disciplinas com conteúdo total e/ou parcial em avaliação. Contudo, essa oferta, em geral, está voltada para atender a requisitos curriculares, o que termina por restringir as possibilidades de exploração dos aspectos teóricos e a diversidade dos conteúdos avaliativos, não contribuindo para despertar o interesse pelo campo;
- apesar da presença de disciplinas nestes cursos, o País não possui uma tradição em formar e certificar avaliadores profissionais. São raros os cursos de formação de avaliadores. Quando oferecidos, são de especialização, com carga horária de até 380 horas. Inexistem processos de certificação e agências reguladoras de avaliação no País.
- no geral, os avaliadores, que despontam internamente ou são formados no exterior, são geralmente oriundos de grupos de pesquisa existentes no ambiente acadêmico ou são profissionais de outras áreas que, casualmente, descobrem o campo da avaliação, apesar de não possuírem uma formação específica. Assim sendo, convivemos com uma limitada oferta de profissionais qualificados, o que dificulta o fortalecimento do campo e a internalização da cultura de avaliação na sociedade;
- mesmo com a oferta de disciplinas de conteúdo avaliativo, oferecidas no ensino superior, ainda se observa certa dificuldade para que as pessoas compreendam claramente o que significa avaliação, inclusive no ambiente acadêmico;
- apesar da realização de alguns eventos regulares, publica-se pouco sobre avaliação no País. Além disso, a divulgação de processos avaliativos, seus resultados e usos, é muito limitada e sua circulação, mesmo em ambiente acadêmico, é muito restrita, dificultando assim a possibilidade de que a sociedade tome conhecimento sobre o que tem sido feito e sobre sua utilização;

- até se entendem as razões dos resultados serem tão pouco divulgados e até mesmo tão pouco discutidos, contudo os avaliadores deveriam ter consciência de que tal situação tem implicações muito sérias no desenvolvimento do campo da avaliação e na formação de quadros;
- apesar de se identificar um número significativo de organizações que atuam em avaliação no País, geralmente vinculadas ao ambiente acadêmico, essa atuação é focada em áreas especializadas, o que também dificulta uma visualização mais ampla, por parte da sociedade, sobre o potencial do campo avaliativo.
- o campo da avaliação tem grande potencial de expansão em diferentes áreas do conhecimento humano. Contudo, observa-se certa hegemonia em determinadas atividades e/ou disciplinas, principalmente políticas e programas, aprendizagem e competências, institucional, ou até mesmo em termos de campos de conhecimento, educacional, saúde, social, etc., que parecem transformar a avaliação em instrumentos de áreas específicas. Há inclusive algumas atividades, em determinadas áreas, que experimentam processos de análise muito próximos de procedimentos avaliativos, mas não são assim visualizados devido a determinadas barreiras.

Finalizando essas considerações, podemos destacar alguns problemas. Um desses problemas diz respeito à questão da teoria em avaliação, dada a dificuldade em se reconhecer e aceitar a existência de um corpo teórico próprio, que lhe garanta uma existência plena em termos de campo de conhecimento científico. Tal visão é fonte de intensas controvérsias. Uma série de autores questionam a cientificidade da avaliação e alguns, inclusive, opinam quanto à inexistência desse corpo teórico e até mesmo alguns outros afirmam que não é necessária uma teoria para produzir avaliações de qualidade.

Sendo uma disciplina essencialmente prática, na opinião de alguns, inexistiria uma teoria geral da avaliação e todo procedimento e a instrumentalização teórica utilizada seriam oriundos de outros campos de conhecimento (ciências sociais, política, educação, economia etc.), que seriam apropriados pela avaliação no propósito de poder operar seus campos específicos: avaliação de programas, avaliação de desempenho, avaliação de produto etc.

O que queremos dizer com tudo isso, dadas as limitações do ponto de vista da fundamentação teórica, é que, apesar da importância reconhecida da atividade avaliativa, evoluímos muito pouco no Brasil, o que justificaria, de certa forma, toda a série de limitações vivenciadas.

Por outro lado, também não há consenso com relação aos significados da avaliação, seja na academia ou no ambiente técnico-governamental. Convivermos com opiniões tão díspares em relação ao conceito de avaliação, pois, ao mesmo tempo em que possui um lado positivo, em decorrência da popularização do conceito no âmbito da sociedade, passando a exercer um significado todo especial e de grande valia para a população, por outro lado, constitui-se também em uma fonte de grandes distorções, a medida que se denomina como avaliação uma série de atividades que não preenchem os requisitos técnico-metodológicos típicos da atividade avaliativa.

Essa confusão presente em função de diferentes visões sobre a atividade, sejam decorrentes da dimensão de senso comum ou da dimensão científica, reflete certa dificuldade, também presente em diferentes esferas da vida social, inclusive no campo

acadêmico, e constitui um dos grandes desafios enfrentados pelos avaliadores no propósito de conseguir deixar claro o que é avaliação, distinguindo daquilo que “parece, mas não é”.

Muito do que se produz em termos de informações voltadas para subsidiar processos decisórios, identificados, às vezes, como se fossem produtos avaliativos, são, na verdade, produtos típicos de outras atividades, especificamente resultados de pesquisas realizadas, monitoramentos, auditorias, diagnósticos etc. Quando se dissecam os procedimentos metodológicos adotados na estruturação dessas atividades, percebe-se que não há nenhuma identificação<sup>21</sup> com o que poderíamos denominar de processo avaliativo, e é exatamente em função da riqueza e dos elementos presentes na estruturação desse processo que reside sua riqueza diferenciadora e a força da avaliação como um instrumento a serviço do fortalecimento e do desenvolvimento da sociedade.

Nesse sentido, trabalhar os significados do que seja o processo avaliativo, identificando quais são os elementos que o compõe e de como se estruturam, produzindo informações de qualidade diferenciada, voltadas para subsidiar a tomada de decisão, constitui um dos grandes desafios enfrentados contemporaneamente pelos avaliadores para firmarem a importância da avaliação.

A questão central diz respeito ao significado de informações de qualidade diferenciada e de suas possibilidades de uso, a medida que permitem a tomada de decisão por parte de usuários que se utilizam dos resultados de processos avaliativos e que, conseqüentemente, distinguem o campo da avaliação em relação a outras atividades, demarcando claramente seus limites, propósitos e conseqüências.

Nessa perspectiva, pensar o processo avaliativo não pode apenas se concentrar nos elementos da dimensão prática; é preciso fundamentá-los a partir da dimensão teórica e de outros campos de conhecimento que nos oferecem conceitos e elementos de análise de importância capital para estruturar o processo.

Acredita-se, assim, que as informações produzidas por processos avaliativos estruturados com base nos parâmetros metodológicos da avaliação são informações que possuem certa qualidade diferenciadora e que essa condição permite ao usuário da informação uma tomada de decisão mais conseqüente, produzindo resultados mais efetivos.

Dadas essas referências, coloca-se então a discussão sobre a questão de usos dos resultados de processos avaliativos e as responsabilidades do avaliador, como um dos principais desafios a serem enfrentados, consciente de que suas responsabilidades não terminam com a realização do ato avaliativo, mas se estendem até o instante em que este possa averiguar quais foram as conseqüências do uso dos resultados do processo avaliativo. Na percepção desses resultados, visualiza-se o efetivo papel da avaliação como um instrumento de ação política e social.

---

<sup>21</sup> Observa-se, às vezes, que determinados trabalhos usam a palavra avaliação no título e no conteúdo, de forma imprecisa, imaginando talvez que essa iniciativa possa conferir-lhe uma dimensão de qualidade superior àquela que efetivamente possui. Quando se busca, no interior do trabalho, a presença dos elementos da metodologia avaliativa, estes não são encontrados.

Apesar da importância crescente que a atividade avaliativa vem assumindo nas últimas décadas, com maior destaque no espaço público governamental, inclusive em termos acadêmicos, mas também no campo privado, principalmente através de organizações de cunho social (ONG's), pode-se afirmar, com toda segurança, que trabalhar no campo de avaliação não é uma tarefa fácil.

Em se tratando de um campo científico ainda em desenvolvimento, que possui uma base teórica pouco estruturada, a avaliação enfrenta desafios significativos, quer em decorrência de problemas teórico-metodológicos, quer em decorrência da baixa utilização de seus resultados. Além do mais, o campo da avaliação enfrenta sérias dificuldades quando é confundido com a atividade de pesquisa e sofre em função da sua excessiva vinculação ao campo da educação. Em geral, apesar do diversificado potencial de funcionalidade já demonstrado e mesmo do seu exercício efetivo, para parcelas significativas da sociedade, ainda assim a avaliação é vista apenas como uma disciplina do campo educativo.

Além do mais, por se tratar de um campo que praticamente não tem dono, apesar de dispor de condições para atender a todas as esferas profissionais e de conhecimento, ressentem-se da falta de formação e credenciamento de profissionais de qualidade. Essa situação, de certa forma, até explica parte das dificuldades de expansão, de forma mais acentuada, da atividade avaliativa no País, e também serve para justificar porque tantos trabalhos, que se autointitulam avaliativos, não conseguem atender aos requisitos mínimos do ponto de vista técnico-metodológico.

Pode-se afirmar, da mesma forma, que não existem programas regulares de formação de pesquisadores, condicionante que não impede a produção significativa de pesquisas no País e a construção de meios para sua divulgação. Apesar das diferenças da avaliação em relação a esse campo, nosso desafio se amplifica dada a existência de um número limitado de profissionais atuando regularmente e, em sua maioria, no campo educacional. Salvo algumas experiências presentes no espaço acadêmico, principalmente na pós-graduação, no sul e sudeste do País, com periódicos e grupos de pesquisa já formados, há pouca presença atuante a ser destacada em outros campos, inclusive na esfera governamental, e até mesmo em serviços de consultoria particular.

Somadas a essa situação, ainda enfrentamos algumas dificuldades, a medida que profissionais do campo ainda se debatem numa teia de preconceitos com relação ao uso de informações de outras áreas, em procedimentos técnicos de abordagens diferenciadas. Resistindo a inovações, na utilização de critérios e indicadores diferenciados, estes profissionais terminam por reforçar o leque de problemas enfrentados pelo campo.

Há, por fim, dois grandes problemas enfrentados pelo campo e que merecem ser destacados, a medida que contribuem decisivamente para manter essa situação: i) a questão da divulgação; e ii) a hegemonia da visão instrumental de uso da avaliação.

Os resultados de processos avaliativos são muito pouco divulgados. Acredita-se que essa postura reflete uma qualidade diferenciada da disciplina, em relação a outras atividades, principalmente a ideia de que a informação avaliativa deve ser destinada exclusivamente àqueles que irão utilizá-la na tomada de decisão. Sendo de uso restrito, viabiliza-se assim o diferencial da informação avaliativa.

Contudo, se a informação avaliativa não é divulgada, como avaliar sua importância e qualidade? Como disseminar na sociedade, que a atividade avaliativa, constitui algo realmente importante? Como demonstrar o papel relevante desempenhado pela avaliação? Além do mais, diferentes segmentos da sociedade, interessados em ter acesso a informações de natureza avaliativa, são excluídos.

A não divulgação tem uma relação muito estreita com a visão instrumental de uso da avaliação, voltada para viabilizar usos de forma restrita. Mas a não divulgação limita também a materialização de outras possibilidades de uso, dificultando assim a concretização de alternativas e papéis que podem ser desempenhados pela disciplina, como veiculadora de informações de qualidade, ajudando a entender melhor a realidade, na prestação de contas<sup>22</sup>, dentre outras iniciativas<sup>23</sup>.

Refletindo sobre essas perspectivas, novas linhas de abordagem, no campo da avaliação de políticas públicas, em particular, centradas na questão da influência e decorrentes da realização de processos avaliativos e/ou divulgação dos resultados, vêm atraindo o interesse dos estudiosos desse campo. Nas próximas subseções estaremos discutindo essas possibilidades.

## 2.2.POLÍTICAS PÚBLICAS: DECISÃO E AÇÃO ARTICULADAS

As duas expressões presentes no título dessa subseção nos ajudam a estabelecer, de forma mais objetiva, os significados do que seja política pública: decisão e ação. Decisão, simbolizando o ato de fazer escolhas, tomando por base as diferentes alternativas visualizadas; ação, implicando a operacionalização das decisões tomadas, movimentando-se no sentido de alcançar determinados propósitos, dando sentido ao ato político.

Essas duas expressões, fundamentadas num conjunto de critérios previamente estabelecidos, possuem tal importância que até mesmo a sua negação, a não decisão, a não ação também refletem posturas com significados políticos. HEIDEMANN (2009, p. 30), comentando sobre Dye, pensador do campo da política destaca sua afirmação “a política pública é tudo que os governos decidem fazer ou deixar de fazer”.

Nesta discussão, interessa-nos, em particular, entender como nasceu o campo da política pública e em que essa disciplina floresceu, sua natureza, especialmente suas ligações e vínculos com a política, a gestão, a economia e a sociologia, a fundamentação do campo de ação, a problemática e a evolução, buscando assim identificar em que condições a política pública se estruturou e foram construídas as relações com a avaliação, originando o campo disciplinar.

### 2.2.1. **Origens e evolução do campo da política pública: algumas considerações**

---

<sup>22</sup> Essa realidade tem sido em parte quebrada através das iniciativas de divulgação dos resultados das avaliações em larga escala realizadas no País no campo da Educação. Destacam-se também as iniciativas em torno do Movimento de Responsabilização da Educação, que usa a questão da divulgação como um de seus principais instrumentos.

<sup>23</sup> Essas e outras questões serão trabalhadas com mais afinco, no próximo capítulo.

Ao pensar em termos do conceito de política pública, alguns questionamentos se colocam inicialmente. O que é uma política pública? Quais são as principais características desse campo e suas relações com outras áreas de conhecimento? Em que condições nasceu e como evoluiu? Como são formuladas as políticas públicas? Quais são os elementos intervenientes e suas principais características? O que define sua qualidade? Como a sociedade e as instituições participam na formulação de políticas públicas? Como se caracteriza o processo de desenvolvimento de uma política, e o que a alimenta, tornando-a uma ação efetiva? E, por fim, como avaliação e política se interconectam? Estas e outras questões são chaves para discutirmos e compreendermos os significados da avaliação de políticas e programas e suas possibilidades.

Relatos oriundos de diferentes fontes (AGUILAR VILANUEVA 2007a; BAÑON MARTINEZ 2003; HEIDEMANN 2009; PARSONS 2007, dentre outros), mostram que iniciativas governamentais voltadas para enfrentar problemas sociais, principalmente no último quartel do século XIX, nos EUA, Inglaterra, França e Alemanha, apresentam características muito semelhantes ao que poderíamos identificar como ações de políticas públicas. Tais iniciativas refletiam certa pressão de segmentos da sociedade, assustados com as dimensões e problemas decorrentes da crise econômico-social vivenciada na época, fruto da expansão do capitalismo. Contudo, essas ações, apesar da presença governamental, não são ainda identificadas como políticas públicas.

Algumas dessas iniciativas tornam-se permanentes, sendo discutidas e aprovadas pelo poder Legislativo, inclusive por meio de leis específicas, envolvendo servidores públicos, voluntários e grandes volumes de recursos. Ainda assim, não são reconhecidas como políticas públicas. Não há, por parte do Estado, a consciência e a responsabilidade política quanto a sua capacidade de intervenção na sociedade, no firme propósito de corrigir desvios e/ou direcionar a sociedade (ver HEIDEMANN, 2009).

Nas primeiras décadas do século XX, essa situação pouco se modificou, apesar dos efeitos provocados pela Iª Grande Guerra (1914-1918). Foi somente a partir da Grande Depressão, em decorrência da crise econômica política e social dos anos 30, envolvendo a sociedade como um todo, é que a ideia de Estado e sua atuação enquanto governo passou a tomar uma postura mais proativa, interferindo nas regras de funcionamento da economia e da política, de forma mais direta, inspirando-se nos fundamentos do keynesianismo. (AGUILAR VILANUEVA 2007a; PARSONS 2007, dentre outros). Dadas as dimensões da crise, os governos perceberam a necessidade de definir formas de atuação na sociedade, visando combater os problemas mais críticos, econômico-sociais e políticos e, ao mesmo tempo, promover e estimular a reação da economia.

Progressivamente, essas novas regras de atuação foram assumindo o formato de políticas de natureza pública, pois se destinavam a todos, sem distinção; buscando a sociedade como um todo, sem privilégios. Por detrás dessas iniciativas, existe toda uma nova forma de ver o mundo, não só do ponto de vista político, mas também no campo científico. Essas mudanças que, num primeiro momento, refletem percepções diferenciadas com relação ao campo econômico, logo se estendem a outras áreas de conhecimento, inclusive no que respeita à atuação dos governos, seus papéis e responsabilidades, criando-se assim as condições para o nascimento de um novo campo de conhecimento, voltado para orientar e dirigir a decisão e a ação pública.

Entretanto, foi somente a partir dos anos 50, com o advento do Estado de Bem-Estar, que a ação público-governamental assume uma postura mais clara e direta e se pode, a partir desse momento, pensar na ação pública enquanto política pública. Nesse sentido, ver as interessantes considerações sobre o Estado de Bem-Estar Social, em DRAIBE (2007).

Trata-se de um período extremamente rico, em termos de transformações na organização social e política, principalmente nos países do Hemisfério Norte. O pós-guerra, além de evidenciar uma série de transformações e inovações envolvendo o conhecimento científico e seu uso na prática, também indicou uma série de carências e necessidades dos seres humanos, ensejando, assim, as condições em que se cobrava uma mudança de postura do Estado, no sentido de que assumisse novos papéis.

Diante desse cenário, segundo AGUILAR VILLANUEVA (2007a), Harold D. Lasswell, publica, em 1951, o livro *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, editado em conjunto com Daniel Lerner<sup>24</sup>, tendo como artigo de abertura *The Policy Orientation*, texto que apresenta, de forma preliminar, os fundamentos do programa de investigação em políticas públicas. Lasswell, cientista político americano, inicialmente interessado no campo da comunicação, atuou junto ao governo dos EUA nos anos trinta e quarenta do século passado, discutindo o papel dos meios de comunicação e sua influência sobre a sociedade. Durante o esforço de guerra, nos anos de 1940, integrava um grupo de estudiosos interessados em utilizar o conhecimento científico na solução de problemas concretos relacionados ao conflito (ver AGUILAR VILLANUEVA, 2007a).

Segundo diferentes autores (ver AGUILAR VILLANUEVA 2007a; PARSONS 2007, dentre outros), Lasswell, em função de suas contribuições, pode ser considerado um dos fundadores da disciplina Políticas Públicas. No livro I, da *Antologia de Políticas Públicas, El Estudio de las Políticas Públicas*, editado por Aguilar Villanueva (2007a), há uma interessante discussão sobre essas contribuições, destacando-se a publicação dos dois textos clássicos produzidos por Lasswell, em 1951 e 1971, sobre os fundamentos do campo da disciplina *Policy Sciences*.

Souza (2007, p. 67), comentando sobre os fundadores da Política Pública, ao identificar Lasswell nesse papel, resgata contribuições anteriores<sup>25</sup> deste autor, inclusive destacando a formulação da expressão “*policy analysis*”, análise de política pública, que, posteriormente, nomeou uma das principais disciplinas do campo.

Lasswell, impressionado com as transformações que o mundo vivencia no pós-guerra, atento às necessidades de sistematizar os conhecimentos de diferentes campos de conhecimento na estruturação de uma disciplina de natureza mais prática, que possibilitasse usar os recursos de forma mais racional, tomando as decisões mais adequadas, propõe que a ação do Estado se oriente por essa nova disciplina, que ele denomina de *Policy Sciences*, entendendo-a, em linhas gerais, como “Ciências de Política”. Trata-se da formulação de uma multidisciplinaridade.

<sup>24</sup> Publicado pela Stanford University Press, 1951, Stanford, California, USA.

<sup>25</sup> Ver a publicação de 1936, pela Meridian Books, Cleveland/USA, intitulada: “Politics: who gets what, when, how”, em português: “Política: quem obtém o quê, quando e como”.

Segundo Lasswell (2007), a disciplina proposta fundamenta-se em duas vertentes, em que se destacam:

Esta orientación tiene una doble dimensión: por una parte se interesa en el proceso de la política y por otra en la necesidades de inteligencia de este proceso. La tarea de la primera busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La tarea de la segunda busca mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponibles para los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología. (LASSWELL, 2007, p. 80).

Distingue-se, assim, a ciência das políticas, como a disciplina que busca explicar como se concretizam os processos de elaboração e de execução das políticas, o levantamento de dados e de informações decorrentes da ação e as análises respectivas. Ou seja, trabalham-se, assim, as condições em que se fundamenta e se distingue o conhecimento do processo e o conhecimento no processo. Trata-se, então, de uma disciplina voltada para estudar as políticas públicas em sua totalidade e em toda a sua extensão, levando em conta não só os fatores que fundamentaram sua estruturação e como foi operada, mas também as suas consequências.

No entendimento de Lasswell (2007), refletindo os novos tempos, é necessário estruturar um campo de conhecimento que seja multidisciplinar, envolvendo a psicologia, a gestão, a economia, a sociologia, a política etc., apoiadas por métodos quantitativos que possibilitem melhorar a capacidade decisória e a utilização mais racional dos recursos existentes.

Quase vinte anos após o lançamento da proposta inicial “Ciências de Política”, Lasswell relança uma segunda versão do artigo, agora de forma mais estruturada, em que destaca os fundamentos da disciplina e seus propósitos, intitulado “*The Emerging Conception of the Policy Sciences*”<sup>26</sup>. A ideia desse artigo antecede o lançamento do livro, “*A Preview of Policy Sciences*”, em 1971, que dá formas mais definidas ao campo da disciplina. Contudo, as publicações da “*Policy Sciences*” já não encontram tanta receptividade, em função das transformações ocorridas no quadro político-social dos EUA, nos últimos vinte anos, quando emergiu uma série de novas necessidades na sociedade americana, que irão exigir uma nova postura do Estado. (ver a descrição em AGUILAR VILLANUEVA, 2007a, p. 51).

Importa ressaltar que, apesar da denominação da disciplina “*Policy Sciences*” e da sua aparente identificação com o campo da Ciência Política, as relações existentes à época são diametralmente opostas, pois a Ciência Política estava mais focada nas instituições e no poder político em si, nas estruturas de governo, nos processos e nos comportamentos políticos, não se sensibilizando pelo objeto associado à ação pública, à ação de governo, identificada como políticas públicas. Há, inclusive, em Aguilar Villanueva (2007a, p. 65), a referência a um texto de Dye, em que ele comenta o desprezo da ciência política pelas políticas públicas. Esta visão, presente nos EUA, sinaliza que será somente a partir dos anos de 1970 que a questão da política pública irá atrair os interesses da ciência política, distinguindo-se assim da forma como essa articulação aconteceu na Europa (ver SOUZA, 2007).

<sup>26</sup> Traduzido por: “A concepção emergente das ciências de política”, publicado no primeiro número da revista *Policy Sciences*, lançada em 1970, ver Aguilar Villanueva, (2007a, p. 51).



Feitas essas considerações históricas sobre a origem do campo das políticas públicas, importa ressaltar que o entendimento acerca do que seja o campo não é algo consensual. Heidemann (2009), na tentativa de esclarecer esse significado, faz algumas considerações que enriquecem a compreensão e sinalizam para sua complexidade.

A expressão “políticas públicas” (no inglês, public policy) causa espécie em língua portuguesa. Porque seria necessário reassegurar o caráter público a uma palavra derivada de polis, o Estado helênico clássico? A própria palavra “política” por si só, já suscita um mundo de discordâncias no diálogo e nos debates entre as pessoas. Por isso, cabe fazer aqui um pequeno esclarecimento para tentar compreender e superar a polissemia; isto é, torna-se necessário discernir as principais significações atribuídas ao termo “política”. Só então se pode firmar a noção de política pública. (HEIDEMANN, 2009, p. 28).

O caráter polissêmico do termo política termina por abrigar uma diversidade muito ampla de significados, exigindo, assim, certos cuidados com relação ao seu uso, na língua portuguesa, quer na comunicação de natureza científica ou até mesmo na comunicação diária.

Parece haver certo consenso quanto ao entendimento de que política pública constitui uma ação de governo para atender a determinadas necessidades da sociedade. Essa percepção torna-se evidente, ao observarmos as considerações feitas por parte de diferentes autores, (ver AGUILAR VILLANUEVA 2007; FIGUEIREDO E FIGUEIREDO 1986; FREY 2000; HEIDEMANN 2009; PARSONS 2007; REIS 2003 E SOUZA, 2007). Alguns chegam a inovar, incorporando elementos de natureza política na formulação. Aguilar Villanueva (2007, p. 36), por exemplo: “al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.”

Pode-se então definir, como política pública, o conjunto de ações e iniciativas de governo, nos seus diferentes níveis, federal, estadual e municipal, tendo objetivos definidos, voltados para atacar e/ou corrigir determinados problemas evidenciados. Esses problemas podem ser de natureza social, econômica, política, ambiental, de saúde, educacional etc.

Em síntese, ao se definir uma ação de política pública, pressupõe-se a tomada de decisão, fazendo escolhas com base na existência de uma concepção e um problema concreto identificado, objetivos definidos, estratégias traçadas, recursos alocados, agentes responsáveis, observando o desenho de um dado processo. Assim, nosso próximo passo será o de discutir como as políticas nascem e como são estruturadas.

### **2.2.2. A política pública como processo: caracterização das etapas e dos elementos críticos**

Neste segmento, discute-se o significado das políticas públicas enquanto processo, entendendo-as como resultado de decisões e ações políticas. As políticas, assim pensadas, fundamentam-se a partir de uma base teórica, através de conceitos próprios, trabalhando informações e conhecimentos, de forma estruturada, em que se evidenciam as etapas, possuindo características singulares e sinalizando para diferentes questões.

Cada uma dessas etapas possui objetivos próprios, produz informações, envolve interessados, firma-se através de diferentes estratégias, utilizando recursos e criando expectativas.

Porque é importante a discussão do processo em termos da política pública?

Até o presente momento, buscamos caracterizar o campo da política pública, evidenciando seus principais elementos e a forma como se articulam. Trabalhamos os principais conceitos em termos de ação e decisão. Agora precisamos entender como a política pública é operacionalizada, como acontece, na prática, a concretização de seus objetivos e quais são os principais desafios enfrentados em termos do processo.

Nesse sentido, torna-se necessário identificar quais são os elementos componentes do processo, as etapas, estabelecer uma clara compreensão sobre o significado de cada uma, como se articulam e concretizam o processo, como um todo. Entender os significados e a dinâmica desse processo constitui-se num requisito importante para ingressarmos no espaço do objeto desta tese e trabalharmos as questões da pesquisa.

Além do mais, há um destaque especial, a ser salientado nesta discussão, a respeito da participação da avaliação, como peça integrante desse processo. Não se trata de um componente qualquer, a medida que assume uma posição cativa, independentemente da corrente de pensamento considerada. Assumindo tal posição, em termos da política pública, é de se supor que a avaliação desempenhe um papel que esteja devidamente à altura.

Contudo, o campo da política pública, como já foi ressaltado anteriormente, é uma expressão de decisão e ação e, nesse sentido, é preciso estabelecer em que condições, decisões tomadas, convertem-se em ação da política, conferindo-lhe a qualidade necessária ao atingimento dos objetivos. Essa discussão é objeto de controvérsias, segundo as considerações levantadas por AGUILAR VILLANUEVA (2007), DYE (2009); FREY (2000); HAM E HILL (1993); HEIDEMANN (2009); PARSON (2007); TRINIDAD REQUENA E PÉREZ SANCHES (2010), dentre outros.

Alguns autores entendem que, no campo da política, o fundamental diz respeito à qualidade da tomada de decisão. DYE (2009); FREY (2000); HAM E HILL (1993). Decisões bem fundamentadas, em termos da estruturação e do planejamento da política, constituem-se em meio caminho andado para o sucesso. Outros autores ressaltam que decisões tomadas só conseguem prosperar, quando estão firmadas através de processos de qualidade e estratégias bem equacionadas. HEIDEMANN (2009). Por outro lado, há autores que não conseguem separar os elementos centrais da política, ação e decisão, que devem sempre ser vistas de forma integrada, pois constituem uma totalidade e só assim devem ser percebidas. HEIDEMANN (2009); PARSON (2007).

Na discussão sobre a questão dos modelos em políticas, é possível visualizar a predominância de abordagens centradas na formulação e na estruturação da política, observando em termos de conteúdo que o elemento da tomada de decisão assume posição de destaque. Tal aspecto até se justifica, a medida que se entende a ideia de modelo como uma formulação mais teórica, e, nesse sentido, a discussão sobre o conteúdo da política predomina.

Todavia, uma das abordagens apresentadas, diferenciando-se das outras, identificada como *ciclo da política*, ver SOUZA (2007) ou *política como atividade política*, segundo HEIDEMANN (2009), vai privilegiar a discussão do processo, e articula, de forma integrada, a questão da decisão com a questão da ação, esboçando-se, assim, uma discussão mais consequente da política pública.

Dados os propósitos do nosso objeto de estudo, não pretendemos avançar, nesse momento, na discussão sobre as relações entre a decisão e a ação na política pública, que será oportunamente retomada, quando discutirmos a questão do uso dos resultados de processos avaliativos. No momento, precisamos voltar à questão do processo, visualizando suas etapas e de como cada uma se projeta, identificando os principais desafios enfrentados, e como cada etapa contribui na operacionalização do processo como um todo. Entender a funcionalidade de cada etapa constitui-se num requisito-chave para discutir as questões da avaliação de políticas.

Tomando como referência a forma articulada como as políticas públicas refletem ações e decisões, sua estruturação visualiza-se através de etapas, que variam em termos de formulação e importância, conforme a visão de diferentes autores, priorizando um ou outro aspecto.

Heidemann (2009, p. 34), destaca na estruturação do processo, quatro etapas:

- primeira etapa, “refere-se às decisões políticas, tomadas para resolver problemas sociais previamente estudados”.
- na segunda etapa, “depois de formuladas, as políticas decididas precisam ser implementadas, pois sem ações elas não passam de boas intenções”;
- na terceira, “depois de implementada, procura-se verificar se as partes interessadas numa política foram satisfeitas em suas demandas”;
- por fim, na última etapa, “as políticas devem ser avaliadas, com vistas a sua continuidade, aperfeiçoamento, reformulação ou, simplesmente, descontinuidade”.

Na breve indicação de Heidemann, através das quatro etapas: *decisão, implementação, monitoramento e avaliação*, define-se o processo da política pública como um todo. Outros autores detalham mais, subdividindo etapas, acrescentando outros elementos, mas, em essência, o processo como um todo está aí indicado.

Dye, ao discutir o modelo do ciclo da política (2009, p. 104), teve o cuidado de detalhar o processo da política, sinalizando a sua composição através de seis etapas. No primeiro momento, diferentemente de Heidemann (2009), que enfatiza como primeira etapa a questão da decisão como expressão maior, Dye apresenta quatro procedimentos distintos para caracterizar essa etapa inicial, a saber: i) identificar problemas; ii) montar agenda para deliberação; iii) formular propostas de políticas; e iv) legitimar políticas. Complementa o processo, indicando a v) implementação e a vi) avaliação.

Dedicar uma atenção especial à primeira etapa do ciclo da política pública, até se justifica em função do peso que assume a questão da decisão no processo, talvez até expressando uma sobre importância com relação à ação. Ver, por exemplo, que na

caracterização dos modelos em política pública, a importância maior diz respeito à questão da formulação e da tomada de decisão, colocando-se a questão da operacionalização num plano quase que secundário.

Alguns autores, em particular CAPELLA (2007); HAM E HILL (1993); SOUZA (2007), dentre outros, quando discutem essa primeira etapa, estão centrados em ressaltar a questão da decisão, construção da agenda e formulação da política. O que é importante acentuar é que apesar dos autores enfatizarem a importância da primeira etapa do ciclo e até mesmo diferirem com relação a um ou outro aspecto, na composição do processo como um todo, tirando e colocando etapas, em linhas gerais, há certo consenso no que diz respeito à identificação dos principais elementos integrantes da primeira etapa.

Nesse sentido, vale a pena destacar, na discussão sobre o processo, alguns aspectos, em particular as diferentes etapas, inclusive identificando suas articulações em termos de operacionalização da política pública. Dadas as contribuições de diferentes autores, AGUILAR VILLANUEVA (2007); DYE (2009); FREY (2000); HAM E HILL (1993); HEIDEMANN (2009); TRINIDAD REQUENA E PÉREZ SANCHES (2010); VIANA (1996), dentre outros, entendemos como desenho adequado para caracterizar o processo da política pública, sua estruturação estabelecida com base em cinco etapas, conforme identificadas a seguir:

- tomada de decisão e definição da agenda;
- formulação e elaboração da política;
- implementação;
- monitoramento; e
- avaliação.

Identificadas as principais etapas do processo de política pública, quais são suas características gerais, papéis a serem desempenhados e implicações em termos da operacionalização?<sup>27</sup>

Quando se discute a questão do processo de política pública, alguns autores questionam, inclusive, essa funcionalidade tão evidente, observada entre as diferentes etapas, uma condicionando a outra, como se fosse um desenho linear. Discute-se a necessidade de se pensar de forma mais objetiva sobre tais questões, inclusive com relação ao mito da integração idealizada do processo de planejamento (ver principalmente PINTO (1986); CAVALCANTI (2009), dentre outros).

Estamos acostumados a pensar o planejamento como um processo sistêmico, onde suas múltiplas etapas – concepção, elaboração, implementação e avaliação – atuam de forma integrada visando à maximização das respostas à problemática social. Em tese, poderíamos supor que o planejamento (propriamente dito), a implementação e a avaliação fariam parte de um mesmo circuito. Nesta perspectiva, a evidência avaliativa seria automaticamente apropriada na montagem de um novo plano. Assim nos ensinam os manuais. Na verdade, esta é uma versão idealizada do processo de planejamento. Na prática, ao lidarmos com planos, estamos diante de, pelo menos, três sistemas frouxamente articulados entre si, cada um com seus

---

<sup>27</sup> Apesar da relevância da discussão acerca das etapas do processo de política pública, optamos por discutir essas questões na subseção a seguir.

objetivos, perspectivas, ideologias e idiossincrasias peculiares (Weiss, 1980). (PINTO, 1986, p.88).

Dadas essas considerações, tem-se um destaque maior na condução do processo, que depende dos elementos de política e planejamento, da gestão e do papel a ser desempenhado pela avaliação, que se põe de forma objetiva como elemento integrado e determinante para qualificar os resultados de uma dada política.

Trata-se, assim, da identificação da avaliação como parte integrante da estruturação da política pública, atuando de forma determinante em sua qualificação, independentemente das etapas.

Feitas essas considerações sobre o processo e a sua funcionalidade, vale a pena destacar os significados das diferentes etapas, em termos da produção de informações como requisito para viabilizar a operacionabilidade do processo como um todo. Trata-se de um sistema contínuo de produção de informações, que vai ajudando no trabalho de aperfeiçoamento da gestão, subsidiando decisões e gerenciando os riscos enfrentados.

Contudo, a política pública, como instância produtora de informações, possui suas limitações, em função da natureza e das características das diferentes fontes produtoras. Nesse sentido, é que se entendem os papéis desempenhados por diferentes disciplinas, atuando no campo da política pública, destacando-se, em particular, a avaliação, apesar de todos os seus percalços. Esta e outras questões referentes ao papel e às relações entre a política pública e a avaliação serão aprofundadas na próxima subseção.

### **2.2.3. Perspectivas no campo das políticas públicas: repercussões em relação à avaliação de políticas**

Em um documento, publicado em 2007, com o sugestivo título “A política das políticas públicas – Progresso Social e Econômico na América Latina”, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) refletiu os resultados de pesquisa sobre a ação das políticas públicas e seus efeitos no desenvolvimento do continente latino-americano. Trata-se de um estudo que traz à luz uma série de questões, discutindo as razões por que, apesar da grande evolução observada na organização social da América Latina, nos últimos quinze anos, a qualidade das políticas públicas costuma variar de forma bastante acentuada na região.

O Relatório, além de apresentar considerações bastante oportunas, traz alguns elementos referenciais que nos ajudam a pensar sobre a formulação de políticas públicas, suas consequências e conexões com a sociedade.

O que fica claro é que, seja qual for à área de política, não existe uma fórmula única aplicável a todas as circunstâncias. A eficácia das políticas depende do modo como são discutidas, aprovadas e executadas. Por isso, ao invés de focar a substância e a orientação de determinadas políticas, este informe concentra-se nos processos críticos que dão forma a essas políticas, colocam-nas em prática, desde sua concepção até a implementação, e as sustentam ao longo do tempo. Parte-se da premissa segundo a qual os processos de discussão, negociação, aprovação e execução de políticas podem ser, pelo menos, tão importantes quanto o conteúdo específico das próprias políticas. Uma abordagem estritamente tecnocrática da formulação de políticas passa por cima dessas etapas de discussão, negociação,

aprovação e execução, que tem em seu cerne o desordenado mundo da política. Este relatório considera inseparáveis o processo político e o de formulação das políticas. Desprezar o vínculo existente entre eles ao se promover uma mudança de políticas pode conduzir ao fracasso das reformas propostas e à frustração de expectativas. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2007, p. 3-4)

Neste texto parece algo decisivo a sinalização de que as políticas formuladas devem refletir o processo político das sociedades, em termos das expectativas e necessidades; e quanto mais refletirem esse ambiente, suas possibilidades de sucesso serão maiores. Essa formulação tem um sentido bastante positivo, pois amarra a questão da qualidade da política à forma como a sociedade e as instituições participam da condução destes processos, ao mesmo tempo que ressalta a importância de todas as etapas do processo da política, não se restringindo apenas aos esforços relacionados à questão de seu conteúdo e formulação.

Além dessas considerações, o relatório faz uma série de ponderações sobre a qualidade das políticas públicas na América Latina e de como variaram substancialmente nos últimos quinze anos, nos diferentes países desse continente.

Trabalhando com os resultados de algumas pesquisas realizadas por autores de diferentes matizes, que questionaram esta variação na qualidade das políticas, os analistas do BID formularam um conjunto de dez pontos a serem observados, buscando identificar quais seriam os aspectos mais relevantes a serem considerados para qualificar uma política pública de qualidade. Os resultados obtidos (BID, 2007, p. 7-8) indicam, como aspectos mais expressivos:

- *os processos são importantes*, em particular o significado das diferentes etapas de formulação das políticas, a discussão, aprovação e execução, como elementos significativos conferem certa qualidade à política pública;
- *é preciso ter cuidado com receitas de políticas universais que, supostamente, atuam independentemente do tempo e lugar em que são adotadas;*
- *certos aspectos-chave das políticas públicas podem ser tão importantes na consecução das metas de desenvolvimento quanto seu conteúdo ou sua orientação;*
- *os efeitos das instituições políticas nos processos de formulação de políticas públicas só podem ser compreendidos de maneira sistêmica;*
- *propostas de reforma política e institucional baseadas em generalizações amplas não são uma estratégia de reforma sólida;*
- *as reformas de políticas públicas ou institucionais que tenham fortes efeitos de feedback sobre o processo de formulação de políticas devem ser tratadas com cuidados especiais, entendendo suas possíveis ramificações;*
- *a capacidade dos atores políticos de cooperar ao longo do tempo é um fator chave da qualidade das políticas públicas;*
- *processos políticos eficazes e melhores políticas públicas são facilitados pela existência de partidos políticos institucionalizados e programáticos, por legislativos que tenham uma sólida capacidade de elaborar políticas, por sistemas judiciários independentes e por burocracias fortes;*
- *a maioria desses “bens institucionais” não se obtém da noite para o dia. Formá-los e mantê-los exige que os principais atores políticos tenham incentivos adequados;*

- *a liderança se for funcional, pode ser uma força vital para o desenvolvimento institucional.*

Apreciando as “mensagens” formuladas, que ressaltam uma visão bastante específica sobre as políticas públicas na América Latina, identificam-se, como destaques num processo de mudança no continente, os seguintes elementos referenciais: atores; a organização política e o aparato institucional. Esses três elementos devem ser observados de forma mais atenta, como principais requisitos, que, de forma articulada, ilustram como políticas públicas de qualidade podem ser formuladas, produzindo resultados que atendam as necessidades da sociedade.

Em outra parte do documento do BID, há uma discussão bastante interessante sobre a abordagem metodológica utilizada para analisar como a política atua na concretização e viabilização das políticas, ou seja, como a denominada política das políticas públicas opera na América Latina. Trata-se de uma abordagem diferente, pois, ao invés de considerar a política como expressão tecnocrática, concebida individualmente, de forma isolada, considera que as políticas são fruto de intensa negociação entre diferentes grupos políticos, respaldados por uma base institucional forte, estável e consistente. Essa condição traz para o debate a questão das lideranças, inclusive firmando um conceito de liderança funcional (BID, 2007, p. 14), que é definida como “a liderança que facilita a cooperação e as transações intertemporais que melhoram a qualidade das políticas públicas”.

Outro aspecto também importante, que vale a pena ser destacado na discussão desse modelo, foi a renovada visão apresentada acerca das instituições, em que pontuam os neoinstitucionalistas, colocados como elementos-chave para se entender o papel das instituições no desenvolvimento, formulação e acompanhamento de políticas de qualidade, inclusive contribuindo para o seu sucesso.

Esta renovação de interesse foi influenciada pelos avanços conceituais e analíticos do chamado neo-institucionalismo. Trata-se de um conceito amplo, que abarca diversas correntes de pensamento em várias disciplinas (como economia, sociologia, história e direito) e enfatiza o papel central das instituições para explicar o comportamento social, econômico e político. Na área da economia, coube ao historiador econômico Douglass North o pioneirismo em formular novas idéias sobre a relação entre as instituições e o desenvolvimento. (BID, 2007, p. 12)

Essa perspectiva, quanto à importância do pensamento neoinstitucionalista, em suas diferentes vertentes, pode contribuir para melhorar o entendimento e as articulações entre diferentes grupos sociais sobre as possibilidades da política pública ter uma atuação mais consequente, como já ressaltado por uma série de outros autores. Especificamente Celina Souza, (2002, 2003, 2007), em um dos seus trabalhos, coloca, de forma direta:

A contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Esta luta é medida por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em vez de outros, embora as instituições sozinhas não façam todos os papéis – há também interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, idéias, como enfatizam o institucionalismo histórico e o estrutural, e a história, como afirma o institucionalismo histórico. (SOUZA, 2002, p. 16).

Pontuados esses diferentes significados e possibilidades das políticas, percebe-se que a existência de instituições fortes na sociedade constitui-se num dos elementos-chave para poder viabilizar alternativas de estruturação de processos políticos consequentes.

Observa-se, diante dessas considerações, que o exercício da ação pública na formulação das políticas não se faz de forma neutra. Atender às demandas da sociedade pressupõe a intermediação de interesses em conflito, na luta pela utilização dos recursos existentes, financiando políticas em que os resultados nem sempre atendem às necessidades da população.

Nesse sentido, correntes do neoinstitucionalismo têm sinalizado para o significado das instituições como agentes em defesa dos interesses maiores da sociedade, visando equilibrar a luta pela distribuição dos recursos e sua utilização com resultados efetivos, atendendo aos objetivos propostos. Essa perspectiva trabalha visualizando, inclusive, uma participação mais ampla da sociedade, especialmente como agentes independentes, cobrando resultados e compromissos assumidos pelo corpo político e governamental.

Trata-se de uma contribuição de peso, por parte dos pensadores neoinstitucionalistas, que podem ainda ajudar a repensar formas mais adequadas para encarar a gestão e a problemática das políticas públicas, numa perspectiva mais contemporânea. Alguns autores, a exemplo de PARSONS (2007); SOUZA (2007), dentre outros, quando discutem os novos modelos de formulação e gestão, fazem referências aos efeitos na sociedade decorrentes da penetração do neoinstitucionalismo e discutem as consequências que tais iniciativas podem provocar, a longo prazo.

Nessa perspectiva, pode-se observar como o novo gerencialismo público (SOUZA, 2007) se transforma, defendendo inclusive a descentralização na gestão das políticas, e até mesmo uma maior participação da sociedade civil no monitoramento, discussão dos resultados e suas consequências.

Pensando nesses termos, diante dessas sinalizações de mudanças na concepção e operacionalização da política pública, como se coloca a avaliação de políticas públicas, levando em conta essas possibilidades? Ou mesmo, como os avaliadores percebem essas mudanças em curso e pensam sobre os novos papéis a serem desempenhados para atenderem a esses desafios? Essas e outras questões, sinalizadoras das mudanças em curso, envolvendo gestores e avaliadores, serão trabalhadas na próxima seção.

### 2.3. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS: SIGNIFICADOS E POSSIBILIDADES DA AVALIAÇÃO QUALIFICANDO POLÍTICAS

Discutidas as principais questões referentes à avaliação e à política pública, ou política, caso adotássemos a tradição anglo-saxônica, poderíamos avançar no sentido de apresentar as principais considerações sobre o entendimento do que seja Avaliação de



Políticas e Programas/AVAPP<sup>28</sup>, enquanto disciplina científica, tendo campo e objeto próprios<sup>29</sup>.

Trata-se de um campo científico, essencialmente prático, construído, num primeiro momento, com base nas contribuições teóricas e metodológicas da avaliação e da política, que são, de certa forma, frutos de outras contribuições científicas firmadas por meio das ciências sociais, economia, gestão, psicologia, ciência política e outras disciplinas afins.

A Avaliação de Políticas e Programas não expressa apenas uma aglutinação de conceitos e interesses oriundos da avaliação e da política pública, mas reflete um objeto bem maior, dadas as dimensões, desafios e propósitos presentes nesse campo.

Há diferentes possibilidades e dimensões nas quais se pode pensar a avaliação, em geral, e suas disciplinas, em particular. Contudo, a Avaliação de Políticas e Programas, ao evidenciar sua própria especificidade, sinaliza sobre compromissos e propósitos que possuem dimensões mais amplas. Trata-se de uma disciplina com significados bem claros na vida política, social e econômica de uma sociedade, a medida que seu principal desafio é o de oferecer respostas às diferentes indagações levantadas no seio da sociedade civil sobre os resultados de políticas públicas e/ou sua implementação. Nesse sentido, discutir a importância da avaliação de políticas públicas como um instrumento político a serviço da sociedade, caracterizá-la, identificando suas limitações e principais problemas, constitui um importante compromisso de ação pública.

Trabalhando na suposição de que os principais elementos teóricos já foram firmados, nas subseções anteriores, em termos de avaliação e política pública, nossa discussão, nesse segmento, tem como principal propósito apresentar os principais elementos de análise, que nos ajudem a entender os significados do que seja a avaliação de políticas públicas, enquanto processo, e sua competência no aperfeiçoamento da política. Tais possibilidades constituem elementos fundamentais para trabalharmos a questão de usos dos resultados de processos avaliativos e suas consequências para as políticas públicas e a avaliação, pontos a serem trabalhados no capítulo a seguir.

Dada essa panorâmica mais geral sobre os fundamentos da disciplina, têm-se, como questões chaves, a serem discutidas:

- a reflexão sobre o campo da disciplina, enquanto processo, identificando os principais componentes. Análise das diferentes possibilidades de participação da avaliação e suas consequências;
- os resultados da avaliação de políticas públicas e seus significados;
- a análise da avaliação de políticas públicas como meio qualificador da política.

---

<sup>28</sup> No decorrer desse texto, além da denominação mais tradicional, avaliação de políticas públicas, usaremos outros títulos em referência ao mesmo objeto: avaliação de programas e/ou avaliação de políticas.

<sup>29</sup> Alguns autores incluem nesse campo a avaliação de projetos. Para efeito deste trabalho, preferimos não incluí-lo no conceito do campo. Entendemos que, em função das especificidades observadas, decorrentes da diferenciação dos objetos, procedimentos metodológicos adotados, nível de abrangência, natureza dos resultados etc., avaliação de projetos deva ser considerada como outra disciplina do campo da avaliação.

A seguir discutiremos sobre cada um dos pontos listados, delineando, assim, os termos quanto ao entendimento do que seja avaliação de políticas públicas.

### **2.3.1. Avaliação de políticas públicas enquanto processo: diferentes possibilidades**

Nas seções anteriores, ao discutirmos sobre avaliação e políticas públicas, além de trabalharmos a questão do objeto, também discutimos alguns aspectos relacionados à ideia de processo. No caso específico da avaliação, aspecto importante desse propósito, discutiu-se a necessidade de entendermos a ideia de processo avaliativo, identificando o significado de cada um dos elementos que o compõem e de como se articulam, fundamentando-o.

Quanto à discussão sobre o processo da política, seguimos, na mesma sequência, identificando os elementos integrantes e a forma como se articulam, merecendo, destacar, contudo, o fato de que a avaliação é peça integrante desse processo, posicionando-se na etapa terminal, compondo-o de forma plena e indissociável.

Imagina-se, conseqüentemente, que, para trabalhar na estruturação do processo de avaliação de políticas, bastaria articular os dois processos transformando-os num único. Essa iniciativa, contudo, reafirmaria a ideia da avaliação como o elemento terminal do processo, em que o ato avaliativo só se concretizaria a partir do momento em que os resultados da política pública se materializassem. Nesse sentido, considerando as possibilidades de estruturação do processo avaliativo de políticas públicas, destacaria quatro aspectos a serem considerados nessa operacionalização:

- o trabalho avaliativo deve estar presente em todas as etapas do processo da política pública, desde o momento da concepção até a materialização dos resultados;
- todo e qualquer processo avaliativo de política pública deve ser concebido e realizado, privilegiando, inicialmente, os procedimentos avaliativos, mais simples, que reforcem o trabalho de exploração das informações e resultados da ação pública. Deve-se fortalecer os entendimentos acerca das relações entre a avaliação e a política pública. Assim sendo, o trabalho avaliativo, deve ser iniciado com a realização da avaliação dos objetivos, fundamentada com base na explicitação de critérios gerais, dos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade;
- em geral, os resultados da política pública e da avaliação, não são facilmente evidenciáveis, o que exige, dos avaliadores e gestores da política, competência técnica e capacidade investigativa;
- tratando-se de políticas de interesse público, os resultados da ação pública e da avaliação devem ser divulgados de forma a atender a todos os interessados nesses resultados.

São, portanto, identificados quatro requisitos no propósito de viabilizar condições mais adequadas de realização do processo avaliativo e de utilização dos seus resultados.

Quanto à primeira condição, observou-se, em diferentes momentos dessa discussão, que não se justifica restringir o ato avaliativo apenas à ação terminal do processo. Aceitar essa condição é supor que o processo avaliativo deva se colocar de forma passiva, só atuando a partir dos resultados gerados pela política. Contudo, avaliação de política, em termos de objeto, caracteriza-se como a articulação de duas componentes, avaliação e política, e nesse sentido a ideia do processo avaliativo se estende através dessas duas

componentes, o que por si só se justifica, em função da natureza e da caracterização do próprio campo. Além do mais, visualiza-se a avaliação também como parte integrante do planejamento. Assim sendo, torna-se lógico que a avaliação atue no decorrer de todo o processo e que a ideia de processo avaliativo, técnica e metodologicamente, contemple as dimensões somativa e formativa.

Pode-se até discordar desses argumentos, com base em questões de natureza econômica, nas dificuldades do avaliador atuar, de forma cooperativa, com outras categorias, e na suposição de que a avaliação está interferindo em outras áreas. Mas não se pode contrariá-los, utilizando argumentos com base nos aspectos metodológicos, dado que iniciativas dessa natureza, conforme demonstrado, melhoram a qualidade das informações para a gestão do processo, tanto no que diz respeito à política como, conseqüentemente, com relação aos resultados de processos avaliativos.

Quanto à condução do processo avaliativo, iniciado a partir de procedimentos mais simples e tomando como ponto de partida a análise dos objetivos da política pública, este decorre da necessidade e oportunidade do avaliador conseguir firmar uma clara compreensão dos objetivos da política e suas metas. Trata-se de um dos problemas mais críticos do planejamento do processo avaliativo, identificar quais foram as intenções dos formuladores da ação pública, em termos de objetivos e resultados desejados.

Apesar da simplicidade com que se trata a questão da avaliação por objetivos, alguns chegam até a desprezá-la, constitui-se numa interessante oportunidade para verificar como os recursos foram aplicados na política, quais foram os resultados obtidos, os problemas enfrentados e os desvios observados, informações importantes para ajudar o avaliador no planejamento e na condução do processo.

Quanto às outras duas questões, papel do avaliador e disseminação dos resultados, no capítulo a seguir, explicaremos as razões referentes a esses aspectos.

Levando-se em conta que se trata de ajustar o processo avaliativo, integrando as duas dimensões, formativa e somativa, em que o trabalho do avaliador esteja presente em todas as etapas, quais são, então, as principais questões a serem consideradas na estruturação do processo de avaliação de políticas e programas?

Uma interessante formulação sobre essas possibilidades foi identificada na discussão conduzida por PEREZ JUSTE (2000), ao enumerar as diferentes alternativas articuladas de processos avaliativos, identificando quatro situações possíveis e necessárias:

- avaliação da política e/ou programa;
- avaliação do processo de implantação da política;
- avaliação dos resultados da política;
- institucionalização da avaliação da política/programa.

São diferentes procedimentos avaliativos, tendo propósitos e metodologias próprias, sendo que os três primeiros ocorrem numa única vez, em paralelo ao nascimento, implementação e materialização dos resultados, enquanto o último mostra a continuidade enquanto existência da política.

A figura 3, a seguir, delineada por Castillo Arredondo e Cabrerizo Diago (2009), ilustra bem essas possibilidades.

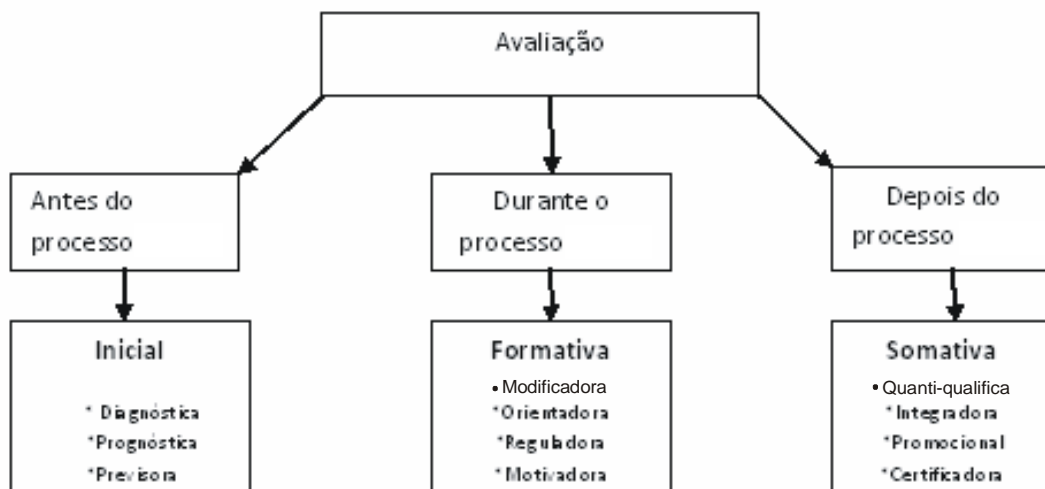


Figura 3: Elementos da avaliação

Fonte: Castillo Arredondo e Cabrerizo Diago (2009, p. 39).

Nota: Adaptado pelo autor.

Na primeira possibilidade, avaliação da política, tomando como referência os procedimentos conduzidos pelos gestores e decisores, em termos de concepção e estruturação do programa, os avaliadores trabalham avaliando a qualidade técnica da proposta, a viabilidade da política e se discute sua avaliabilidade, ou seja, as condições de realização de outros procedimentos avaliativos. Trata-se, assim, de uma iniciativa preliminar, que constitui uma peça decisiva, conferindo qualidade ao processo político, e, ao mesmo tempo, necessária para viabilizar condições mais adequadas à realização do trabalho avaliativo.

FIGUEIREDO e FIGUEIREDO (1986), ao discutirem as diferenciações entre avaliação política e avaliação da política, ressaltam a distinção e a dimensão cooperativa entre essas duas formulações.

A segunda iniciativa ocorre a partir do processo de implantação da política. Os principais propósitos visualizados pelos avaliadores são identificar os problemas enfrentados, os fatores causadores, as necessidades de operar possíveis ajustes na condução da política, as reações sinalizadas, os obstáculos etc. Também é importante considerar que, a partir dessa aprendizagem inicial, torna-se possível estabelecer condições mais adequadas para se repensarem a concepção e as estratégias da política, no caso de uma nova edição, assim como as novas possibilidades de sua implementação.

Após a política implantada e em operação e, observado o tempo necessário para começar a produzir resultados, segundo os objetivos estabelecidos, realiza-se a terceira avaliação, de natureza somativa, conforme o modelo e a metodologia avaliativa adotada. Considerada em linhas gerais como o procedimento avaliativo mais tradicional, seus resultados deverão ser utilizados para orientar os interessados, em termos da tomada de decisão, com relação a mudanças e ajustes no que diz respeito à política.

O quarto procedimento, denominado institucionalização da avaliação, pressupõe a manutenção da política com o reconhecimento da sua importância e a continuidade do processo somativo, em que seus resultados são utilizados para orientar a tomada de decisão, de decisores e gestores, possibilitando ajustes e aperfeiçoamentos contínuos na política, prestar contas a sociedade e informar sobre as consequências da ação pública. A alternativa complementar, a ser pensada em termos dessa etapa, diz respeito às possibilidades de realização da meta-avaliação, como condição de melhorias e ajustes na condução do próprio processo avaliativo, o que seguramente contribuiria para aperfeiçoar o processo como um todo.

Apresentados os procedimentos avaliativos gerais, a concretização de cada um deles, independente da natureza e especificidades, pressupõe trabalhar determinadas etapas na operacionalização.

Quando da discussão sobre as bases da avaliação geral, ver subseção 2.1.2., foram apresentadas as características do processo avaliativo, descrito por meio de uma composição de dez etapas, subdivididas em fases, conforme se indica a seguir:

- materialização da demanda avaliativa;
- caracterização do objeto a ser avaliado;
- análise dos objetivos;
- análise da avaliabilidade;
- estruturação do processo avaliativo;
- delineamento do modelo avaliativo;
- esboço da metodologia avaliativa e produção das informações;
- realização do ato avaliativo e elaboração do relatório da avaliação;
- apresentação do relatório aos interessados;
- avaliação dos resultados do processo.

Essa composição tem um propósito mais pedagógico, no sentido de retratar o processo de forma detalhada, buscando explorar todas as dimensões possíveis e as consequências relacionadas à discussão mais teórica sobre avaliação. Há inclusive a intenção em destacar determinados procedimentos como condição para uma discussão mais consequente acerca do processo. A figura 4 sinaliza para as possibilidades de articulação entre os dois processos, política e avaliação, e de como as relações entre eles se concretizam num único processo.

Trabalhando o processo avaliativo e suas etapas, numa perspectiva mais operacional, sinalizada com base nas considerações de PEREZ JUSTE (2000), optou-se por analisar as etapas de forma mais agregada, tendo listado, como componentes principais:

- caracterização do objeto avaliativo;

- identificação das informações a serem produzidas;
- caracterização dos elementos e procedimentos valorativos;
- identificação dos procedimentos de uso.

Na caracterização do primeiro componente, a ideia do objeto avaliativo, visualizam-se, principalmente, os elementos da política, destacando-se a construção do referencial, os objetivos, a problemática e os resultados, além dos elementos indicativos do modelo avaliativo e das questões operacionais.

Dada a importância dessa etapa para a estruturação do objeto avaliativo, alguns autores recomendam inclusive o uso da Metodologia do Marco Lógico do Programa ou Metodologia da Matriz Lógica do Programa, como requisito técnico-metodológico para auxiliar a identificação das principais relações e questões-chave fundamentadoras da política, como forma de definir mais claramente o que avaliar e assim estruturar o objeto avaliativo de modo mais consequente. Ver as considerações sobre a metodologia do marco lógico, em COSTA E CASTANHAR (2003); PEREZ JUSTE (2000), dentre outros.

Orientado pelos elementos trabalhados na primeira componente, definem-se quais são as necessidades de dados e informações a serem produzidas com base nos procedimentos da metodologia de pesquisa, no propósito de viabilizar os processos avaliativos.

O terceiro componente volta-se para estruturar as condições do ato avaliativo, destacando-se a definição dos critérios a serem usados, os padrões a serem adotados e o trabalho a ser realizado com os dados e informações, no sentido de identificar os méritos e valores do objeto avaliado.

No quarto componente, prepara-se o relato com os resultados do ato avaliativo, incluindo as recomendações e sugestões, e se discute seu uso com os interessados.

No delineamento desses procedimentos avaliativos, observa-se uma articulação entre a concepção/operacionalização da política e a avaliação, trabalhando-se os resultados explícito-implícitos dos processos, como meio preferencial de melhorias e ajustes da política.

Dadas as quatro possibilidades avaliativas associadas aos quatro componentes identificados, pode-se pensar no delineamento de uma matriz de qualificação avaliativa, com o propósito de analisar, de forma mais consequente, a qualidade da política/programa, comparando-se os procedimentos avaliativos e se identificando os pontos críticos e áreas de ajustes.

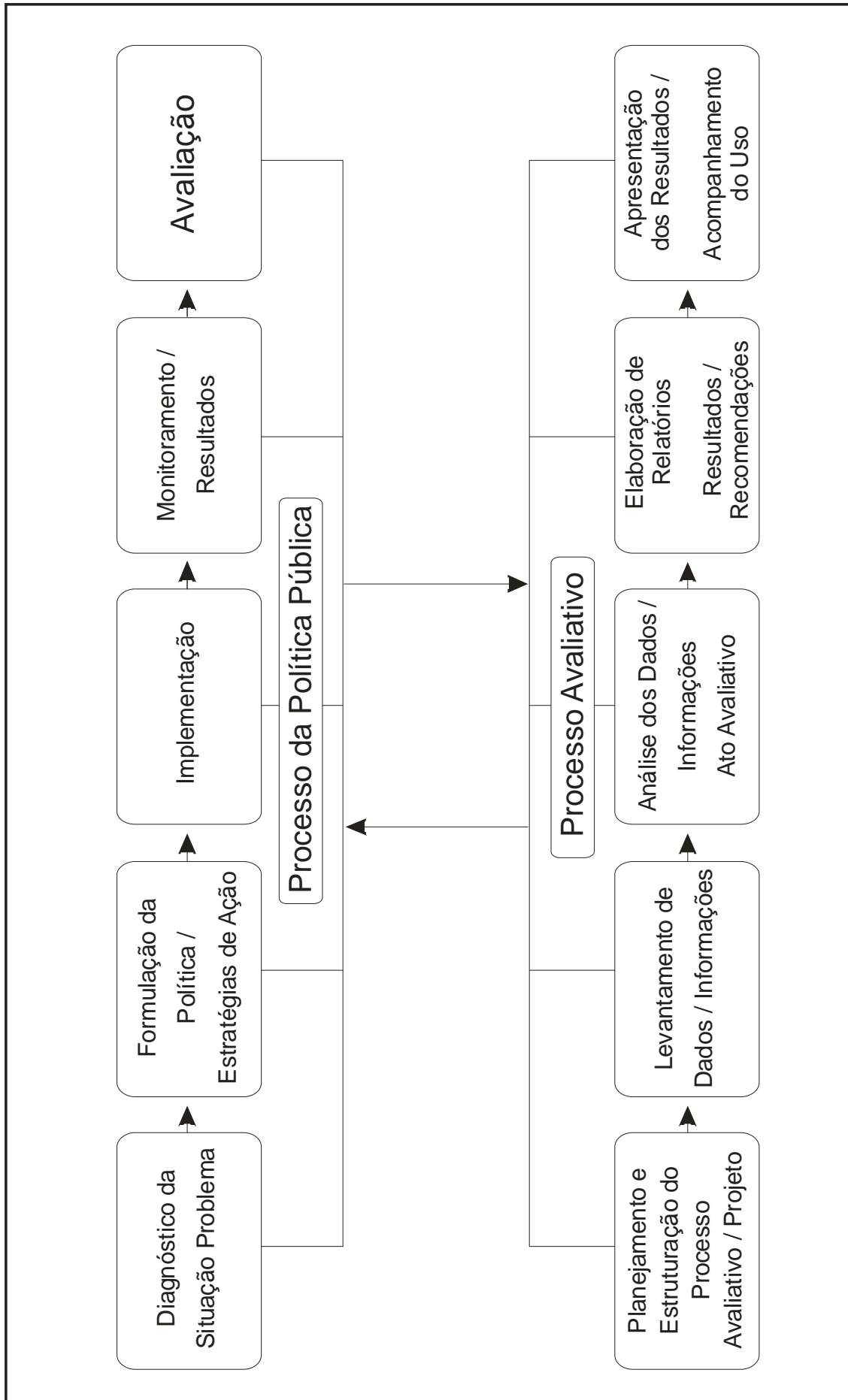


Figura 3: Articulações políticas públicas e avaliação.

Feitas as considerações gerais sobre as dimensões possíveis dos processos avaliativos, de natureza somativa e formativa, observa-se uma integração crescente entre a avaliação e a política, em que ambas se autoalimentam e aperfeiçoam, continuamente. Firma-se, assim, uma concepção de avaliação, tendo um propósito mais amplo, trabalhando as várias etapas do processo político, configurando-se, assim, as condições de uma cooperação mais integrada e consequente. Tomando por base essas considerações, visualizam-se os elementos de plena cooperabilidade presentes na estruturação dessa disciplina.

Em parágrafos anteriores, MARTINEZ MEDIANO (1998) já tinha ressaltado a importância da política e da teoria de programas como um recurso qualificador da disciplina, a medida que possibilitam fundamentar melhor a qualidade das evidências, ensejando planejar o processo avaliativo de modo mais consequente. Dessa forma, desde que os avaliadores articulem o processo avaliativo, fundamentando-o nas dimensões somativa e formativa, essas possibilidades de enriquecimento do processo se ampliam sobremaneira.

Colocadas essas questões, podem-se considerá-las como as principais razões em função das quais se considera que avaliação e política pública possuem relações de mútua cooperação. Tendo claros os elementos com os quais a avaliação depende da política, é possível, também, identificar como a política depende da avaliação e, nesse caso em particular, talvez a melhor imagem que possa ser utilizada é a da figura do iceberg, proposta por FERNANDEZ-BALLESTEROS (2001), em que se destaca a capacidade da avaliação, com base em sua qualidade metodológica, de tornar evidente algo que estava escondido, submerso.

Evidentemente, há uma série de outros problemas a serem considerados, destacando-se, em particular, as questões associadas ao ambiente político, à qualidade e competência do corpo técnico avaliativo, à importância e à oportunidade dos resultados dos processos avaliativos e às possibilidades de uso no aperfeiçoamento da política, às bases cooperativas estabelecidas entre decisores, gestores e avaliadores, dentre outras considerações. Essas questões serão trabalhadas a seguir.

### **2.3.2. Resultados da avaliação de políticas públicas como meio qualificador das políticas**

Diante dos resultados obtidos com base na discussão sobre o processo de avaliação da política pública, quais são os principais aspectos a serem destacados?

- Estabeleceu-se o entendimento sobre a natureza do processo avaliativo de políticas públicas, mostrando como as dimensões, formativa e somativa, se integram e qualificam o processo;
- Definido esse entendimento sobre o processo avaliativo, tem-se, por conseguinte, condições de identificar quais são os parâmetros referenciais e os elementos a serem considerados na análise do processo avaliativo de políticas públicas;



- Indicadas as condições e os elementos de análise, sinalizam-se, por conseguinte, as alternativas a serem adotadas no trabalho de discussão dos resultados de processos avaliativos, as possibilidades de uso, suas implicações no que respeita ao processo como um todo e à questão da divulgação.

Com base nos procedimentos listados acima, nosso entendimento sobre como deve ser conduzida a análise do processo de avaliação de políticas públicas e o uso desses resultados salienta, como principais destaques: i) o modelo de avaliação adotado, que combina procedimentos formativos e somativos; ii) o processo avaliativo, que deve ser iniciado com base em procedimentos mais simples, destacando a avaliação por objetivos; iii) o uso combinado desses procedimentos, que possibilita a produção de informações avaliativas de melhor qualidade; iv) os resultados da avaliação, que devem ser divulgados de forma mais ampla, no propósito de atender a todos os interessados; v) as possibilidades de uso dos resultados de processos avaliativos, voltados para viabilizar o aperfeiçoamento das políticas públicas, que podem ser ampliadas.

Fruto dessas considerações, pode-se afirmar que um modelo avaliativo, combinando procedimentos formativos e somativos, tem condições de produzir uma informação de melhor qualidade sobre os resultados da política pública do que um modelo centrado apenas na dimensão somativa. Essa condição concretiza-se dessa forma, pois as avaliações realizadas preliminarmente à instância formativa, além de ajudarem decisivamente na estruturação da somativa, vão também contribuir para melhorar a formulação e a implementação da política, criando, assim, condições mais adequadas para sua operacionalização.

Conseqüentemente, sendo viabilizadas condições mais adequadas para a gestão e a avaliação da política, ampliam-se as possibilidades de que os resultados do processo avaliativo tenham melhor qualidade e sejam utilizados pelos decisores, de forma diferenciada.

Além do mais, esses cuidados e propósitos são reforçados por uma leitura mais atenta do texto de Marta Arretche, “Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas” (2002), rico em provocações, e que salienta com certa objetividade, o quanto a concepção de uma política pode se transformar, no decorrer do seu processo de implementação, tendo sérias conseqüências sobre o trabalho avaliativo.

A adoção dessa sequência lógica, enquanto padrão de análise do processo avaliativo de política pública, vai possibilitar a criação de condições mais efetivas para discutirmos a questão de usos dos resultados de processos avaliativos, principal objetivo dessa tese.

Além do mais, trabalhar no delineamento do processo avaliativo de políticas públicas, principalmente quando se trata da avaliação de resultados, avaliação somativa, constitui-se num dos desafios mais instigantes a serem enfrentados pelos avaliadores e gestores das políticas. Dentre os desafios a serem enfrentados, há dois a serem trabalhados, que decorrem de processos aparentemente distintos, mas que estão plenamente integrados e associados, envolvendo a política pública e a avaliação. Tais desafios são os seus resultados e a questão do tempo necessário à materialização.

Inicialmente, torna-se importante identificar os resultados da política. Num primeiro momento, qualificados com base nos objetivos e metas da política, nem sempre

claramente estabelecidos, visíveis, explícitos, quanti-qualificáveis. Em seguida, acredita-se na possibilidade de que outros resultados se materializarem, alguns previstos, outros nem tanto, pois nem sempre estarão visíveis e identificáveis. Em alguns casos, torna-se necessária a adoção de procedimentos técnico-metodológicos mais adequados para evidenciar esses resultados.

Obviamente que, tanto em uma como na outra situação, os resultados da política, para frutificarem, exigem certa dimensão de tempo, em função dos objetivos propostos e de outras condicionantes envolvidas no processo.

Realizar uma avaliação consequente da ação pública, considerando-a bem sucedida, depende fundamentalmente da qualidade das informações oriundas da política pública, inclusive dos seus resultados. Tais elementos estruturam o objeto a ser avaliado, num primeiro momento. Quanto melhor a qualidade e a abrangência dessas informações, maiores serão as possibilidades de realizarmos avaliações qualificadas<sup>30</sup>.

Contudo, é preciso planejar e dar forma ao objeto, delineando o processo e criando, assim, as condições para dar curso a uma avaliação que, dentre outras consequências, produza resultados de qualidade. Esse processo origina uma série de outros resultados, em termos de informações e recomendações, firmados a partir dos elementos da metodologia avaliativa, que voltarão ao circuito da política pública, completando um ciclo. Por isso a ideia já ressaltada da inseparabilidade da avaliação em relação à ação pública.

Imagina-se, em geral, que os resultados da política pública são resultados facilmente identificáveis, para efeitos de registro e análise. Às vezes, não são. O problema é que esses resultados representam o insumo principal a ser utilizado no trabalho de planejamento do processo avaliativo. Se a qualidade desses resultados é questionável, compromete, de certa forma, o trabalho avaliativo.

Por outro lado, os resultados a serem qualificados como decorrentes de processos avaliativos vão requerer necessariamente a realização de procedimentos metodológicos específicos, visando à produção de dados e informações para evidenciá-los, mas também para valorizar e julgar os méritos da política pública.

Distinguem-se assim, no processo avaliativo, resultados de diferentes origens, produzidos em diferentes momentos, adotando distintos procedimentos. Ficar atento a essas dimensões representa uma condição importante para se realizar uma avaliação mais consequente, ou seja, é preciso ter o tempo necessário para trabalhar melhor os resultados envolvidos nesse processo.

Inicialmente, é preciso ter o tempo necessário para trabalhar os elementos e resultados da política, estruturando o objeto a ser avaliado. Mas também é necessário ter tempo, para dar curso ao processo avaliativo, produzindo as informações necessárias sobre o objeto avaliado, observando as diferentes etapas para, conseqüentemente, apresentar os resultados e recomendações da avaliação.

---

<sup>30</sup> Apesar de estarmos nos referindo à avaliação somativa, essas considerações também são úteis na discussão da avaliação formativa. A existência de resultados da política, assim como de resultados do processo, tem o mesmo significado no trabalho, em termos dos resultados da avaliação. A avaliação depende de resultados.

Nesse sentido, acredita-se num processo avaliativo estruturado em dois momentos, como condição de sua maior sustentabilidade.

Num primeiro momento, trabalha-se no sentido de avaliar o desempenho da política, com base em critérios gerais, em termos da eficácia, da eficiência e da efetividade. Ver a importância desses conceitos na gestão da política, em COSTA E CASTANHAR (2003); MOKATE (1999, 2000b), dentre outros.

A referência para estruturar esse processo avaliativo inicial recorre: i) aos objetivos gerais e específicos da política e suas metas; ii) à identificação dos resultados alcançados pela ação da política, registrados técnica e administrativamente, quer seja em termos de desempenho das operações, como também os financeiros; iii) à comparação interna, dos resultados previstos com os resultados alcançados.

Inicialmente, devem ser estabelecidas as condições de comparabilidade, levando-se em conta critérios gerais de avaliação, definidos a partir de parâmetros gerais de desempenho, em termos de eficácia, eficiência, efetividade, e de indicadores, tomando-se por base os objetivos.

Para a melhor qualificação desses resultados, definidas as condições de análise, é preciso buscar bases de comparação com resultados identificados em outras políticas e programas afins, quer sejam baseados em critérios gerais ou também na existência de indicadores comuns:

Tomando-se por base os resultados obtidos, trabalha-se no sentido de analisar as condições de *avaliabilidade* da política, ou seja, em que condições é possível estruturar a segunda etapa do processo avaliativo, no propósito de conseguir identificar as principais consequências decorrentes da ação política. Busca-se, a partir dos resultados da primeira etapa, identificar quais são as principais sinalizações identificadas, que podem se constituir em evidências da ação da política, dos seus resultados.

Pode-se até mesmo considerar uma situação em que esse procedimento preliminar seja suficiente para identificar, não só os resultados obtidos, como também para sinalizar a inviabilidade de continuação do processo. Imagina-se, assim, que os resultados obtidos com base no processo da política pública foram tão precários que não se justifica a realização do processo avaliativo. O que importa, diante de um quadro dessa natureza, é compreender por que razão a política não deu certo.

Na estruturação da segunda etapa do processo avaliativo, são considerados os resultados da avaliação da primeira etapa, os objetivos específicos indicados na política, os resultados apontados pela análise da avaliabilidade, e se trabalha-se na estruturação da metodologia avaliativa, destacando-se: i) questões avaliativas a serem consideradas; ii) definição do “modelo avaliativo”; iii) indicação dos critérios a serem adotados, critérios específicos; iv) identificação da necessidade de dados e informações a serem produzidas; v) indicação dos procedimentos metodológicos a serem adotados; e vi) definição dos indicadores a serem construídos.

Há, por fim, uma ponderação a ser feita. A princípio pode parecer que estamos simplesmente querendo resgatar os procedimentos da avaliação clássica, da avaliação

por objetivos. Contudo, trata-se de uma condição preliminar e necessária ao processo de estruturação da avaliação. A intenção é criar melhores condições para fundamentar a realização do processo avaliativo e trabalhar de forma mais consequente no evidenciamento das descobertas.

Têm-se, assim, condições de pensar na avaliação da política pública e na realização do processo avaliativo, integrados, sendo sustentadas inicialmente pela qualidade das informações produzidas pela ação da política pública e, num segundo momento, pelas condições do contexto, definidas em função da comparabilidade com políticas afins. Essas duas condições são decisivas ao estabelecimento de parâmetros referenciais a serem adotados na avaliação.

Baseando-se, portanto, nessas considerações, é que se visualiza a ideia da avaliação como instância qualificadora de políticas públicas. Ou seja, a atividade avaliativa, a medida que atua sobre o campo da política, utilizando os procedimentos técnico-metodológicos, produz informações de qualidade, possibilitando, assim, que se visualizem, de forma transparente, todos os efeitos e consequências reais da ação política (ver a figura do iceberg em FERNANDEZ-BALLESTEROS (2001), ensejando que a sociedade reconheça os méritos da intervenção e o papel dos seus gestores. É dessa forma, a partir da sua própria competência, que a avaliação possibilita que a política pública se apresente numa dimensão mais qualificada, com resultados mais consequentes.

Se a política pública consegue se apresentar de modo tão expressivo, parte desses créditos devem ser dados à qualidade do trabalho de avaliação, a medida que conseguiu articular as duas dimensões avaliativas, produzindo informações adequadas e necessárias ao trabalho de qualificação da política pública. É possível perceber que essas relações de cooperação interessam aos dois campos, e são fundamentais para enriquecê-los perante a sociedade.

Contudo, nem sempre os resultados de processos avaliativos conseguem dar conta desse papel, no sentido de subsidiarem aos diferentes interessados. Essa situação pode ser decorrente de várias possibilidades, em que se destacariam: i) situações que são de responsabilidade dos avaliadores; ii) situações que são de responsabilidade dos decisores, inclusive as condições de gestão; e iii) situações que refletem a responsabilidade dos dois atores, de forma conjugada. Discutir essas possibilidades e alternativas, identificando os elementos interferentes nesse processo, é um dos desafios a enfrentar.

Nesse sentido é que se entende a importância da divulgação dos resultados de processos avaliativos, seus usos e os efeitos provocados junto à opinião pública (ver as ponderações levantadas por BUSTELO RUESTA (2003); TIANA FERRER (1997); VERDUNG (2001), dentre outros.

Feitas essas ponderações, no próximo capítulo, discutiremos as questões relacionadas aos resultados de processos avaliativos, demonstrando a importância e a qualidade desses resultados, quando produzidos com base em processos avaliativos integrados; e as possibilidades de uso e seus efeitos, do ponto de vista da condução de políticas públicas.

Estabelecem-se, assim, a partir desses dois capítulos referenciais, as condições para discutirmos a avaliação da política pública, a questão de usos dos resultados do processo avaliativo e suas consequências em termos da política.

### 3. USOS DOS RESULTADOS DE PROCESSOS AVALIATIVOS: ANÁLISE DAS DIFERENTES POSSIBILIDADES. LEVANTANDO QUESTÕES

“Avaliação é apenas um ponto de partida”. Nigel Brooke.<sup>31</sup>

Apresentados os fundamentos da disciplina avaliação de políticas públicas, este capítulo discute a questão de usos dos resultados de processos avaliativos, confrontando suas diferentes possibilidades e de que forma afetam as políticas públicas e o desenvolvimento da disciplina. Busca-se, com base na discussão dessas questões, estruturar os elementos de análise, que serão utilizados para trabalhar os resultados de uma política concreta, no caso, o ProJovem Urbano.

O conceito de usos, enquanto categoria teórica do campo da avaliação constitui-se num dos fundamentos mais importantes desse campo de conhecimento, quer seja do ponto de vista de estruturação do objeto, como também na perspectiva de operacionalização do método.

Nesse sentido, a discussão sobre usos em avaliação, envolve uma série de questões em que se destacam a existência de evidências quanto aos resultados de processos avaliativos e as possibilidades de utilização desses resultados. Trata-se assim de um conceito relevante e essencial, que explicita, de forma concreta, quais são as contribuições que a disciplina pode oferecer ao campo técnico-científico e político.

Tomando-se como referência inicial as relações estabelecidas entre avaliação e políticas públicas, no plano mais geral, trabalha-se na discussão sobre os resultados dessa relação e de que forma, a partir dos fundamentos teóricos desses campos, se definem as diferentes possibilidades de uso, e de como essas alternativas podem contribuir para o fortalecimento do campo.

Discutir os significados da questão de usos e a utilização dos resultados de processos avaliativos, considerando as suas diferentes possibilidades, tem, como principal propósito, identificar de que forma podem contribuir no trabalho de aperfeiçoamento das políticas públicas. Completa-se assim um ciclo, envolvendo política pública, avaliação, resultados, usos e qualificação da política.

Observa-se que a categoria usos, além do papel teórico fundamental na estruturação do campo da avaliação, já ressaltado no capítulo anterior, possui também uma dimensão operativa, a medida que, ao refletir sobre os resultados do processo avaliativo, se constitui na principal peça que viabiliza a transformação do objeto avaliado. Assim sendo, pensar na discussão de usos, é de certa forma pensar também nas possibilidades de qualificação da política, o que confere sentido de importância ao campo da disciplina.

Uma questão relevante, a ser tratada neste capítulo, diz respeito à discussão das possibilidades de uso, quer seja do ponto de vista da funcionalidade e finalidades da disciplina, quer seja no que diz respeito às consequências desses usos e de suas implicações sobre o campo.

---

<sup>31</sup> Afirmação feita por Nigel Brooke, um dos principais estudiosos da questão de usos dos resultados de avaliações de larga escala, no Brasil, em uma entrevista publicada pela Revista Escola da Editora Abril, edição especial Avaliações Externas, outubro/2011.

Na discussão sobre essas questões, ver as considerações apresentadas no capítulo anterior, quando se destaca a visão de usos na perspectiva da tomada de decisão. Essa função avaliativa, dimensão instrumental, reflete certa concepção de trabalho, centrada na ideia de uso exclusivo dos resultados da avaliação, por parte de decisores e gestores da política. Tal concepção pressupõe a identificação restrita de interessados, na utilização dos resultados, implicando numa dada postura e responsabilidades a serem assumidas pelo avaliador, em termos do processo. Essa visão de usos provoca algumas consequências para a disciplina, frutos principalmente da limitada divulgação dos resultados.

Apesar de ser a visão que predomina no campo da avaliação, em geral, e da avaliação de políticas públicas, em particular, o uso dos resultados de processos avaliativos para a tomada de decisão sofre uma série de críticas, a medida que se fundamenta num princípio de exclusividade das informações, atendendo fundamentalmente às necessidades dos interessados formais nos resultados de processos avaliativos, ou seja, gestores e decisores da política pública.

Trata-se de uma visão racionalista da avaliação, de usos e da tomada de decisão, fundada no pressuposto de que se trata do papel mais relevante a ser desempenhado pela avaliação. Enfatiza-se que o uso das informações avaliativas deve ser feito de forma restrita, visando atender única e exclusivamente aos interessados nesses resultados, identificados diretamente com o objeto avaliado. Sendo restrito o uso, não se divulga para outros interessados, impedindo, conseqüentemente, que outros conheçam os resultados e que identifiquem quais foram as consequências decorrentes desse uso.

Exclui-se, dessa forma, além dos interessados no campo da avaliação, a sociedade que financiou a implantação da política pública, a medida que não consegue demonstrar suas qualidades e competências a serviço do interesse público.

Acredita-se que essa forma exclusiva de trabalhar a questão de usos compromete o fortalecimento do campo, inclusive no que respeita às possibilidades de qualificação das políticas públicas. Como consequência, enfatiza-se a necessidade de se trabalhar numa perspectiva de usos múltiplos e, nesse sentido, assume especial significado a questão da difusão dos resultados da avaliação, constituindo-se assim numa condição para ampliar a viabilização das possibilidades de uso, o que implica o estabelecimento de meios mais consequentes de fortalecimento da disciplina. Discutir essas consequências e as possibilidades alternativas constitui-se numa das iniciativas para trabalhar o objeto de estudo.

Importa ressaltar que as considerações feitas à visão instrumental não devem ser vistas de forma negativa, como uma desqualificação da função, a não ser em suas implicações em termos de usos, a medida que restringem o acesso às informações por parte de outros interessados. Muito pelo contrário. Reconhecemos, além da importância histórica para a disciplina, a utilidade real como fonte de informações em geral, na gestão da política, inclusive suas possibilidades em termos de alimentação do processo decisório. Não há dúvidas quanto à importância dessa alternativa de uso.

Além do mais, deve-se destacar que a perspectiva aqui colocada é a de que as várias possibilidades de uso não são incompatíveis entre si. Acredita-se que é possível fazer

uso dos resultados, de forma múltipla, contemplando as várias possibilidades, quer seja informativa, prestando contas, clareando a realidade, ajudando nas descobertas, tomando decisões etc. Para que essa condição se concretize, é fundamental, entretanto, que se atenda ao princípio da difusão plena dos resultados do processo avaliativo.

Essa posição contrapõe-se, sim, à visão do uso restrito, que considera os decisores e gestores da política como os únicos e legítimos interessados nos resultados do processo avaliativo, em função da posição que ocupam na condução da política e, como tal, somente eles podem ter acesso aos resultados da avaliação. A decisão de excluir outros interessados no acesso aos resultados do processo avaliativo é o que transforma uma possibilidade de uso em um instrumento de poder e de controle da informação, repercutindo negativamente sobre o campo da avaliação.

Apesar do reconhecimento de que a visão instrumental da avaliação constitui-se na possibilidade mais aceita, torna-se importante ressaltar que esse ciclo de relações e resultados não ocorre, de forma harmônica e linear, sendo fonte de significativos questionamentos. Primeiramente, por que o acesso restrito às informações e consequentemente a seu uso, sempre deixa dúvidas sobre as consequências desse uso e a contribuição efetiva, possibilitada pela avaliação, principalmente quando não são identificáveis as evidências com relação a esses procedimentos.

Apesar de se estruturar com base numa visão fundamentalmente racionalizada, é questionável a utilização efetiva dos resultados de processos avaliativos por parte dos decisores e gestores. Diferentes autores, a exemplo de PARSONS 2007; TIANA FERRER 1997; WEISS 1978; WHORTEN, SANDERS E FITZPATRICK 2004, dentre outros, levantam uma série de questionamentos sobre a utilização dos resultados de processos avaliativos na tomada de decisão, levando em conta diferentes aspectos, em que se destacam as características do ambiente decisório e as fontes alternativas de informações, que podem ser utilizadas por decisores e gestores. Além disso, também questionam as consequências desses usos, principalmente pelo fato de não se identificarem as evidências desses usos.

Por outro lado, percebe-se, também, que, apesar dos interesses firmados entre avaliadores e gestores em torno das principais questões relacionadas ao planejamento e à realização do processo avaliativo, os resultados da avaliação nem sempre atendem as expectativas criadas. Às vezes esses desencontros são decorrentes de problemas técnicos; em outras situações, refletem um contexto político que se modificou; em outros, os resultados da ação não foram suficientemente expressivos a ponto de viabilizar uma avaliação mais significativa.

O fato de que os entendimentos firmados, entre avaliadores e gestores, sobre os resultados de processos avaliativos, nem sempre sejam convergentes do ponto de vista de seus usos, cria naturalmente certo foco de tensão, com consequências diferenciadas para os dois campos. Diante desse cenário, podemos evidenciar os problemas que surgem, associados à qualidade técnica do processo, ao não atendimento a prazos firmados, à inoportunidade dos resultados apresentados e a uma série de outras questões relacionadas.

Em outras situações, a realização dos processos avaliativos e seus resultados ficam comprometidos, em decorrência de problemas associados à gestão e aos resultados da



política pública. Às vezes, os resultados da política são pouco expressivos, segundo Weiss (1978); em outras situações, não há um entendimento claro dos objetivos e metas da política pública, conforme Dantas (2009).

Diante da possibilidade mais nobre, da avaliação exercer o papel de agente qualificador da ação pública, tem-se assim uma série de problemas envolvendo as duas disciplinas em torno da questão dos resultados da avaliação e seus usos, com desdobramentos que afetam as relações e interesses manifestados, entre avaliadores e decisores, o que dificulta de alguma forma a concretização do propósito maior, de forma tão direta.

Neste capítulo, além de identificarmos os principais fatores que interferem nas relações envolvendo os diferentes agentes em torno da questão de usos, pretende-se discutir de que forma a visão sobre usos múltiplos dos resultados da avaliação pode contribuir para ampliar as possibilidades de uso, reforçando assim o papel da disciplina, em termos de suas contribuições políticas e sociais, e, conseqüentemente, ajudando os principais agentes envolvidos no processo a superarem dificuldades, avançando em termos de uma cooperação conjunta mais ampla.

Apesar de reconhecer o potencial de confronto, presente em torno dessas relações, fruto das possibilidades de que um ou ambos os agentes não consigam ter as expectativas atendidas, acredita-se que, dadas as características das duas disciplinas e o papel que desempenham, há espaços para frutificar um ambiente de cooperação e negociação, tendo como conseqüências a qualificação das políticas.

Feitas essas considerações, a discussão sobre a questão de usos dos resultados de processos avaliativos, em linhas gerais, foi trabalhada levando-se em conta duas vertentes, assim identificadas:

- a ideia de *uso de natureza exclusiva*, centrada na visão de uso de forma restrita, voltada para a tomada de decisão num plano mais específico de gestão da política pública, sob o interesse e a responsabilidade única dos decisores e gestores;
- A ideia de *uso de natureza múltipla*, firmada no entendimento do uso não restrito, levando em conta a qualidade da informação avaliativa, a existência de outros interessados nos resultados da avaliação e a responsabilidade política dos avaliadores com a difusão dos resultados do processo avaliativo. Essa visão se funda na crença de que esses resultados não podem ficar limitados exclusivamente aos interessados na gestão da política pública. É preciso identificar outros segmentos da sociedade, com os quais se visualiza diferentes possibilidades de uso, inclusive no que se refere à tomada de decisão, sendo de competência e iniciativa dos avaliadores e/ou gestores construir formas adequadas de difusão dessas informações visando alcançar esses outros interessados.

Dentre as diferentes possibilidades de uso, destacaríamos, além do uso instrumental, voltado para a tomada de decisão, alternativas tais como o uso enquanto prestação de contas, o uso ampliando as possibilidades de conhecimento sobre o objeto de estudos e a realidade social, e como fonte de informações em geral, consideradas como as mais relevantes.

O que é importante ressaltar, independentemente de outras considerações, é que não se pode concordar que resultados de processos avaliativos, notadamente quando dizem respeito a políticas públicas, sejam tratados de forma restrita, como se fossem informações de natureza privada. Sendo informações produzidas com base em ações financiadas com recursos públicos, tornam-se necessariamente de interesse público. Nesse sentido, parece ser crucial que os envolvidos nesse processo entendam o quanto é importante o trabalho de difusão e de disseminação das informações oriundas de processos avaliativos, como forma de possibilitar usos múltiplos.

Assim sendo, acredita-se que a defesa da visão baseada no uso múltiplo dos resultados de processos avaliativos, dadas as condições em que se concretiza, fortalece o campo da avaliação, ampliando de forma substantiva sua contribuição para o desenvolvimento político econômico e social. Dessa forma o principal resultado a ser alcançado diz respeito à estruturação de um padrão de análise, que possibilite visualizar como foram utilizados os resultados de processos avaliativos no aperfeiçoamento de políticas públicas. No caso específico desse objeto de estudo, essas discussões serão conduzidas tomando como referências as evidências de uso apresentadas pelo Programa ProJovem Urbano e a discussão sobre suas consequências.

### 3.1.AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A QUESTÃO DE USOS: CONSIDERAÇÕES SOBRE ALGUNS CONCEITOS

Esta subseção trabalha as questões envolvendo políticas públicas, avaliação e resultados, no propósito de refletir sobre a questão de usos e suas diferentes possibilidades.

Conforme já ressaltado, a visão que predomina no campo da avaliação em geral e da avaliação de políticas públicas em particular é aquela em que a utilização dos resultados de processos avaliativos deve ser feita de forma exclusiva, atendendo fundamentalmente às necessidades dos interessados formais nos resultados de processos avaliativos, diga-se dos gestores e decisores da política pública.

Trata-se da chamada visão instrumental da avaliação, fundada na relação de usos e na tomada de decisão. Essa visão tem como principal característica a utilização das informações de forma restrita, sendo o acesso possibilitado única e exclusivamente aos interessados formais nesses resultados, envolvidos diretamente com o objeto avaliado. Consequentemente, pouco se sabe como foi esse uso e suas consequências. Restringe-se, assim, o acesso de outros interessados nos resultados da avaliação. Apesar da existência de uma série de argumentos que tentam justificar essa visão exclusivista de uso, independentemente da qualidade dos mesmos, o que é importante ressaltar é que, do outro lado do muro, há uma série de outros interessados que, nem sempre, conseguem ter acesso a essas informações. Diante de tal quadro, muitos perdem e pouco se sabe sobre as consequências efetivas desse uso.

Dada a impossibilidade de se saber efetivamente como foram utilizadas essas informações e quais foram as consequências desses usos, em geral, não há evidências disponíveis. Abre-se um hiato no campo da disciplina, a medida que não se consegue identificar como a avaliação conseguiu contribuir no aperfeiçoamento da política

pública. Quando essa situação se torna uma constante, há uma tendência a se questionar acerca da efetividade da avaliação como uma disciplina científica relevante.

Na discussão dessas questões, é preciso trabalhar alguns conceitos, sendo importante ressaltar, em que condições, avaliadores e gestores trabalham buscando resultados que indiquem as contribuições concretizadas em cada campo. Nesse sentido, destacam-se algumas premissas sinalizadas, descrevendo as condições em que se concretiza o processo de trabalho, envolvendo avaliadores e decisores.

- Quando gestores buscam o apoio de avaliadores para estabelecer os termos de uma cooperação, imagina-se que, no processo de negociação, todas as informações necessárias à caracterização do objeto a ser avaliado tenham sido identificadas, possibilitando, assim, que os avaliadores consigam definir claramente quais são os objetivos da avaliação e, conseqüentemente, obtenham a concordância dos gestores;
- A clareza com relação ao objeto e o delineamento dos elementos do processo avaliativo constituem as principais condições de concordância dos agentes para a realização dos trabalhos;
- Apesar do rigor técnico-científico adotado na metodologia avaliativa, nem sempre os resultados do processo avaliativo fluem de acordo com as expectativas firmadas;
- Entre os resultados do processo avaliativo e o uso desses resultados, há uma série de questões envolvendo a avaliação e a gestão da política que nem sempre são superáveis;
- A utilização dos resultados de processo avaliativos, inclusive suas recomendações, não é uma tarefa automática que ocorra logo após a apresentação dos resultados. Há uma série de questões envolvidas em torno desse processo, associadas aos gestores e outros agentes, que precisam ser observadas com mais atenção;
- Apesar do reconhecimento quanto à importância das informações produzidas em decorrência de processos avaliativos, o uso dessas informações, contudo, não ocorre de forma intensiva e imediata;
- Um dos problemas críticos enfrentados pelo campo da avaliação diz respeito à limitada difusão e disseminação de seus resultados;
- Há um reconhecimento explícito, por parte dos agentes envolvidos, avaliadores e gestores, quanto à importância da cooperação e da negociação, como principais requisitos para o fortalecimento e o desenvolvimento técnico-científico da disciplina. No conflito, quando não se esboça uma solução, ambos perdem;
- Apesar das expectativas que são criadas pelos gestores com relação aos prováveis resultados do processo avaliativo, os avaliadores não podem endossá-las, enquanto não se conclua o trabalho de avaliação;
- Mesmo considerando que os resultados do processo avaliativo possam expressar significados positivos para a política, pode acontecer, em função de diferentes questões, que os gestores/decisores da política não visualizem dessa mesma forma;

- Apesar de reconhecer, no campo da disciplina, a importância da vinculação estabelecida entre usos dos resultados da avaliação e a tomada de decisão, inclusive em termos históricos, é questionável a visão difundida de que essa seja a mais importante forma de uso;
- Alimentando as relações nesse campo, observa-se a existência de uma série de outros usos potenciais e efetivos que podem ser estabelecidos, quer seja pelos gestores, quer seja pelos avaliadores, tanto de forma individual, como também conjugada;
- A visão que se tem do processo de tomada de decisão é a de que sua estruturação, além dos ingredientes de natureza técnica relacionados à disponibilidade de informações de qualidade, reflete todo um contexto de natureza política;
- Sabe-se que gestores e decisores têm acesso a uma série de outras fontes diferenciadas de informações voltadas para subsidiar o processo de gestão das políticas. Além do mais, sabe-se que o contexto, a experiência e outros elementos desempenham papéis decisivos nesse processo. Assim sendo, as informações oriundas de processos avaliativos constituem apenas uma das alternativas que a ser utilizada;
- Acredita-se que informações produzidas a partir de processos avaliativos, mesmo sendo consideradas de qualidade diferenciada, em função das condições em que são produzidas, não lhes confere, contudo, a exclusividade de uso para efeito de suporte aos decisores;
- Os avaliadores devem ter plena consciência das suas responsabilidades e implicações, inclusive de natureza política, com relação aos resultados do processo avaliativo e seus usos. Essas responsabilidades se mantêm independentemente dos interessados e usuários fazerem uso ou não das informações produzidas.

Listadas essas diferentes considerações como premissas orientadoras, tem-se, como síntese, que a discussão sobre a questão de usos dos resultados de processos avaliativos, em linhas gerais, pressupõe inicialmente o esclarecimento de alguns conceitos utilizados, destacando-se em particular: i) a distinção entre resultados da política e resultados da avaliação; ii) as evidências; iii) os usos e utilidade; e iv) os interessados.

### 3.1.1. Resultados e evidências

A existência de resultados, sejam decorrentes da ação pública ou de processos avaliativos, constitui o elemento de referência para discutirmos em que condições se concretizam as possibilidades de uso. Trata-se de diferentes tipos de resultados, produzidos com base em procedimentos diferenciados, mas que são necessários para viabilizar os processos de aperfeiçoamento da política pública.

Nesse sentido, a existência de resultados não nos assegura, nem nos garantem, a exata contribuição que efetivamente esses valores conseguiram oferecer. É preciso trabalhar esses resultados, no propósito de conseguir indicar quais são os seus significados, o que efetivamente representam. Quando trabalhados e qualificados, constituem em

evidências indicadoras de uma dada ação. Nesse sentido, é preciso distinguir o que entendemos como resultados e em que medida esses resultados se transformam em evidências.

Inicialmente, comecemos com o conceito de evidência.

No dicionário Aurélio (1995, p. 281-282), evidência está relacionada a “certeza manifesta, qualidade do que é evidente”. Evidenciar quer dizer ação de “tornar evidente, mostrar com clareza, comprovar”. Algo que é evidente, “não oferece dúvidas, que se compreende prontamente, dispensando demonstração; claro, manifesto, patente.” Pode-se, assim, supor que, ter algo evidente ou ter evidências de algo, pressupõe ter clareza do seu significado, não ter dúvidas.

Já em Abbagnano (2007, p. 457), firma-se a percepção de que “a evidência não é um fato subjetivo, mas objetivo: não está ligada à clareza e distinção das ideias, mas ao apresentar-se e manifestar-se do objeto (qualquer que seja)”.

A iniciativa em trabalhar o conceito de evidência tem o propósito de distinguir não só os significados dos diferentes resultados, como, também, sinalizar que, sendo resultados reais, efetivos e passíveis de verificação, preferencialmente registrados em fontes documentadas, constituam em evidências consistentes a serem utilizadas no trabalho de análise e discussão. Servem particularmente para demonstrar e comprovar seus limites e usos.

De Miguel Diaz (2000, p. 289-299), ao definir seu conceito de avaliação, qualifica de forma significativa o papel das evidências nessa formulação, indicando: “un proceso sistemático de búsqueda de evidencias para formular juicios de valor que orienten la toma de decisiones”. Ressaltando o papel das evidências como elemento constituinte do objeto avaliativo, indica também seu papel como elemento relevante na estruturação do processo avaliativo.

O primeiro desafio proposto, até mesmo antecipando a discussão sobre usos, diz respeito à necessária caracterização do que entendemos como resultados obtidos no processo da política pública, distinguindo-os em relação aos resultados do processo avaliativo, resultados da avaliação, fonte de informações para a discussão sobre usos no caso do nosso objeto de estudos.

O que se entende como resultados da política pública são os resultados da ação do programa, identificados preliminarmente conforme os objetivos e metas da política. São de natureza quanti-qualitativa. Classificados e registrados, por meio dos procedimentos estabelecidos no monitoramento do programa, estabelecem conceitos e critérios de registro, instrumentos, forma de coleta e armazenamento, responsabilidades pela coleta, registro, análise etc. A identificação e o registro decorrem de iniciativas de natureza gerencial. Frutos de procedimentos de natureza administrativa, não são exigidas iniciativas de natureza técnico-metodológica para a sua obtenção, sendo coletados diretamente em função da ação da política.

Há resultados da ação política que são necessários para viabilizar a operacionalização do programa e constituem a sua base de implementação. Há resultados que estão

associados diretamente aos objetivos gerais e específicos do programa. Apesar de distintos, estão em geral plenamente articulados e integrados.

Contudo, os resultados da política pública, resultados da ação, em geral, não são facilmente identificáveis em sua totalidade, quer quantitativamente ou qualitativamente, por várias razões, uma das quais está na impossibilidade de controlar todos os efeitos e consequências decorrentes da ação pública. Tenta-se definir conceitualmente todo um conjunto de inter-relações, de causas e efeitos, mas é pouco provável a identificação de todas as consequências possíveis. Além do mais, política implementada não significa necessariamente ação realizada, problema solucionado. É preciso buscar os resultados efetivos da ação pública.

Pode-se afirmar, como fruto da ação da política pública, após certo tempo, que a materialização de resultados se apresenta por meio de diferentes formatos. Há uma parte visível, evidente, mas há também resultados que se colocam de forma invisível, não sendo percebidos objetivamente. Identificam-se resultados quantitativos e qualitativos, exigindo procedimentos diferenciados ao serem trabalhados. É possível que parte dos resultados tenha uma consequência permanente e, outros, tenham apenas um efeito temporário.

Algumas políticas apresentam resultados que são de difícil percepção; outras constituem uma explosão de sucesso junto à opinião pública. Há, em alguns casos, resultados que nunca serão identificados e até mesmo, em outros, dificilmente associados a uma determinada ação pública. Há, também, situações em que não se consegue identificar os resultados da política.

É importante ressaltar que, mesmo diante de políticas bem formuladas, é possível enfrentar algumas dificuldades, no propósito de conseguir identificar todos os resultados.

Nesse sentido, gestores e decisores de políticas públicas precisam tomar algumas iniciativas para tornar evidentes os resultados efetivos, reais, da ação pública, quer seja pela realização de processos avaliativos, ou via pesquisa científica, análise de políticas, auditorias técnicas, monitoramento de políticas, e uma série de outras atividades, todas firmadas no propósito de produzir informações sobre os efeitos da política, utilizando procedimentos metodológicos diferenciados.

A opção por uma ou outra atividade vai ser fruto das expectativas visualizadas pelos decisores, levando em conta o tipo de informações que necessitam, o tempo disponível, o compromisso político a ser atendido e o instrumental metodológico a ser utilizado. No nosso caso, independentemente de outras considerações, centramos-nos na discussão de processos avaliativos em sua relação com políticas públicas.

Os resultados da avaliação são produzidos com base em metodologia própria, tomando como referência elementos do programa e os resultados da política, confrontados com informações produzidas por fontes primárias e secundárias, relacionadas ao objeto avaliado, a partir de critérios preestabelecidos.

Trata-se assim de resultados construídos, fruto da reflexão do avaliador, firmados com base nos critérios de julgamento estabelecidos, tendo como referência informações

oriundas de diferentes fontes. Os resultados da avaliação compreendem, portanto, uma diversidade de informações envolvendo, além daquelas referentes à política, outras produzidas no propósito de subsidiar o processo avaliativo, e ainda outras, produzidas pelo avaliador com base em critérios preestabelecidos, relacionadas ao objeto.

Trata-se de um conjunto de informações enriquecidas e processadas que poderão sinalizar, de forma mais clara, as consequências efetivas da ação pública, indicando, inclusive, outros efeitos, positivos ou negativos, que não foram previstos originariamente. Além do mais, a atividade avaliativa não acontece apenas a partir da materialização dos resultados da política pública.

A medida que a avaliação se coloca plenamente integrada ao processo da política pública, entende-se que deva contribuir efetivamente para o aperfeiçoamento da política, em todas as suas etapas, desde sua concepção e formulação, passando pela implementação, em que se destaca a avaliação formativa, até o momento em que se materializam os resultados e seus impactos, visíveis e invisíveis. Conclui-se, assim, que a avaliação atua em diferentes momentos da política, contribuindo, a cada instante, com informações produzidas de forma criteriosa, para o processo de aperfeiçoamento.

Essa ressalva, distinguindo resultados da política *versus* resultados da avaliação, é de grande valia, não só porque são informações diferentes, produzidas a partir de procedimentos diferenciados, como, também, porque estamos trabalhando com a questão de usos dos resultados de processos avaliativos, em termos da estruturação e do desenvolvimento do objeto da tese<sup>32</sup>. Assim sendo, é preciso deixar claro quais são as evidências apresentadas pelos diferentes processos em curso. Nesse sentido, torna-se oportuno distinguir e justificar as diferenças observadas no trabalho com os dois conceitos utilizados, conforme se indica a seguir:

- antes de mais nada, essa diferenciação constitui um requisito preliminar de trabalho, em função do próprio objeto de estudos;
- nem sempre os objetivos da política estão claramente delineados e tal situação cria dificuldades no estabelecimento dos objetivos da avaliação;
- é importante identificar claramente as razões pelas quais decisores e gestores resolvem avaliar uma determinada política, buscando assim indicar, da forma mais objetiva, o que pretendem fazer com esses resultados;
- a forma como são sinalizadas as intenções e interesses, ao se deflagrar o planejamento do processo avaliativo, são decisivas no sentido de se construir um entendimento com relação ao que poderá ser feito com os resultados do processo avaliativo;

---

<sup>32</sup> Além do mais, convém ressaltar que, em alguns documentos do ProJovem Urbano, principalmente relatórios técnicos, quando tratam de discutir resultados do Programa, nos seus diferentes conceitos, parecem considerar como se esses resultados também fossem resultados do processo avaliativo. Essas considerações serão retomadas no capítulo seguinte.

- trata-se de uma distinção importante, no sentido de construir as evidências em avaliação, inclusive para efeito de discussão de usos e suas diferentes possibilidades;
- geralmente, decisores e gestores adotam critérios diferenciados com relação à divulgação de resultados de políticas e de processos avaliativos. No caso desses últimos, observam-se maiores resistências quanto à divulgação de resultados. Além do mais, os resultados avaliativos são mais propensos a questionamentos, em função das características da metodologia adotada. Assim sendo, pode-se supor que, em função dessa diferenciação, a divulgação seja feita de forma mais restrita, o que dificulta a estruturação de evidências na discussão sobre usos dos resultados da avaliação, elemento-chave na fundamentação da tese.

Ressaltadas as diferenças com relação aos dois tipos de resultados, política e avaliação, importa fazermos algumas considerações sobre a questão principal do objeto de estudos, relacionada à discussão de resultados de processos avaliativos e o conceito de usos, distinguindo-os com relação à ideia de utilidade, ou seja, à percepção do que seja útil.

Os resultados da avaliação concretizam-se com base nos fundamentos da política, nos seus resultados e nas informações produzidas a partir da metodologia avaliativa. Independentemente da qualidade do processo avaliativo, esses resultados, às vezes, estão repletos de surpresas e abrem espaço para descobertas que podem até mesmo assustar os parceiros, o que constitui fonte de adversidades e de implicações nas relações entre os interessados nos resultados do processo avaliativo.

As descobertas podem ser positivas, reforçando a imagem de ação do Programa, mas, também, podem apresentar resultados negativos. Trabalhar resultados de processos avaliativos que reflitam efeitos negativos de um Programa não é uma tarefa fácil.

Às vezes, na discussão inicial entre decisores e avaliadores sobre a metodologia avaliativa a ser adotada, em função de resultados apresentados pelo Programa, criam-se determinadas expectativas em relação aos resultados da avaliação, que podem ser frustradas na conclusão do processo. Nem sempre os resultados obtidos são aqueles esperados e a questão complica-se de forma mais delicada, quando se avalia que esses resultados impactam negativamente o Programa. Obviamente, também é possível imaginar, após o processo avaliativo, o evidenciamento de resultados não esperados que exerçam um efeito positivo sobre o Programa.

A polêmica sobre resultados esperados e não esperados é muito bem comparada à imagem de um iceberg, em que a metodologia avaliativa é capaz de fazer emergir a parte submersa e apresentar uma série de surpresas com relação ao processo avaliativo. Há uma discussão bastante interessante, proposta por Fernandez-Ballesteros (2001, p. 82-83), sobre essa imagem do iceberg, que ressalta as possibilidades potenciais de descobertas associadas à utilização da metodologia avaliativa.

Colocadas essas questões sobre os efeitos primeiros decorrentes dos resultados apresentados por processos avaliativos, observa-se que não se trata de algo tão tranquilo e que, seguramente, apresentará uma série de repercussões junto aos interessados nos resultados do processo.



### 3.1.2. Usos e utilidade no campo da avaliação de políticas públicas

Feitas essas considerações, importa destacar a importância do conceito de usos para o campo da avaliação, tanto em termos teóricos, como também no sentido prático, ressaltando especialmente o seu papel enquanto pilar estruturante da disciplina, e sinalizando a utilidade dos resultados do processo avaliativo. Tal visão constitui algo essencial para o campo. Contudo, apesar de não haver dúvidas quanto ao entendimento acerca da importância do conceito de usos, como elemento-chave de estruturação da disciplina, enquanto dimensão teórica, a utilização dos resultados de processos avaliativos é fonte de intensas controvérsias, algumas até questionando a funcionalidade existente entre usos e suas consequências na gestão (ver WEISS 1978; WHORTEN, SANDERS E FITZPATRICK 2004, dentre outros).

Para tentar entender esse dilema, vamos analisá-lo, distinguindo a questão de usos em duas dimensões: enquanto elemento do campo teórico e enquanto elemento prático, como resultante do processo avaliativo.

A visão mais contemporânea da avaliação, enquanto campo de conhecimento, quer seja no sentido mais geral ou como área especializada, identifica, na sua estruturação teórica (ver CASTILLO ARREDONDO E CABRERIZO DIAGO 2009; DE MIGUEL DIAZ 2000; WHORTEN, SANDERS E FITZPATRICK 2004, dentre outros), três elementos essenciais: evidências, critérios e usos. Cada um desses elementos cumpre determinado papel, em termos da fundamentação do campo da avaliação, destacando-se em particular:

- a ideia de construção do objeto avaliativo, a partir das evidências que fluem com base no conhecimento e informações da avaliação e das outras disciplinas que a complementam;
- a definição e a estruturação do ato avaliativo, com base nos critérios de valoração;
- os resultados da avaliação e suas possibilidades de uso, cumprindo assim o propósito disciplinar.

Observa-se certo ordenamento lógico, na forma como o objeto avaliativo se baseia nas evidências, se transforma, em decorrência do ato avaliativo, originando resultados, e evolui, colocando-se em condições de uso. O uso assume assim o papel que alimenta e renova o próprio objeto, refletindo sua importância e utilidade, a medida que se apresenta como a razão de ser da disciplina.

Se visualizarmos a questão do uso, numa perspectiva da avaliação em geral, enquanto aspecto teórico, a questão se esgota em si mesmo, simplesmente enquanto resultados do processo avaliativo, pois não há a dimensão prática com relação ao que fazer; usos e resultados refletem os mesmos significados.

Quando se trata de uma dimensão mais prática, e se visualizam os resultados da avaliação em relação a alguma disciplina, por exemplo, na avaliação de políticas, a questão de usos apresenta-se como algo crítico, a medida que assume uma dimensão funcional em relação aos resultados do processo avaliativo e, nesse sentido, há uma série de outros elementos que também vão participar das discussões sobre o que fazer com esses resultados. A questão não fica mais restrita ao campo da avaliação, estende-se em direção a outros campos que darão sentido à estruturação da disciplina.

Identificam-se outros interessados nos resultados, tais como usuários, financiadores, decisores etc. Trabalha-se de acordo com determinados padrões e normas, discute-se a oportunidade dos principais resultados e recomendações, avaliam-se os riscos com relação aos usos etc.

São os usos que vão evidenciar os significados e a importância da avaliação, no trato com as outras disciplinas. Contudo, a forma como os resultados de processos avaliativos serão utilizados, vai depender de uma série de outros fatores.

O conceito de uso constitui uma das categorias teóricas que estruturam o campo da avaliação e contribuem na operacionalização do processo avaliativo.

Apesar da associação direta entre usos e utilidade, é preciso, num primeiro momento, destacar as diferenças observadas entre os dois conceitos, identificando suas distintas funcionalidades no campo da avaliação de políticas públicas.

Foi a partir da tese de Lys Vinhaes Dantas (Dantas, 2009), que descobrimos a importância em distinguir esses dois conceitos, como referência para orientar a estruturação do objeto de estudos.

Dantas (2009), que também discute a questão de usos de resultados de processos avaliativos, tendo como referência a política de avaliação educacional, em larga escala, adotada pelo governo do Estado, constrói toda uma reflexão sobre as duas categorias, utilidade e usos, diferenciando-as como meios para poder trabalhar a tese proposta.

Para o presente trabalho, as discussões sobre a utilidade e os usos da avaliação (para além dos resultados), genericamente entendidas como suas contribuições, são a base do quadro de análise, que se vale da categoria Utilidade (adaptada dos padrões do JCSEE) e propõe uma nova categoria, Uso, a partir da discussão entre Patton e Weiss aprofundada a seguir. Do posicionamento de Weiss sobre os usos da avaliação no contexto das políticas públicas, também discutido a seguir, foi derivada a hipótese de pesquisa. (DANTAS, 2009, p. 72)

Levando em conta parte das considerações levantadas por Dantas (2009), também visualizamos a relevância em distinguir os dois conceitos como elementos importantes na condução do trabalho, especificamente porque as visões apresentadas por avaliadores e decisores, interessados nos resultados de processos avaliativos, nem sempre são coincidentes.

*Uso* é um conceito teórico em avaliação, que sinaliza para as diferentes possibilidades de aplicação dos resultados de processos avaliativos, num plano mais geral. Vincula-se diretamente ao conceito de funções da avaliação (são intenções). Além de assumir essa dimensão no plano teórico, *uso* também serve para caracterizar os diferentes meios e possibilidades de utilização dos resultados de processos avaliativos. Nota-se assim que, tanto para o avaliador como para o decisor, há certa convergência com relação ao significado do que seja uso; usa-se com determinado propósito, com determinada intenção. Discute-se sobre a utilização dos resultados de processos avaliativos.

Observa-se assim que, além das considerações teóricas, é possível também pensar a questão do uso numa dimensão mais prática, em termos das possibilidades de uso efetivo, o que implica também supor as consequências do uso; servir para alguma coisa, mesmo que não seja utilizado efetivamente.

Apesar dos avaliadores considerarem como importante atender as necessidades dos decisores, quando trabalham os resultados da avaliação, tais possibilidades podem não se concretizar, dado que os decisores se orientam por meio de outros elementos, quando visualizam a utilização efetiva dos resultados. Tais questões têm consequências diferenciadas sobre as possibilidades de uso.

Essa visão diferenciada, passível de ser observada entre avaliadores e decisores sobre a questão de usos, quando da sua concretização, pode, sob certo aspecto, ser fruto do significado do que seja utilidade.

Segundo Dantas (2009), o conceito de utilidade possui uma dimensão mais subjetiva, que está associada de forma mais direta aos decisores, a medida que reflete a percepção deles, no sentido de que o uso dos resultados possa lhes ser útil, contribuindo de forma positiva para provocar efeitos que lhes interessam diretamente. Trata-se, por conseguinte, de uma visão bastante diferenciada, em relação aos avaliadores. Além do mais, levando-se em conta que o bloco dos interessados não constitui um conjunto homogêneo, pois ocupam diferentes posições no processo decisório, conseqüentemente, possuem diferentes percepções quanto ao uso, o que inclusive pode provocar uma série de conflitos.

Ou seja, *utilidade* caracteriza-se por refletir certa expectativa firmada quanto às possibilidades de que o uso será algo útil e oportuno (qualidade de ser útil, servir para alguma coisa). Implica na percepção do uso com um determinado propósito, em que se supõe que esse uso deverá atender as necessidades de informações dos interessados/usuários.

O uso efetivo e real da informação poderá ser diferente da expectativa visualizada inicialmente e, conseqüentemente, seus efeitos poderão ser diferenciados.

Assim sendo, quando se discutem esses conceitos, na perspectiva das duas categorias, avaliadores e interessados, observa-se uma clara diferenciação. Enquanto, em relação ao uso, é normal que se estabeleça um entendimento de que se trata de algo em comum, na questão da utilidade, essa percepção se torna distinta, em função das expectativas do que seria útil, para cada categoria.

Trabalhando a categoria usos no campo da disciplina Avaliação e/ou Avaliação da Política, diferentes autores (BUSTELO RUESTA, 2003; DE MIGUEL DIAZ, 2000; TIANA FERRER, 1997; WHORTEN, SANDERS e FITZPATRICK, 2004), dentre outros, tendem a privilegiar determinados aspectos na discussão dos principais elementos associados a essa questão, destacando o papel firmado em relação aos interessados. Toma-se como exemplo os fundamentos da discussão sobre uso, levantados por De Miguel Diaz (2000, 302), em que este autor indica, como pontos principais a serem trabalhados, questões delineadas a seguir.

- Quais os tipos e categorias de usos, que se pode visualizar com relação aos resultados de processos avaliativos?
- Quem são os usuários potenciais desses resultados?
- Como esses resultados podem afetar esses interessados?
- Quais são os fatores políticos e contextuais que podem dificultar a utilização desses resultados?

Nota-se, com base nessas proposições, como a figura dos interessados constitui o elemento-chave em torno do qual giram as principais questões relacionadas à discussão sobre uso dos resultados de processos avaliativos. Há a indicação sobre a identificação dos interessados, sobre como os resultados podem afetá-los e o que poderia impedi-los de fazer uso dos resultados. Os avaliadores parecem satisfeitos com o atendimento aos interessados. E o que acontece, conseqüentemente, a quem interessa?

Dessa forma, a medida que as questões apresentadas se mostram tão centradas nos interessados, decisores e gestores, o campo da avaliação parece abrir mão de um aspecto relevante, no que respeita às implicações relacionadas a uma das suas principais categorias de trabalho: “usos”. E os avaliadores não deveriam ficar atentos a essas questões?

Essa visão fica reforçada, a medida que há algo também não evidenciado nos questionamentos, parecendo não ser relevante, na discussão, que são as implicações pós-uso, ou seja, as conseqüências decorrentes do uso dos resultados do processo avaliativo, os efeitos e transformações observadas sobre a política/programa, os interessados e a própria avaliação. Com relação a esse aspecto, também não parece ser relevante identificar quais foram as conseqüências.

Os avaliadores precisam dedicar alguma atenção a esses efeitos?

Claro, afinal de contas, como se trata de uma categoria estruturante do campo, obviamente o uso dos resultados afetará a disciplina, em determinado momento. Mas esta não parece ser uma questão que desafie os avaliadores, talvez porque a materialização dos usos, de forma mais efetiva, esteja cercada de tantas questões e influências experimentadas pelos decisores que, dificilmente, será possível identificar, de forma realística, quais foram as conseqüências reais desse uso.

Apesar das considerações levantadas sobre a existência de algumas dificuldades impossibilitando o uso, há outro aspecto a ser considerado que, de certa forma, está relacionado a essas questões, e diz respeito ao não uso e de como essa decisão influencia os diferentes agentes envolvidos.

Trata-se de um aspecto bastante significativo para o campo da avaliação, pois o não uso pode estar associado a uma decisão tomada pelos gestores, antes mesmo da implementação da política. Caso se trate de uma situação monitorada pelos avaliadores, é possível averiguar as razões da existência de eventos dessa natureza, caso contrário, não há nem como se tomar conhecimento sobre o que aconteceu.

Esse é seguramente um dos campos mais desafiadores para a pesquisa avaliativa, a medida que se conhece muito pouco sobre o que é feito, quando, por que, para que,

como se utilizam os resultados de processos avaliativos, averiguando as consequências desse uso.

Tal situação pode ser entendida de uma forma mais consequente, a medida que há uma tradição no campo da avaliação, que também precisa ser melhor compreendida, que defende a não difusão dos resultados de processos avaliativos, inclusive os usos, na suposição de que essas informações devem circular de forma restrita, destinadas única e exclusivamente aos usuários dos resultados dos processos avaliativos. Parece ser uma visão estabelecida com o propósito de mostrar o quanto a avaliação difere da pesquisa. Não sabemos se os efeitos dessa posição fortalecem o campo da avaliação. O que resta, concretamente, diante de um quadro dessa natureza, em que não se constata a existência de evidências sobre os resultados da avaliação e seus usos, é que não há como saber, efetivamente, se os resultados foram utilizados ou não, e, conseqüentemente, se abre um grande espaço de questionamentos sobre a efetividade da avaliação.

Essa percepção com relação aos significados da avaliação é ressaltada por diferentes autores (ver especificamente Tiana Ferrer, 1997), quando acentua que essas diferenças de opinião sobre a utilidade da avaliação são decorrentes das discrepâncias existentes entre a diversidade de concepções sobre as funções da avaliação e os usos efetivos de seus resultados.

Creio que uma das formas de enfrentar esse tipo de desafio seria o de ampliar a difusão dos resultados de processos avaliativos, tornando-os acessíveis a um público maior, alargando o conceito de interessados, a medida que se incorporam outros segmentos, acadêmicos ou não, tornando viável o acesso aos resultados de processos avaliativos.

Outra possibilidade visualizada seria estimular que decisores e gestores de políticas entendessem o seu papel político, como agentes públicos, e contribuíssem, tanto em relação à divulgação dos resultados de processos avaliativos, como, também, de seus usos e consequências. Isso impactaria os interessados no campo da política e da avaliação, dentre outros segmentos da vida política e social.

A quem interessaria o acesso a essas informações? De Miguel Diaz (2000), ao discutir sobre usos e interessados, fala na figura dos clientes potenciais, como uma das possibilidades a ser considerada. Seguramente que, nesse conjunto, se identificam principalmente estudiosos do campo, gestores de políticas, consultores governamentais, financiadores e toda uma série de outros profissionais envolvidos nessa atividade, dentre outros segmentos. Quem deveria responder por essas decisões? Logicamente, avaliadores e decisores, conforme suas respectivas competências.

Podemos então considerar que o campo da avaliação de políticas públicas enfrenta um sério desafio, em termos do evidenciamento dos resultados de processos avaliativos e seus usos, de forma mais ampla, o que, de certa maneira, compromete a credibilidade e dificulta o reconhecimento da importância do trabalho avaliativo.

Há, contudo, um aspecto positivo nessas considerações, visualizadas a partir das proposições apresentadas por De Miguel Diaz (2000), já citadas, quando apresenta os principais pontos discutidos em torno da questão de usos, da identificação dos interessados e dos usuários potenciais, pressupondo, assim, que os interessados nos resultados de processos avaliativos não se constituem apenas dos envolvidos

diretamente com a política e o programa, ou seja, gestores, decisores, financiadores etc., podendo incluir outros segmentos relacionados diretamente ou não com o processo.

Essa percepção é reforçada, quando se discute a tipologia de usos possíveis e, naturalmente, a partir dessas considerações, se percebe que determinadas categorias de uso implicam uma conceituação de interessados, de forma mais ampla, não restrita exclusivamente aos agentes da política e do programa.

A questão, colocada nesses termos, impõe uma dimensão toda especial à discussão de tipologias e categorias de uso, pois, em assim sendo, a visão instrumental da avaliação, fundada na relação entre usos e tomada de decisão, passa a conviver explicitamente com outras possibilidades e tipologias de usos.

### 3.1.3. Tipologias e categorias de uso

A discussão sobre as categorias de usos presentes no campo da avaliação e/ou avaliação de políticas, em geral, está associada, de certa forma, à ideia de finalidade, que diz respeito aos objetivos da avaliação, segundo DE MIGUEL DIAZ (2000) e DANTAS (2009). Trata-se de estabelecer uma indicação mais clara, quanto à destinação dos resultados da avaliação, explicando para que servem os resultados do trabalho avaliativo, e definindo assim as funções da avaliação. Diferentes autores sinalizam com tipologias diferenciadas, mas, em geral, há algumas classificações que parecem cobrir todas as possibilidades de uso ou pelo menos as mais importantes.

Há uma classificação, proposta por Stufflebeam e Shinkfield (1987, p. 23), “*perfeccionamiento, recapitulación y ejemplificación*”, que cobre os principais aspectos funcionais destacados. Bustelo Ruesta (2003), tomando como referência esta proposta, faz uma série de considerações sobre os limites e possibilidades dessa tipologia, renomeando as três funções (2003, p. 14):

- A primeira categoria em termos da função avaliativa, identificada, em inglês, como *improvement*, diz respeito ao aperfeiçoamento ou melhoria de processos, concebidos como “mejora del programa o política evaluada, significa que la evaluación se concibe como un artefacto metodológico que permite la retroalimentación y el aprendizaje sobre la propia práctica” (Bustelo Ruesta, 2003, p. 14);
- A segunda categoria, *accountability*, ou *recapitulación* ou *rendimiento de cuentas o responsabilidad*, é identificada, em português como prestação de contas. “La evaluación debe servir como instrumento que permita, em los diferentes niveles de responsabilidad, rendir cuentas (en el sentido amplio del término) sobre la gestión y los resultados de un programa” (Bustelo Ruesta, 2003, p. 14);
- A terceira categoria, *enlightenment*, em espanhol identificada como *ejemplificación*, ressalta que “la evaluación puede cumplir una tercera que es la de dar luz o iluminar acciones futuras” Bustelo Ruesta (2003, p. 15);

Todas as três funções são passíveis de operacionalização no campo da avaliação de políticas públicas. No caso de *improvement*, é considerada a função instrumental mais tradicional em avaliação, pois se associam usos à tomada de decisão. Porém sua principal característica está vinculada à ideia de aperfeiçoamento e melhorias do

processo, sendo vista como uma iniciativa bastante positiva, pois voltada para a qualidade.

As duas outras categorias já trabalham numa perspectiva mais ampliada do que seria o conjunto de interessados nos resultados do processo avaliativo. No caso da função *accountability*, tem-se a destacar a importância que é dada ao fato de que os resultados da avaliação são utilizados como um meio de prestar contas à sociedade.

Na terceira função, *enlightenment*, observam-se as possibilidades de uso dos resultados da avaliação, como meios para subsidiar, diferentes segmentos acadêmico-profissionais, com informações de qualidade referentes ao desempenho de um dado programa.

Vedung (2001), baseando-se em alguns autores (Fischer, McGuire, Weiss, Wittrock et al.), apresenta-nos uma tipologia um pouco diferente, com a indicação de cinco categorias funcionais, descritas a seguir.

- Há “el modelo de ingeniería en la utilización de la evaluación - concebido como un ideal a alcanzar – ha sido la fuerza propulsora de la idea que puede ser un instrumento para dominar a los demonios de la política y hacer al Leviathan más domesticado y racional”, (Vedung, 2001, p. 323). Assim é apresentada pelo autor, a função instrumental da avaliação, seu uso na tomada de decisão;
- O “*modelo de iluminación*”, também conhecido como o modelo *conceitual*, tem como principal característica o fato de que a avaliação “proporciona ideas e intuiciones a los políticos y otros grupos implicados em el programa; pero estas ideas e intuiciones no son directamente instrumentales ni tienen por qué transformarse em acciones” (Vedung, 2001, p. 327);
- Este mesmo autor apresenta uma terceira categoria de uso, identificada como “*el uso interactivo*, que lleva consigo la aplicación del conocimiento derivado de la evaluación junto con datos adicionales de la investigación y otras formas de conocimiento como el sentido común, la sabiduría convencional, la intuición, y las experiencias de primera mano de los receptores. (VEDUNG, 2001, p. 329) Informações da avaliação, em conjunto com outras fontes, são utilizadas de forma interativa, para atender a diferentes necessidades;
- Há uma quarta categoria, identificada como *legitimación*, segundo a qual, “en el uso como legitimación, se recurre a la valoración para justificar posturas previamente establecidas y fundamentadas em otras consideraciones, tales como, por ejemplo, la ideología política, previsiones electorales, coaliciones o idiosincrasias personales”. (VEDUNG, 2001, p. 330) Usam-se os resultados de processos avaliativos para justificar situações concretizadas;
- Por fim, talvez a mais provocante das funções identificadas pelo mesmo autor, denominada “*la utilización táctica*”, em que se usa a ideia da avaliação para cumprir um papel formal em relação ao processo da política pública. Segundo Vedung, “las evaluaciones se ponen en marcha para ganar tiempo o para eludir responsabilidades. Aquí los posibles resultados carecen de interés, lo verdaderamente importante es que la evaluación se ha puesto en marcha, lo que se usa es el proceso de evaluación, no el producto de dicho proceso”. (2001, p. 330) Não há maiores preocupações com a

questão de usos dos resultados, mas sim de identificar, no quadro da política, uma dimensão formal para a avaliação. Avaliação assume um papel implícito, como se estivesse fazendo de conta.

Das funções listadas por Vedung, a que foi identificada como tática parece-nos a formulação mais provocativa em função de seus significados e implicações para o campo da avaliação, a medida que põe a avaliação para desempenhar um papel apenas simbólico no cenário do campo da disciplina.

Além dessas questões, Vedung apresenta-nos uma discussão muito oportuna sobre a necessidade de canalizar esforços no propósito de aumentar o grau de utilização dos resultados de processos avaliativos. Destaca, em particular, duas possibilidades. Na primeira, defende a necessidade de ampliar sobremaneira os processos de difusão dos resultados de processos avaliativos, ultrapassando os limites previamente estabelecidos pela visão instrumental do uso da avaliação, e, na segunda, indica a necessidade de que se melhore a qualidade dos resultados, tornando-os produtos informacionais mais úteis.

Tiana Ferrer (1997), fazendo considerações sobre as diferentes tipologias de usos, identifica três como as principais: i) uso instrumental; ii) uso conceitual ou iluminativo; e iii) uso persuasivo.

De Miguel Diaz (2000), inicialmente, sinaliza para dois grandes blocos em que se podem trabalhar os resultados de processos avaliativos, destacando a visão instrumental de uso das informações na tomada de decisão e, na outra possibilidade, a produção de informações cientificamente rigorosas, fundadas em observações e explicações generalizáveis. São duas situações: na primeira, restringe-se sobremaneira o uso, segundo a perspectiva de um determinado tipo de interessado, e, na segunda, confunde-se avaliação com o trabalho de pesquisa, além de que não se consegue identificar o público alvo.

Tornando suas considerações mais específicas, centrando-se na perspectiva do processo avaliativo, De Miguel Diaz (2000) identifica quatro funções básicas da avaliação, em termos de usos possíveis, conforme se indica a seguir:

- no plano instrumental, focada na tomada de decisão;
- resultados utilizados na identificação de problemas;
- usos como indutores de ações;
- usos justificando decisões.

Ressaltada a importância da função instrumental, presente na visão de todos os autores, as outras funções identificadas são, em alguns casos, associadas, em suas diferentes conceituações, a intenções presentes nas funções política e conceitual/informativa da avaliação.

Há, por exemplo, o caso de Dantas (2009) que, trabalhando com a tipologia a partir das considerações de Weiss, foca sua discussão, para efeitos da tese, em duas categorias básicas: uso instrumental e uso conceitual. Ressalta, contudo, que a dimensão conceitual abarca uma série de outras funcionalidades, dentre as quais se destacam: a) o uso político; b) o uso persuasivo; c) o uso simbólico; e d) o uso informativo.



Em todas as categorizações apresentadas, observa-se a presença hegemônica da visão instrumental, inclusive naquelas que levantam algumas considerações críticas sobre a questão da funcionalidade em avaliação (ver VEDUNG, 2001; TIANA FERRER, 1997). Apesar de sua posição expressiva, há quem questione essa visão predominante no campo de avaliação e suas consequências, visualizando as contribuições que outras categorias de uso podem oferecer.

Há outra categoria geral, presente na visão de diferentes autores, identificada como informativo-conceitual, que pode ser traduzida pela capacidade da avaliação produzir informações que ajudam diferentes interlocutores a compreender determinados fenômenos e a obter respostas para determinadas questões.

Destacariamos, também, em particular, o que se poderia denominar como visão político-persuasiva, voltada para convencer os interessados sobre determinados resultados obtidos, inclusive aqueles que só se materializam em prazos mais longos.

Salientariamos, de forma independente, outra função, a prestação de contas, que, apesar de expressar uma dimensão essencialmente política, deve ser individualizada, pois representa uma oportunidade para a disciplina expressar seu compromisso como um instrumento a serviço da sociedade. Trata-se de uma dimensão bastante forte e que representa um significado diferenciado, enquanto postura afirmadora do compromisso político da disciplina.

Por fim, ressaltariamos a importância em destacar a necessidade de reconhecimento da visão tática de uso da avaliação, formulação apresentada por VEDUNG (2001) que, na verdade, identifica uma forma diferenciada de utilização da avaliação no plano mais político, pois apesar de reconhecer sua importância como elemento integrante do processo da política pública, o uso dos resultados torna-se algo irrelevante. Dada as suposições em que foi fundamentada, inclusive a possibilidade de que nem mesmo o processo avaliativo seja realizado, apesar de sua identificação formal como peça integrante de uma dada política, justificaria sua adoção como uma categoria independente, a ser considerada no processo discursivo. Ou seja, usa-se o conceito de avaliação como elemento para viabilizar a aprovação da política, em função dos seus significados informativos e políticos, contudo, o seu uso em termos operacionais pode não ser tão importante assim.

Assim sendo, é possível considerar, para efeito de discussão sobre funções e usos dos resultados de processos avaliativos, cinco possibilidades reais, a saber: i) instrumental; ii) conceitual/informativa; iii) política/persuasiva; iv) de prestação de contas; e v) tática. Essas possibilidades serão utilizadas para fundamentar nossa discussão em torno do conceito de usos múltiplos.

Colocadas essas questões, em que ressaltamos as relações entre políticas públicas, avaliação, resultados e usos, torna-se oportuno complementá-las, identificando outro conceito associado que é o de evidência. Ressalta-se a importância desse conceito como requisito indicador da existência efetiva de resultados do processo avaliativo e de seus usos. Trata-se de um conceito, já identificado, que é de grande valia para o campo da avaliação de políticas públicas, a medida que é por meio dos resultados da política e do processo avaliativo, e seus usos formalmente identificados, que se atingem as

evidências da efetiva contribuição da ação pública. Trata-se de requisito importante para que se possa reconhecer essa efetiva contribuição.

Essas considerações tornam-se ainda mais relevantes, quando a cotejamos com dois elementos adicionais, também presentes nessa discussão:

- a visão de uso tático, conceito trabalhado por Vedung (2001);
- o caráter restritivo de uso dos resultados do processo avaliativo, presente na visão instrumental.

No primeiro caso, trata-se de uma concepção de função avaliativa desenhada por Vedung (2001), em que se identifica uma postura, por parte dos decisores e gestores de políticas públicas, no sentido de incorporar o elemento avaliativo na concepção da política pública, sem que haja, necessariamente, a intenção de concretizá-la. Adota-se a avaliação, porque se trata de uma intenção politicamente simpática para a análise e os financiadores, sinalizando o cuidado do gestor público com a utilização dos recursos públicos. Produz efeitos positivos, na opinião pública, mas nada garante que a avaliação será realizada, nem que seus resultados serão utilizados.

Vedung (2001, p. 330) sinaliza com muita clareza esses significados:

Los políticos desean encubrir malos resultados, disimular fallos, evitar el debate público y eludir la crítica. La evaluación se pone en marcha para darle a la actividad política una apariencia de racionalidad. Además, el hecho de hacer referencia a una evaluación puede aplacar a algunos críticos airados. El proceso cumple una función táctica.

Ressaltar a necessidade de que as evidências referentes aos resultados sejam apresentadas, quer sejam decorrentes da ação da política ou do processo avaliativo, constitui uma garantia indiscutível do que foi efetivamente concretizado. O processo e seus resultados são passíveis de considerações e de identificação de suas consequências. Quando os resultados não são evidentes e/ou quando não estão evidentes, abre-se um espaço propício a dúvidas e questionamentos, com consequências indesejáveis para o campo.

Usa-se, segundo a opinião de Vedung (2001), já explicitada, até a ideia de processo avaliativo, mas nunca os seus resultados. Nesse sentido, não nos surpreendem as razões porque são tão pouco divulgados os resultados de processos avaliativos.

A outra consideração diz respeito ao fato de que, na visão instrumental de uso, privilegia-se a circulação restrita das informações oriundas do processo avaliativo, sendo canalizada apenas para atender a demandas manifestadas pelos decisores e gestores. Essa forma de uso, de natureza mais restrita, torna-se também fonte de dúvidas e inquietações, a medida que não são identificadas evidências quanto aos usos, o que também torna inquestionáveis os resultados do processo avaliativo.

Feitas essas ponderações, inegavelmente, a visão instrumental coloca-se como a função mais presente e de melhor visualização no campo da avaliação de política públicas.

As questões a serem colocadas, então, dizem respeito à caracterização dessa visão e de suas consequências para o campo da avaliação e da política pública, em decorrência

dessa posição instrumental hegemônica. Como ficam as outras possibilidades de uso, quer sejam múltiplas ou não, diante da visão predominante focada no uso instrumental?

### 3.2. USOS E TOMADA DE DECISÃO. IMPLICAÇÕES PARA O CAMPO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DECORRENTES DA VISÃO RESTRITA DE USO

Tem-se, como ponto de partida, nesta subseção, a discussão das relações estabelecidas entre avaliação, resultados do processo avaliativo, usos e política pública. Parte-se do princípio de que a avaliação é parte inseparável da política pública e se constitui em uma das suas instâncias qualificadoras.

Nesse sentido, destaca-se a importância da visão instrumental da avaliação, em que a questão de usos dos resultados de processos avaliativos volta-se preferencialmente para subsidiar a tomada de decisão dos gestores da política.

Na discussão sobre a função instrumental da avaliação, vamos discutir em que condições essa formulação foi estruturada, como a visão instrumental de uso tornou-se dominante no campo da avaliação de políticas públicas, identificando suas principais características e, por fim, apresentar alguns elementos críticos dessa visão.

#### 3.2.1. Usos e tomada de decisão: levantando algumas questões sobre a visão instrumental de uso

Destacaria dois elementos-chave que podem nos ajudar nesse entendimento: a componente decisória e a componente normativa.

No tocante à componente decisória, importa ressaltar que, antes mesmo da visão instrumental tornar-se hegemônica no campo da avaliação de políticas públicas, nos anos de 1970, a discussão sobre a tomada de decisão, ou mesmo os elementos da ciência da decisão, já orientavam toda a discussão em torno da concepção e da formulação de políticas públicas, nos anos de 1950, nos EUA. Parsons (2007, p. 273) salienta: “en este sentido, la toma de decisiones abarca la totalidad del ciclo de las políticas públicas”, pois a questão da ação pública, diz respeito a escolhas, tomar decisões. No capítulo 2, subseção 2.2., foi feita uma série de considerações sobre essas questões.

Como partes importantes nas discussões sobre políticas públicas, decisões e escolhas originam-se dos fundamentos estruturados em torno da teoria da decisão.

O campo de conhecimento, identificado como Teoria da Decisão, apresenta-se de forma ampla e diversa, agregando um conjunto de diferentes teorias e abordagens, chegando inclusive, em algumas situações, a confundir-se com outros corpos teóricos, que atuam em áreas próximas em função da utilização do conceito de racionalidade, de forma ampla, em sua fundamentação. Ver, especificamente, as considerações formuladas por alguns autores com relação à teoria da escolha racional e a tentativa em distingui-la do campo da teoria das decisões BAERT (1997); FERREJOHN E PASQUINO (2001); GOMES (2007); PARSONS (2007); RUSSO (2009); SANTOS E WAGNER (2008); SCHNEIDER (2009), dentre outros.

Entende-se, como Teoria da Decisão/TD, segundo Gomes (2007, p. 1), “o estudo dos paradigmas subjacentes à decisão e seus fundamentos analíticos”. Saliencia este autor que esses paradigmas atuam ordenando a teoria (2007, p. 1), “em complexos processos decisórios, especialmente nos vários campos da experiência humana – nas ciências humanas, sociais ou ciências da saúde aplicadas, na tecnologia, etc., bem como em nossa vida pessoal e em nossas atividades cívicas”.

Considerando paradigma como o corpo teórico e as principias questões que orientam a estruturação de um campo de conhecimento, que lhe permitem explicar os comportamentos e fenômenos típicos da área, Gomes, (2007) apresenta algumas questões referenciais que nos ajudam a compreender efetivamente o que é TD e seus significados.

Do conjunto de questões levantadas, selecionamos uma: o que se entende por decisão?

No caso dessa questão, Gomes afirma categoricamente “decisão é o processo que leva – direta ou indiretamente – à escolha de, ao menos, uma dentre diferentes alternativas, todas estas candidatas a resolver um determinado problema”. (2007, p. 1) Neste sentido, decidir nada mais é do que fazer escolhas. Por outro lado, quando se escolhe, se pressupõe comparações e de certa forma, se está julgando, com base em um conjunto de critérios, com vistas a alcançar determinados objetivos que vão orientar a decisão.

A ideia de julgar, comparar, também se estende ao campo da avaliação, e, juntamente com outros conceitos, uso de critérios, com vistas à decisão, aparecerá com mais força fundamentando as mudanças na estruturação da avaliação nos anos de 1970, nos EUA (ver as considerações salientadas na subseção 2.3).

Outros autores também reconhecem que a decisão é uma questão de escolha. Hebert Simon (2009) é autor renomado, com grandes contribuições em economia e gestão. Um dos mais consagrados no campo da teoria da decisão, principalmente pelas suas críticas ao “homem econômico” e os questionamentos do conceito de racionalidade da economia neoclássica, foi decisivo na crítica dessa racionalidade, pela sua impossibilidade de explicar o comportamento do agente decisor nas organizações.

Diante dessas dificuldades, Simon (2009) propôs um conceito de comportamento racional para entender melhor o mundo real, fundado no acesso a informações.

Enunciada em termos amplos, a tarefa consiste em substituir a racionalidade global do homem econômico por uma espécie de comportamento racional que seja compatível com o acesso à informação e com as capacidades computacionais efetivamente possuídas pelas organizações, incluindo-se aí o homem, nos ambientes em que estas organizações se encontram. Alguém poderia se sentir tentado a buscar a resposta na literatura da psicologia. Os psicólogos, sem dúvida, têm se preocupado com o comportamento racional sobretudo em seu interesse pelos fenômenos da aprendizagem. Mas é tão grande a distância que vai entre o nosso conhecimento atual da psicologia dos processos de aprendizagem e de escolha e os tipos de conhecimentos necessários à teoria econômica e administrativa que uma pedra de marcação colocada a meio caminho poderia ajudar os viajantes das duas trajetórias a manterem seus rumos. (SIMON, 2009, p. 134)

Nessa proposta, Simon (2009) ressalta a importância da informação, a capacidade de processamento da mesma pelas organizações, fundamentando assim que o ato de escolher, enquanto tomada de decisão, é um ato de pensar, trabalhar as possibilidades e agir.

Vista como algo de importância significativa na vida das pessoas e das organizações, a TD foi progressivamente despertando o interesse de estudiosos e profissionais. Várias questões emergiram, nos últimos cinquenta anos, exigindo que pensadores investissem suas energias no sentido de descobrir e de compreender os principais elementos que interferem no processo decisório.

A TD assumiu tal importância na vida humana, que alguns autores Simon (1971), por exemplo, chega a afirmar que o ato de decidir confunde-se com o próprio ato de gerenciar, de administrar.

O ato de decidir produz consequências econômicas, políticas e sociais, não só no ambiente em que se concretiza, como também afeta outras áreas interligadas, produzindo resultados que poderão ter significados positivos ou não. Assim sendo, decidir bem se constitui num dos grandes desafios a ser buscado. Mas o que seria decidir bem? Quem poderia assumir esse papel para poder afirmar se esta ou aquela decisão foi boa? Será que essa é uma responsabilidade que só cabe ao decisor? Ou o processo decisório constitui-se numa organização coletiva envolvendo pessoas, que se consultam mutuamente, buscando acertar nas decisões e, apesar de toda racionalidade, também erram?

Não há um modo único de operar as decisões. Cada sociedade, organização, família e pessoa, na sua individualidade, aprende a estruturar progressivamente seu processo de tomada de decisão e, a medida que atenda a suas necessidades, vai se constituindo em capacidade decisória efetiva.

Quais são os elementos que interferem no processo decisório? O ambiente e seus componentes, a natureza do problema, os objetivos, as interferências políticas, a estratégia para atingi-los e as preferências dos decisores etc.

O processo decisório não é uma atividade fácil, pois requer competência e articulação próprias, informações de qualidade e seguramente possui uma dimensão de incerteza muito grande. Apesar de todo o instrumental técnico utilizado e da ação política embasada não se tem certeza se os resultados decorrentes da ação decisória conseguirão alcançar os objetivos estabelecidos. Contudo, todo decisor, em sua dinâmica de condução do processo, sempre há de se indagar sobre as possibilidades de tomar a boa decisão, aquela que provocará os melhores resultados, tendo os menores ônus. Segundo Gomes (2007), essa foi a grande questão que ajudou a TD se firmar como um campo de conhecimento científico.

Foi precisamente no esforço de responder a essa pergunta que a teoria da decisão firmou-se como campo do conhecimento científico. Ainda assim, não é difícil perceber que uma decisão, que pode parecer excelente hoje, será amanhã passível de revelar-se catastrófica. Isso sugere que a noção do que é uma boa decisão somente vale para um cenário específico – aqui incluído também os valores do cliente-alvo da decisão, seja uma pessoa, um grupo de pessoas ou uma organização. (GOMES, 2007, p.4).

Na caracterização dos elementos técnicos e políticos presentes na estruturação do processo decisório, Gomes ressalta (2007, p. 8): “também não se deve ingenuamente acreditar que é um processo puramente racional, uma vez que a intuição sempre se faz presente no seu exercício”, e reafirma a importância de atentar para o fato de que o ambiente é alimentado por divergências; a incerteza e a imprecisão estão presentes; às vezes as informações não atendem e há ainda a questão do porte do problema.

Conforme as correntes de pensamento, há diferentes entendimentos da decisão, fatores que interferem no processo, como esta se processa no seio das organizações, famílias e pessoas. Tomando por base as considerações de alguns autores HEIDEMANN (2007); WAGNER E SANTOS (2008); RUSSO (2009); dentre outros, há pelo menos quatro modelos que mais se destacam neste campo de conhecimento:

- racional – oriundo do campo da economia neoclássica, centra-se na ideia da decisão perfeita, tomada em condições tão abstratas, que dificilmente poderia refletir uma situação real das organizações;
- comportamental – desenvolvido por Herbert Simon e também denominado modelo da racionalidade limitada, pois se origina das críticas que Simon formulou aos pressupostos de racionalidade presentes na concepção originária da teoria econômica neoclássica. Tem como principal característica a tentativa de incorporar o humano ao processo decisório, trazendo-o em termos dos valores, cultura, atitudes, crenças, e trabalhando na perspectiva de buscar a decisão de forma mais satisfatória, realística;
- incremental – criticando o racionalismo e o comportamentalismo, esse modelo coloca que não há uma decisão certa e, sim, diferentes possibilidades, sendo viável aquela decisão que irá, progressivamente, por aproximações, focalizar as melhores informações. Como principais arautos desta corrente, destacam-se Lindblom, Quinn e Etzioni;
- política – nesse modelo, supõe-se que a organização é um espaço de jogo político, em que seus agentes possuem interesses, estão em permanente conflito e a estrutura do processo decisório reflete a forma como esses agentes atuam na organização; destacam-se os nomes de Bacharach e Baratz.

Colocados alguns elementos presentes na estruturação do processo decisório, percebe-se que, apesar dos fundamentos teóricos, dos modelos indicados, sua efetivação é cercada de incertezas e dúvidas. Por outro lado, o tomador de decisão tem consciência quanto à importância da produção de informações na alimentação dos processos e seus significados. Sabe o quanto depende de produzir informações de qualidade para subsidiar a tomada de decisões em um processo de ação pública.

Um dos autores que trabalha a questão das políticas públicas e seus significados, HEIDEMANN (2009), discute com propriedade essa dimensão, envolvendo mais especificamente a produção de informações como condição prévia à formulação de políticas de qualidade, ressaltando inclusive o papel da avaliação e a questão dos usos

como elementos cruciais na determinação das condições de operacionabilidade da política pública.

Finalmente, o processo de políticas públicas estriba-se em informações pertinentes usadas pelos tomadores de decisão. Decisões e informações caminham juntas. Quem delibera precisa de informações pertinentes e relevantes e deixa saber de quais informações precisa. Quem “produz” informações (pesquisadores de avaliação) nem sempre tem clareza ou consciência sobre o uso que terá a informação gerada por seu empreendimento de pesquisa. Os sistemas de tomada de decisão e os sistemas de avaliação se co-implicam (Schneider, 1986). A iniciativa de realizar pesquisa de avaliação decorre em grande parte das informações demandadas pelos tomadores de decisão. E o sistema de tomada de decisão, por sua vez, depende de informações relevantes e sólidas para que se tenha eficácia em seu empreendimento. Na prática, essa relação de mútua dependência entre o conselho deliberativo e a pesquisa de avaliação ainda tem um vasto campo de crescimento a percorrer. (HEIDEMANN, 2009, p. 37-38)

Pode-se perceber que, entre a política e a avaliação, se observa certo comprometimento com relação à questão dos usos, a medida que interessa aos decisores e aos avaliadores, estabelecendo-se, assim, uma relativa cooperação entre esses dois agentes. As razões que orientam um ou outro, com relação a essas questões, podem ser buscadas tanto com base em elementos da teoria da decisão, como também em elementos da política pública e da avaliação.

Na discussão sobre a ação da política pública, é importante destacar que os resultados da sua ação produzem informações. Essas informações são importantes para subsidiar a tomada de decisão e viabilizar ajustes na política pública. Posteriormente, percebe-se que não são suficientes, ver HEIDEMANN (2009), por isso recorre-se a processos avaliativos, no sentido de obter informações de melhor qualidade, que explicitem valores e méritos da ação pública, possibilitando, assim, utilizá-la de forma mais efetiva, mais fundamentada. Esse é um dos argumentos que são utilizados para reforçar a relação entre avaliação, usos, políticas e tomada de decisão.

No que respeita à importância do parâmetro decisório na valorização da disciplina e na fundamentação da discussão sobre usos, pode-se percebê-la em função da ampla gama de autores que defendem explicitamente essa visão, e, em alguns casos, até mesmo consideram como a mais nobre das funções potenciais da avaliação.

Há, de certa forma, uma grande inquietação, por parte de estudiosos que discutem o uso de informações na tomada de decisão, no sentido de identificar, em que condições, gestores e decisores estabelecem critérios para decidir como as informações produzidas por diferentes fontes serão utilizadas.

Até certo tempo atrás, acreditava-se que, em função das características metodológicas do processo avaliativo, a informação produzida, a medida que possibilitava identificar o mérito e o valor da ação pública, se constituía, em disparada, na informação mais qualificada para viabilizar a tomada de decisão.

Informações produzidas através de outros processos metodológicos, e oriundas de outras fontes, tinham também seus elementos de qualidade, mas não tinham o mesmo efeito, que se visualizava com as informações produzidas com base no processo

avaliativo. Esta, sim, seria a informação que poderia ser utilizada pelos decisores e gestores no trabalho de aperfeiçoamento das políticas. Essa percepção foi tão forte no campo da avaliação de políticas públicas que, de certa forma, se tornou hegemônica.

Posteriormente, a medida que foram sendo superados os confrontos entre as abordagens qualitativas e quantitativas, surgiram outras correntes de pensamento em avaliação. Começou-se a descobrir que os usos dos resultados da avaliação não aconteciam, de forma tão linear como se imagina, e também que as informações de outras fontes tinham tanta qualidade quanto as oriundas de processos avaliativos, levando ao questionamento da primazia da disciplina.

Um aspecto importante a ser considerado diz respeito às ponderações feitas com relação à racionalidade e à postura dos gestores com relação à condução do processo decisório. Percebe-se, a partir de determinadas ponderações, que os decisores e gestores não são tão racionais, assim, em termos do processo decisório e, principalmente, que não se tornam reféns das informações produzidas pelo processo avaliativo.

Conscientes de que a questão dos usos constitui-se num dos grandes desafios a ser enfrentado, no propósito de fazer com que os resultados das avaliações tenham uma destinação mais consequente, diferentes autores, ALA HARJA e HELGASON (2000); CONTANDRIOPOULOS (2006); SOUZA (2006); FELISBERTO (2004); COSTA E CASTANHAR (2003); FARIA (2005); WEISS, (1987) dentre outros, têm levantado várias questões sobre a natureza do processo decisório, que orienta os procedimentos, tanto de avaliadores como de decisores envolvidos na questão de consequências.

CONTANDRIOPOULOS (2006) faz algumas considerações bastante interessantes sobre essas relações, destacando a importância da informação e o processo decisório.

Existe amplo consenso quanto à idéia de que qualquer decisão deve ser acompanhada de avaliações sistemáticas, ou seja, que o ciclo de Deming, planejar, executar, avaliar, agir, no sentido de readaptar os conhecimentos em função do saber fornecido pela avaliação deve passar a fazer parte da rotina. Esta idéia se traduz na necessidade de institucionalizar a avaliação em todos os níveis do sistema de saúde, de criar uma verdadeira cultura de avaliação, permitindo que qualquer decisão seja tomada com base em evidências comprovadas (Evidence Base Decision Making EBDM). Esta perspectiva é coerente com a proposta de institucionalização descrita por Felisberto, segundo a qual a avaliação tem o sentido de se incorporar à rotina das organizações de saúde, acompanhando todo o processo de planejamento e gestão de políticas e programas. (CONTANDRIOPOULOS, 2006, p. 2).

Os comentários do autor, primeiro, estabelecendo a condição de que só deve decidir quando de posse de informações reais, resultados produzidos pela avaliação, e, segundo, firmando um conceito que é extremamente significativo, no campo da avaliação e políticas de saúde, que é o conceito de institucionalização da avaliação. Ou seja, a avaliação como elemento permanente e presente em todas as etapas da política pública, constituindo-se na própria essência de alimentação da política.

CONTANDRIOPOULOS (2006) está se reportando aos desafios enfrentados no campo da saúde pública, que exigem a institucionalização da avaliação como um meio para que



o decisor público não perca o controle dos processos; mas esse desafio exige informações de qualidade para viabilizar os processos decisórios.

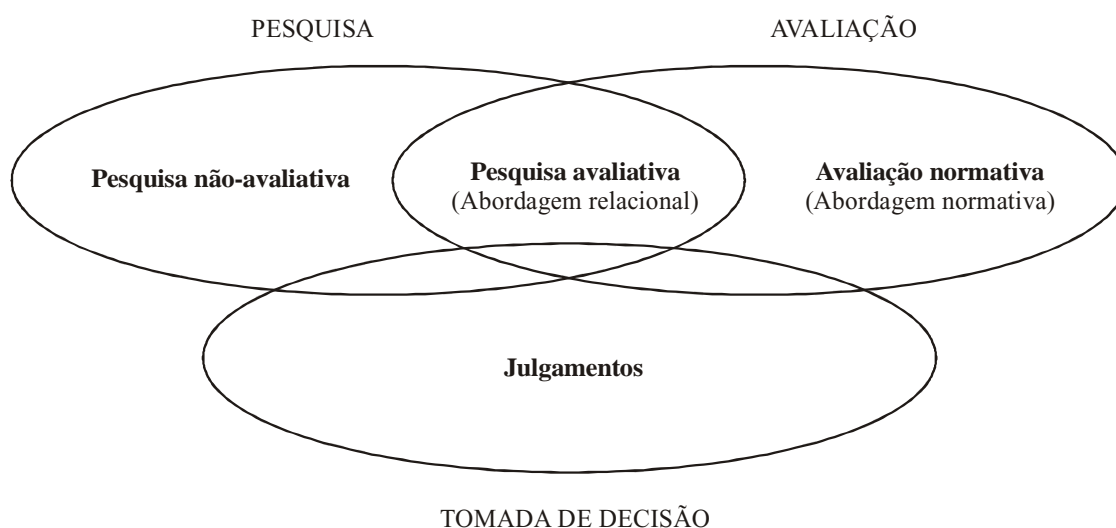
Assim, crescentemente, visualiza-se a integração entre a política pública e a avaliação, tendo como fundamento a produção de informações de qualidade, voltadas para subsidiar o processo decisório. Tal articulação exige uma atuação mais consequente da avaliação, a medida que se percebe que “a necessidade de melhorar os processos de tomada de decisão está maior do que nunca”. (Contandriopoulos (2006, p. 2).

Para ajudar no entendimento dessas questões, o autor desenvolveu alguns diagramas, destacando essas relações, envolvendo a produção de informações de diferentes fontes e sua utilização na tomada de decisão. No primeiro diagrama, há um esforço no sentido de demonstrar as articulações entre pesquisa, avaliação e a tomada de decisão, mostrando o papel significativo de cada um desses elementos e de como se intercombinam.

---

**Figura**

Pesquisa, avaliação e tomada de decisão.




---

Fonte: Contandriopoulos, André-Pierre. In: *Ciência e Saúde Coletiva*, Vol 11, nº 03, Rio, jul/set 2006, pág. 3

Figura 5 – Pesquisa, avaliação e tomada de decisão.

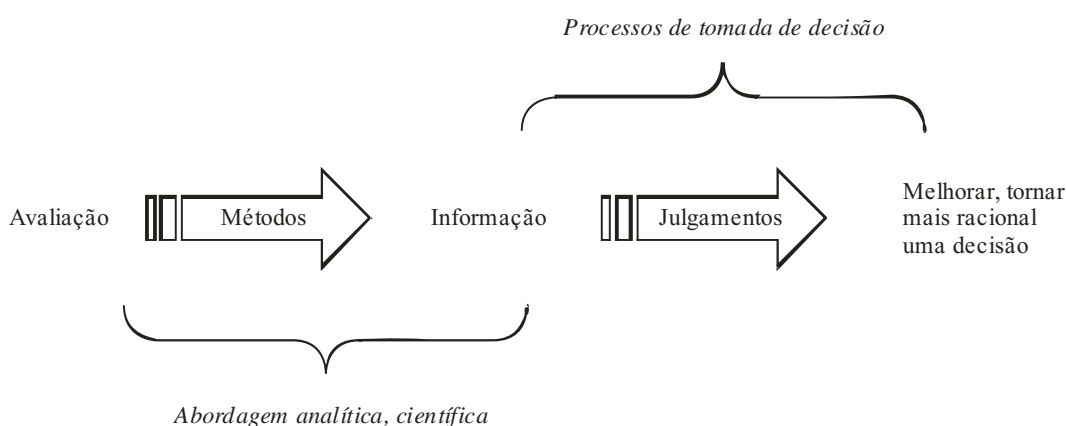
As considerações do autor, envolvendo as áreas de pesquisa, avaliação e tomada de decisão, no sentido de fundamentar os argumentos apresentados na discussão sobre a questão da institucionalização da avaliação, além de relacionarem os desafios a enfrentar pela avaliação, terminam também por ressaltar os entendimentos sobre a qualidade diferenciada da informação avaliativa, a medida que esta se origina com base nos fundamentos da questão do julgamento e da ação, traçando, assim, uma interessante relação. Os argumentos levantados por Contandriopoulos (2006) sobre as três áreas ressaltam:

No plano conceitual, estas três áreas estão interligadas, mas não se sobrepõem. A avaliação se distingue da pesquisa por seu caráter normativo;

ela visa não somente a medir os efeitos de uma intervenção e a entender como foram obtidos, mas, também, a julgá-la. É nesta área que as instâncias de decisão, de posse dos resultados da avaliação, elaboram seus julgamentos, expressam seus valores e manifestam suas intenções estratégicas. (CONTANDRIOPOULOS, 2006, p. 2)

No diagrama apresentado a seguir, a partir da contribuição de Contandriopoulos, ressalta como, a partir dos resultados obtidos, são criados um cenário de julgamentos e as condições mais adequadas para tomar decisões com relação ao processo da política pública.

**Figura**  
Avaliação e decisões.



Fonte: Contandriopoulos, André-Pierre. In: Ciência e Saúde Coletiva, Vol 11, nº 03, Rio, jul/set 06, pág. 3

Figura 6 – Avaliação e decisões.

Antes, porém, o autor assinala que os resultados não se traduzem de imediato em elementos de uma tomada de decisão, é preciso que as informações produzidas possam ajudar os avaliadores, inicialmente, no processo de julgamento e só a partir dessa condição delinea-se o processo decisório, envolvendo todos os interessados.

O problema é quando esse processo se faz de forma restrita, envolvendo apenas decisores e gestores da política, o que reduz sobremaneira a possibilidade de provocar algum impacto na gestão da política.

Ao discutir o papel dos elementos teóricos na estruturação da disciplina avaliação de políticas, De Miguel Diaz (2000, p. 302), comentando a questão de usos, afirma “toda evaluación debe concluir com la tomada de decisiones que se deriven de las valoraciones formuladas”. Observa-se assim uma relação direta, funcional, como que definindo certa exclusividade entre o ato avaliativo e a tomada de decisão. Estabelece-se, portanto, a função da avaliação como um instrumento de gestão.

Outros autores, ALA-HARJA e HELGASON (2000); STUFFLEBEAM e SHINKFIELD (1987); WORTHEN, SANDERS e FITZPATRICK (2004); FERNANDEZ-BALLESTEROS (2001); NIRENBERG, BRAWERMAN E RUIZ (2007); PARSONS (2007); et. al., enfatizam de forma muito direta esse papel da

avaliação, como suporte à decisão, e essa parece ser uma visão aceita, de forma quase que consensual, em diferentes segmentos.

Dentre as várias considerações, há uma, bastante crítica, que é a visão apresentada por Worthen, Sanders e Fitzpatrick, (2004, p. 583), a partir de ponderações do *Joint Committee*, em que ressaltam de forma direta: “A utilidade de qualquer avaliação é o principal critério para julgar o seu valor (Joint Committee, 1994). No entendimento dessa formulação, se uma avaliação não for usada, deve ser considerada de má qualidade independentemente de seus méritos técnicos, práticos e éticos”. Ou seja, trata-se de uma visão bastante clara, ao sinalizar para o fato de que, se os resultados do processo avaliativo não são utilizados, a disciplina perde a sua razão de ser. Apesar de não explicitar diretamente a relação com a tomada de decisão, o entendimento que se tem, diante dessa formulação, é a de que o único significado real da disciplina está na possibilidade apresentada pela sua utilidade, enquanto instrumento de gestão.

Essa visão é reforçada pelo entendimento de DE MIGUEL DIAZ (2000), defensor da visão instrumental de usos que, ao concluir suas considerações sobre essa temática, ressalta as responsabilidades do avaliador sobre a questão, enfatizando:

Aunque estos enfoques presentan entre ellos matices distintos, el denominador común de todos ellos es la necesidad de abordar los procesos evaluativos teniendo en cuenta que la credibilidad del evaluador se halla comprometida por la utilidad y usos que se derivan de sus informes. (DE MIGUEL DIAZ, 2000, p. 305).

Colocado nesses termos, dada a ressalva utilitária, o objetivo da disciplina restringe-se a uma visão essencialmente gerencial, restrita. Não há outras possibilidades de uso, que mereçam ser consideradas. Tal aspecto impõe algumas limitações que afetam a disciplina, como campo de atividade técnica e profissional, num sentido mais amplo e, conseqüentemente, a fragiliza, como disciplina científica, se não cumprir essa função utilitária. Tratando-se de uma visão formulada por profissionais do campo da avaliação, esse argumento assume um significado maior, porque se trata de um entendimento que, de certa forma, coloca também sobre os ombros do avaliador parte das responsabilidades com relação à questão de usos. Nota-se que o comentário frisa, inclusive, a independência da qualidade técnica dos resultados.

Assumir essa função instrumental, firmando a ideia da avaliação como uma ferramenta de gestão, tem um significado diferenciado, porque, a partir de então, se visualiza a atividade como focada exclusivamente no papel de suporte à decisão, qualificando-se assim para exercer funções de natureza especializada, ao complementar o exercício de outras atividades. Inegavelmente, mesmo sendo relevante, trata-se, contudo, de algo que tem uma função complementar que, de certa forma, reforça o sentido de praticidade da avaliação, em detrimento das outras possibilidades de uso, inclusive dos aspectos teóricos de utilização do conhecimento avaliativo.

Além do mais, essa visão instrumental da avaliação está também articulada a alguns pressupostos da ciência da decisão, em que se presume racionalidade plena do decisor e certa dependência da informação avaliativa. Imagina-se que, dada a qualidade da informação produzida com base nos processos avaliativos, o decisor se torna refém e só decide com base nessas informações. Sabe-se, na verdade, que o processo decisório não funciona dessa forma, e que se trata assim de uma visão idealizada.

Percebe-se um contexto essencialmente político, no qual o decisor se encontra sob a permanente pressão de cobranças, em que a informação avaliativa se constitui em apenas uma das fontes disponíveis para alimentar o processo. Em linhas gerais, acredita-se que o decisor tem acesso a informações de diferentes fontes e não há como estabelecer ou exigir que use determinadas informações de forma exclusiva. Em alguns casos, sua decisão é política, independentemente das informações de natureza técnica, e até mesmo, em outras situações, a intuição constitui-se no elemento balizador central do processo decisório.

Dois autores que têm trabalhado a questão de usos, ALA-HARJA & HELGASON (2000), sintetizam bem a importância dessa discussão, com relação ao campo da avaliação.

Outra grande questão, além dos problemas metodológicos, é o uso apropriado das avaliações. A avaliação não visa conhecimento como um fim em si mesmo, mas como um meio para a ação. É importante que o material de avaliação seja usado em processos de tomada de decisão. Caso contrário, a administração logo perderá o interesse, e a avaliação se tornará um exercício inútil. Já se declarou que para que a avaliação tenha impacto sobre a tomada de decisão é preciso que haja tanto uma oferta de qualidade quanto uma demanda sincera e entusiástica..... Este capítulo discutirá o desenvolvimento desses dois aspectos do “mercado” de avaliação: como criar oportunidades para o uso das avaliações. (ALA-HARJA e HELGASON, 2000, p. 25)

No parágrafo transcrito, os autores, além de enfatizarem a questão do uso como meio para ação, também advogam a importância da disciplina, que não pode ser vista apenas na sua própria perspectiva. Ressaltam, a partir de uma ideia de “mercado” de avaliação, como uma instância que articula os interesses da avaliação e da política, mesmo sendo agentes distintos, o espaço onde convergem produtos de qualidade, atuando tanto na “demanda” como na “oferta”.

Os mesmo autores, apesar de enfatizarem que é difícil definir a questão de uso da avaliação, apresentam ainda um entendimento diferenciado sobre as contribuições da disciplina, destacando (2000, p. 25) duas formas de uso dos resultados: “uso pelo programa” e “uso pela organização”. Nessa distinção, ressaltam que, no caso do “uso pelo programa”, os resultados do processo avaliatório terão um uso instrumental, darão suporte a uma ação específica de política, aperfeiçoando-a, subsidiarão decisões ou terão uso conceitual, em que os resultados, não tendo uso imediato, são acumulados para uma ação posterior. No caso de “uso organizacional”, fala-se de uma série de avaliações realizadas e seu efeito cumulativo possibilitando a aprendizagem no seio da organização.

Nota-se, assim, que as possibilidades de uso são ampliadas, não se restringindo apenas à visão instrumental.

Insistindo em afirmar que não é fácil demonstrar como se dá a utilização dos resultados da avaliação, os autores (2000, p. 26) identificam quatro possibilidades de uso da avaliação de programas, no sentido de provocar:

- ▶ *grandes mudanças nas políticas;*
- ▶ *melhoria dos programas (aprendizado organizacional);*
- ▶ *melhor alocação orçamentária;*
- ▶ *suporte ao estabelecimento de responsabilidades.*

Dentre as questões assinaladas, ressaltam-se as dificuldades que se enfrenta para conseguir identificar como foi feita a utilização dos resultados, inclusive aquelas que estão relacionadas até mesmo com a identificação dos usuários potenciais, ou mesmo com a questão do período de utilização. Mas há também alguns questionamento quanto à necessidade de distinguir o uso e o seu impacto, a visão do avaliador com relação à utilização, seu comprometimento com os usos, dentre outros aspectos.

Ainda, segundo Ala Harja e Helgason (2000, p. 26), “a experiência sugere que a avaliação é mais utilizada para a melhoria de programas existentes do que em suporte a mudanças fundamentais em políticas e em padrões de alocação de recursos”.

Destacados esses aspectos, parece-nos que a questão de usos dos resultados de processos avaliativos está cercada de dúvidas e questionamentos, o que nos leva a ampliar nossas indagações sobre as consequências da visão instrumental da disciplina.

Além dessas considerações sobre a racionalidade e a aparente dependência do decisor quanto ao uso das informações avaliativas, diferentes autores enfatizam, contudo, as dificuldades enfrentadas para identificar efetivamente em que condições são utilizadas as informações e há até mesmo quem duvide do papel da avaliação integrada ao processo da política pública, com tal funcionalidade, FERNANDEZ-BALLESTEROS, (2001); NIRENBERG, BRAWERMAN E RUIZ, (2007); TIANA FERRER, (1997); VERDUNG, (2001); WEISS, (1978); WORTHEN, SANDERS E FITZPATRICK, (2004); et. al.. Destaca-se, inclusive, tomando por base as ponderações de VERDUNG (2001), quando discute a questão do uso tático da avaliação, a própria funcionalidade da disciplina.

Feitas essas ponderações, envolvendo as relações entre avaliação, políticas públicas, usos e a questão decisória, e observada sua relevância do ponto de vista da estruturação da disciplina, importa destacar em que condições a referência usos e tomada de decisão se constituiu na principal identificação do campo.

### **3.2.2. Como a visão instrumental tornou-se hegemônica**

A concretização da visão instrumental da avaliação tem uma história que foi de capital importância para o desenvolvimento e o fortalecimento da disciplina.

A ideia da avaliação como instrumento de gestão começou a ser construída num dado momento histórico dos EUA, nos anos de 1960, em decorrência da grande expansão de investimentos sociais, realizados através de políticas públicas, principalmente nas áreas de educação, saúde e assistência social, dentre outras. Diante da amplitude das ações e do volume de gastos, segmentos da sociedade americana começaram a cobrar os resultados dessas políticas, exigindo que fossem avaliados.

Num primeiro momento, imaginou-se que a antiga avaliação firmada nos fundamentos tyleristas, centrada em objetivos e medidas de natureza descritiva e diagnóstica, poderia dar conta dos desafios. Progressivamente, foi se constatando que a disciplina, além de não possuir os recursos técnico-científicos necessários para dar as respostas na escala pretendida, também não possuía pessoal qualificado e em quantidade suficiente para enfrentar esses desafios. A crise experimentada pela avaliação tornou-se algo dramático, ensejando inclusive dúvidas sobre as suas possibilidades e sua qualidade técnico-científica.

Não tendo como reagir às cobranças feitas para que se apresentassem os resultados da ação pública e não conseguindo dar conta dos desafios, a disciplina foi progressivamente questionada por outros campos, inclusive em termos de sua utilidade<sup>33</sup>.

As críticas formuladas ao campo da avaliação, em função dos resultados que apresentava, questionavam inclusive sua credibilidade. Fruto dessas condições, novas disciplinas surgem, destacando-se a investigação avaliativa, que parece emergir como uma nova avaliação, agora, porém, ricamente fundamentada na utilização dos procedimentos metodológicos quantitativos da pesquisa científica.

Diante desse cenário, alguns pensadores, particularmente Scriven, Stake, Stufflebeam e Cronbach, dentre outros, fazem um esforço que busca repensar a disciplina, no sentido de recriá-la, incorporando novos elementos de natureza teórica e metodológica, e visando torná-la mais convincente. Ao mesmo tempo, porém, se buscava reagir à visão clássica da avaliação, avaliação por objetivos, a medida que essa fundamentação não conseguia mais atender as demandas que eram colocadas, ver as considerações de IZQUIERDO, (2009). Nesse período já se defendia a necessidade de que os resultados da avaliação tivessem uma utilização efetiva.

DIAS SOBRINHO (2003, p. 22-23) faz um interessante comentário a partir das considerações levantadas por Cronbach, considerado o primeiro autor a relacionar usos com a tomada de decisão, no início dos anos de 1960, preocupado com as limitações apresentadas pela disciplina.

Cronbach, em 1963, propunha uma superação da idéia de que os objetivos são os organizadores da avaliação. Para ele, a avaliação deve se orientar pela noção do tipo de decisão que se pretende que ela sirva. As decisões a serem tomadas constituem, pois, o centro da avaliação. Por isso, avaliar as estruturas específicas de um programa é mais importante que fazer comparações com outras unidades externas; o processo interno é muito importante e as decisões de mudanças podem ser tomadas durante o desenvolvimento, não necessariamente depois de terminado o programa ou curso. (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 22-23).

Através de iniciativas mais diretas, Stufflebeam, em meados de 1966, num evento realizado no organismo que, na época, coordenava a avaliação das políticas de

---

<sup>33</sup> No capítulo anterior, na subseção 2.3. avaliação de políticas públicas, destaca-se tópico que discute a evolução da disciplina e principais componentes que atuaram na crise e como esta foi superada.

educação<sup>34</sup> nos EUA, através de artigo publicado numa revista de circulação nacional<sup>35</sup>, defendeu uma nova postura para o campo da avaliação (Stufflebeam e Shinkifield, 1987, p. 179), sinalizando “que la evaluación fuera redefinida como un proceso mediante el cual se proporcionara información útil para la toma de decisiones”. Com base nessa colocação apontava-se para uma direção possível a ser perseguida pela disciplina<sup>36</sup>, centrada na questão da utilidade.

Nos anos seguintes, em várias oportunidades, inclusive através de artigos publicados, a proposta de Stufflebeam foi sendo refinada, focando principalmente a necessidade de que os avaliadores ouvissem as demandas dos gestores das políticas e que trabalhassem no sentido de tornar a avaliação algo útil<sup>37</sup>. Os resultados desses esforços dão origem aos fundamentos do modelo CIPP, 1968, iniciais dos quatro modos possíveis de se realizar a avaliação (contexto-insumo-processo-produto), coroando assim todo um conjunto de iniciativas que repensam a ideia do trabalho avaliativo. (STUFFLEBEAM E SHINKIFIELD (1987); VIANNA (2000), dentre outros)

Tem-se, assim, o modelo CIPP como primeiro modelo ordenado de avaliação, centrado na questão de usos e na tomada de decisão.

Em paralelo a essas iniciativas, a *Phi Delta Kappa/PDK*, instituição centenária nos EUA na área de educação, cria, em 1969, um comitê nacional para estudar a situação da avaliação, presidido por Stufflebeam. No diagnóstico apresentado, reconhece-se a situação crítica vivenciada pela disciplina, as limitações dos modelos utilizados e se adotam o modelo CIPP e seus procedimentos como uma alternativa para repensar a disciplina.

O Comitê estabeleceu como propósitos principais: a) repensar uma definição mais adequada para o trabalho de avaliação; b) firmar a ideia do trabalho de avaliação como algo articulado à tomada de decisão; c) estabelecer claramente qual a dimensão de valores e a importância dos critérios; d) atentar para a necessidade de atender adequadamente aos diferentes níveis de interessados nos resultados de processos avaliativos, levando em conta os diferentes níveis em que atuavam; e e) diferenciar o trabalho de avaliação do trabalho de pesquisa, ver as considerações em (Stufflebeam e Shinkifield, 1987, 182-183).

Observa-se um movimento amplo de transformação da disciplina avaliação, destacando-se, como uma das linhas principais, a ação proposta ao Comitê: “firmar a ideia do trabalho de avaliação como algo articulado à tomada de decisão”.

Fruto desses esforços, ainda, segundo o indicado por Stufflebeam e Shinkifield (1987), os resultados do trabalho do Comitê possibilitaram, em 1971, o lançamento do livro “*An Introduction to the PDK book: Educational Evaluation and Decision-Making*”, de

<sup>34</sup> Identificado como ESEA – *America’s Elementary and Secondary Education Act*.

<sup>35</sup> O artigo *A depth study of the evaluation requirement*, em português: “Requisitos para estudo em profundidade da avaliação”, publicado na revista *Theory into Practice*, em 1966, provocou grande impacto junto às comunidades acadêmicas e profissionais.

<sup>36</sup> Já vimos, contudo, que o pioneiro na associação entre avaliação e a tomada de decisão foi Cronbach, em 1963, como fundamento do processo de crítica aos modelos avaliativos utilizados na época (ver Stufflebeam e Shinkifield, 1987, p. 73).

<sup>37</sup> Assim, em meados de 1969, publica um novo artigo “*Evaluation as enlightenment for decision making*”, que pode ser traduzido: “Avaliação como referência na tomada de decisão”.

autoria de Stufflebeam e outros. Esse livro sinaliza para uma nova metodologia de trabalho em avaliação e indica a retomada das iniciativas em prol da reestruturação do campo. Coroando essas ações, ainda em 1971, Stufflebeam publica o artigo “*The relevance of the CIPP evaluation model for educational accountability*”, apresentando o modelo CIPP em sua versão mais definitiva.

Dessa forma, institucionaliza-se o modelo CIPP como o primeiro instrumental metodológico voltado para utilizar os resultados de processos avaliativos na tomada de decisão, segundo as considerações formuladas por Stufflebeam e Shinkifield (1987).

Os resultados dos trabalhos desenvolvidos, sob o amparo do PDK e as iniciativas de vários pensadores do campo da avaliação nessa época, dentre os quais se destacam Hammond, Provus, Guba, Merriman, Stake, Stufflebeam, dentre outros, além de firmarem as bases de estruturação e análise da avaliação em torno da visão instrumental, usos e a tomada de decisão, conduzem os avaliadores à reflexão sobre a questão das normas e padrões, como condição para fortalecer a dimensão de qualidade e compromisso do trabalho avaliativo.

Em decorrência das diferentes iniciativas tomadas, é criado, em fins de 1975, o *Joint Committee on Standard for Educational Evaluation/Joint Committee*, envolvendo doze organizações, nos EUA, voltado para estabelecer as normas e os padrões que deveriam orientar a realização do trabalho de avaliação de programas educacionais.

O Comitê, presidido por Stufflebeam, trabalha durante cinco anos, e, em 1981, apresenta os resultados, com base num conjunto de padrões e normas, no documento “*Standard for Evaluations of Educational Programs, Projects and Material*”. São trinta recomendações, distribuídas por quatro atributos: utilidade, viabilidade, legitimidade e precisão (ver as considerações em Villa, 1998 e Stufflebeam e Shinkifield, 1987, p. 27)<sup>38</sup>.

Nesses atributos, define-se uma série de procedimentos normativos e recomendações, sinalizando como uma avaliação de qualidade deveria ser conduzida e como os seus resultados deveriam ser trabalhados. Na identificação dos atributos categóricos, envolvendo as trinta orientações, destacam-se, em termos de intenções gerais:

- utilidade – uma avaliação deve ser útil, esta é a primeira condição; deve servir para atender às necessidades dos interessados. Oito normas compõem esse atributo;
- viabilidade – uma avaliação deve empregar procedimentos viáveis e factíveis, passíveis de serem utilizados de forma realística. Três normas compõem esse atributo;

---

<sup>38</sup> Dada a forma como as normas passaram a ser utilizadas nos EUA e em outros países, o *Joint Committee* resolveu revisá-las, em 1989, e, a partir de 1991, ampliou o horizonte de usos, passando a adotá-las como normas voltadas para a avaliação de programas, cobrindo outros campos de conhecimento, além da educação. A partir de 1991, adota-se, então, um novo conjunto de normas, atualizando as originais com as sugestões que levantadas nos anos oitenta do século passado, denominado “Padrões para a Avaliação de Programas” (ver Stufflebeam e Shinkifield, 1987).



- legitimidade<sup>39</sup> – uma avaliação deve estar baseada em compromissos explícitos que assegurem a clareza com que foi realizada, viabilizando a necessária cooperação e respeito aos interessados e afetados, atenta aos padrões éticos. Oito normas compõem esse atributo;
- precisão – uma avaliação deve descrever com clareza o objeto da avaliação e seu contexto, deixando claro como foi conduzido o processo avaliativo. Doze normas compõem esse atributo.

Observa-se que esses atributos e as recomendações que os fundamentam compõem uma referência geral, comprometendo o campo da avaliação e o avaliador, em termos da funcionalidade e utilidade, num esforço de qualidade e competência, buscando fazer o melhor.

Firmado o papel da avaliação com base na função instrumental, avança-se no trabalho de divulgação, ampliando a utilização das normas e padrões como um recurso que fortalece o campo da disciplina. Assim sendo, pode-se afirmar que esses atributos e as normas indicadas constituem-se em elementos de referência para se analisar e qualificar um dado processo avaliativo, inclusive a questão de uso dos seus resultados. São elementos de qualificação do trabalho avaliativo. Essa intenção, inclusive num período posterior, veio a se constituir no elemento que fundamentou a estruturação dos processos de meta-avaliação.

O que é importante ressaltar, contudo, foi o quanto a discussão sobre padrões e normas conseguiu contribuir no propósito de renovar e destacar o campo da avaliação como um instrumento a serviço da sociedade, a partir dos anos de 1970. Evidentemente, uma das consequências dessa transformação foi a de consolidar a visão instrumental da avaliação numa posição dominante. Não há dúvidas sobre a dimensão de utilidade, presente na relação entre usos e tomada de decisão.

Passados já mais de quarenta anos do desencadeamento daquele processo, em diferentes campos da atividade técnico-científica, na gestão pública, na academia, nas empresas e na sociedade em geral, percebe-se que esse jogo racional não é tão racional assim, e, o que é pior, o papel da avaliação, desenhado de forma tão objetiva, tornou-se quase que imperceptível. Não se consegue identificar facilmente as evidências do trabalho avaliativo, quer sejam nos resultados do processo avaliativo, de uso desses resultados e de suas consequências.

Apresentadas essas considerações, qual seria a relação entre esses elementos e o objeto de estudos?

Há vários aspectos a serem observados, além das questões relacionadas à discussão sobre usos e tomada de decisão, mas destacamos, principalmente, as implicações da

---

<sup>39</sup> O termo original em inglês é *propriety*, que alguns autores espanhóis traduziram para *propriedad*, *legitimidad* etc., conforme indicações das fontes utilizadas, Stufflebeam e Shinkfield (1987), além de Villa (1998). Dessas indicações, em função da diversidade de significados em português, considereei “legitimidade”, como o termo mais adequado, em função dos significados possíveis: qualidade de legítimo, fundado no direito, na razão e na justiça, baseado na lei, autêntico, genuíno, algo que é legal, (Aurélio, 1988).

visão instrumental sobre os usos da avaliação e o problema da divulgação dos resultados.

### **3.2.3. Ponderações sobre a visão instrumental e a crítica ao uso restrito dos resultados da avaliação**

Colocadas as questões que sinalizam as condições e possibilidades de cooperação entre a avaliação e políticas públicas, destacada a discussão sobre usos, particularmente a importância da visão instrumental nesse contexto, importa ressaltar que a questão dos usos, em termos da implementação efetiva dos resultados, está cercada de dúvidas e questionamentos. São situações que envolvem desde a postura do avaliador, a qualidade técnica do processo avaliativo, a disponibilidade e a oportunidade das informações produzidas, indo até mesmo ao interesse e responsabilidades de decisores e gestores com relação à utilização dos resultados da avaliação e suas consequências.

Assim, mesmo reconhecendo a força hegemônica da visão instrumental, a discussão sobre usos ainda é fonte de muitas controvérsias.

Inicialmente, diante dessas considerações, há um aspecto bastante questionado, que diz respeito à identificação de quem decide sobre a utilização dos resultados do processo avaliativo. Como o principal compromisso assumido pelo avaliador é no sentido de atender exclusivamente às necessidades de decisores e gestores, produzindo informações que possibilitem valorizar os resultados da política, suas responsabilidades se restringem à condução, de forma competente, do processo avaliativo e na preparação de um relatório de qualidade. O foco e as responsabilidades pelo trabalho dizem respeito apenas ao campo da avaliação. Usar ou não usar a informação avaliativa seria uma decisão exclusiva dos gestores da política. Contudo, essa não é uma visão que todos concordam – responsabilidades e usos –, inclusive, é fonte de controvérsias, desde os idos de Scriven, segundo Vianna (2001). Também é preciso destacar que gestores e avaliadores, apesar de integrados em termos do processo da avaliação de políticas públicas, atuam de forma autônoma e independente, com focos diferentes na condução dos trabalhos.

Dadas as características e o rigor do processo avaliativo, imaginava-se que a produção de informações e o uso, naturalmente apontariam para o aperfeiçoamento das políticas. Acreditava-se, então, que a avaliação teria certo destaque, como fonte privilegiada de informações de qualidade, o que justificaria a utilização exclusiva por parte do processo da política pública. Entendia-se, assim, o papel assumido pela avaliação como instrumento a serviço da gestão da política pública.

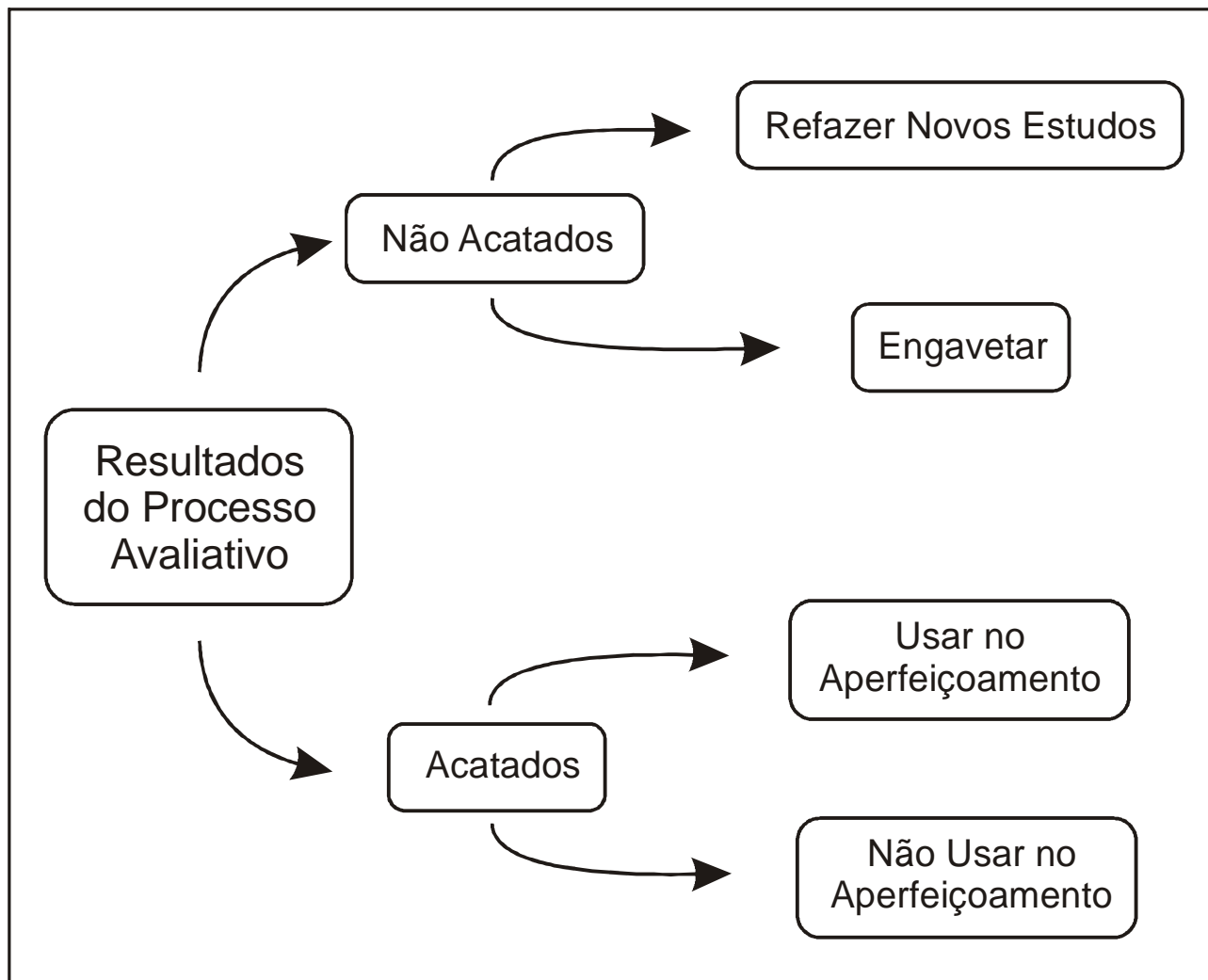


Figura 7 – Usos e resultados.

Caso essa situação não se concretizasse, supunha-se, então, que o não uso seria decorrente de problemas relacionados à condução do processo avaliativo, o não aproveitamento das oportunidades na apresentação dos resultados, a qualidade da pesquisa avaliativa, a inadequação do modelo avaliativo, com implicações em termos técnico-científicos, e, conseqüentemente, produzindo resultados de má qualidade. O não uso seria fruto das limitações e incapacidades do núcleo avaliador. Entretanto, progressivamente, outros elementos foram incorporados a esse cenário.

Um desses elementos começou a aflorar, indicando que a utilização da informação avaliativa não acontecia de forma tão natural como se imaginava. Informações de outras fontes passaram a dividir as atenções de gestores e decisores. Usar ou não usar as informações produzidas pela avaliação parece não constituir um problema significativo para gestores e decisores.

As dificuldades relacionadas com a decisão de uso, que antes pareciam ser exclusivas dos gestores, passaram a envolver também os avaliadores, a medida que se constatava o

não uso dos resultados da avaliação e essa situação, tendo implicações sobre o campo da disciplina, afetava-o, inclusive em seus fundamentos.

Hoje, com a mesma intensidade com que se identificam problemas associados ao processo avaliativo e ao avaliador, também são identificadas dificuldades relacionadas ao processo da política pública, de responsabilidade de decisores, e que afetam a estruturação do processo avaliativo como um todo.

A questão que se coloca, por conseguinte, é saber por que razão a utilização dos resultados de processos avaliativos tem sido colocada em xeque e quais são os fatores associados a essa limitação. Mas, ao mesmo tempo, é preciso identificar quais são as alternativas que devem ser buscadas, como forma de superação dessa dificuldade.

A percepção dos fatores intervenientes na questão dos usos, identificando-os como oriundos de diferentes frentes, sem que houvesse a indicação de uma responsabilidade clara, foi contribuindo no propósito de exigir uma atenção mais apurada, por parte dos estudiosos, sobre essa temática, aprofundando-se, num primeiro momento, as dúvidas e questionamentos sobre usos e tomada de decisão, e avançando-se, numa etapa seguinte, no trabalho de percepção e descoberta de que os resultados da avaliação também poderiam ser utilizados em outras situações, e de outras formas.

Além de avançar na discussão sobre usos, no sentido de compreender de forma mais adequada como os diferentes fatores interferem nessas questões, progressivamente, foi-se incorporando a discussão sobre o não uso, identificando suas consequências, tanto sobre o campo da avaliação, como em relação ao segmento da política pública.

Segundo Souza (2002), há uma ameaça explícita, quando os avaliadores trabalham os resultados das políticas.

Apesar de estar sendo hoje muito difundida nos governos, a avaliação não só é tarefa complexa como seus resultados são de difícil aceitação pelos que estão envolvidos com a sua decisão/formulação/implementação. Como o ilustre professor e assessor de vários governos Sir John Maynard Keynes argumentou, os políticos (também os decisores e implementadores), não gostam de obter informações porque elas tornam o processo decisório muito mais complicado. (SOUZA, 2002, p. 21)

Há uma questão delicada aí, pois, de certa forma, a avaliação julga os resultados da política, o que pode, de certa forma, ser entendido como algo que também julga e questiona o trabalho dos decisores. Parece-nos que esse aspecto constitui a fonte de grandes resistências. Trata-se, assim, de uma questão extremamente complexa e que exige atenção mais acurada por parte dos dirigentes públicos, das lideranças políticas, e, principalmente, dos profissionais no campo da avaliação.

Os aspectos que estão relacionados a esta problemática parecem se direcionar para o lado ético da ação pública, conforme as considerações levantadas por ALA HARJA E HELGASON (2000).

Uma vez que a avaliação é praticada em um contexto político, o problema da determinação do uso jamais será completamente

resolvido. A avaliação é apenas uma fonte de informações e compete com diversos outros fatores que têm influência sobre a tomada de decisão. É praticamente impossível descobrir a extensão exata em que os resultados tenham influenciado as decisões. As avaliações podem ter maior impacto sobre políticas de baixa prioridade política, ou em relação àquelas sobre as quais há grande consenso. Além do mais, os políticos enfatizam suas boas intenções quando estão se decidindo por uma determinada intervenção pública, mas nem sempre estarão interessados em estudar seus efeitos. Por trás da relutância em solicitar avaliações e em discutir seus resultados pode estar o receio de que algumas deficiências venham a ser expostas. Os políticos talvez nem sempre desejem formular suas metas com precisão, o que torna a avaliação mais difícil. O fato é que as decisões continuarão a ser tomadas independentemente da qualidade do material considerado a cada processo decisório. Com isso, é possível fomentar o uso de avaliações por meio de consultas abertas junto aos tomadores de decisão. (ALA-HARJA e HELGASON, 2000, p. 26).

As considerações levantadas pelos autores sinalizam que, apesar do formalismo presente na relação da avaliação e políticas públicas, as questões associadas a usos são muito mais complexas do que poderíamos imaginar. Na verdade, nem mesmo sabemos qual é a dimensão de usos possíveis dos resultados da avaliação. Essa dificuldade ainda é maior, porque também são limitados os resultados sobre investigações realizadas sobre usos da avaliação. (Ver as considerações levantadas por alguns autores sobre essas limitações: ABRAMOWICZ (1994); BAUER (2010); BOUZAS LORENZO (2005); FARIA E FILGUEIRAS (2007); MOKATE (2000); TIANA FERRER (1997); WEISS (1978); WHORTEN, SANDERS E FITZPATRICK (2004), dentre outros).

Contudo, essa discussão não parece ser algo exclusivo do campo da avaliação de políticas públicas. Diferentes autores também discutem os usos dos resultados de pesquisa na tomada de decisão, no campo das políticas públicas, e ressaltam, em geral, essas dificuldades de visualização dos usos. Ver as considerações de SOUZA E CONTANDRIOPOULOS (2004) e VIANA et. al. (2006), ressaltando quase que os mesmos problemas levantados pelos avaliadores.

CAROL WEISS, uma das autoras mais consagradas no campo da avaliação, em um dos seus títulos mais conhecidos, “*Investigación Evaluativa*” (1978), faz uma interessante discussão sobre a questão de usos e identifica uma série de possibilidades que contribuem para limitar a utilização dos resultados de processos avaliativos. Supondo que o processo avaliativo foi conduzido de forma competente, dentro de parâmetros técnico-científicos aceitáveis, lista como as cinco mais importantes limitações (1978, p. 135):

- *la idea que el evaluador se forma del papel que le corresponde desempeñar en el proceso de utilización;*
- *la resistencia al cambio que ofrece la organización;*
- *la diseminación inadecuada de los resultados;*
- *el hueco que queda entre los descubrimientos de la evaluación y los cursos claros de acción futura;*

- *la tendencia de gran parte de las evaluaciones a mostrar pocos o ningunos efectos positivos.*

Das cinco hipóteses levantadas, observa-se que, pelo menos três, a primeira, a terceira e a quarta, possuem envolvimento direto dos avaliadores, no sentido de que estes seriam responsáveis pelo não uso dos resultados. A quinta poderia também estar relacionada à incapacidade dos avaliadores em descobrirem resultados, porém não se trata de uma possibilidade fechada. Há que se considerar, também, que determinados objetos avaliativos vão requerer certo tempo para que apresentem resultados ou, até mesmo, que não seja possível apresentá-los.

Segundo a autora, apenas a segunda condição, “as organizações resistem a mudanças”, poderia estar relacionada diretamente aos decisores e gestores. Tradicionalmente, essa regra, colocada em termos das organizações, deve também ser considerada como uma das características de decisores e gestores, a medida que consideram que os resultados da avaliação são também identificados como resultados da gestão da política. Ver também as considerações levantadas por NIRENBERG, BRAWERMAN E RUIZ (2007); TIANA FERRER (1997); VEDUNG (2001), dentre outros.

Nas cinco alternativas apresentadas, duas merecem um comentário especial. O primeiro caso, quando se identifica, no avaliador, a responsabilidade direta pelo não uso dos resultados por parte dos gestores das políticas, segundo Weiss (1978), é fruto da postura e da visão do avaliador quanto ao papel que deve desempenhar em termos do processo. Os avaliadores não se assumem como os principais defensores dos resultados da avaliação.

Weiss (1978), ao comentar dois outros autores (1987, p. 138), observa que “Longood y Simmel incitan al evaluador a que se convierta em abogado de sus resultados y a que tome parte em las luchas y forcejeos de la toma de decisiones dentro de la organización”.

No entendimento de Weiss (1978), parece haver certa omissão, por parte dos avaliadores, a medida que entendem que a sua responsabilidade se conclui no momento em que entregam os resultados da avaliação. Os avaliadores alegam, também, que não conseguem encontrar, nas organizações, interlocutores adequados para discutir os resultados da avaliação e viabilizar seu uso.

Há uma referência, em particular, que associa os avaliadores, em geral, a profissionais que militam no ambiente acadêmico e que, geralmente, não se empenham em trabalhar os resultados do processo avaliativo.

La orientación académica a verses lleva a los evaluadores a abstenerse de sacar conclusiones cuando rinden el informe de sus resultados. Em su opinión, su tarea consiste em realizar el estudio y analizar los datos; no es su deber recomendar la acción. Puesto que, como veremos más adelante, rara vez son obvias las implicaciones de los datos, el hecho de que el evaluador renuncie a la ejecución de esta tarea com demasiada frecuencia significa que nadie la hará. (WEISS, 1978, p.136)

Ressalta Weiss (1978) que a postura acadêmica dos avaliadores considera, com certo desprezo, o ritual envolvendo decisores e avaliadores, preferindo o convívio mais reflexivo e discursivo, típico do ambiente da academia. Em assim sendo, no entendimento de Weiss (1978), o avaliador abre mão do momento mais importante do processo que é o de criar as condições para que os resultados da avaliação tenham uma destinação efetiva. Esse tipo de postura sinaliza, com bastante clareza, para os riscos enfrentados pela disciplina.

O segundo comentário diz respeito à quinta observação, quando o impedimento à utilização dos resultados do processo avaliativo decorre do fato de que os resultados são tão limitados que não há o que fazer. Ou seja, apesar da política implantada, as possibilidades de se identificarem as consequências são tão limitadas, de dimensão tão pouco significativa, que não há, efetivamente, o que apresentar. Nesta questão, Weiss (1978) ressalta que esta ocorrência não é algo pouco significativo e que, em muitos casos, apesar dessas limitações, os projetos continuam ativos por tempo indefinido.

Há, contudo, um questionamento a colocar, envolvendo as relações entre resultados e usos. Evidentemente, que a forma como foi organizado o processo de pesquisa, que produziu as informações sobre o objeto avaliado, de certa maneira, influencia os resultados do processo avaliativo e, assim sendo, a responsabilidade direta é do avaliador. Mas há também a possibilidade de que a estratégia de ação política adotada produza resultados totalmente insignificantes. Diante desse quadro, as responsabilidades sobre os resultados da avaliação devem, no mínimo, ser divididas.

Nas outras situações levantadas por Weiss (1978), é bom que se destaque aquela em que os resultados da avaliação representam uma ameaça aos gestores das políticas e dirigentes organizacionais e, em função dessa situação, observa-se uma postura de pouco caso dos gestores com relação aos resultados da avaliação. Essa é, contudo, uma questão que, apesar de discutida, merece uma atenção mais redobrada, a medida que não se pode concordar com uma situação em que os gestores se sintam tão poderosos que se coloquem acima de qualquer questionamento, inclusive o de responder pelo desempenho da política pública. Não se dão nem ao trabalho de discutir os resultados da gestão.

Contudo, principalmente quando diz respeito a uma sociedade democrática, essa é uma situação que merece uma atenção mais cuidadosa, pois conta com uma série de instrumentos e recursos que podem ser utilizados para cobrar explicações.

Um dos problemas que parece alimentar esse estado de coisas pode ser fruto das dificuldades envolvendo avaliadores e decisores, o fato das informações relacionadas à política pública, inclusive os resultados do processo avaliativo, não circularem de forma adequada. Se tomarmos como referência os fundamentos da visão instrumental de usos, os resultados serão encaminhados para decisores e gestores e caberá a eles decidirem o que fazer com essas informações. Nesse contexto, fazer ou não fazer, usar ou não usar, não terá maiores consequências.

Quando essas informações não circulam de forma mais ampla, a sociedade pode se manifestar, cobrando posições dos decisores, gestores e a avaliadores. Observa-se, assim, que a restrição estabelecida segundo a visão instrumental, quanto ao acesso aos resultados da avaliação, constitui um desserviço, a medida que impede que outros

segmentos de interessados possam ter acesso às informações. Nesses termos, entende-se, então, que os avaliadores são também responsáveis pela não utilização dos resultados, a medida que são coniventes com a postura de decisores e gestores.

Há, contudo, ainda com base nas considerações de Weiss (1978), mais dois casos em que os avaliadores também são responsáveis. Na terceira situação, as dificuldades surgem em função da forma como os resultados são divulgados e, na quarta situação, pela existência de descompassos no decorrer do processo avaliativo, principalmente entre a apresentação dos resultados e a ativação de ações corretivas.

As considerações de Weiss, em geral, responsabilizam, em grande parte, os avaliadores, quanto às dificuldades pela não utilização dos resultados, excetuando-se, no caso da segunda alternativa, quando indica que o uso dos resultados da avaliação pode criar resistências nas organizações, a medida que impliquem mudanças.

SCHNEIDER (2009) também levanta uma série de considerações, questionando o papel da avaliação e o comportamento dos avaliadores, que ilustram bem o tamanho dos desafios presentes. São argumentos com uma visão diferente, formulados com base no entendimento de que os avaliadores não conseguem se orientar adequadamente, no sentido de atender às necessidades apresentadas pelos decisores das políticas públicas.

Muito embora a pesquisa de avaliação tenha se tornado parte importante da estrutura administrativa em muitas repartições públicas, sua contribuição para melhorar a formulação de políticas continua sendo dificultada por dois problemas interdependentes. Em primeiro lugar, apesar de ter-se dado maior atenção aos problemas de utilização da avaliação, os deliberadores acham que as avaliações são irrelevantes para as decisões que eles tomam. Em segundo lugar, os tomadores de decisão sentem falta de certas informações de pesquisa que apenas raramente são produzidas pelos estudos de avaliação. Os dois problemas têm uma mesma origem: o esquema conceitual que orienta a avaliação não tem dado atenção suficiente aos sistemas de tomada de decisão a que devem servir. (SCHNEIDER, 2009, p. 311)

Segundo a autora, a tendência observada, em que a avaliação atua sem levar em conta as necessidades dos decisores, pode estar provocando certo esvaziamento do papel a ser desempenhado pela avaliação e um hiperfortalecimento de outras atividades relacionadas à política pública, especificamente os segmentos que atuam sob o controle dos decisores, particularmente a análise e o monitoramento, como se deduz a seguir.

Outro possível remédio para o problema da baixa relevância da pesquisa avaliativa consistiu em dar-se maior confiança à análise de políticas do que à sua avaliação. A análise de políticas (definida aqui como o cálculo das conseqüências e custos das propostas alternativas de políticas, levado a efeito antes da implementação da opção escolhida) parece ser mais útil à tomada de decisão. Outro desenvolvimento recente – iniciado principalmente por cientistas políticos – é o estudo da implementação de políticas. A literatura sobre implementação tem tido um impacto substancial sobre a pesquisa de avaliação e sobre a análise de políticas, sobretudo porque ambas as tradições têm geralmente ignorado o processo de



implementação em si e a possibilidade de uma má implementação produzir falhas. (SCHNEIDER, 2009, p. 314-315).

Essas considerações levantam, além de outras possibilidades a serem utilizadas no trabalho com políticas públicas, a alternativa de que a avaliação esteja perdendo certo prestígio no trabalho de valoração das políticas, a medida que parece não conseguir responder às necessidades sinalizadas pelos decisores. Colocado nesses termos, o horizonte de trabalho da avaliação pode enfrentar uma série de dificuldades, num futuro não muito distante.

Há, inclusive, um estudo, realizado no Brasil, que se transformou numa tese de doutorado, que compara as possibilidades de resultados entre a análise da política e a avaliação, no campo das políticas educacionais, trazendo uma série de considerações bastante interessantes. CAVALCANTI (2007)

Contudo, deve-se ponderar quanto ao fato de serem linhas de trabalho que possuem metodologias diferentes, não sendo concorrentes e que, no máximo, podem se complementar. Mas, feita a ressalva, importa destacar certo desconforto, a medida que se reconhece que a disciplina tem dificuldades em atender a seus objetivos.

WORTHENS, SANDERS E FITZPATRICK (2004) fazem uma interessante observação no capítulo de fechamento do livro “O futuro da avaliação”, na seção de conclusão, onde discutem as perspectivas da disciplina. Assim, ressaltam os riscos que a avaliação enfrenta (2004, p. 683), destacando que: “Os avaliadores tornaram-se constrangedoramente conscientes de que os estudos avaliatórios são mal usados ou ignorados com frequência, e o resultado disso é que alguns indivíduos defenderam uma ênfase menor no processo avaliatório”.

Além dos decisores e gestores, o fato de que os avaliadores também percebem que a qualidade do trabalho avaliativo deixa a desejar, representa um alerta que não pode ser desprezado. Obviamente, a questão não se resume apenas às dificuldades envolvendo avaliadores e decisores com relação ao que fazer com os resultados da avaliação. Há outros aspectos que precisam ser considerados, dos quais um diz respeito à necessidade de questionar, criticamente, quais são as consequências da hegemonia da visão instrumental de usos dos resultados de processos avaliativos.

Talvez, diante dessas dificuldades, fosse oportuno contrapor, à visão restritiva, outras possibilidades de uso dos resultados da avaliação, como forma de ampliar as alternativas de trabalho com a disciplina. Pensar nas possibilidades de usos múltiplos, permitindo assim, que outros interessados nos resultados da avaliação possam fazer uso dessas informações e, quem sabe, até ampliar as condições de aperfeiçoamento das políticas, a medida que diferentes visões farão usos diferenciados dos resultados da avaliação, inclusive em bases políticas.

Independentemente dessas possibilidades, as responsabilidades dos avaliadores com relação à qualidade do processo avaliativo não são reduzidas.

Essas dificuldades, em particular, não afetam apenas os avaliadores e gestores de políticas, mas atingem, também, outros segmentos da sociedade, pois, a medida que não se consegue viabilizar uma utilização mais adequada para os resultados da avaliação,

tem-se uma sensação de inutilidade, o que, de certa forma, contribui para estimular questionamentos quanto à importância e à efetividade desse campo de conhecimento.

Nessa perspectiva, ALA HARJA E HELGASON (2000) fazem algumas considerações quanto à necessidade de buscar outros meios, no propósito de ampliar a utilização dos resultados da avaliação. Assim, levantam algumas alternativas a serem consideradas:

Uma cultura orientada para a gestão de desempenho, que valoriza a avaliação, não surge da noite para o dia. Contudo, alguns passos concretos podem ser dados para dar mais importância à avaliação e popularizar seu uso pela administração, pelos agentes de decisão e pelo público em geral. A seção que se segue destaca algumas das práticas capazes de maximizar o uso e o valor da avaliação. Contudo, deve-se salientar que conforme o contexto um tipo diferente de meio de popularização do uso das avaliações irá se aplicar. (ALA-HARJA e HELGASON, 2000, p. 27)

Para enriquecer suas considerações, ALA HARJA e HELGASON (2000) listam 16 ações que podem ser adotadas, visando melhorar o uso dos resultados das avaliações. São iniciativas que atuam tanto do lado da “oferta” como da “demanda”, no que se poderia denominar “mercado da avaliação”, conforme caracterização feita pelos autores (2000, p. 27). Assim, destacam, como principais recomendações, ações voltadas para:

- *a obtenção de apoio dos dirigentes;*
- *a geração de demanda efetiva;*
- *o estabelecimento de expectativas realistas;*
- *a sistematização das atividades de avaliação;*
- *a articulação da avaliação ao processo orçamentário;*
- *a escolha do avaliador certo;*
- *o planejamento das avaliações;*
- *o acerto do timing das avaliações;*
- *a satisfação das necessidades dos usuários;*
- *a garantia da relevância;*
- *o envolvimento dos interessados;*
- *a garantia da qualidade metodológica;*
- *a emissão dos juízos e recomendações;*
- *a divulgação dos resultados;*

- *o monitoramento ou acompanhamento;*
- *o reconhecimento das necessidades de pessoal para treinamento e suporte.*

Apresentadas as questões, os autores enfatizam que as três primeiras foram pensadas no sentido de criar uma demanda efetiva, ou seja, propostas para sensibilizar os prováveis usuários dos resultados do processo avaliativo e criar “ambiente propício de trabalho”. Despertar o interesse dos gestores com os resultados da avaliação pode constituir uma boa alternativa para melhorar a questão decisória. A este conjunto inicial, podem ser agregadas outras sugestões.

Em seguida, ALA HARJA e HELGASON (2000) comentam as outras sugestões apresentadas, destacando, pela ordem, como as questões, da quarta à sexta, devem ser pensadas no propósito de viabilizar um processo avaliativo de qualidade. Enfatizam também a sétima, oitava e a nona (2000, p. 27): “as três questões seguintes se concentram no desenvolvimento de um arcabouço efetivo para a condução da avaliação em si mesma”.

Quanto às outras questões, da décima à décima quinta, ainda segundo os autores (2000, p. 27), “focalizam aspectos práticos do processo de avaliação, ou seja, sobre como gerenciá-lo, de modo a promover o uso dos seus resultados.” A última questão, relacionada ao problema de pessoal, está diretamente articulada à necessidade de formar equipes que possam trabalhar de forma competente com avaliação. São recomendações que merecem uma atenção especial por parte dos dirigentes públicos.

Contudo, uma questão, a décima quarta, merece um destaque diferenciado, a medida que ressalta o desafio a ser enfrentado, no que respeita à necessidade dos resultados serem divulgados<sup>40</sup>. Trata-se, talvez, da iniciativa de maior repercussão para o campo da avaliação, a medida que tanto repercute positivamente na disciplina, como, também, junto a outros segmentos, pois é a oportunidade de tornar públicos os resultados da avaliação, ao mesmo tempo que se ampliam suas possibilidades de uso, tornando-a uma disciplina mais efetiva.

Qual é o significado destas proposições e como elas afetam especificamente a questão de uso dos resultados? Quais são as consequências sobre o processo avaliativo como um todo? São difíceis de estimar, mas, seguramente, sinalizam para uma série de aspectos que precisam ser trabalhados no campo da avaliação de políticas públicas.

Tratando-se de um conjunto de sugestões que, obviamente, podem não produzir nenhum resultado concreto, sinalizam, contudo, para algumas atitudes que o avaliador precisa assumir, buscando a cooperação, sensibilizando os decisores e tendo consciência da necessidade de uma postura autônoma na condução do processo.

---

<sup>40</sup> Sobre a questão da disseminação, há naturalmente uma preocupação muito grande, por parte dos avaliadores, pois, a medida que não se divulgam os resultados das avaliações, perde-se a oportunidade de ampliar o nível de conhecimento sobre a área da avaliação, enfraquecendo o seu campo profissional. Perde-se, inclusive, a oportunidade de contribuir com informações para a sociedade civil sobre o desempenho das políticas, dentre outros aspectos.

Há uma formulação, presente no campo da avaliação de políticas públicas, nem sempre explicitada, que defende a ideia de que resultados da avaliação de políticas públicas só interessam aos decisores e gestores, a medida que essas informações serão utilizadas exclusivamente no aperfeiçoamento das políticas. Acredita-se que, em assim sendo, a avaliação estará cumprindo sua principal missão, contribuindo com a gestão da política. Segundo esses autores, essa postura reflete a ação mais nobre a ser exercida pela disciplina e diz respeito ao papel maior a ser desempenhado pela avaliação.

Entretanto, a questão crítica central presente nessa visão é a de que restringir o acesso aos resultados de processos avaliativos de políticas públicas constitui um desserviço, de natureza política e social, e compromete o desenvolvimento técnico-científico do campo da avaliação, a medida que impede que outras pessoas possam utilizar ou até mesmo tomar conhecimento dos resultados da avaliação.

Trata-se, assim, de um problema que nos parece crítico e chave, na discussão desse campo, e que diz respeito à questão da divulgação dos resultados de processos avaliativos.

A medida que não se divulgam os resultados de processos avaliativos, transformando-os num problema de Estado, criam-se as condições para torná-los propriedade exclusiva dos decisores, dificultando, dessa forma, a percepção quanto à importância e a utilidade da avaliação e seus resultados. Tomando por base algumas considerações de FARIA E FILGUEIRAS (2007, p. 331), destacamos um aspecto que é crítico nessa discussão:

É importante esclarecermos, em primeiro lugar, que a avaliação não é uma atividade necessária e inescapavelmente voltada para decisão. Contudo, parecem predominar as atividades avaliativas voltadas para o processo decisório, que teriam como usuários principais os formuladores das políticas e/ou os gestores dos programas governamentais. Como destacado anteriormente, em seus primórdios, nos anos 60, a avaliação era marcada pela falácia mecanicista do planejamento *top down*, ou seja, esperava-se uma utilização automática de seus resultados, numa perspectiva quase que exclusivamente instrumental, como baliza do processo decisório e como ferramenta para a resolução racional de problemas. (FARIA E FILGUEIRAS, 2007, P. 331)

Dessa forma, não se deve imaginar que os resultados da avaliação só possam ter utilidade a medida que possam subsidiar processos decisórios. Essa visão restritiva de usos e tomada de decisão é bastante questionável. Além do mais, não se pode imaginar, também que somente os gestores e decisores das políticas seriam competentes para utilizar os resultados da avaliação. Tomar decisões não é algo exclusivo desse conjunto de usuários, além de outras alternativas a serem pensadas.

Temos consciência da diversidade de outros interessados e sabemos das dificuldades que enfrentam para o acesso aos resultados de processos avaliativos. Caso as informações sejam divulgadas, de forma mais ampla, seguramente outros interessados poderão, também, alimentar outros processos decisórios.

Alguns autores, destacando-se NIRENBERG, BRAWERMAN E RUIZ (2007); TIANA FERRER (1997) dentre outros, ressaltam a resistência de decisores e gestores quanto à divulgação dos resultados de processos avaliativos, a medida que a publicação desses resultados representaria uma ameaça, independentemente, até mesmo, da natureza dos mesmos. Insistir nessa visão tem até um significado trágico para a avaliação, até por que parte do fortalecimento do campo da avaliação, nas últimas décadas, decorre exatamente das contribuições que podem oferecer aos decisores de políticas.

A divulgação dos resultados da avaliação é algo restrito, pois só alcança os interessados. Há inclusive esforços no sentido de fundamentar/justificar o acesso restrito. Alega-se que se trata de uma tentativa de proteger decisores e gestores das políticas, em função dos resultados identificados pela avaliação. Resultados negativos, abaixo das expectativas, contribuem para acirrar os conflitos no governo, enfraquecem os decisores, provocando até mesmo a desativação da política. E o que acontece quando os resultados estão de acordo ou acima das expectativas, por que também não são divulgados?

Tudo indica que resultados de processos avaliativos constituem uma fonte rica de polêmicas e questionamentos, em função da forma como é processada a ideia do julgamento, na metodologia da avaliação, assim como em função da diversidade de interpretações e usos possíveis que podem viabilizar. Diante de tal situação, avaliadores e decisores parecem temer questionamentos com relação às políticas e optam por uma postura mais reservada com relação aos resultados, evitando a sua divulgação.

Por outro lado, os avaliadores também não se interessam em divulgar resultados, pois ignoram essa questão, ao entenderem que essa responsabilidade é dos interessados, gestores e decisores, a medida que foram eles que solicitaram a realização da avaliação e, portanto, é a quem cabe decidir ou não quanto à divulgação. Em assim sendo, a blindagem de gestores e decisores é aceita

Nas discussões sobre usos em avaliação, inclusive nos fundamentos teóricos, um dos principais elementos trabalhados diz respeito à figura dos interessados, *stakeholders*. Quando se fala de usuários dos resultados, o que poderia ser entendido como uma categoria mais ampla, apenas se identifica, em geral, decisores e financiadores, ligados diretamente à gestão da política.

Na verdade não há nada que imponha ao decisor a utilização dos resultados da avaliação. Usar ou não usar, supondo a existência de resultados obtidos dentro de determinados padrões de qualidade, vai depender do contexto em que está inserida a política, da existência de um quadro regulatório na sociedade, das características dos decisores, das condições políticas, de quem acompanha a utilização de recursos públicos e suas consequências, dentre outros aspectos.

Por outro lado, há, também, quem afirme que a discussão sobre a utilização de resultados de processos avaliativos na tomada de decisão é um mito (ver WEISS, 1978). Há uma série de argumentos que questionam esses usos, principalmente levando em conta que os decisores não são reféns das informações da avaliação e que o processo decisório tem nuances que escapam à ideia de uma racionalidade perfeita. Além do mais, é identificada uma série de outros problemas que dificultam a questão de usos,

tais como: i) o questionamento de natureza técnica com relação aos resultados da avaliação; ii) a dificuldade de entendimento e de operacionalização da qualidade dos relatórios apresentados, em termos das recomendações e sugestões; e, por fim, iii) a existência de situações em que os decisores trabalham com fontes diferenciadas de informações e possuem seus próprios canais de acesso.

Não há nada impedindo decisores e gestores de utilizar os resultados da avaliação para subsidiar a tomada de decisão, salvo algumas das restrições já colocadas no decorrer dessas considerações. Questiona-se, contudo, o quanto essa possibilidade constitui um fato real. Como, às vezes, não são identificadas evidências, em bases documentais, referentes à realização de processos avaliativos e seus resultados, assim como em relação às decisões quanto ao uso e suas consequências sobre a política e a avaliação, termina florescendo uma série de especulações, inclusive sobre os resultados da política e a própria efetividade da avaliação.

Têm-se assim desafios, envolvendo o campo, que dizem respeito às dificuldades de acesso à concepção e aos resultados do processo avaliativo, e a discussão sobre usos e suas consequências para a política e a avaliação. Se não se tem acesso a essas informações, como discuti-las?

Pergunta-se, então, a quem caberia a responsabilidade pela decisão a ser tomada, definindo a divulgação mais ampla dos resultados da avaliação, e estabelecendo, assim, um novo padrão de utilização dos resultados do processo avaliativo.

Numa primeira visualização, no plano mais formal, acredita-se que essa é uma decisão de natureza política. Deve-se buscar, em alguma instância de governo, quem tem a competência para tomar tal decisão. Esse processo envolve, inclusive, decisores e gestores das políticas. Contudo, não se pode deixar de considerar que essa responsabilidade deve ser estendida aos avaliadores, a medida que, sendo os responsáveis pela realização do trabalho, constituem, em tese, o segmento que deveria ter o maior interesse em divulgar, de forma mais ampla, os resultados da atividade avaliativa, assim como identificar as consequências do uso. Se não se divulgam os resultados da avaliação, perde-se a oportunidade para que as pessoas consigam saber para que serve a avaliação, e qual a sua utilidade. Se não se divulgam os resultados do processo avaliativo, como identificar a importância e a riqueza da disciplina?

Pode-se argumentar que os avaliadores trabalham com base em contratos firmados com organizações de governo, que estabelecem cláusulas restritivas com relação à divulgação de resultados. Mas, mesmo sendo essas cláusulas tão rígidas, não se admite nenhuma possibilidade de flexibilização, em termos de tempo, público, prazos, conteúdo etc. Não se pode adotar nem mesmo tempos diferenciados para divulgar os resultados, de forma mais ampla, a um público interessado em políticas públicas e avaliação.

Pode-se até questionar quem bancaria os custos de disseminação das informações referentes aos resultados do processo avaliativo. Tratando-se de uma divulgação que atendesse apenas a interessados e especialistas, não se justificaria a necessidade de aportar volumes significativos de recursos para viabilizar essa condição mínima.

Bem, o que é importante ressaltar é que as políticas públicas são financiadas com recursos públicos, tendo propósitos de ação e objetivos bem definidos. Toda ação de política pública tem consequências e é preciso identificar, a partir de um determinado momento, quais foram essas consequências. A avaliação, como uma disciplina técnico-científica, possui recursos metodológicos que a qualificam no propósito de poder identificar quais as consequências da ação da política pública.

Além do mais, acredita-se que a sociedade, em geral, e até mesmo segmentos específicos têm o direito de saber como os recursos públicos foram aplicados e quais foram suas consequências. Assim sendo, não se pode aceitar, como normalidade e algo inquestionável, o fato de que resultados de políticas públicas e da sua avaliação sejam divulgados apenas de forma restrita, impedindo que segmentos da sociedade, inclusive de natureza técnica e acadêmica, tenham acesso a essas informações.

Em geral, quando se discute a questão de usos relacionados à tomada de decisão, importa ressaltar alguns aspectos.

Apesar de ser a mais destacada, pode-se afirmar que, seguramente, não é a única e talvez nem seja a mais importante em termos efetivos. As dificuldades presentes nessa visualização de uso tornam difícil identificar seu peso e importância na condução do processo da política pública. Não há evidências acessíveis que identifiquem a destinação dos resultados de processos avaliativos, o que se fez com esses resultados, como afetaram concretamente a política e a avaliação etc.

Como não há um monitoramento sistemático que acompanhe a ação das políticas públicas e seus resultados, identificando, ao mesmo tempo, a realização dos processos avaliativos previstos, conseguir saber o que foi feito com os resultados da avaliação (questão de usos) e quais as suas consequências (questão política) torna-se, então, um segredo de Estado, e da própria avaliação. Trata-se assim de um desafio de difícil superação (Ver os comentários feitos por WHORTEN, SANDERS, FITZPATRICK, 2004, sobre a realização de estudos e pesquisas tendo como objeto a questão de usos).

Não se questiona o fato de que boa parte dos autores e pesquisadores em avaliação, nos EUA e também no Brasil, acredita na visão instrumental da avaliação e a defende. Evidentemente que se trata de uma função que possui uma lógica bastante singular, com características quase que inquestionáveis, e que acentua a importância do campo da avaliação, em termos de suporte à gestão e ao planejamento, principalmente em função do papel assumido no aperfeiçoamento das políticas. Não é por menos que a avaliação é a única disciplina, com certa autonomia, que está presente de forma permanente no processo da política pública.

Buscar as explicações para entender por que razão, apesar da qualidade do processo avaliativo, os resultados da avaliação nem sempre são utilizados no aperfeiçoamento das políticas e até mesmo não são divulgados, constitui um grande desafio. Além do mais, até mesmo quando as informações são utilizadas, enfrentamos algumas dificuldades em visualizar seus usos e consequências. São desafios a serem trabalhados, até mesmo com a intenção de produzir informações que nos ajudem a entender melhor essa realidade.

Diante desse quadro, acrescenta-se à discussão sobre usos, as reflexões de diferentes autores, defendendo outras possibilidades de uso que avancem além da tomada de

decisão. São possibilidades de uso que podem contribuir de alguma forma para renovar o pensamento e a prática da avaliação.

Temos consciência de que o fato de não se divulgarem os resultados da avaliação tem toda uma série de consequências sobre o campo da avaliação e também na política pública. Tanto em uma como na outra, dentre outros aspectos, o ônus maior decorre do fato de que, a medida que não se divulgam os resultados, impede-se o acesso às informações, deixa-se de aprender com os erros e acertos e, conseqüentemente, impõe-se um ônus ao conjunto da sociedade. Além do mais, a avaliação deixa de cumprir uma de suas principais funções, que é a de informar à sociedade sobre os méritos de uma dada política.

Mais ainda, no caso da avaliação, o não comprometimento com a função “prestação de contas” impõe, de certa forma, um ônus adicional à disciplina, a medida que não se aproveitam as oportunidades de demonstrar sua utilidade, reduzindo os significados do trabalho de avaliação. Deixa de ser uma ferramenta a serviço dos interesses da sociedade e passa a compor um cenário em que sua funcionalidade se torna bastante questionável.

Essas considerações reforçam as responsabilidades do avaliador. Estende-se que, por meio da discussão de resultados e recomendações, que se ampliam as alternativas de uso, garantindo, assim, que o processo avaliativo atinja um público mais amplo. Agora nos parece que é necessário ampliar o acesso e diversificar o leque de interessados. Trata-se, assim, de uma forma estratégica de evidenciar as qualidades e competências técnico-científicas da disciplina, no sentido de mostrar-se útil à sociedade, apresentando o que pode oferecer. Deve, então, a avaliação estabelecer compromissos com a sociedade, no sentido de poder mostrar-se, divulgando os resultados de seu trabalho, de forma mais clara e acessível, utilizando todo e qualquer meio disponível?

Diante desses desafios, na medida em que não se consegue superá-los, pode-se supor que a função tática preconizada por Vedung (2001) tenha uma importância muito maior do que a imaginada inicialmente.

Trabalhando na construção da visão de usos múltiplos, iniciamos pela discussão de alguns conceitos utilizados na definição de normas e padrões, do *Joint Committee*, o que nos parece bastante oportuno para questionar os fundamentos da visão instrumental. Voltamos, assim, aos elementos que contribuíram para viabilizar a renovação do campo da avaliação, a medida que ajudaram a firmar uma nova visão sobre a disciplina, centrada em usos e na tomada de decisão. Vamos demonstrar, com base nesses mesmos conceitos, que é possível avançar em termos de usos múltiplos da avaliação.

Nas subseções a seguir, discutiremos alguns aspectos dessas questões e quais as suas consequências.

### 3.3. A QUESTÃO DE USOS NUMA PERSPECTIVA MÚLTIPLA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Aqui tomando como referência as diferentes concepções de uso, reconhecidas pelo campo da avaliação, inclusive a visão instrumental, trabalha-se as condições de sua utilização de forma ampla e simultânea.



A formulação de usos múltiplos foi pensada a partir de algumas considerações críticas feitas à visão instrumental, especificamente no que respeita à utilização restrita dos resultados da avaliação, voltada para atender às necessidades de determinados interessados. Essa concepção de uso provoca uma série de consequências sobre o campo da avaliação, em geral, e na avaliação de políticas públicas, em particular, principalmente em função das dificuldades de se identificarem<sup>41</sup> evidências dos resultados do processo avaliativo, da utilização desses resultados e dos efeitos decorrentes de seu uso.

Sem a identificação das evidências do processo avaliativo, torna-se quase impossível aquilatar as contribuições viabilizadas pela disciplina.

Defende-se que os resultados de processos avaliativos sejam disponibilizados, de forma ampla, para que diferentes interessados possam utilizá-los, de forma concomitante e segundo os diferentes propósitos visualizados. Esta é a concepção que norteia a discussão sobre usos múltiplos de resultados avaliativos.

Dentre os interessados, identificam-se gestores e decisores da política pública, avaliadores em geral, financiadores, acadêmicos e estudiosos do campo da disciplina, políticos, beneficiários e interessados em geral.

Colocada a perspectiva da ação avaliativa nesses termos de uso, acredita-se que a divulgação de seus resultados provocará efeitos positivos sobre o campo da avaliação de políticas públicas, fortalecendo sua imagem como disciplina técnico-científica. Contudo, criar as condições para que essa perspectiva se concretize, como linha de trabalho, exigirá, dos avaliadores e gestores de políticas, algumas iniciativas e mudanças de postura. Dessa forma, será necessário enfrentar alguns desafios, dentre os quais se destacam:

- demonstrar que a permanência da visão instrumental, como meio hegemônico de uso dos resultados da avaliação, notadamente no que respeita ao uso restrito das informações, constitui hoje uma referência que empobrece o campo da avaliação. Parte das considerações, com esse propósito, já foi apresentada nas subseções anteriores;
- tal possibilidade fundamenta-se na condição de que, apesar das diferenças de natureza técnico-metodológica existentes entre a pesquisa e a avaliação, é possível aceitar que as disciplinas tenham algumas características em comum. Nesse sentido, cita-se uma, em particular, que é a questão da difusão dos resultados, reconhecendo-se, assim, a necessidade de que a avaliação supere as limitações do uso restrito de informações;
- acreditar que o avaliador visualiza essas possibilidades como meios positivos de fortalecimento do campo da avaliação e se reconheça como o principal agente transformador desse processo. Em assim sendo, é preciso que o avaliador tenha autonomia e consciência de suas responsabilidades com relação à gestão e ao uso dos resultados de processos avaliativos, inclusive seus efeitos;

---

<sup>41</sup> Em função das características da visão instrumental, na defesa do uso restrito e exclusivo, em geral, os resultados da avaliação não são divulgados, o que acarreta certa dificuldade de acesso às informações, inclusive o seu uso.

- individualmente ou em conjunto com outros agentes públicos, assumir o compromisso em termos de criar as condições mais adequadas para viabilizar a difusão das informações dos resultados de processos avaliativos, no propósito de atingir públicos interessados, localizados em diferentes segmentos da vida pública, que possam utilizar esses resultados em prol dos interesses maiores de uma sociedade democrática;
- assumir compromissos no sentido de identificar quem são os interessados e como devem receber os resultados de processos avaliativos;
- repensar os limites de responsabilidade na condução do trabalho de avaliação e reconhecer a necessidade de estendê-lo, inclusive avaliando as consequências de uso dos resultados da avaliação, assim como de não uso dos resultados.

Nos parágrafos a seguir vamos discutir e apresentar os argumentos necessários, justificando a utilização da visão de usos múltiplos como procedimento a ser adotado na perspectiva de viabilizar o aperfeiçoamento de políticas públicas. Destaca-se, em particular, a intenção do autor em usar as questões levantadas nesse processo para estruturar as condições de análise e discussão do objeto de estudo, trabalhando especificamente a questão de usos e suas possibilidades em relação à política pública escolhida, o ProJovem Urbano.

### 3.3.1. Significados da visão de multiuso dos resultados de processos avaliativos

Nas considerações já feitas sobre a visão instrumental, temos pautado nossa crítica, principalmente em um determinado aspecto dessa concepção, que diz respeito ao caráter restritivo do uso das informações. Tal visão pressupõe que as informações produzidas durante o processo avaliativo devem ser destinadas única e exclusivamente aos gestores e decisores da política pública. Acredita-se, assim, que, de posse dessas informações, esses interessados tomem as decisões mais corretas, no momento certo, e com o propósito de promover o aperfeiçoamento das políticas públicas. Contudo, essa é uma visão bastante questionável nos dias de hoje.

Conforme as correntes defensoras dessa visão, a condição de uso restrito se justificaria, primeiro, porque se precisa atender, de forma preferencial, aos demandantes dos resultados da avaliação, no caso, os decisores e gestores da política. Segundo, esses resultados não devem ser divulgados, porque a medida que se tornem públicos, expõem gestores e decisores a críticas e questionamentos sobre a gestão da política pública e tal situação poderia desequilibrar a condução da política.

Acredita-se, assim, que a simples divulgação dos resultados da avaliação provocaria transtornos na gestão da política, a medida que os resultados sejam negativos. Supõe-se, por conseguinte, que, diante de resultados positivos, essas restrições desapareceriam. Mas esse não parece ser o procedimento comumente adotado<sup>42</sup>. Em geral, observa-se certa dificuldade de acesso a resultados de avaliações de políticas públicas<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Comportamento diferente tem sido observado no caso das avaliações, em larga escala, realizadas no campo da educação, no País, nos últimos anos. Talvez por causa da natureza da política pública?

<sup>43</sup> Mas esse não é um problema que diga respeito apenas à avaliação. Ter acesso a informações sobre políticas públicas, inclusive resultados, aplicação de recursos, impactos causados e consequências das políticas, não se constituem em possibilidades facilmente alcançáveis, apesar da mídia atuante.

Por outro lado, os críticos da visão instrumental questionam a efetividade de uso dos resultados de processos avaliativos na tomada de decisão. Duvidam realmente se os decisores dependem tanto dos resultados da avaliação, colocando-se, assim, quase como reféns dessas informações. Ponderam até mesmo se os resultados da avaliação são realmente utilizados. Há uma série de dúvidas acerca da efetividade desse uso e até mesmo da utilidade da avaliação.

Em princípio, os decisores que atuam nesse campo, em geral, enfrentam inúmeras dificuldades e pressões de diferentes origens para dar conta dos processos decisórios e, seguramente, o principal elemento limitador não é a disponibilidade de informações. Em geral, pode-se visualizar, como uma das principais características das políticas públicas, em suas diferentes etapas, o fato de se apresentarem como uma fonte permanente de produção de informações, conforme salientado nas subseções 2.2. e 2.3. Por outro lado, também difícil é imaginar a situação dos decisores, como reféns das informações do processo avaliativo, a depender do que os avaliadores farão.

Em diferentes partes deste capítulo, já discutimos a questão da racionalidade decisória, tomando como base as considerações levantadas por diferentes autores ver, particularmente, MOKATE (2000); TIANA FERRER (1997); VERDUNG (2001); WHORTEN, SANDERS E FITZPATRICK (2004); WEISS (1978), dentre outros. Há, inclusive, quem duvide das intenções dos gestores com relação ao papel da avaliação no processo da política pública, segundo as considerações de VERDUNG (2001), destacadas quanto ao papel formal da disciplina, o uso tático da avaliação.

Nossa visão, conforme considerações já feitas nos capítulos já discutidos é no sentido de identificar, além da presença da avaliação compondo o processo da política pública, seu exercício como agente qualificador, viabilizando o contínuo aperfeiçoamento da política.

Nirenberg, Brawerman e Ruiz (2007, 45), discutindo a avaliação como instrumento de transformação, afirmam, taxativamente, que resultados de processos avaliativos são sempre vistos como ameaças: *“frecuentemente, el propósito mismo de la evaluación, ‘evaluamos para cambiar’, genera oposición o al menos renuencia y entonces, siempre que se puede, se aplaza para otro momento la actividad evaluativa”*.

Por outro lado, os avaliadores afirmam que cumprem seu papel, quando encaminham os resultados do processo avaliativo e as recomendações de seu uso, a decisores e gestores, cabendo a estes o bom proveito dessas informações. Segundo esses avaliadores, a decisão sobre usos compete aos interessados nos resultados do processo avaliativo, o que parece lógico, mas, na verdade, trata-se de um argumento parcial, pois se acredita que caberia também aos avaliadores o compromisso de saber quais foram as consequências do uso dos resultados da avaliação. Como reconhecer a importância da disciplina, se nem mesmo conseguem identificar de que forma contribuem, e quais foram seus efeitos?

Há interessados no legislativo, no judiciário, no próprio governo, em organizações não governamentais, nas empresas e na sociedade, como um todo. Em tese, todos estão interessados nos resultados da avaliação de uma política, querem ter acesso às informações, pois é uma das formas de se conhecer o mundo real, até por que se trata de

uma oportunidade única de prestar contas, o que constitui um dos principais compromissos de um governo democrático.

Os resultados também interessam a estudiosos da academia, que desejam comparar resultados de políticas e identificar estratégias bem-sucedidas. Há interessados que estão planejando formular novas políticas e que podem tomar esses resultados como referências na condução de seu trabalho. Além do mais, políticas diferentes de diferentes governos podem ser comparadas a partir desses resultados e assim consequentemente. Observa-se, então, que a questão da difusão constitui um aspecto crítico da disciplina. Se não divulgo os resultados de processos avaliativos e, em assim sendo, impeço que as pessoas tenham acesso a evidências, como fazê-las acreditar que a disciplina tem contribuições a oferecer, que pode produzir informações de qualidade, ajudando a entender melhor determinadas questões? Como acreditar em algo, se não consigo ter acesso a evidências, se não consigo visualizá-las?

No caso da avaliação focada no uso para a tomada de decisão, só os avaliadores e os decisores envolvidos no processo sabem exatamente quais foram os resultados da avaliação e as recomendações apresentadas, o que transforma os resultados da avaliação num verdadeiro segredo de Estado, inacessível a outros mortais<sup>44</sup>.

Em síntese, parece-nos que a discussão sobre usos e a tomada de decisão assume ares de um “mito”. Considerando “mito” como algo apresentado de forma exagerada, superdimensionado, fantasioso, utópico, visualizado até mesmo como algo irreal e de difícil verificação. Todos imaginam que é assim, trata-se de algo lógico, contudo, algo que não se consegue comprovar e não há evidências de sua produção e utilização. Trata-se de uma caracterização muito forte, mas, a medida que não se consegue obter evidências sobre a utilização dos resultados da avaliação e suas consequências, visualizam-se, porém, ao mesmo tempo, referências em defesa do uso instrumental, o que o torna uma conceituação justificada.

Propõe-se, então, que a avaliação seja visualizada como um compromisso em que se produzem informações voltadas para ajudar diferentes interessados na tomada de decisão, clarear o entendimento sobre a realidade social, identificar os efeitos da ação pública, ajudar na prestação de contas, constituindo-se, assim, num instrumento voltado para atender necessidades de diferentes segmentos da sociedade. Para viabilizar tais condições, torna-se necessário que os resultados de processos avaliativos sejam divulgados, de forma mais ampla, atendendo não só a gestores e decisores, mas também a outros segmentos da sociedade civil.

Observa-se, assim, que, apesar do caráter predominante da visão instrumental no campo da avaliação de políticas públicas, não faltam autores que questionam a efetividade desses usos e até mesmo suas consequências. Não minimizando a importância dessas considerações, interessa-nos particularmente refletir sobre os significados e implicações do uso restrito dos resultados da avaliação e de que forma tal condição afeta a gestão de uma política pública, condição essencial para construirmos o nosso entendimento sobre os fundamentos de usos múltiplos. Nessa busca, temos ressaltado a importância de

---

<sup>44</sup> A entrada em vigor da Lei nº 12.527 de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação, regulamentando o direito de acesso às informações públicas dos três poderes da União, Estados e municípios representa uma grande vitória da democracia no País. A nova lei entrou em vigor a partir de 17 de maio de 2012, tratando de um tema que é relevante na discussão desse trabalho.

destacarmos o conceito de evidências, como um aspecto relevante a ser considerado para clarear nosso entendimento dessas questões.

Disponer de evidências relacionadas à realização do processo avaliativo, por meio da disponibilização de resultados, ou mesmo ter acesso a evidências de uso, por meio de documentos e relatos que identifiquem como os resultados de processos avaliativos foram utilizados e suas consequências, são indicações importantes, que atestam a qualidade e o uso efetivo das informações avaliativas e possibilitam identificar suas contribuições. A não existência de evidências constitui uma fonte de especulações e dúvidas, o que fragiliza o entendimento e a compreensão da importância da disciplina.

Essas dificuldades tornam-se críticas, no que respeita à visão instrumental, quando, em geral, os resultados do processo avaliativo não são identificados, e não se consegue visualizar como esses resultados foram utilizados, em quais circunstâncias, quando e porque, quais foram as suas consequências, como interferiram na política, dentre outras possibilidades. Em geral esses resultados não são divulgados e não se consegue ter acesso a evidências sobre os mesmos.

Se, no caso da visão instrumental, essas dificuldades estão tão presentes, no que se refere a outras funções de uso dos resultados da avaliação, as evidências existentes parecem compor um cenário de pouca importância, traduzindo-se em algo pouco significativo para a disciplina, à exceção de alguns autores, que conseguem ressaltar as contribuições relevantes que o campo da avaliação oferece. Ver particularmente as discussões levantadas por BUSTELO RUESTA (1999,2003); DANTAS (2009); MOKATE (2000); TIANA FERRER (1997); VEDUNG (2001); VIANNA (2000); WEISS (1978), dentre outros.

Contudo, o que é importante destacar é o grau em que essas dificuldades estão presentes no campo da avaliação. Weiss (1987, p. 149) comenta sobre essa falta de divulgação dos resultados da avaliação, colocando: *“con notables excepciones, es un número relativamente pequeno el de los informes de evaluación que se trasmutan en artículos que aparecen en las revistas profesionales o en libros”*.

Segundo Weiss (2007), parte dessa situação é responsabilidade dos próprios avaliadores e/ou dos gestores, a medida que trabalham com os resultados como se estes fossem de natureza confidencial, verdadeiros segredos de estado. Em outros casos, são os editores de revistas que não reconhecem qualidades nos resultados e artigos, e não se mostram muito interessados em publicá-los. Contudo, sabemos o quanto a temática da política pública e a discussão de seus resultados são de interesse público, mas, mesmo assim, observa-se o quanto é difícil que essas informações alcancem pelo menos o público especializado. Em assim sendo, observa-se, em geral, que os avaliadores estão muito pouco preocupados com a questão da divulgação dos resultados de processos avaliativos e, até mesmo, com as possibilidades de disseminar as boas práticas avaliativas no seio da sociedade.

Diante desse quadro, parece-nos que o esforço feito pelos avaliadores, no propósito de não divulgar os resultados do trabalho avaliativo, de certa forma, reflete uma visão que se possui da disciplina, a ideia do uso restrito/limitado da difusão, como meio em que se busca demarcar um campo de atuação em relação à atividade de pesquisa, em geral, preocupada em divulgar de forma ampla tudo ou quase tudo que é produzido. Há

inclusive, quem defenda essa característica, restrita e de natureza sigilosa do uso dos resultados, como um dos principais elementos diferenciadores da avaliação em relação a outras disciplinas.

Há um pressuposto nessa visão de uso dos resultados da avaliação sempre associado à existência preliminar de um interessado e que esse seria o elemento determinante para justificar a realização do processo avaliativo. Assim, se não há interessados identificados, não se justifica a realização da avaliação e conseqüentemente nem mesmo a possibilidade de outros usos, inclusive como fonte de informações em geral. A esse respeito, vale lembrar as considerações feitas por WHORTEN, SANDERS E FITZPATRICK (2004), com base nas orientações do *Joint Committee*, tratadas na subseção 3.2.1., em que o valor da avaliação está associado a sua utilidade.

Nesse sentido, parece-nos, então, relevante discutir se a questão dos interessados no processo de avaliação da política pública deveria ser considerada apenas numa perspectiva restrita ou se deveríamos também considerar a possibilidade de que outros segmentos da sociedade pudessem manifestar o interesse em ter acesso aos resultados de processos avaliativos. Trabalhar a existência de outros interessados, dentre outras questões, deveria levar em conta as possibilidades de uso, as conseqüências decorrentes desses usos, assim como os meios de comunicação a serem adotados para viabilizar essa difusão e acesso.

Antes, porém, de avançarmos na discussão sobre os interessados, importa fazermos algumas considerações sobre as relações entre pesquisa e avaliação, distinguindo as razões em que se diferenciam e de que forma se assemelham, pois, a partir dessas considerações, talvez seja possível identificar alguns elementos relevantes para a construção da visão de multiuso. Uma dessas razões diz respeito à divulgação de resultados. No segundo capítulo, essas questões foram discutidas, destacando-se seus principais aspectos e autores que contribuíram para explicitar suas diferenças e semelhanças. (BUSTELO RUESTA (1999, 2003); MOKATE (2000); TIANA FERRER (1997); WEISS (1978); dentre outros)

Quando do movimento de valorização do campo da avaliação, nos anos de 1960, nos EUA, a *Phi Delta Kappa/PDK*, instituição americana na área de educação, cria, em 1969, um comitê nacional para estudar a situação da disciplina, coordenado por Stufflebeam, com o desafio de conseguir diferenciar o trabalho de avaliação do trabalho de pesquisa (ver as considerações em Stufflebeam e Shinkifield, 1987, p. 182-183). À época, reconhecia-se uma maior capacidade investigatória da pesquisa e essa qualidade limitava a atuação dos avaliadores. Então, a busca pela diferenciação tornou-se uma questão-chave, no propósito de viabilizar um espaço próprio para a avaliação. Essa discussão, que usou de forma intensa os conceitos propostos por Scriven, incorporou também a ideia da avaliação para a tomada de decisão, proposta originariamente por Stufflebeam. Posteriormente, são incorporados os fundamentos de normas e padrões como elementos balizadores da qualidade da atividade avaliativa.

Quando as diferenças entre as disciplinas é observada, em termos das possibilidades de uso dos resultados, em geral ressalta-se a ideia da relação entre usos e tomada de decisão, creditando-a como uma das principais características diferenciadoras da avaliação em relação à pesquisa (TIANA FERRER, 1997). Tal aspecto tem marcado, de forma decisiva, a sua utilidade, até porque plenamente identificada a um determinado

usuário, para o qual foram produzidas as informações, de forma exclusiva e para seu uso restrito.

Entende-se assim o porquê do sentido hegemônico do uso instrumental, em relação a outros usos, seguramente por que tal uso ressalta os aspectos diferenciados da avaliação em relação a outras disciplinas, sua importância no processo decisório, assim como no campo da gestão. Trata-se de uma informação produzida de forma exclusiva para atender a necessidades de um determinado usuário, diferentemente da pesquisa que, em geral, é produzida para ser utilizada de forma ampla. Essa garantia decorre da ampla divulgação dos resultados.

Diante desse quadro é que se percebe como outras possibilidades de uso dos resultados da avaliação perdem toda e qualquer importância, a medida que, não sendo identificados outros interessados nos resultados da avaliação, não há outros usuários identificados, e, portanto, não há porque criar condições para disseminar os resultados da avaliação. Mas sabemos que não faltam interessados nos resultados de políticas públicas e das avaliações realizadas.

Há, também, outro problema a ser colocado, sobre as consequências para o campo da avaliação e da avaliação de políticas, em decorrência do uso restrito das informações avaliativas. Sendo restritos o acesso e o uso dos resultados da avaliação, compromete-se também o acesso às evidências que, porventura, tenham sido produzidas:

- identificadas com base nos resultados da avaliação;
- relacionadas a usos dos resultados e suas consequências.

A medida que não se tenham evidências identificadas, formalmente estruturadas e documentadas, quer seja através de artigos, relatórios e/ou outros documentos técnicos, torna-se difícil caracterizar qual foi a efetiva contribuição da avaliação no aperfeiçoamento da política pública. Diante de um quadro dessa natureza, em que não se conseguem identificar as evidências do ato avaliativo e seu uso, mesmo reconhecendo a importância da avaliação, em termos da sua inseparabilidade da política pública, abre-se grande espaço para a avaliação comportar-se como um recurso tático em relação à política pública, exercendo papel decorativo, segundo as considerações apresentadas por VEDUNG (2001).

Nesses termos, acredita-se ser oportuno discutir alguns critérios utilizados para diferenciar a avaliação de pesquisa, principalmente a ênfase na figura do interessado, a não disseminação e o uso restrito da informação, como aspectos mais significativos da diferenciação (ver as considerações trabalhadas na subseção 2.1.3. e neste capítulo).

Inegavelmente, a avaliação é diferente da atividade de pesquisa, dentre outros aspectos, porque possui objeto e método com características diferentes, mas isso não impede que os resultados de processos avaliativos possam ser utilizados de forma mais ampla. Importa salientar que a avaliação e a pesquisa são estratégias distintas de produção de informações que, mesmo tendo objetivos diferenciados, se voltam para subsidiar processos decisórios, independentemente das características e condições em que este se estrutura.

Assim sendo, o problema-chave a destacar diz respeito à necessidade de identificar os interessados, reais e potenciais, nos resultados do processo avaliativo, aspecto que pode ser minimizado na atividade de pesquisa, mas que exige uma maior atenção no processo avaliativo. Trata-se de uma condição estabelecida por parte dos avaliadores, dadas as circunstâncias em que percebem essas informações e, dessa forma, visualizem as diferentes possibilidades de uso dos resultados da avaliação.

Quais os critérios e procedimentos que deveríamos adotar no propósito de identificar, de forma mais ampla, os interessados nos resultados do processo avaliativo e viabilizar os meios mais adequados para prover a difusão de informações, de forma mais consequente?

Na identificação dos interessados, um aspecto decisivo a ser considerado diz respeito à natureza da política pública, conceito formulado a partir da identificação da concepção, objeto, estratégias, área de atuação, volume de recursos aplicados, duração etc. Trabalha-se na perspectiva de que uma dada política, a medida que se constitui numa ação pública, gera uma série de efeitos, provoca distorções, corrige situações, viabiliza mudanças e transformações, e, dessa forma, atrai a atenção de uma série de pessoas. Esses interessados podem estar localizados no interior da administração pública, nos diferentes poderes, como também podem pertencer a segmentos da sociedade civil. Tomando-se por base a identificação desses interessados, é possível visualizar quais são as possibilidades de uso dos resultados da avaliação e suas consequências. Associa-se, dessa forma, a possibilidade de usos múltiplos à diversidade de interessados. Estabelece-se, assim, uma estreita relação entre a concepção da política, a identificação dos interessados, a questão de usos possíveis dos resultados e seus efeitos sobre a disciplina.

Em linhas gerais, quais são as possibilidades de uso que podemos visualizar? Na subseção 3.1, fizemos algumas considerações e, em linhas gerais, listamos algumas alternativas, ressaltando, inclusive, que não há conflitos entre tais usos. Distinguem-se assim, os seguintes usos: i) instrumental; ii) conceitual/informativo; iii) persuasivo; e iv) de prestação de contas, dentre outros. Estes servem para: i) melhorar a compreensão; ii) identificar problemas; iii) encontrar soluções; iv) fazer descobertas; v) tomar decisões; vi) prestar contas; vii) prover informações; viii) fazer comparações; e ix) induzir ações etc.

Pode-se inclusive pensar que todas essas possibilidades, individualmente ou de uma forma combinada, contribuem para demonstrar o valor e/ou o mérito da ação pública. Se os resultados do processo avaliativo serão utilizados ou não para tomar decisões sobre a política pública é outra questão, pois importa ressaltar que os resultados da avaliação, quando devidamente apresentados, constituem uma importante fonte de informações, possibilitando que diferentes segmentos da sociedade verifiquem o valor e o mérito da política pública. Observe-se, também, que dessa forma, os resultados da avaliação, quando difundidos, podem até mesmo constituir um meio para tomar decisões, seja criticando a ação da política. Estes resultados podem servir, ainda, para informar, comparar, identificar oportunidades, rever situações etc. Trata-se de uma informação e, como tal, sempre há diferentes possibilidades de ser utilizada. Assim, é importante ressaltar que a divulgação dos resultados da avaliação possa alcançar outros interessados, ampliando assim as alternativas de uso.



Diante das diferentes considerações apresentadas, coloca-se então a seguinte questão: quais são os argumentos que justificariam a ideia de que os avaliadores não podem divulgar os resultados do seu trabalho?

O principal argumento utilizado vai se fundamentar na natureza instrumental do uso de resultados, uso restrito, para atender apenas a determinados interessados, a medida que a avaliação foi realizada exclusivamente em resposta às necessidades de informações dos gestores da política pública. Mas este argumento é, por si só, insuficiente, quer por questões de natureza política ou em decorrência de questões de natureza técnico-científica.

Evidentemente, a utilização múltipla dos resultados da avaliação só constituirá alternativas reais, a medida que gestores e avaliadores de políticas públicas tenham consciência das implicações dessa mudança de postura. Torna-se necessário que gestores e avaliadores, conscientes de suas responsabilidades públicas, negociem as formas, os meios e os recursos necessários para viabilizar a difusão das informações aos interessados. Podem-se identificar, então, essas mudanças, levando-se em conta dois aspectos centrais: i) natureza política, e ii) natureza técnico-científica.

No que se refere à dimensão política, seus fundamentos dizem respeito à necessidade de que avaliadores e gestores tenham consciência da importância de viabilizar as possibilidades de usos múltiplos dos resultados de processo avaliativos. Tal consideração fundamenta-se no reconhecimento e na aceitabilidade da natureza multifuncional da disciplina, (ver as ponderações apresentadas por BUSTELO RUESTA 2003; STUFFLEBEAM E SHINKIFIELD 1987, p. 23-24; TIANA FERRER 1997, dentre outros) em que se destacam, como principais funções da avaliação: i) instrumental/aperfeiçoamento; ii) informativa/prestação de contas; e iii) exemplificativa/iluminativa. Reconhecer a existência dessas funções e as possibilidades de usos simultâneos dos resultados da avaliação constitui um primeiro passo no sentido de superar a visão restrita de uso.

Trabalha-se no sentido de estabelecer que resultados de processos avaliativos devem atender as exigências do requisito de multifuncionalidade da disciplina, ou seja, ao mesmo tempo em que cumpre seu papel instrumental, a avaliação também se coloca como fonte de informações e de conhecimento sobre o objeto avaliado, auxiliando, ao mesmo tempo, a prestação de contas sobre os resultados da política pública.

Na discussão da multifuncionalidade, assume papel destaque o conceito associado à expressão *accountability* que, além de ser identificado como um das funções clássicas da disciplina, também constitui uma expressão forte no campo da gestão e da política pública, refletindo uma ideia de consciência pública, assumida por parte de gestores/avaliadores quanto a sua responsabilidade na divulgação dos resultados da avaliação, como consequência da prestação de contas da gestão sobre a utilização de recursos públicos. Tal consciência pressupõe um compromisso público e político e representa uma forte disposição da disciplina, colocando-se a serviço do interesse público. Essas considerações têm sido discutidas por uma série de autores, trabalhando esses conceitos como fundamentos para repensar a função avaliativa. (AFONSO 2009; CAMPOS 1990; CENEVIVA 2007; ETZIONI 2009; HEIDEMANN 2009A; MOKATE 2000; TIANA FERRER 1997, dentre outros).

Segundo HEIDEMANN (2009), o significado de *accountability*, apesar da difícil tradução em português, pode ser associado à ideia de responsabilidade, que se assume a medida que são criadas expectativas em torno de algo. O conceito, formulado nesses termos, tem bastante sentido, quando colocado no ciclo da política pública e da avaliação.

Ao se formular uma determinada política pública, os objetivos propostos sinalizam quanto à intenção de solucionar determinados problemas. Esta ideia, associada à ação pública, cria uma série de expectativas junto aos beneficiados, estudiosos, decisores, políticos etc. Assume-se compromissos. Contudo, os resultados nem sempre atendem a essas expectativas e a população fica exatamente sem saber o que a política conseguiu realizar, e até mesmo o que prometeu. Avaliar a política poderia, então, servir para que se identificassem seus méritos, mesmo que os resultados não fossem tão substantivos.

Mas o problema persiste. Como não se tem acesso aos resultados da avaliação, essa frustração ocorre duplamente, o que sinaliza a inexistência de compromisso, por parte dos decisores e avaliadores, a medida que não dão nenhuma satisfação sobre os resultados, não prestam contas sobre o que aconteceu, não explicam porque não deu certo. Falta-lhes, assim, certo compromisso e responsabilidade pública, falta-lhes “accountability”.

Articulada à ideia da multifuncionalidade, no intuito de ressaltar os elementos do comprometimento político dos avaliadores com relação ao uso das informações, agrega-se a discussão sobre limites e responsabilidades e a questão da autonomia no exercício profissional.

Quanto aos aspectos técnico-científicos, observa-se que diferentes autores, no campo da avaliação e da avaliação de políticas públicas, BUSTELO RUESTA (2003); MOKATE (2000); PATTON (2005); TIANA FERRER (1997); VEDUNG (2001); WHORTEN, SANDERS E FITZPATRICK (2004); WEISS (1978), et. al. são enfáticos nos argumentos, questionando a efetividade do uso instrumental, ao mesmo tempo em que ressaltam a necessidade de que a disciplina busque os meios mais adequados para ampliar o uso dos resultados de processos avaliativos. Acredita-se que a atual dominância da visão instrumental precisa ser superada, na medida em que restringe o reconhecimento das qualidades técnicas da atividade.

Destacamos, assim, quatro aspectos do ponto de vista técnico-científico que justificariam os argumentos favoráveis a usos múltiplos: i) as recomendações relacionadas ao atributo de utilidade do *Joint Committee*; ii) em função da identificação ampliada dos interessados, aumentam as possibilidades e as evidências de uso dos resultados da avaliação; iii) o papel da difusão dos resultados da avaliação junto aos interessados; e iv) experiências recentes, em diferentes campos de políticas públicas, saúde/institucionalização da avaliação e educação/responsabilização, sinalizando sobre as possibilidades do exercício de *accountability* com os resultados de processos avaliativos<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Acrescentaria mais um item de natureza política firmado com base na entrada em vigor da lei de acesso à informação, Lei nº12.527 de 2011, obrigando a disponibilização de informações públicas à sociedade por parte das autoridades. No futuro será interessante averiguar quais serão os impactos dessa nova legislação sobre a atividade avaliativa.

Um aspecto importante a ser considerado diz respeito aos fundamentos dos padrões e normas adotados pelo *Joint Committee* (1994). Sobre o assunto, ver VILLA (1998) e STTUFFLEBEAM e SHINKFIELD (1987), particularmente o atributo de utilidade, quando indicam os procedimentos a serem adotados pelos avaliadores no propósito de viabilizar a realização de uma avaliação de qualidade. Nos termos estabelecidos por esse atributo, destacam-se as recomendações associadas: i) à identificação dos interessados; ii) a oportunidades de difusão dos resultados da avaliação; e iii) a impactos da avaliação, pois contribuem no propósito de viabilizar a utilização de forma ampla dos resultados da avaliação. Essas questões foram trabalhadas na subseção 3.2.4, quando se ressaltou o papel dos aspectos normativos na revitalização do campo da avaliação.

Apesar dos padrões e normas do *Joint Committee* (1994) terem sido pensados como meios de fortalecimento do campo da avaliação, após a crise dos anos de 1960, as recomendações estabelecidas ressaltam a necessidade de que os avaliadores tenham atenção especial com os interessados, a qualidade do relato avaliativo e a difusão das informações. Na subseção 3.2.4., discutimos como as recomendações apresentadas enfatizam a necessidade de que os avaliadores identifiquem os interessados nos resultados de processos avaliativos, ampliem a difusão dos resultados, utilizem os meios mais adequados para a difusão e acompanhem os efeitos decorrentes do uso, dentre outras.

Complementarmente, é importante ressaltar que essa busca pela ampliação das possibilidades de uso dos resultados da avaliação não deve ser vista unicamente como uma crítica e/ou negação da importância da visão instrumental, de usos e da tomada de decisão. Pelo contrário, a visão instrumental tem lugar próprio no campo das funções avaliativas. O aspecto crítico central diz respeito ao fato de ser associada à identificação prévia e exclusiva dos usuários dos resultados, e, conseqüentemente, à determinação do uso restrito das informações, impossibilitando o acesso de outros interessados. Pode-se até questionar se a dimensão instrumental seria incompatível com as outras possibilidades de uso. Em geral, não conseguimos perceber essa incompatibilidade, e, portanto, não há porque considerá-las como se fossem antagônicas.

Os diferentes autores que trabalham a questão de usos em avaliação, mesmo sendo enfáticos na defesa da visão instrumental, em geral, não descartam outras possibilidades de uso. Contudo, parece-nos que outras alternativas são percebidas de forma tão precária, de uso tão limitado, que terminam, às vezes, nem mesmo sendo reconhecidas como alternativas reais. Dentre esses autores, destacaria Patton, autor do clássico “*Utilization-focused evaluation: the new century text* (1997)”, um dos mais comprometidos em avaliação com a discussão sobre usos. Num dos seus trabalhos mais provocativos (2005), sinaliza, de forma direta, os desafios e possibilidades, ressaltando:

A avaliação como profissão vem estudando meios de ampliar a utilização das avaliações. Aqui são apresentadas algumas lições aprendidas como importantes, para avaliações serem úteis: Clareza sobre quais são as utilizações pretendidas pelos principais usuários; Criação e fortalecimento de uma cultura de orientação de resultados e constatação da realidade que apóie a utilização da avaliação; Colaboração nas decisões sobre com quais resultados se comprometer e se responsabilizar; Garantia de que a verificação dos resultados e do processo de desenvolvimento do programa seja reflexiva, significativa, oportuna, confiável e integrada ao programa; Utilização

dos resultados de um modo visível e transparente servindo como exemplo para outras utilizações responsáveis de resultados. (PATTON, 2005, p. 67-68).

Patton lista cinco recomendações, buscando estimular o uso dos resultados de processos avaliativos, e os principais elementos a serem destacados dizem respeito à necessidade de atenção aos interessados, inclusive no sentido de buscar diversificá-los, estimular a diversidade de usos e ficar atento às consequências dos usos.

DANTAS (2009), em sua tese, discute a questão de usos, ao trabalhar a visão de diferentes pensadores sobre a temática e de como essa discussão evoluiu, e traz uma interessante contribuição, analisando alguns aspectos da controvérsia sobre usos, envolvendo Patton e Weiss, nos anos de 1980-90, nos EUA. Nessa controvérsia, enquanto Patton foca suas críticas, responsabilizando o avaliador pelo baixo uso dos resultados da avaliação, Weiss, de forma mais criativa, vai ressaltar que há outros elementos a serem considerados, alguns, inclusive, que estão fora do alcance dos avaliadores. Nesse sentido, “advoga, que há aspectos contextuais que interferem no uso da avaliação, que estes estão fora do raio de influência do avaliador, e que outros usos, não previstos e não instrumentais, devem ser observados na análise das avaliações”. Dantas (2009, p. 76)

Fruto do diálogo estabelecido com base na controvérsia entre Patton e Weiss, DANTAS (2009) ressalta, de forma muito clara, como, progressivamente, foram acontecendo mudanças na discussão sobre a questão de usos, criando-se um novo cenário, pós-visão instrumental, mais diversificado e provocante, em que, inclusive, surgem novos conceitos, um dos quais, identificado como *influência*, demonstra que as possibilidades de uso dos resultados de processos avaliativos podem assumir dimensões bastante diversificadas e fora dos padrões usuais. O problema é que esse campo parece ainda ser muito pouco explorado.

Tiana Ferrer (1997, p. 16) ressalta, com bastante propriedade, esses feitos, indicando que “la conciencia de que una evaluación puede producir efectos que sobrepasan su utilización directa em términos de toma de decisiones ha llevado a algunos autores a plantearse y estudiar del impacto real que esta actividad es capaz de producir”.

Diante dessas considerações, pode-se pensar em outras possibilidades de uso, ainda não identificadas, mas que contribuem para que pessoas tomem decisões, resolvam problemas, encontrem soluções, trabalhem oportunidades etc. Em todas essas situações, o que fica evidenciado, de forma bastante clara, é que só foram possíveis em função da difusão dos resultados da avaliação. Há, ainda, muito a descobrir como consequências de usos múltiplos dos resultados da avaliação.

Toda essa discussão, que está centrada inicialmente na questão de uso dos resultados, contrapondo as duas visões, evidentemente não se esgota apenas na questão de usos. Diz respeito, também, à própria concepção da avaliação e suas perspectivas, a medida que essas duas visões seguramente afetam o campo da disciplina. O problema maior é que, ao focar a discussão sobre usos na visão instrumental, além de restringir as possibilidades de uso, restringem-se também as possibilidades de se ter acesso às evidências sobre usos, o que impossibilita identificar as contribuições da disciplina em termos reais. Colocada nesses termos, a questão central a observar é o de saber em que

direção tende a evoluir a disciplina e de que forma essa evolução atenderá as expectativas da sociedade.

Uma pista interessante para nortear essas considerações pode ser visualizada a partir dos autores que discutem a questão da evolução histórica da disciplina e sinalizam para a nova etapa que emergiu a partir dos anos de 1990, denominada avaliação como negociação. DIAS SOBRINHO (2003) caracteriza bem os significados dessa nova era:

A avaliação passa a incorporar, então, a *negociação* como um dos seus valores e procedimentos centrais. Ela requer uma nova postura, mais democrática, e novos instrumentos e metodologias adaptados de disciplinas da área de humanas e sociais. Todos os passos da avaliação devem ser discutidos pelos interessados. Há, assim o reconhecimento de que a avaliação tem interesse público e não meramente privado. Além de questões técnicas, há também as éticas e políticas. (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 27-28).

TENÓRIO e VIEIRA (2009), a partir de críticas ao conceito de gerações em avaliação, desenvolvido por Guba e Lincoln, destacam as lacunas existentes e ressaltam a importância do conceito de negociação, como elemento sinalizador para se repensarem as possibilidades evolutivas da disciplina.

Nessa perspectiva da avaliação como negociação, visualizamos a importância de usos múltiplos dos resultados de processos avaliativos, a medida que a disciplina não pode ficar restrita apenas aos gestores e decisores da política. Amplia-se o segmento de interessados nos resultados do processo avaliativo, a medida que a própria sociedade civil visualiza outras possibilidades e formas de acompanhamento da ação. Materializa-se, assim, o papel da avaliação como fonte de informações e de prestação de contas da ação pública.

Esse cenário vem sendo ampliado, nos últimos anos, por meio de uma série de iniciativas, envolvendo instituições e organizações, em bases científicas e também políticas, que percebem um novo papel a ser desempenhado pela avaliação, atendendo as exigências da sociedade civil. Destacamos três expressões dessas iniciativas:

- as ações relacionadas à discussão da função de *accountability* no campo da avaliação e gestão pública, destacando AFONSO (2009); ETZIONI (2009); HEIDEMANN (2009A); MOKATE (2000); TIANA FERRER (1997), dentre outros;
- O conceito de institucionalização da avaliação, defendido com bastante ênfase no campo de políticas públicas de saúde, por CONTANDRIOPOULOS (2006); FELISBERTO (2004, 2006), dentre outros;
- A discussão sobre uso dos resultados das avaliações de larga escala em educação, relacionadas à política de responsabilização da educação, que se tornaram um evento de interesse público disseminado em todo País, em particular as contribuições de NIGEL BROOKE (2006, 2011).

Nesse sentido, acredita-se que o conjunto dessas considerações, quer seja no plano político e/ou no técnico-científico, são indicações que sinalizam quanto às

oportunidades e necessidades, no sentido de demonstrarmos o quanto é importante contribuir ao propósito de ampliar as possibilidades de uso dos resultados de processos avaliativos. Tais iniciativas, a medida que refletem a disposição de superar os limites da utilização restrita dos resultados de processos avaliativos, seguramente ajudarão a entender a evolução da disciplina.

Nas subseções a seguir discutem-se os critérios e procedimentos a serem adotados no propósito de viabilizar as condições de multiuso, por parte de avaliadores e gestores, e o papel da difusão como agente concretizador.

### **3.3.2. Avaliadores, gestores e interessados na viabilização da agenda de multiuso**

Nas subseções anteriores, ressaltamos os principais elementos referentes às críticas à visão instrumental, esclarecendo, contudo, que o aspecto principal diz respeito à questão do uso restrito dos resultados do processo avaliativo. Acreditamos que a possibilidade de usos voltada para alimentar processos decisórios constitui uma alternativa legítima e possível no campo da avaliação de políticas públicas. O que pontuamos como um novo aspecto a ser considerado, em função das transformações, ora em curso no seio da sociedade civil, diz respeito à necessidade de se considerar a existência de outros ambientes decisórios, além daqueles integrados por decisores e gestores, que precisam ter acesso às informações da avaliação e, com o mesmo direito, dos interessados originais.

Propõe-se, então, como consequências dessas considerações, que os resultados de processos avaliativos possam ser utilizados por outros interessados em diferentes funções. Em que condições se viabilizam essas possibilidades de uso?

Na fundamentação dessas alternativas, visualizamos duas condições diferenciadas: i) uma de natureza política; e ii) outra, de natureza técnico-científica.

As condições de natureza política estão associadas, mais diretamente, às transformações mais recentes, em termos de organização da sociedade civil, particularmente papéis assumidos por diferentes segmentos, em termos de cobrança da ação pública e seus resultados.

A medida que a avaliação constitui uma peça integrada e inseparável do processo da política pública, os resultados de processos avaliativos passam a ser um dos meios que podem ser utilizados pela sociedade civil para verificar em que condições a ação pública está se concretizando. Diferentes autores têm trabalhado na discussão dessas questões sobre a participação da sociedade civil na administração pública (ver especificamente PEREZ, 2006).

Nesse sentido, buscam-se, através do conceito de *accountability*, presente na tradição americana do direito e da gestão pública, os elementos fundamentais para explicar as transformações que são requeridas aos decisores e avaliadores, em termos de compromissos na difusão de informações referentes aos resultados de processos avaliativos (ver as considerações em AFONSO (2009); CAMPOS (1990); CENEVIVA (2007); ETZIONI (2009); HEIDEMANN (2009A); MOKATE (2000); TIANA FERRER (1997), dentre outros). Não há porque se manter uma postura restritiva com relação à destinação dos resultados de processos avaliativos.

As condições de natureza técnico-científica estão relacionadas diretamente às transformações no campo das disciplinas de avaliação e avaliação da política pública, principalmente levando-se em conta as mudanças de natureza política.

Tomam-se como ponto de partida, as críticas à visão de uso restrito dos resultados de processos avaliativos e suas consequências sobre o campo das disciplinas. O uso restrito constitui em fonte de dúvidas e de questionamentos sobre a real utilidade da avaliação e de suas contribuições para o aperfeiçoamento das políticas públicas, notadamente em função das dificuldades em poder apresentar as evidências sobre resultados da avaliação, usos e suas consequências.

Autores os mais variados (BUSTELO RUESTA (2003); MOKATE (2000); TIANA FERRER (1997); VEDUNG (2001); WEISS, (1978), dentre outros) têm demonstrado como diferentes interessados, a medida que têm acesso aos resultados da avaliação, podem utilizar essas informações, de forma diferenciada, contribuindo de alguma maneira para o aperfeiçoamento das políticas públicas. Salientam, além do mais, quanto à possibilidade de uma série de outros efeitos, geralmente não detectados, mas que se supõem de alguma utilidade para segmentos da sociedade.

Assim sendo, ampliar as possibilidades de uso dos resultados da avaliação constitui um desafio a ser assumido, conjuntamente, por avaliadores, decisores, gestores e outros interessados, que acreditam na importância da informação avaliativa como um recurso importante para melhorar o acompanhamento da ação pública e a qualidade decisória da sociedade civil. Salienta-se, inclusive, do ponto de vista do desenvolvimento do campo da avaliação, as contribuições que podem ser buscadas em dois aspectos, ainda pouco discutidos, mas que nos ajudam a quebrar parte das resistências com relação à visão do multiuso.

- um aspecto está associado com ao conceito de padrões e normas em avaliação, definido com base nas iniciativas do *Joint Committee*, em que é possível visualizar determinadas recomendações que reforçam as possibilidades de usos múltiplos dos resultados da avaliação. Dentre essas se destacam aquelas relacionadas à identificação dos interessados e à ampliação de usos dos resultados;
- a discussão do conceito de negociação presente nas relações entre decisores e gestores, marcando os fundamentos e a operacionalização do processo avaliativo, em relação a usos dos resultados de processos. O conceito originário, refletindo as transformações em curso na concepção da avaliação, constitui uma peça decisiva para ajustar as relações entre avaliadores e decisores.

Há uma série de iniciativas em curso que, de uma forma ou outra, tendem a reforçar esse papel da avaliação e suas contribuições no campo da avaliação de políticas públicas. Destacamos duas evidências de situações em que se podem visualizar mudanças em curso, no que respeita à possibilidades de se ampliar a disseminação de informações referentes a resultados de processos avaliativos.

- o conceito de institucionalização da avaliação, presente nas discussões do campo de políticas públicas de saúde;

- a crescente importância que assume a divulgação dos resultados das avaliações de larga escala, realizadas em educação, possibilitando formas diferenciadas de uso dos resultados. Citam-se, inclusive, as iniciativas relacionadas à política de responsabilização da educação, que vem se tornando uma das expressões de *accountability* presentes no País, em que os resultados da avaliação têm se tornado uma importante ferramenta de trabalho.

A importância dessas iniciativas e suas consequências para o campo da avaliação de políticas públicas são de inegável importância para as discussões acerca do conceito de multiuso.

Para trabalhar na viabilização dessas condições, há três aspectos a serem considerados:

- primeiro, com relação à identificação de quem seriam os interessados nos resultados de processos avaliativos numa perspectiva de multiuso. Como seriam identificados e em que condições deveriam ter acesso aos resultados da avaliação? Há uma sugestão preliminar, em que a identificação deve ser buscada, inicialmente, a partir das discussões relacionadas com a natureza da política pública, seus objetivos e beneficiários;
- um segundo aspecto a ser ressaltado diz respeito a pensar em que condições se deve estruturar o processo de difusão das informações avaliativas, como viabilizá-lo e os meios e recursos a utilizar;
- por fim, identificar quem seriam os responsáveis pela difusão das informações e o mapeamento de suas principais consequências.

Estabelecidos os parâmetros da análise, como iremos trabalhar essas questões na discussão do objeto de estudos?

O primeiro aspecto a ser considerado diz respeito à questão dos interessados. Quem são os interessados nos resultados dos processos avaliativos e como identificá-los?

Em parágrafos anteriores, sinalizamos o principal referencial para possibilitar a identificação desses interessados, a partir da qualificação da política pública. Consideram-se, em linhas gerais, como interessados, aquelas pessoas que visualizam alguma forma de utilização desses resultados, quer seja no propósito de demonstrar a importância do programa, quer seja no sentido de aperfeiçoá-lo ou simplesmente como fonte de informações. Identifica-se um interesse claro e explícito com relação à utilização dos resultados.

Apesar dos interessados se distinguirem em função dos níveis de responsabilidade com relação aos resultados do processo avaliativo e do programa, todos, sem distinção, visualizam alguma utilidade para os resultados do processo avaliativo. Trata-se assim de uma condição que é a razão de ser da disciplina e um de seus pilares, em termos da estruturação enquanto campo científico e profissional. Nesse sentido, o que importa é identificar quais são os usos possíveis a serem visualizados e quais são as decisões a serem tomadas, a partir desses resultados, conforme as considerações levantadas por WEISS (1978, p. 32).



Tradicionalmente, nos campos da administração e da política, usa-se o conceito de *stakeholders*, para identificar os agentes interessados na política, gestão e seus resultados, estendendo-se esse entendimento para outras áreas, inclusive políticas públicas e avaliação. As pessoas identificadas como os *stakeholders* são consideradas, geralmente, os principais interessados, podendo ser: gestores em geral, decisores, políticos, financiadores, dirigentes públicos com interesses na área e até mesmo os próprios avaliadores.

Nos países de língua espanhola, associa-se a figura de *stakeholders* à de “interesados”. Ver, por exemplo, em Villa (1998, p. 30), que define “Los interesados (‘stakeholders’): individuos o grupos que pueden estar implicados o ser afectados por la evaluación de un programa”. Pode-se até mesmo distinguir, nesse amplo campo de interessados, certo perfil, diferenciando os usuários ou, até mesmo, clientes que estão demandando os resultados do processo avaliativo para utilizá-los com determinados propósitos, de outros, que têm interesses nesses resultados, por outras razões.

Em geral, quando falamos dos interessados no campo da avaliação de políticas, estamos nos referindo a uma determinada categoria, que pode ser identificada como usuários, ou seja, aqueles interessados nos resultados do processo avaliativo, para utilizá-lo com determinado propósito. Contudo não se trata de um conjunto homogêneo. Pode-se distingui-los, classificando-os, primeiro, em termos da identificação de quem está interessado nos resultados de processos avaliativos; segundo, o que esperam obter com esses resultados.

FERNANDEZ-BALLESTEROS (2001, p. 37) e WEISS (1978, p. 27) listam algumas categorias de possíveis interessados, distinguindo-os conforme a posição que ocupam na estrutura institucional/organizacional e, conseqüentemente, qual a necessidade de uso dos resultados de processos avaliativos:

- dirigentes superiores trabalham com questões mais gerais sobre o programa;
- os dirigentes do programa trabalham com questões mais específicas, em termos estratégicos e operacionais;
- os gestores do programa trabalham também com questões operativas mais específicas;
- financiadores e políticos em geral;
- dirigentes públicos que atuam em áreas e programas assemelhados;
- público em geral, interessado em saber como os recursos públicos estão sendo aplicados.

Na maior parte das situações, o interesse em ter acesso aos resultados do processo avaliativo diz respeito às possibilidades de uso, voltadas para subsidiar a tomada de decisão com relação ao programa avaliado. Essa tomada de decisão pode se basear em questões mais gerais, ou, até mesmo em aspectos mais específicos do programa.

Contudo, nem todo interesse com relação aos resultados de processos avaliativos dizem respeito à tomada decisão. É possível que outros atores tenham interesse nos resultados de processos avaliativos com vistas a: melhorar a qualidade das informações sobre aquele campo em particular; desenvolver um programa de conteúdo assemelhado;

comparar os resultados com outros programas; criticar uma determinada teoria utilizada etc.

O importante a ressaltar é que os avaliadores precisam dedicar toda atenção à figura dos interessados, não só pelo que significa o uso das informações produzidas em processos avaliativos, mas, principalmente, porque a avaliação concretiza sua missão técnico-científica, a medida que atende às necessidades de seus diferentes usuários.

Nesse sentido, o avaliador não pode visualizar seu papel como uma atividade restrita à última etapa do processo da política pública. Em nossa concepção do trabalho avaliativo, a participação do avaliador deve se dar desde o instante em que se discute a concepção e a formulação da política, durante sua implementação e até a materialização dos primeiros resultados. Essa participação é importante, tanto para disponibilizar o instrumental técnico-metodológico avaliativo a serviço do aperfeiçoamento da política, como, também, para poder identificar claramente as necessidades de uso da avaliação, em termos do processo.

Entendemos que uma das atribuições-chave do avaliador, no exercício da atividade avaliativa, deva ser no sentido de identificar claramente quem são os interessados na realização da atividade avaliativa e quais são as razões que os orientam na manifestação dessa demanda. Acreditamos, inclusive, que, em alguns casos, parte desses interessados só irão se manifestar posteriormente, o que exige, de certa forma, atenção redobrada para visualizarmos os interessados potenciais nos resultados do processo avaliativo.

Contudo, há uma questão a ser considerada, no que respeita à delimitação da responsabilidade dos avaliadores com relação ao processo avaliativo e aos resultados. Não há dúvidas de que essa responsabilidade é plena com relação ao planejamento, formulação e operacionalização da metodologia avaliativa, a qualidade dos resultados e o respeito aos prazos negociados. Entretanto, o consenso se esgota nesse ponto. Alguns acreditam que a responsabilidade se encerra quando o avaliador entrega os resultados aos interessados, outros, que a responsabilidade permanece e que o avaliador deve participar e/ou acompanhar a discussão sobre usos dos resultados do processo avaliativo, avaliando as repercussões da tomada de decisão sobre o programa.

Entende-se, dessa forma que, se os resultados do processo avaliativo têm qualidades e atendem as necessidades dos usuários, o seu uso terá repercussões positivas com relação ao programa, o que fortalece a imagem do campo profissional dos avaliadores. Nessa perspectiva é que visualizamos os avaliadores também como partes interessadas, tanto nos resultados do processo avaliativo como, também, nos usos.

Essa condição traduz-se em algo relevante para o desenvolvimento do campo de trabalho, não só porque a questão de usos constitui um dos pilares de estruturação da disciplina, mas porque é importante sabermos qual foi a destinação e a contribuição efetiva dos resultados do processo avaliativo, e quais foram as consequências de seu uso. Colocamos, assim, os avaliadores como componentes interessados nos resultados do processo avaliativo e, de certa forma, também como corresponsáveis pelo seu uso.

Definidos os critérios a serem utilizados na identificação dos interessados, é preciso decidir em que condições as informações oriundas do processo avaliativo poderão ser acessadas. Tais considerações dizem respeito à questão da difusão de informações como garantia para viabilizar as possibilidades de uso na dimensão do multiuso.

Autores como TIANA FERRER (1997); VEDUNG (2001); WEISS (1978), dentre outros, enfatizam a importância dessa etapa no processo da avaliação e discutem, como elementos centrais à questão da difusão, dentre outros aspectos, os meios e os recursos a serem utilizados.

TIANA FERRER (1997, p. 37) coloca, de forma muito clara, como a questão da difusão tem uma importância capital para o campo da avaliação.

En efecto, frente a la idea extendida de que el evaluador termina su tarea con la emisión del informe final, hoy en día tiende cada vez más a considerarse que esse momento constituye um hito importante pero no clausura el proceso de evaluación. Por una parte, ha de asegurarse que los principales resultados de la evaluación son devueltos a las audiencias implicadas em la misma; por outra, ha de sacarse el máximo provecho de la información obtenida, com vistas a la mejora de actividad educativa. Y para ambos propósitos, la difusión constituye una pieza clave. (TIANA FERRER, 1997, p. 37 )

Ampliar a difusão dos resultados da avaliação constitui uma iniciativa decisiva, a medida que possibilita que diferentes segmentos da sociedade possam utilizar as informações produzidas, numa série de propósitos diferenciados.

A importância do conceito de difusão aumenta, porque não se está pensando apenas em disseminar as informações através de publicações específicas, de forma vaga, sem identificação do público a atingir, mas em divulgar para públicos específicos, estimulando usos e conseguindo identificar quais foram as consequências. (TIANA FERRER (1997).

Observa-se, então, que a questão da difusão constitui um aspecto crítico para a disciplina. Se não divulgar os resultados de processos avaliativos e, em assim sendo, impeço que as pessoas tenham acesso a evidências, como fazê-las acreditar que a disciplina tem contribuições a oferecer, e que pode oferecer informações ajudando a entender melhor determinadas questões? Como acreditar em algo, se não consigo ter acesso a evidências, se não consigo visualizá-las?

Diante das considerações relacionadas à difusão de informações e sua importância na viabilização da agenda de multiuso, por que razão o avaliador não pode tornar público os resultados de processos avaliativos? Por que não pode divulgá-los?

As respostas a essas questões podem estar associadas à discussão do papel da avaliação e à questão da autonomia do avaliador. Além do mais, a medida que parte dos argumentos que justificam a limitada divulgação dos resultados da avaliação decorre das características da visão instrumental, também pressupõe a concordância dos avaliadores.

Segundo algumas correntes em avaliação, o acesso aos resultados da avaliação deve ser restrito, porque será utilizado exclusivamente pelos gestores e decisores para prover o aperfeiçoamento do programa. A divulgação ampla dessas informações expõe gestores e decisores, a medida que esses resultados refletem também a gestão do programa e, conseqüentemente, podem criar dificuldades para sua manutenção. Trata-se, assim, de

atender a determinados usuários, que são os demandantes e contratantes da avaliação, conforme regras previamente definidas e, ao mesmo tempo, cuidar da imagem dos mesmos, evitando pôr em risco a gestão do programa. Colocado nesses termos, o compromisso da avaliação diz respeito apenas aos interesses dos decisores e gestores da política pública.

Como, então, pensar na questão da autonomia técnico-científica da atividade e de sua expressão profissional, o avaliador. Como se coloca o avaliador do ponto de vista da autonomia profissional?

Já discutimos, em capítulo anterior, as bases teóricas da avaliação e destacamos as características do campo, objeto e método da disciplina. Apesar de ser de natureza essencialmente prática, seu processo de operacionalização tem características bastante específicas e diferenciadas. Há quem ressalte que, dadas as características metodológicas da avaliação, essa autonomia teria algumas limitações, a medida que, “a avaliação não visa conhecimento como um fim em si mesmo, mas como um meio para a ação. É importante, que o material de avaliação, seja usado em processos de tomada de decisão”, conforme afirmam categoricamente Ala-Harja e Helgason (2000, p. 25). Colocado nesses termos, o sentido instrumental da avaliação parece ter sido formulado para atender apenas aos gestores e decisores de programas, o que justificaria a postura dos avaliadores em não se responsabilizar pelas decisões de uso dos resultados de processos avaliativos e até mesmo das consequências.

Contudo, esse tipo de postura tem implicações para o campo da avaliação, a medida que, sem ter os resultados referentes a usos, não tendo as evidências, como demonstrar a importância e as contribuições que a disciplina é capaz de prover? Como responder às questões com relação a usos e consequências em termos de desenvolvimento da atividade?

Tem-se, assim, um dilema a ser enfrentado pelo avaliador, pois, a medida que sua autonomia se torna subordinada, tal postura tem consequências, afetando o desenvolvimento do próprio campo. Como enfrentar essas questões?

Primeiro, considerar que, independentemente das características metodológicas da avaliação, a questão da autonomia é algo indiscutível, pois constitui um dos elementos de referência central a balizar a condução dos trabalhos de natureza técnico-científica. Não há como renunciar. Mas qual é o nosso entendimento do conceito de autonomia? Qual a relação a ser estabelecida entre autonomia e a discussão sobre usos?

No dicionário do Aurélio (1995, p. 74), autonomia quer dizer: “faculdade de se governar por si mesmo. Direito ou faculdade de se reger (uma nação) por leis próprias. Liberdade ou independência moral ou intelectual”. Autonomia, nos termos apresentados no dicionário, sinaliza para a ideia da não subordinação, da capacidade de se posicionar por igual diante de outros.

Considerando esses significados, a ideia de autonomia pode nos ajudar na fundamentação de outro conceito, relacionando avaliação e políticas públicas, que é o de usos múltiplos. O pressuposto de multiuso dos resultados da avaliação só se concretiza a medida que ambos, gestores e avaliadores, podem exercitar sua autonomia, negociando usos, fazendo escolhas, criticando, questionando, dialogando etc. Acredita-

se que essa condição amplia sobremaneira as possibilidades de aperfeiçoamento das políticas públicas.

Abbagnano, no Dicionário de Filosofia (2007, p. 111), oferece-nos uma formulação do conceito de autonomia, colocando que:

Termo introduzido por Kant para designar a independência da vontade em relação a qualquer desejo ou objeto de desejo e a sua capacidade de determinar-se em conformidade com uma lei própria, que é a da razão. Kant contrapõe a autonomia, à heteronomia, em que a vontade é determinada pelos objetos da faculdade de desejar. Os ideais morais de felicidade ou perfeição supõem a heteronímia da vontade porque supõem que ela seja determinada pelo desejo de alcançá-los e não por uma lei sua. A independência da vontade em relação a qualquer objeto desejado é a liberdade no sentido negativo, ao passo que a sua legislação própria (como “razão prática”) é a liberdade no sentido positivo. (ABBAGNANO, 2007, p. 111).

Trata-se de um conceito de certa complexidade. Contudo, é objetivo no sentido de associar a autonomia a uma expressão da independência, independência da vontade que é fruto da razão; trata-se, assim, de um ato consciente, propositado, fundamental no processo de negociação.

Para trabalhar inicialmente com esse conceito, vamos considerar que estas duas sinalizações ajudam a definir mais claramente o que entendemos por autonomia e qual o nosso interesse em utilizá-la.

Supõe-se que seja possível, ao avaliador, assumir uma postura independente e autônoma, não subordinada, na relação com os entes decisores, defendendo os interesses do campo da avaliação. Assumir essa postura responde a uma necessidade de ordem política, dada a natureza da atividade avaliativa, fortalecendo-a e, ao mesmo tempo, contribui para o desenvolvimento do campo da política pública.

Importa ressaltar que o conceito de autonomia, aqui colocado, não se restringe apenas a um ideário de independência do avaliador, colocado em abstrato, mas expressa a dimensão de natureza política do campo da avaliação.

Neste caso, associado à consciência do avaliador como um agente público atento a suas responsabilidades políticas, avaliando políticas públicas, financiadas com recursos públicos, encontra-se, também, um profissional no exercício de sua autonomia intelectual e científica, dominando os aspectos técnico-metodológicos do processo avaliativo, da pesquisa e da política pública, que sabe da importância de usar os resultados do processo avaliativo para atender às necessidades de informações de outros segmentos de interessados.

O trabalho do avaliador, a medida que produz informações referentes a objetos de interesse público e seus resultados, também interessa à sociedade, pois julga os resultados da ação política. Assim sendo, não pode ser simplesmente reduzido a uma dimensão meramente técnica, pois seu significado político já está firmado. Além do mais, a capacidade de julgar, que está presente e qualifica o processo avaliativo, só se concretiza a medida que o avaliador exerce essa autonomia.

DIAS SOBRINHO (2004) ressalta bem esses significados.

Já que a avaliação é um processo de comunicação, que necessariamente envolve juízos, testemunhos e representações, para que se exerça em plenitude precisa estar fundada na autonomia. Por sua vez, o livre exercício da avaliação fortalece a autonomia, tanto em termos institucionais quanto dos indivíduos que participam do processo. (DIAS SOBRINHO, 2004, p. 4)

Trata-se, por conseguinte, de um conceito que é essencial ao exercício da atividade avaliativa.

Considerando que a política pública e a avaliação estão indissociavelmente ligadas, unidas na origem, o modelo e a metodologia de avaliação deve guardar certa identificação com a concepção, os objetivos e as estratégias adotadas pela política pública. O elemento diferenciador evidencia-se a partir da materialização dos resultados do processo avaliativo, quando o avaliador julga os resultados, dá sugestões e recomendações com relação à política e se discutem os usos.

Em função das condições relacionais entre a política pública e a avaliação, poder-se-ia imaginar que haveria uma tendência natural dos interesses convergirem entre os dois agentes, decisores e avaliadores, logo, a tomada de decisão com relação a usos apenas refletiria essa situação. Essa condição decorre da suposição de que, concebido o processo avaliativo com base nos elementos da política pública, discutidos seus resultados, consequentemente, a questão de usos refletiria os interesses de aperfeiçoamento da política.

Quais são as expectativas criadas pelos decisores com relação aos resultados do processo avaliativo? Qual a garantia que se tem do efetivo comprometimento do decisor com os resultados do processo avaliatório e sua utilização? Não há nada que garanta essa decisão. Pode-se, até mesmo, imaginar a possibilidade de que decisores visualizem o processo avaliativo como uma função meramente decorativa, apenas compondo a política pública, sem ter nenhuma perspectiva de utilização dos resultados. VEDUNG (2001)

Trabalha-se na suposição de que os resultados da política pública, quando avaliados, tornam-se um fator de valorização e fortalecimento da política, ao reconhecer seus méritos e qualidades e, em assim sendo, a avaliação constitui uma peça relevante para a gestão e sua operacionalização. Essa é uma das razões mais importantes para a realização da avaliação.

Contudo, conhecendo os resultados, há uma série de considerações a serem feitas pelos decisores, em diferentes níveis hierárquicos, inclusive a possibilidade de não utilizarem os resultados. Identificar quais são essas considerações e de que forma se estruturam e interferem na tomada de decisão dos gestores constitui o grande desafio a ser enfrentado pelos avaliadores.

Apesar dos significados já estabelecidos entre a política pública e a avaliação, decisores e avaliadores, em geral, nem sempre possuem o mesmo entendimento sobre a utilização dos resultados do processo avaliativo. Tais divergências, em termos de uso, terão consequências no processo decisório. Além do mais, outros fatores poderão influenciar gestores e decisores; surgirão informações de outras fontes, pressão política, cobrança

de outras esferas, o que, conseqüentemente, se refletirá no processo decisório, diluindo, assim, o peso que a avaliação teria nas determinações do processo.

Nesse sentido, observa-se que a informação avaliativa no processo decisório da política pública participa naturalmente com informações de outras fontes e de diferentes elementos que vão compor o cenário decisório. Assim sendo, não se observa, como condição única, que a informação avaliativa participe de forma exclusiva do processo decisório da política pública. Participa, como tantas outras informações, podendo ter um maior ou menor peso, a depender de uma série de circunstâncias. Se não exerce esse papel de exclusividade no processo decisório, por que razão restringir a difusão da informação avaliativa?

Em linhas gerais, identificam-se alguns fatores interferindo no processo decisório, em que se destacam questões de natureza política e de natureza técnica. Como então se coloca o avaliador diante dessas possibilidades, principalmente quando a decisão do gestor frustra as expectativas que foram criadas?

Observando à distância essa situação, pode-se supor que essa competência deva ser exercida exclusivamente pelos decisores, não sendo responsabilidade dos avaliadores interferirem na destinação dos resultados do processo avaliatório. Segundo essa visão, o papel dos avaliadores encerra-se com a apresentação dos resultados, concluindo-se, assim, a etapa do processo avaliatório. Esse, contudo, não é o entendimento de todos.

Alguns analistas sustentam que, a medida que o avaliador assume a responsabilidade de conduzir um processo avaliatório, que vai discutir e medir os resultados de uma política pública, financiada com recursos públicos, os resultados dessa política não podem se tornar privativos dos decisores, dos responsáveis pela gestão da política; é preciso que esses resultados também estejam acessíveis a outros segmentos da sociedade, interessados ou não nessa política, até que possam ser publicados, tornando-se, assim, de conhecimento da sociedade.

Entende-se, assim, independentemente da decisão a ser tomada pelos decisores, que os avaliadores são também responsáveis por esses resultados, política e socialmente, pois se trata do uso de recursos públicos que alimentaram uma política pública. É uma responsabilidade técnico-profissional, e a não utilização e divulgação dos resultados comprometem o exercício da atividade avaliativa e o campo da avaliação.

Os avaliadores não podem se colocar de forma indiferente a essa situação, como se fosse um detalhe meramente técnico. Pode-se até questionar, na perspectiva dos decisores, se essa postura dos avaliadores seria eticamente aceitável. A existência de um contrato entre as partes poderia até justificar a conduta dos avaliadores de se desresponsabilizarem sobre usos, ignorando o que fazer com os resultados do processo. Ainda, assim, acredita-se que esta alternativa não resolve o problema do avaliador em termos de seu compromisso público, em função principalmente da natureza de sua atividade.

No caso do avaliador, o compromisso é maior, pois se trata de algo que interessa diretamente ao conjunto da sociedade, diz respeito ao exercício de uma função que possui dimensão política, e diz respeito à gestão de resultados de uma política pública.

Destacamos, por fim, a necessidade de discutir os limites de responsabilidade dos avaliadores, no que respeita à condução do trabalho avaliativo, processo e produto. Os avaliadores precisam repensar esses limites, em termos da condução do trabalho de avaliação, e reconhecer a necessidade de estendê-lo, avaliando, inclusive, as consequências de usos dos resultados da avaliação, assim como o seu não uso.

Trata-se de uma questão-chave para o campo da avaliação, a medida que “usos” constitui um dos baluartes de sua sustentação. Se não consigo saber o que acontece com os resultados do processo avaliativo, quais foram os usos, pelo menos os mais destacados, torna-se algo irrelevante considerar esse fundamento como elemento teórico da disciplina, pois, a medida que não consigo concluir o ciclo de trabalho, não posso identificar quais foram as contribuições da avaliação, por exemplo, no aperfeiçoamento da política pública.

Em geral, os avaliadores entendem que suas responsabilidades com relação ao trabalho de avaliação, no caso específico de avaliação de políticas públicas, conclui-se com a apresentação dos resultados do processo avaliativo. Garantidas as competências técnicas, no que respeita à realização da avaliação, elaborado o relatório e apresentados os resultados, conclui-se o trabalho do avaliador. Outros até entendem que é necessário acompanhar as discussões sobre as possibilidades de uso e até mesmo prestar alguns esclarecimentos sobre os resultados e as recomendações apresentadas.

Decidir o que fazer com os resultados da avaliação é um problema dos decisores e gestores que solicitaram a avaliação. Se demandaram, é porque sabem o que fazer. Já vimos em diferentes momentos que nem sempre a demanda conflui para o uso.

Assim sendo, apesar dos vínculos inseparáveis entre avaliação e política, presentes na estruturação do processo de política pública e no da avaliação de políticas, os avaliadores, em sua grande maioria, só reconhecem suas responsabilidades com relação ao trabalho de avaliação, até a apresentação dos resultados, atentando apenas para o papel terminal da disciplina em termos do processo da ação pública. Tal postura tem consequências sobre a disciplina.

Nesse momento, após as considerações críticas sobre o uso restrito dos resultados da avaliação, elemento central da formulação da visão instrumental de uso, entende-se como necessário que o avaliador repense os limites de suas responsabilidades como condição para poder enfrentar os desafios relacionados à questão de multiuso dos resultados da avaliação. Repensar os limites de responsabilidade quer dizer que é necessário, ao avaliador, acompanhar os procedimentos de uso dos resultados da avaliação e “avaliar” as consequências desses usos, para que serviram, como afetaram o objeto avaliado, quais foram as mudanças provocadas etc. A identificação desses resultados, a análise e outras considerações serão de extrema valia para demonstrar a importância da avaliação e suas possíveis contribuições. A comprovação desses resultados, formalmente, ajudará a evidenciar de forma mais efetiva o papel da avaliação.

Num trabalho clássico, WEISS (1978), quando discute sobre os fatores que interferem na utilização dos resultados de processos avaliativos, ressalta, como um dos principais aspectos, a postura e o papel que os avaliadores assumem com relação aos resultados,



destacando, até mesmo, o pouco interesse manifestado em acompanhar o que será feito com o produto da avaliação.

Evidentemente, estamos imaginando que uma posição mais ativa dos avaliadores, no que respeita às consequências do ato avaliativo, torna-se extremamente importante na discussão da questão do não uso dos resultados da avaliação e, até mesmo, a possibilidade do uso tático, conforme formulação apresentada por VEDUNG (2001). Nela, o autor observa que apesar da importância política da avaliação, presente no processo da política pública, mesmo assim não consegue dar conta do seu compromisso técnico-científico. São situações enfrentadas em que o avaliador precisa ter consciência de suas responsabilidades e das consequências desses atos sobre o campo da disciplina.

Colocadas essas questões para repensarmos a questão de multiusos, torna-se necessário que os avaliadores estejam conscientes das iniciativas que precisam ser tomadas. Destacamos, no conjunto dessas considerações, além do interesse em acompanhar o processo de uso, enquanto condição de autonomia no exercício da atividade profissional, a necessidade do avaliador desenvolver as qualidades de negociador, atendendo assim a alguns dos requisitos mais contemporâneos presentes no campo da disciplina.

Propõe-se, então, que a avaliação seja visualizada como um compromisso político de prestar contas e produzir informações, voltadas para atender a necessidades de diferentes segmentos da sociedade. Para alcançar tal condição, é necessário que os resultados de processos avaliativos sejam divulgados de forma mais ampla, evidentemente também atendendo a gestores e decisores. Assim colocam-se avaliadores e gestores comprometidos com o sentimento da “*accountability*”.

#### **4. O PROGRAMA PROJovem URBANO ENQUANTO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA: CARACTERÍSTICAS, EVOLUÇÃO, RESULTADOS E A TRANSFORMAÇÃO EM OBJETO DE ESTUDO**

A estruturação desta seção teve como propósito principal apresentar os elementos de análise associados ao Programa ProJovem Urbano, listando as principais questões, em termos do objeto e concepção, modelo de gestão e de avaliação, além de tecer algumas considerações sobre a atuação do Programa nos últimos anos.

Conforme já foi explicitado, esse objeto de estudo propõe-se, num primeiro momento, articular a base referencial, discutindo questões relacionadas a política pública, avaliação e usos, buscando entender em que condições os resultados de processos avaliativos foram aproveitados por decisores e gestores de políticas públicas.

Estabelecido o cenário referencial de partida, desenhado com base nos capítulos antecedentes, pretende-se, em termos de realidade empírica, trabalhar essas questões, tomando como referência a experiência do Programa ProJovem Urbano, sua concepção, articulação, modelo avaliativo e resultados.

Trata-se de um Programa do Governo Federal, integrante da Política Nacional de Juventude, que foi implantado em 2005, constituindo-se, hoje, numa das grandes expressões de política pública no País.

A ideia central perseguida nesta seção segue no sentido de construir de forma mais objetiva uma compreensão sobre a concepção e a funcionalidade do Programa como instrumento de política pública, indicando a dimensão dos desafios presentes na implementação, na operacionalização e os principais ajustes ocorridos a *posteriori*. Importantes, também, são os esforços realizados no sentido de entender o modelo de gestão e, principalmente, como foi desenvolvido, implantado e operacionalizado o modelo de avaliação adotado pelo Programa.

A compreensão dos aspectos citados é decisiva para entendermos em que condições fluíram os principais resultados apresentados pelo Programa, nos últimos anos, e como viabilizaram também a discussão sobre as principais questões da pesquisa.

Na realização desta investigação, as fontes de informações produzidas sobre o ProJovem exerceram papel decisivo na composição do quadro explicativo das principais questões da pesquisa, especificamente sobre uso dos resultados dos processos avaliativos e suas implicações em termos da política pública e da avaliação, tomando como referência dados e informações oriundos do Programa.

##### **4.1. O PROGRAMA, CARACTERÍSTICAS GERAIS DO OBJETO. ASPECTOS EVOLUTIVOS**

A problemática da exclusão social vivenciada por parcela significativa de jovens e adultos no Brasil, que não conseguem concluir a formação educacional básica e, conseqüentemente, enfrentam grandes dificuldades para sobreviver decentemente, constitui uma das principais mazelas da sociedade brasileira. Trata-se de um conjunto de questões que atingem determinados segmentos da juventude, ampliando os riscos de exclusão social que precisam ser enfrentadas numa perspectiva multidisciplinar,

articulando de forma simultânea ações integradas envolvendo os problemas da escola, da pobreza, da origem social, da cidadania, da organização familiar e do trabalho, no sentido de superá-las viabilizando, assim, esperança para esses jovens.

A questão da juventude, como objeto de estudos econômico-sociais e de ação pública, vem constituindo, de forma crescente, um dos grandes desafios a enfrentar, por diferentes governos.

Apesar da juventude ser considerada uma faixa intermediária entre a adolescência e a vida adulta, não há consenso sobre os limites etários definidores do que caracterizaria a juventude. Alguns definem esses limites, situando-os entre 15 e 24 anos, caso do IBGE, outros estabelecem essa faixa em torno dos 18 a 29 anos, como sinaliza a Secretaria Especial da Juventude.

Aceitando essas diferentes alternativas como caracterizadoras do que seria juventude, enquanto objeto de estudo e de ação pública, os jovens podem ser vistos como “rebeldes”, sendo considerados um “problema”. Nesse enfoque, relaciona-se seu comportamento à questão da delinquência, do risco das drogas. Podem ser visualizados, também, numa perspectiva de socialização, em que a juventude é uma fase de transição, em que os jovens são preparados para a fase adulta. Ver as contribuições produzidas sobre essa temática por CASTRO E AQUINO (2008); CAMARANO (2006); MADEIRA (2008), dentre outros.

Em cada uma das alternativas, a caracterização do jovem e suas possibilidades de evolução dependem de uma série de variáveis, que exigem uma atenção redobrada da sociedade como um todo, dado o poder de interferência da origem social, da organização e dos valores familiares, da qualidade do ensino, das perspectivas de vida, do local de residência, do comportamento da economia etc. Individualmente ou de forma agregada, influenciam, sobremaneira, a juventude e são determinantes para se estabelecer o horizonte de vida.

Contudo, a questão da exclusão social, vista como a incapacidade do jovem conseguir evoluir e viver a transição para a fase adulta assume determinadas características, na sociedade brasileira, em que despontam dois fatores como aspectos decisivos: a origem social do jovem e a qualidade do ensino público.

Diferentes autores – CAMARANO (2006); CASTRO E AQUINO (2008); NERI (2009); MADEIRA (2008); POCHMANN (1998, 2007), dentre outros – mesmo quando divergem com relação aos fatores determinantes da exclusão social dos jovens, concordam quando associam, de certa forma, a questão da exclusão a problemas relacionados à evasão e ao fracasso escolar. Manifestam, inclusive, certa angústia diante dos desafios levantados no sentido de tentar entender as causas da evasão e do fracasso escolar e sua persistência, colocadas numa dimensão tão marcante no País. Ao mesmo tempo, não conseguem ver uma solução para conseguir reverter essa situação.

Felícia Madeira, pesquisadora do tema, num artigo preparado para a discussão em evento sobre a juventude, realizado em 1998, já sinalizava as possibilidades com que se defrontam os estudiosos da questão.

De fato as tentativas de entender o porquê do “fracasso escolar” cobrem um vasto rol de abordagens teórico-metodológicas, que afinal acabam por restringir-se a um estreito conjunto de causas explicativas. Assim, até há bem pouco tempo, atribuía-se – quase que com exclusividade – o “fracasso escolar” a dois fatores: ora à família, ora a diferentes perversidades do nosso sistema sóciopolítico, mas raramente ao que estava acontecendo no interior da organização escolar. (MADEIRA, 1998, p. 446)

Assim, o problema do fracasso escolar, com base na evasão e repetência dos alunos, estaria associado, fundamentalmente, a um perfil de alunos oriundos de escolas públicas, pertencentes a famílias de baixa renda, com limitado capital cultural, e que pouco valorizam a educação escolar, pois as exigências de sobrevivência impõem um ingresso precoce dos filhos no mercado de trabalho.

Essa visão limitada das famílias e/ou do nível de pobreza tinha, como principal consequência, isentar o sistema educacional de quaisquer responsabilidades sobre o problema.

Um aspecto comum a estas duas linhas interpretativas é a ausência total de referência aos problemas internos ao sistema educacional e ao papel que ele eventualmente poderia desempenhar para o entendimento do péssimo desempenho do nosso sistema escolar. Em outros termos, nestas explicações, surpreendentemente, o sistema escolar é totalmente inocentado da sua efetiva ou potencial responsabilidade na geração, solução ou minimização do problema das deficiências educacionais. (MADEIRA, 1998, p. 447)

Estas considerações levam-nos a considerar a possibilidade de que o problema do fracasso escolar não pode ser creditado exclusivamente às famílias e/ou ao atrativo financeiro surgido com a possibilidade de conseguir uma atividade remunerada na adolescência.

Hoje, diferentes autores (ver, MADEIRA (1998 E 1993); NÉRI (2009); OLIVEIRA (2000); PAES DE BARROS (1996); RIBEIRO (1993); dentre outros ) já acreditam que parte dos fatores determinantes da exclusão progressiva dos alunos da escola pública tem que ser buscada no próprio ambiente escolar, identificando, em particular os problemas relacionados com a má qualificação, descompromisso e baixa autoestima dos docentes, aos efeitos negativos da repetência contínua e a pouca atratividade do ambiente escolar etc.

Talvez o mito mais importante que caiu por terra no final dos anos 80, seja o da evasão precoce. O aluno médio permanece na escola fundamental durante oito anos e meio, mas somente avança até a 4ª série. Assim a esmagadora maioria dos alunos que se encontram com uma enorme defasagem idade/série não entrou tardiamente no sistema escolar por falta de escola ou necessidade de trabalho, como sempre se considerou. A defasagem é gerada internamente, no próprio sistema educativo, incluindo um número significativo de casos de estudantes que abandonam temporariamente a escola por sugestão dos professores (repetência branca). (MADEIRA, 1998, p. 449)

Contudo, certos autores (ver os estudos realizados por CORSEUIL, SANTOS e FOGUEL (2001); GONÇALVES et. al. (2008); WELTERS (2009), dentre outros) nos mostram que os problemas associados à questão da evasão não podem ser buscados

apenas no ambiente escolar, pois as condições sociais e econômica das famílias, os valores presentes no ambiente familiar, dentre outros aspectos, não podem ser desconsiderados. Ressaltam, inclusive, como um dos fatores determinantes para o não abandono da escola, por parte dos alunos, a questão da escolaridade alcançada pelos pais.

No Brasil, a questão da evasão no ensino fundamental ainda representa um problema de grandes proporções, a ser enfrentado por dirigentes e educadores. Segundo Gonçalves et. al. (2008, p. 83), “as taxas de evasão escolar aumentam gradativamente ao longo das séries, sendo mais elevadas na última série do ensino fundamental. Os valores mínimos e máximos para esse indicador são 1% e 12,5%, respectivamente, sendo a taxa total igual a 6,8%”. (GONÇALVES, et. al. (2008)

Diante desses desafios, a discussão sobre a questão da exclusão e do fracasso escolar, envolvendo a figura de jovens, em geral oriundos de famílias pobres, de escolas públicas, já vivenciando cultural e economicamente os desafios da sobrevivência, tem que ser enfrentada numa perspectiva mais ampla e objetiva, em que a escolaridade não deve ser encarada apenas levando-se em conta a vertente educacional. É preciso envolver a família, criando um ambiente escolar mais atraente, que sinalize, para os jovens, as possibilidades de um futuro menos sombrio, conscientizando-o de que a sua escolaridade vai contribuir de forma decisiva nesse processo.

Quando envolve jovens com idade acima de dezoito anos, a questão da exclusão torna-se ainda mais crítica, pois, a medida que se avança na idade, as possibilidades de reversão vão se tornando mais difíceis.

Percebe-se que é preciso articular, à educação, outras iniciativas relacionadas às possibilidades de emprego/qualificação, fortalecimento da organização familiar, desenvolvimento da autoestima, estímulos para a inserção dos jovens na vida comunitária, fortalecimento dos valores culturais, cuidados básicos com a saúde e a maternidade-paternidade precoce, dentre outros aspectos. Essa dimensão da política, de natureza socioeducativa, multifocada, voltada para a juventude, tem todo um significado contemporâneo e diferenciado.

Geralmente, os jovens, independentemente da origem social e das condições econômicas da família, a medida que avançam na adolescência, começam a se defrontar com uma série de necessidades naturais, indicadas pela cultura e o ambiente de sociabilidade: de poder curtir a vida, adquirir objetos de consumo, frequentar ambientes, ter condições de definir seu lazer, dentre outros desejos.

No caso dos jovens oriundos de famílias pobres, principalmente aquelas com renda familiar abaixo de três salários mínimos, essa situação tende a um complicador adicional que, de certa forma, vai pôr em confronto o ambiente da escola e as alternativas para se obter algum rendimento, notadamente quando os jovens não mais visualizam possibilidades de progresso na escola e vivenciam um intenso desânimo no ambiente escolar.

Apesar das famílias, em geral, tenderem a valorizar a manutenção do filho na escola, na expectativa de que o aumento da escolaridade possa favorecer, no futuro, um

rendimento maior, os jovens tendem a levantar uma série de queixas com relação ao ambiente escolar, o crescente desinteresse, a incapacidade para dar conta das atividades escolares, criando assim as condições para o abandono definitivo. Quando se abandona pela primeira vez, abre-se uma porta e, na maioria das vezes, não há como construir o retorno.

Felício (2009, p. 122), trabalhando com os resultados apresentados pela Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílios/PNAD-IBGE, no período 1997-2007, elaborou uma tabela com a indicação da taxa de conclusão do ensino fundamental por idades. Em relação aos dados divulgados pelo IBGE, em 2007, a taxa de conclusão do ensino fundamental para algumas idades selecionadas, segundo a autora, apresentava as seguintes indicações:

- na idade de 16 anos, 60,8% dos jovens tinham concluído o ensino fundamental;
- no conjunto com 18 anos, 73,5% tinham concluído o fundamental;
- na idade de 20 anos, 76,9%, tinham terminado o fundamental;
- no conjunto com 25 anos, 71,6% concluíram o fundamental.

Supondo uma situação ideal em que os alunos deveriam concluir o ensino fundamental, sem reprovações, aos 14 anos de idade, pode-se observar, diante das informações acima, que a questão da evasão escolar ainda é algo expressivo no País, apesar dos avanços alcançados nos últimos dez anos. Veja, por exemplo, que na idade de 16 anos apenas 60,8% dos jovens tinham concluído essa etapa da formação, 39,2% ainda estavam cursando ou já tinham desistido.

Nota-se, conforme as idades selecionadas, que há ainda proporções significativas de jovens que não conseguiram concluir o ensino fundamental. Observe-se, em 2007, por exemplo, no caso dos jovens com 25 anos de idade, que aproximadamente 28,4% desse conjunto etário, ainda não tinham concluído o ensino fundamental. Essa limitação tem consequências desastrosas na vida desses jovens.

Trabalhando com os resultados da PNAD -2008, identificou-se um total aproximado de 32.787 mil jovens que cursavam o ensino fundamental no Brasil, naquele ano. Observando-se a distribuição desses jovens, conforme a faixa etária, tem-se um indicativo do tamanho dessa problemática no País.

- Aproximadamente 29.138 mil, correspondendo a 88,9% do total dos que estavam cursando o ensino fundamental, tinham até 15 anos de idade. Corresponde ao conjunto que, em tese, estaria dentro dos padrões de normalidade, em termos de evolução do fluxo escolar;
- Um conjunto de 1.644 mil, aproximadamente 5,0%, tinha entre 16 a 17 anos de idade;
- Um total de 2.004 mil jovens, tendo no mínimo 18 anos de idade, correspondendo a 6,1%, completava a população, cursando o ensino fundamental.

Destacam-se, também, nesse conjunto, na última indicação, aproximadamente 958 mil alunos matriculados em 2008, em todo País, no segmento Educação de jovens e adultos (EJA), no formato seriado e não seriado, atendidos pelos programas especiais, voltados

para viabilizar a conclusão do ensino fundamental por parte desses jovens. (IBGE/PNAD-2008)

Os números referentes ao tamanho dessa problemática são bem maiores, pois se deve levar em conta que uma parte expressiva de jovens e adultos não tinha concluído o ensino fundamental, e também não estava matriculada no decorrer desse ano. Se tomarmos como referência o tempo médio de anos de escolaridade dos jovens e adultos com mais de 16 anos, em menos de sete anos, tem-se um indicador mais preciso desse problema.

Em documento publicado pelo Programa, em 2008, no Brasil, no Relatório Parcial de Avaliação do ProJovem, 2007 (2008, p. 3), os autores salientam o tamanho do público-alvo a ser trabalhado: “Em todo o País, existiriam ainda em 2008, nove milhões de brasileiros, entre 18 a 29 anos, com ensino fundamental incompleto”. Dadas as dimensões da problemática, é de se pensar sobre os desafios a serem enfrentados pelo Programa, no propósito de conseguir reduzi-la de forma significativa.

Parte desses dados se refere a jovens que, em 2008, vivenciavam uma situação em que, não tendo conseguido prosseguir os estudos em condições de normalidade, de uma forma ou outra, constituíam um público potencial com grandes possibilidades para experimentar problemas de exclusão social num futuro não distante. Desse quadro geral de precariedade, relacionado à permanência no sistema educacional, derivam, conseqüentemente, as condições adversas que enfrentaram no acesso ao mundo do trabalho.

Nesse sentido, sabemos que o acesso dos jovens ao mercado de trabalho é algo bastante limitado, principalmente quando se trata de jovens de baixa escolaridade, e que as oportunidades que surgem são geralmente atividades de natureza bastante precária, informais, temporárias, e que exercem um efeito limitador em termos do desenvolvimento pessoal.

Essa combinação de baixa escolaridade e precariedade de acesso ao mundo do trabalho compõe um potencial de alto risco para a sociedade.

Para enfrentar essa situação, em meados de 2004, o Governo Federal criou o Grupo Interministerial da Juventude, integrado por 19 Ministérios e uma série de órgãos governamentais, no propósito de mapear as ações do governo voltadas para a juventude, identificar outras instituições atuando nesta direção, conversar com estudiosos e pesquisadores, visando diagnosticar a problemática dos jovens no País e estruturar uma política governamental para o segmento. O trabalho foi centrado, em termos de público-alvo, formado por jovens com idade entre 18 e 24 anos, residentes nas regiões metropolitanas, que tivessem cursado até a 4ª série do ensino fundamental.

No diagnóstico da situação do público-alvo, alguns pontos devem ter angustiado bastante os formuladores da política. Um desses pontos diz respeito à questão do fracasso escolar e de que forma esse evento afeta milhares de jovens, tornando sombrios seus horizontes de vida. A medida que a baixa escolaridade se perpetua, se ampliam, sobremaneira, as dificuldades que irão se constituir no grande empecilho, impedindo o acesso e a permanência, de forma competitiva, no mercado de trabalho.

Outro ponto a destacar é a necessidade de tentar viabilizar ligações entre o mundo do trabalho e o ambiente escolar, de forma mais contemporânea e consequente. Nesta vertente, os formuladores da política tiveram que trabalhar de forma bastante criativa, para encontrar alternativas viáveis de estruturação do Programa.

Ao concluir o diagnóstico, o Grupo de Trabalho propôs ao Governo Federal a estruturação de uma política nacional de desenvolvimento da juventude, em que se destacavam, dentre outras possibilidades<sup>46</sup>:

- a criação de um Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária/PROJOVEM;
- a estruturação da Secretaria Nacional da Juventude, unidade da administração centralizada ligada à Presidência da República, voltada para formular, articular e coordenar políticas para o segmento;
- a implantação do Conselho Nacional da Juventude, unidade integrante da Secretaria Geral da Presidência, contando com a participação de representantes da sociedade civil, instituições governamentais e de organismos não governamentais, envolvidos com a questão do jovem.

Tendo iniciado as ações no ano de 2005, em algumas capitais, apesar das dificuldades iniciais de operacionalização, o Programa cresceu de forma acentuada. Nos anos seguintes, consolidou sua atuação, em conjunto com as prefeituras municipais de todas as capitais, atuando também nos municípios localizados nas regiões metropolitanas do País, que possuíssem mais de 200.000 habitantes.

Em linhas gerais, o Programa original, criado em 2004:<sup>47</sup>

- tinha, como público, jovens de 18 a 24 anos, residentes na Região Metropolitana, nas capitais e nas cidades com mais de 200.000 habitantes que tivessem cursado, no mínimo, até a quarta série do ensino fundamental, e que não possuíssem vínculos formais de trabalho;
- estruturava-se de forma singular, com base numa metodologia de trabalho voltada para viabilizar a elevação da escolaridade, estimular a busca de qualificação profissional e fortalecer o senso de cidadania, buscando, inclusive, conscientizar os jovens sobre os problemas de sua comunidade, contribuindo no planejamento e na execução de ações comunitárias de interesse público;
- proporcionava formação integral com carga horária de 1.600 horas (1.200 h presenciais e 400 h não-presenciais), desenvolvidas em 12 meses consecutivos, viabilizando formação integral para enfrentar os desafios do mundo contemporâneo, destacando-se, além das disciplinas do ensino fundamental, inglês, informática, aprendizado de uma profissão e atividades sociais e comunitárias, de forma integrada.

---

<sup>46</sup> Ver o documento original do Projeto do Programa ProJovem, disponível no site [www.projovem.gov.br](http://www.projovem.gov.br).

<sup>47</sup> Ver o documento original do Projeto do Programa ProJovem, disponível no site [www.projovem.gov.br](http://www.projovem.gov.br).



- oferecia um incentivo financeiro para os alunos, um valor de R\$ 100,00 (cem reais) por mês, desde que obtivessem 75% de frequência e cumprissem as atividades programadas no decorrer do período.

No que respeita à questão dos objetivos propostos pelo Programa (ver Projeto do Programa ProJovem 2005, p. 12), dentre as principais finalidades, destacam-se :

O ProJovem tem como finalidade proporcionar formação integral ao jovem, por meio de uma efetiva associação entre:

- Elevação da escolaridade, tendo em vista a conclusão do ensino fundamental;
- Qualificação profissional com certificação de formação inicial;
- Desenvolvimento de ações comunitárias de interesse público.

O Programa deverá contribuir especificamente para:

- A re-inserção do jovem na escola;
- A identificação de oportunidades de trabalho e capacitação dos jovens para o mundo do trabalho;
- A identificação, elaboração de planos e o desenvolvimento de experiências de ações comunitárias;
- A inclusão digital como instrumento de inserção produtiva e de comunicação.

Observa-se que o primeiro propósito do Programa é o de trabalhar, numa perspectiva educativa, para resgatar milhares de brasileiros que, por uma série de razões, abandonaram o ambiente escolar e não conseguiram concluir o ensino fundamental<sup>48</sup>.

Demonstrar o interesse em concluir esta etapa da vida escolar, já constitui uma grande vitória. Complementarmente, acreditava-se que, se essa retomada se concretizasse num ambiente mais estimulador e acolhedor, algo diferente poderia acontecer, no sentido dos alunos, além de concluírem o fundamental, avançarem em termos de conclusão das outras etapas de sua formação educacional.

Dado que as condições e o ambiente estruturado pelo Programa viabilizavam apoio financeiro, acesso à informática, conteúdos de ensino, numa perspectiva mais atualizada e voltada para atender às necessidades do mundo contemporâneo, com professores motivados e preparados para essa missão, dialogando sobre uma série de experiências relacionadas à vida em comunidade e às possibilidades de inserção no mundo do trabalho, provocavam, seguramente, um entusiasmo diferenciador.

O principal veículo indicador da articulação entre o Programa e a atividade produtiva foi sinalizado, não só pelo conteúdo das disciplinas que buscava resgatar um conhecimento numa dimensão mais prática, e de uso cotidiano, como, também, pela presença da informática consolidando-se como principal recurso de trabalho e aprendizagem, além das atividades de natureza técnica que irão viabilizar a estruturação do Plano de Orientação Profissional (POP). Neste plano, trabalha-se com o conceito de

---

<sup>48</sup> No esboço do referencial deste Projeto aprofunda-se a discussão sobre os fatores determinantes da evasão escolar no País e se discute inclusive até que ponto a questão econômica e a pobreza das famílias exercem papel decisivo neste processo, tomando como referência as ideias levantadas por Madeira.

arcos de formação, sendo de responsabilidade da Prefeitura, parceira do governo federal no Programa, definir quais são as áreas prioritárias a serem estimuladas no município. No caso da Bahia, as áreas privilegiadas foram: construção civil, turismo, serviços pessoais e alimentação.

Nesse sentido, o primeiro efeito do Programa nos alunos, segundo diferentes autores, é a melhoria da autoestima, que ficou registrada como uma das marcas iniciais do ProJovem (ver as considerações indicadas por COSTA (2007); PEREIRA (2007); SILVEIRA (2009), dentre outros).

Parece-nos que a forma como o Programa se organiza, no propósito de atender às necessidades dos alunos, em termos da recepção e das condições de ensino, da pedagogia adotada, das condições de infraestrutura e de ambiente das salas, de material pedagógico e da postura docente, contribuem para firmar a ideia de algo novo, diferente.

Conseqüentemente, supõe-se que uma série de outros desdobramentos ocorrerá, inclusive, em termos de indicadores educacionais, viabilizando, assim, que outras iniciativas exerçam um efeito positivo, em termos da empregabilidade, como assalariado, ou mesmo implantando seu próprio negócio, assim como reacendendo o desejo de dar continuidade aos seus estudos e, ao mesmo tempo, construindo um envolvimento com a sua comunidade, redescobrimo seus problemas, despertando o sentido da participação e da postura cidadã.

Logo nos primeiros anos, o Programa foi alvo de grandes controvérsias. Se, por um lado, os defensores do ProJovem viam-no como uma experiência totalmente diferenciada do ponto de vista de política socioeducativa no País, ressaltando suas virtudes e possibilidades, no sentido de transformar alguns indicadores educacionais, os adversários identificavam os problemas enfrentados e alegavam não conseguir entender o por quê de tantos recursos aplicados no ProJovem, enquanto outros programas do governo continuavam à míngua.

A partir de 2007, o ProJovem sofreu uma série de transformações. Dentre essas mudanças, em meados de outubro de 2007, fruto dos resultados positivos alcançados, segundo a opinião de seus gestores, foi lançado o novo Programa<sup>49</sup> que, além de ter incorporado uma série de outros programas voltados para a juventude e já existentes no País, reconceituando-os, também reformulou o ProJovem original, dando-lhe novas condições, revisando a metodologia e a estratégia de trabalho, ampliando a área de atuação e o público-alvo. O antigo ProJovem transformou-se no PROJOVEM Urbano.

Além das transformações no ProJovem original, destaca-se a incorporação de três outros programas socioeducativos do governo federal, sendo rebatizados e reformulados, possibilitando, assim, criar o que poderíamos denominar da família PROJOVEM de Programas da Juventude.

Nessa reestruturação, o (Grupo de Trabalho) GT Juventude, ligado à Secretaria Nacional da Juventude, trabalhou na formulação e criação do PROJOVEM Integrado, que passou a contar com os quatro programas recém-estruturados:

---

<sup>49</sup> Ver o Relatório do Projeto Pedagógico Integrado-PPI/PROJOVEM Urbano, 2008.

- **ProJovem Adolescente** – correspondendo ao antigo Programa Agente Jovem, trabalhando com jovens em situação de risco social, na faixa etária de 15 a 17 anos, para integrá-los à família e ao sistema educacional, buscando evitar a evasão escolar;
- **ProJovem Urbano** – correspondendo ao antigo ProJovem, agora atuando em ambientes urbanos, independente do porte e localização do município, trabalhando com jovens de 18 a 29 anos de idade;
- **ProJovem Campo** – originário do Programa Saberes da Terra, trabalhando no sentido de estabelecer condições para que jovens residentes no meio rural, inclusive trabalhadores rurais, concluam os estudos básicos e tenham acesso a inovações de natureza agropecuária;
- **ProJovem Trabalhador** – aglutinou uma série de programas existentes no País, que não tinham conseguido deslanchar, tais como Consórcio Social da Juventude; Juventude Cidadã e Escola de Fábricas. Trabalhando com jovens entre 18 e 29 anos, busca criar condições para inseri-los no mercado de trabalho ou viabilizar a implantação de um pequeno negócio.

Além de ter avançado na ampliação da base etária do público-alvo, aumentando o limite de 24 para 29 anos, o ProJovem Urbano assumiu o desafio de se interiorizar, ultrapassando os limites metropolitanos, passando a atuar em todos municípios do País.

Quanto aos outros programas, além da reestruturação na concepção e metodologia de trabalho, agregaram-se novas equipes, ampliaram-se as fontes de recursos e se firmou uma nova identidade, dando-lhes um significado de força, pois passaram a ser conhecido com a marca do ProJovem.

Aqui, no Estado da Bahia, o Programa foi implementado na Capital, desde 2005, contando com o apoio da Prefeitura Municipal, na parte executiva, e da UFBA-ISP, cuidando da parte de monitoramento, realizando estudos, pesquisas e estruturando os processos avaliativos do ProJovem. Além do Estado da Bahia, a Equipe ISP também atuou nas atividades de monitoramento e pesquisa em outros Estados do Nordeste.

Os resultados preliminares de aceitabilidade do Programa no Estado, em termos de matriculados, foram positivos, indicando que a percepção, pelo jovem, foi bastante satisfatória. No processo seletivo, realizado em junho/julho de 2007, segundo dados levantados junto à coordenação, identificou-se pouco mais de 40.000 inscrições, somente no município de Salvador.

A partir de 2008, o Programa cresceu na Bahia, de forma expressiva, sendo identificado algo em torno de 17.440 inscritos, no período de 2008 a 2010, nos municípios de menor porte, fruto da parceria com o governo do Estado. Nos grandes municípios do Estado,

em que se firmou os termos de cooperação diretamente com a Coordenação Nacional, com população acima de 200.000 habitantes, identificou-se algo em torno de 19.870 inscritos, no período de 2008 a 2010, ver Relatório de Gestão (2010, p. 59-61)<sup>50</sup>.

Uma das motivações da reestruturação do ProJovem, a partir de 2007, foi no propósito de interiorizar-se e viabilizar a incorporação dos governos estaduais no gerenciamento do Programa nos estados. Segundo as novas diretrizes, caberia aos Estados, em conjunto com as prefeituras, atenderem ao público alvo nos municípios com menos de 200.000 mil habitantes, enquanto, nos grandes municípios, capitais e cidades de maior porte, acima de 200.000 habitantes, a articulação seria feita entre a coordenação nacional e as respectivas prefeituras municipais, que continuariam sendo responsáveis pelo atendimento.

Segundo informações disponíveis no sítio do ProJovem, em novembro de 2009, o Programa atuava no Estado da Bahia, atingindo um total de 69 municípios, sendo que, em 64, as atividades eram coordenadas pelo governo estadual e no restante, municípios de maior porte, destacava-se cinco coordenações municipais. No período pós-2009, amplia-se sobremaneira a atuação do Programa no Estado, destacando-se a crescente interiorização do ProJovem, em suas diferentes modalidades, oferecendo suas ações para a juventude<sup>51</sup>.

Feitas essas considerações gerais sobre as características do Programa, importa ressaltar que os objetivos desse estudo visam identificar como os resultados dos processos avaliativos realizados foram utilizados no propósito de aperfeiçoar os padrões de gestão do Programa. Parte-se do pressuposto de que, dadas as dimensões e propósitos do Programa, a existência de processos avaliativos e sua operacionalização, de forma autônoma, produza resultados e que sua utilização constitua uma iniciativa destinada a aperfeiçoar as condições de gestão do ProJovem Urbano.

Já apresentamos, em capítulos anteriores, uma série de considerações demonstrando a importância da adoção de procedimentos avaliativos como requisitos de qualificação das políticas públicas. Entenda-se essa dimensão de qualificação como indicadora de sucesso da política. Nesse sentido, pode-se até afirmar que o sucesso de uma política pública dependeria, dentre outros aspectos, de uma série de fatores que poderiam ser agregados em torno de cinco componentes-chave, e da forma competente como os gestores e decisores atuam utilizando as informações produzidas para dar conta do contínuo aperfeiçoamento da política. Dentre esses componentes destacam-se:

- aqueles associados à concepção, à problemática do objeto e aos objetivos da política;
- os associados à estratégia adotada para atacar o problema;
- os relacionados ao processo de implementação da política e suas condições de operacionalização e monitoramento;
- o nível de prioridade estabelecido pelos decisores e financiadores;

---

<sup>50</sup> Os municípios baianos integrantes desse conjunto são: Salvador, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Itabuna e Juazeiro.

<sup>51</sup> Ainda aguardamos os resultados de solicitação feita em março de 2011 à Coordenação Nacional, em que pedimos informações sobre matriculados e egressos do ProJovem Urbano, por Estado e regiões metropolitanas, no período de 2005 a 2011.

- as condições efetivas de produção de informações sobre a política, no decorrer das etapas do processo, pela implantação de procedimentos avaliativos, de investigação e análise do andamento do processo e seus resultados.

Acredita-se, assim, que, amparados nesses procedimentos, decisores ampliam substancialmente as condições de acompanhamento do processo e melhoram, de forma significativa, a capacidade decisória.

Além de visualizar esses cuidados como aspectos significativos em termos da gestão do processo, é interessante observar as considerações levantadas por Arreteche (2002), quanto à necessidade do avaliador ficar mais atento aos processos de implementação e operacionalização da política, como um dos requisitos essenciais de condução, mais consequente, dos processos avaliativos. (Ver as consideradas sinalizadas no trabalho de Arreteche: “Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas”, 2002).

Dadas essas ponderações, entendemos, por conseguinte, que, para estruturar adequadamente a ideia do objeto de estudo desta tese, foi preciso buscar uma série de elementos informativos relacionados ao Programa ProJovem Urbano. Dentre esses destacamos:

- a adequada compreensão do objeto e da problemática da política;
- características do modelo de gestão e operacionalização do Programa;
- identificação do modelo avaliativo adotado;
- caracterização das *decisões críticas*<sup>52</sup> enfrentadas pelo Programa e identificação dos principais interessados nos resultados do programa e dos processos avaliativos;
- a utilização dos resultados de processos avaliativos por parte dos decisores e suas consequências na gestão do programa.

Algumas das questões listadas acima já foram discutidas nesta e em outras seções. As outras questões serão trabalhadas nas próximas. Especificamente, a segunda, terceira e quarta serão objeto de discussão nas duas próximas subseções deste capítulo.

Recentemente, em fins de junho de 2011, fomos surpreendidos com mais uma grande mudança no Programa; não em termos de sua concepção, mas com relação à gestão. Informes da agência de notícias do governo federal publicados na imprensa indicavam que, em função de decisões da Presidência da República, a gestão do ProJovem Urbano, a partir de julho de 2011, seria transferida para o Ministério da Educação<sup>53</sup>. Também se informava sobre a substituição da atual coordenação nacional. Tratando-se de uma nota sem maiores considerações, fica em aberto quais as consequências para o Programa, em decorrência dessa mudança.

---

<sup>52</sup> Conceito apresentado pelo Prof<sup>o</sup> Robert Verhein, numa das seções de qualificação desta tese, importante na estruturação do trabalho.

<sup>53</sup> Ver, no Jornal A Tarde, de 03/07/2011, pg. B7, caderno Brasil, a matéria: “Reformulação em programa impedirá acesso de 130 mil jovens”.

#### 4.2. A GESTÃO E A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES NO PROGRAMA: CONSIDERAÇÕES SOBRE O MODELO AVALIATIVO ADOTADO. ANÁLISE DOS PRINCIPAIS ASPECTOS

Um aspecto diferenciador, a ser ressaltado em termos do Programa, diz respeito à questão da governança. Além dos elementos inovadores presentes na sua concepção e estruturação, fruto do interesse de diferentes Ministérios na problemática da juventude, destacam-se também os aspectos de originalidade na implementação, e o apoio e gerenciamento das ações do Programa, iniciativas que foram conduzidas, de forma integrada, por uma série de outras organizações, envolvendo o governo federal, o poder público municipal, as universidades públicas federais e as organizações não governamentais.

Além dessas características diferenciadoras, destacam-se, também, as atividades de monitoramento, produção de informações e avaliação dos resultados, pensadas enquanto peças integradoras de uma política e formuladas como aspectos decisivos para demonstrar a operacionalidade do Programa.

Fruto das atividades desenvolvidas pelo Grupo Interministerial da Juventude, criado em 2004 pela Presidência da República, envolvendo 19 ministérios e órgãos do governo federal, destacam-se como principais resultados: i) a elaboração do diagnóstico sobre a questão da juventude no Brasil; e ii) a formulação da Política Nacional da Juventude. Além dessas iniciativas, o Grupo Interministerial também sugeriu a criação da Secretaria Nacional da Juventude, a implantação do Conselho Nacional da Juventude e agilizou a formulação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária/ProJovem. Tomadas essas decisões, definiu-se que o novo Programa seria alocado na Secretaria Geral da Juventude, órgão vinculado à Secretaria Geral da Presidência da República e passaria a contar com uma gestão nacional, a ser conduzida pela Coordenação Nacional do Programa.

Colocadas essas questões preliminares, o documento original que apresentou o Programa, Projeto do Programa ProJovem, elaborado conjuntamente pela Secretaria Nacional da Juventude e a Coordenação Nacional do Programa, em 2005, estrutura-se em dois blocos. Na primeira parte, toma-se a iniciativa de caracterizar o objeto e a concepção do Programa, os principais conceitos referenciais, os objetivos, o público e as estratégias de operacionalização. Na segunda, apresenta-se o Plano de Implementação, os custos do Programa e outras informações preliminares.

No Plano de Implementação (ver o projeto original, Brasil 2005, p. 24) evidenciam-se os termos da estrutura de gestão do Programa, apoiada em cinco sistemas integrados, responsáveis pelo suporte à implantação e à operacionalização:

- Sistema Instrucional (SIN);
- Sistema Operacional (SOP);
- Sistema de Formação Continuada e Apoio à Aprendizagem (SFA) ou Sistema de Apoio Pedagógico ao Estudante (SAPE);
- Sistema de Comunicação e Informações (SCI);

- Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa (SMA).

Trata-se do modelo de gestão proposto para gerenciar o Programa, de forma bastante diferenciada, incluindo os parceiros municipais, prefeituras, na operacionalização local, as universidades, no monitoramento e na produção de informações para subsidiar a gestão, e outros órgãos, nas esferas federal e estadual, inclusive organismos não governamentais para conduzir o Programa.

#### **4.2.1 A gestão do ProJovem: características da estrutura geral e a questão da descentralização**

Analisando a questão da gestão da política e sua estrutura de operações, destaca-se como um dos principais aspectos, a descentralização das atividades. Trata-se de uma iniciativa planejada em função da forma como o Programa se estruturou para conseguir atender ao seu público-alvo.

Diferentes autores (DUARTE E BROOKE 2007, FARIA 2003; SOUZA 2007, dentre outros) têm discutido as tendências e implicações dessa visão mais descentralizada da gestão de políticas e de como essa mudança exige, do aparelho de Estado e de órgãos de controle, mecanismos adequados de regulação e acompanhamento dessa forma de gestão, inclusive auditorias e procedimentos avaliativos permanentes.

No que respeita à estruturação em âmbito local, o executivo do Programa é oriundo do governo municipal e a quem cabe estruturar toda a organização de atendimento, instalações, gestão de docentes, dentre outras iniciativas.

A base de operações do Programa nos municípios atua por meio de núcleos que aglutinam, num dado local, as atividades de ensino, a gestão pedagógica e outras iniciativas, tais como palestras, acesso à informática, eventos etc. Cada núcleo é constituído de cinco turmas, com aproximadamente 150 alunos matriculados, além do laboratório de informática. O Núcleo Unidade de Gestão Básica do Programa abriga cinco professores de áreas específicas/permanentes e dois educadores da Estação da Juventude, que supervisionam e acompanham as atividades. Uma Estação da Juventude é formada com base em oito núcleos, tendo função articuladora, composta de coordenação pedagógica e coordenação administrativa<sup>54</sup>.

Além desses elementos de estruturação e gestão, destaca-se a criação do Fórum do ProJovem, espaço a ser viabilizado em cada município, destinado a congregar democraticamente todos os interessados e participantes. Os fóruns municipais viabilizam o estadual e esses criam o nacional.

O Sistema Instrucional (SIN) tem como principal objetivo produzir e selecionar o material didático a ser utilizado nas atividades de ensino e de verificação da aprendizagem, destacando-se, em particular, conforme transcrição do texto do Projeto (BRASIL (2005, p. 24):

- produção das Unidades Formativas;

---

<sup>54</sup> Ver o documento original do Projeto do Programa ProJovem, 2005.

- seleção de um acervo de livros, vídeos, filmes, músicas, arquivos eletrônicos etc., como materiais complementares que possam ser disponibilizados para os alunos; e
- elaboração de instrumentos de avaliação diagnóstica, formativa e somativa.

Todo acervo didático utilizado foi produzido por profissionais que conheciam o Programa e sabiam de seus propósitos e intenções. Acredita-se que essa compreensão preliminar sobre o Programa, para efeito de elaboração do material didático, tenha exercido um impacto bastante positivo nos alunos e se constituiria num dos elementos diferenciadores do ProJovem.

O Sistema Operacional (SOP) oferece suporte de natureza administrativo-pedagógica ao Programa. As principais atividades, sob a responsabilidade desse Sistema, transcrito do Projeto (BRASIL (2005, p. 27), são:

- realização de matrícula dos alunos;
- apuração da frequência e do desempenho escolar dos alunos;
- distribuição dos materiais pedagógicos e equipamentos;
- organização dos espaços de trabalho, inclusive para aulas, atividades coletivas e trabalhos orientados;
- organização do tempo escolar dos alunos, dos educadores e dos gestores;
- planejamento das aulas, das atividades especiais, oficinas e dos trabalhos orientados;
- acompanhamento da permanência com bolsa-auxílio; e
- viabilização da certificação dos egressos.

Este Sistema tem um papel decisivo, que é o de colocar a sala em funcionamento, acompanhar a frequência dos alunos e a realização das atividades escolares no período.

O Sistema de Formação Continuada e Apoio à Aprendizagem (SFA) tem como principal missão selecionar e preparar o docente que vai atuar em sala de aula e nas atividades especiais, além dos professores-orientadores, que terão um papel decisivo de apoio à aprendizagem a ser realizada nos núcleos. Trata-se de uma das peças mais importantes do processo, pois diz respeito à seleção e à formação do docente a ser utilizado no Programa, conforme a pedagogia de ensino desenvolvida, qualificando-o, inclusive, para trabalhar as questões especiais levantadas pelo ProJovem.

Ao Sistema de Comunicação e Informação (SCI) compete estabelecer a grande rede de cooperação entre os diferentes núcleos nos Estados e a coordenação nacional. Tem, como principais objetivos, transcritos do Projeto (BRASIL (2005, p. 35):

- agilizar o fluxo de informações entre os diferentes sistemas;
- manter o vínculo dos alunos com o curso;
- estimular a formação de comunidades de aprendizagem, trabalho e de convivência social;
- criar uma rede de comunicação entre os alunos; e
- viabilizar a comunicação da direção nacional com as unidades locais.



Destacam-se, em especial, nessa unidade, a criação do Jornal do ProJovem, as centrais de atendimento e a operacionalização de sítio na web.

O Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa (SMA) indica, como principal propósito, “produzir dados, informações e conhecimento que permitirão o contínuo aperfeiçoamento do funcionamento do projeto, além de possibilitar a avaliação da qualidade do curso”. (Ver texto do Projeto, BRASIL 2005, p. 36)

Dadas essas referências iniciais, há dois aspectos a serem destacados, em termos desse sistema, no que respeita aos usos dos dados e informações a serem produzidos (ver texto do Projeto, BRASIL 2005, p. 36):

- a busca do contínuo aperfeiçoamento do funcionamento do projeto;
- a avaliação da qualidade do curso.

Enquanto a primeira sinalização diz respeito à questão da gestão do Programa, a segunda enfatiza a importância dos aspectos mais educativos. Trata-se, assim, de dotar a gestão do Programa dos elementos informacionais necessários a sua operacionalização e aperfeiçoamento, ou seja, de visualizar esse Sistema como um meio para alimentá-lo e aperfeiçoá-lo.

A organização do SMA contou inicialmente com o apoio da Unidade Nacional e mais sete instituições universitárias<sup>55</sup> do sistema público federal, por meio de centros especializados de pesquisa, avaliação e desenvolvimento em educação.

A coordenação operativa desse sistema, no âmbito nacional, ficou a cargo do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED), organização ligada à Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). No plano regional, cada centro ficou responsável por um conjunto específico de Estados, cabendo-lhe o desenvolvimento das diferentes atividades de monitoramento, suporte pedagógico, avaliação e pesquisas.

#### **4.2.2. Avaliação, pesquisa e produção de informações no Programa: algumas considerações**

Dentre os diferentes sistemas concebidos para a operacionalização do ProJovem Urbano, interessa-nos, particularmente, conhecer, de forma mais detalhada, aquele idealizado para produzir informações voltadas para alimentar e viabilizar a gestão do programa e também prover os ajustes necessários.

As informações, conforme o programado, seriam produzidas pela realização de uma série de atividades, tais como pesquisas, avaliações, análises, monitoramento, diagnósticos, auditorias etc., diretamente, por diferentes instâncias do próprio Programa ou por organizações terceiras, algumas inclusive integrantes da estrutura de gestão.

---

<sup>55</sup> Participaram inicialmente as seguintes instituições: UFMg, UFBA, UNB, UFRj, UFPa, UFPe, UFPr e a UFJf que faz a coordenação nacional. Logo no início a UNB se afastou. A partir da reestruturação do Programa em 2007, o número de instituições passou a ser nove, sendo incorporadas a UFCe, UFAM e a UNIRIO.

O papel-chave a ser conduzido ficou sob o encargo do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA), estruturado por quatro subsistemas, conforme o Projeto (BRASIL (2005, p. 36).

- Subsistema de monitoramento: desenvolve apoio pedagógico, fazendo registro de matrícula e da frequência dos alunos, gerenciando o cadastro, acompanhando a formação e a alocação de docentes e coordenadores, monitorando as ações curriculares, atividades e avaliações dos alunos;
- Subsistema de supervisão: acompanha e inspeciona as atividades nos núcleos, estações e agências, visando assegurar a continuidade das ações e realiza auditorias;
- Subsistema de avaliação externa dos alunos: elabora os instrumentos de avaliação externa da formação do alunado, organiza a avaliação e produz os relatórios. Dentre suas atividades, destacam-se a realização de: i) avaliação diagnóstica inicial dos alunos; ii) exame nacional externo para fins de certificação; iii) outras pesquisas avaliativas junto aos alunos e docentes;
- Subsistema de avaliação do programa: implementa ações necessárias visando a realização de pesquisas avaliativas da implementação e efetividade do Programa.

O Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA), dividido em quatro subsistemas, é o que mais nos interessa, pois é no seu interior que estão abrigadas as atividades de pesquisa, avaliação e monitoramento do Programa. Dentre os quatro subsistemas, há, especificamente, dois, Avaliação Externa dos Alunos e Avaliação do Programa, que nos interessam mais diretamente, pois respondem pelas atividades de pesquisa e avaliação.

Destacam-se, em particular, as sinalizações feitas, em termos da produção de informações, por meio de diferentes procedimentos, voltados para a avaliação da aprendizagem e a certificação dos alunos, e a realização de pesquisas, em geral, inclusive para viabilizar processos avaliativos:

- avaliar o desempenho e a aprendizagem dos alunos, observando-se duas dimensões, interna e externa;
- conhecer os candidatos ao Programa e estabelecer o perfil do alunado, inclusive em termos do nível de conhecimento (identificada no Projeto do ProJovem, como avaliação diagnóstica); e
- realizar pesquisas avaliativas da implementação e da efetividade do programa.

Torna-se possível, então, distinguir, no modelo avaliativo proposto, duas vertentes distintas, aprendizagem e programa, que podem inclusive se complementar:

- há uma vertente voltada para avaliar a aprendizagem dos alunos, nas dimensões formativa e somativa, viabilizando assim as condições de certificação dos egressos;
- há outra vertente, destinada a avaliar o processo de implantação e verificar os impactos do ProJovem, com vistas a aperfeiçoar e melhorar as condições de gestão do Programa.

Em outro documento do ProJovem Urbano, “Projeto Pedagógico Integrado-PPI/ProJovem Urbano” (2008), apresentado após a reestruturação do Programa, realizada no ano anterior, 2007, e utilizado para orientar os gestores e coordenadores com base nas novas intenções, destaca-se no capítulo 8, sob o título “Sistema de Avaliação”, uma série de considerações sobre a questão da avaliação, sinalizando sobre modalidades, papéis a serem desempenhados, tipos, significados da avaliação no Programa etc. Contudo, no documento, enfatiza-se, exclusivamente, a questão da avaliação da aprendizagem e o desempenho dos alunos. Não há nenhuma referência à avaliação da política e do programa, como um todo. Como se trata de um documento voltado para discutir a questão pedagógica, não nos surpreende que as considerações feitas com relação ao processo avaliativo se restrinjam apenas ao campo da avaliação de aprendizagem.

No documento “Orientações Gerais” (2009), disponível no sítio do programa, há informações gerais sobre o processo avaliativo, indicando-se a forma como se estrutura o sistema de avaliação da aprendizagem:

Conforme o Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano, o sistema de avaliação do ProJovem Urbano combina a avaliação formativa processual e a avaliação externa. Esta se justifica em função do caráter nacional do Programa e do imperativo de prestar contas dos recursos públicos nele investidos. (ORIENTAÇÕES GERAIS, 2009, p. 01),

Nesse documento, tomando por base o Projeto Pedagógico Integrado (2008), distingue-se, em termos da avaliação da aprendizagem, os seguintes pontos:

- avaliação formativa, conduzida a nível local, pelos docentes e coordenadores pedagógicos, no decorrer das unidades de ensino; e
- avaliação externa, centrada nos exames nacionais, realizados a cada seis meses, sendo dois referentes aos interciclos e um exame final, conduzidos pelos órgãos ligados às universidades federais integrantes do sistema de monitoramento e avaliação.

No caso do Subsistema Avaliação Externa dos Alunos, o principal papel é elaborar os instrumentos de avaliação, realizar as avaliações e confeccionar os relatórios, apresentando os resultados. Trata-se de um segmento que realiza avaliações de desempenho dos alunos, para verificar o grau de aprendizagem e medir o desempenho escolar, como requisitos da certificação dos alunos. São exames realizados, em todo País, conduzidos pela organização coordenadora nacional. Também são realizados levantamentos visando construir o perfil do alunado, quando de seu ingresso no Programa. Pode-se, então, distinguir as principais atividades avaliativas desse subsistema, enquanto:

- Avaliação Diagnóstica – realizada no momento do ingresso do aluno no Programa, com o principal objetivo de identificar o perfil dos alunos e seu nível de conhecimento;
- Avaliação Formativa – realizada durante as unidades do curso pelas coordenações municipais, quando se busca acompanhar as

mudanças e a evolução do aluno no decorrer do processo. São seis unidades, no decorrer do curso, com procedimentos avaliativos próprios. Destacam-se também os dois exames nacionais de ciclo, realizados semestralmente, porém não obrigatórios para efeitos de certificação; e

- Avaliação Somativa – realizada ao término do programa de ensino, em âmbito nacional e obrigatória, como requisito da certificação dos alunos, o denominado Exame Final Nacional Externo (ENFE).

As considerações apresentadas até então, dizem respeito às características gerais dos procedimentos avaliativos relacionados à aprendizagem dos alunos e necessários para a certificação de conclusão do ensino fundamental pelos egressos.

Há outro segmento, denominado Subsistema Avaliação de Programa, em que se identifica como seu principal propósito realizar “as ações necessárias à avaliação da implementação e efetividade do ProJovem” (ver documento do Projeto, BRASIL, (2005, p. 36).

No parágrafo anterior, descrevendo os propósitos do processo avaliativo, obtido no texto do Projeto original, indica-se a realização da avaliação da implementação e de avaliação da efetividade do Programa, como as duas abordagens adotadas para trabalhar os resultados e o processo do ProJovem Urbano, enquanto programa. Contudo, não se observam, nesse documento, maiores considerações sobre a natureza e a condução dos processos avaliativos, não se identificam outros elementos explicativos, mais explícitos, sobre a concepção, os objetivos e de como serão realizadas essas avaliações<sup>56</sup>.

No caso da avaliação da implementação, considerada um dos tipos de avaliação de processo, supõe-se o uso desse procedimento para poder acompanhar a implantação e a operacionalização do Programa, num determinado espaço, identificando os principais problemas e dificuldades enfrentadas, efeitos e consequências dessa iniciativa, no propósito de prover um contínuo aperfeiçoamento do processo. Trata-se de uma iniciativa fundamentada na metodologia avaliativa, em que se identificam critérios, indicadores, padrões etc., com o principal propósito de melhorar o gerenciamento da política e sua estratégia de implantação, indo ao encontro, inclusive, do modelo descentralizado adotado. Implantado o programa e posto em operação, feitos os ajustes e correções, encerra-se esse tipo de processo avaliativo.

No entendimento de Draibe (2001, p. 30):

As avaliações de processo, de natureza qualitativa, buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e

---

<sup>56</sup> Dadas as sinalizações gerais, é possível supor que os gestores do Programa tenham delegado aos integrantes do Subsistema de Monitoramento e Avaliação a explicitação desses modelos avaliativos, para um segundo momento. Posteriormente, localizamos algumas propostas de realização de estudos longitudinais, feitas por parte da UFBA, Lordelo (2007); UFMg, Duarte et. al. (2008), dentre outros. Foram também identificados alguns trabalhos acadêmicos, realizados em centros de pós-graduação nacionais, a partir de 2005, orientados por docentes vinculados ao Sistema de Monitoramento e Avaliação, tendo como objeto de estudo o Programa.

objetivos. Tais fatores podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados. (DRAIBE, 2001, p. 30)

Trata-se de um procedimento avaliativo baseado em critérios e regras que lhe permitem comparar as alternativas, tendo em vista os resultados a serem alcançados, produzindo informações que vão ajudando os decisores na escolha das melhores soluções em termos de aperfeiçoamento do processo. Nesse sentido, não se pode confundir monitoramento, disciplina específica do campo da política pública, com avaliação da implementação, disciplina do campo da avaliação de políticas e programas. São procedimentos que se utilizam de metodologia e objetivos diferenciados.

Dadas as características do Programa, inclusive o fato de ter parte da gestão e da implementação descentralizada, essa pesquisa avaliativa assumiu uma importância-chave para a Coordenação Nacional e representou, de longe, o primeiro grande desafio enfrentado pelo Subsistema de Monitoramento e Avaliação, a medida que a realização desse processo avaliativo possibilitaria a produção de informações para orientar os gestores sobre ao processo de implantação.

Quanto à avaliação da efetividade, trata-se de uma abordagem de cunho somativo e que trabalha a partir de resultados gerados pelo Programa, comparando-os aos objetivos e metas, identificando suas principais consequências. Diferentes autores ressaltam a complexidade desse modelo, a exemplo de ARRETECHE (2007); BITTENCOURT (2007); COSTA E CASTANHAR (2003); DE MIGUEL DIAZ (2000); DRAIBE (2001); DUARTE, et. al. (2008); FIGUEIREDO E FIGUEIREDO (1986); FRANCO E COHEN (2003); NIRENBERG (2007); NIRENBERG, BRAWERMAN e RUIZ (2007); PEREZ JUSTE (2000); STUFFLEBEAM E SHINKFIELD (1987), dentre outros.

Segundo Arreteche (2007, p. 31-32):

Por avaliação de efetividade, entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação (Figueiredo & Figueiredo, 1986). É precisamente na avaliação de efetividade que a distinção entre avaliação e análise torna-se mais clara e necessária, devido à necessidade já mencionada de demonstrar que os resultados encontrados na realidade social estão *causalmente* relacionados àquela política particular. E adicionalmente, da necessidade de distinguir entre os produtos de uma política e seus resultados. (ARRETECHE, 2007, p. 31-32).

Alguns autores enfatizam, em particular, que o problema central nesse tipo de abordagem (ver ARRETECHE 2007; BITTENCOURT 2007; COSTA E CASTANHAR 2003; DRAIBE 2001; DUARTE, et. al. 2008; FIGUEIREDO & FIGUEIREDO 1986, et. al.), decorre do fato de que nem sempre é possível associar os produtos oferecidos pelo programa aos resultados alcançados, o que cria uma incerteza muito grande sobre o seu grau de sucesso.

DRAIBE (2001), ao discutir a avaliação de resultados, faz uma interessante reflexão sobre a complexidade desse tipo de abordagem, distinguindo os resultados, no sentido estrito de impactos e efeitos, além de estabelecer toda uma inter-relação entre objetivos, questões avaliativas, metodologia, critérios e indicadores, como condição para se

fundamentar uma avaliação de qualidade. Trata-se de um processo avaliativo que exige uma estruturação bastante rigorosa e precisa, para poder identificar os resultados e julgá-los de forma mais consequente. Não pode se centrar apenas nos resultados gerais da política, comparando-os com os objetivos e metas.

Feitas essas considerações gerais, relacionadas à tentativa de se identificar qual foi a estruturação avaliativa adotada pela Coordenação do Programa para viabilizar os processos avaliativos, parece-nos não haver dúvidas, com relação aos procedimentos relacionados à avaliação de desempenho e aprendizagem dos alunos. Contudo, no que respeita ao outro segmento avaliativo, avaliação de políticas, apesar das considerações já feitas, persistem algumas dúvidas quanto às características e os procedimentos que foram adotados nessa abordagem, em decorrência da apresentação do Projeto (BRASIL (2005, p. 36) colocar essa questão de forma bastante genérica.

Observa-se, assim, que a matriz avaliativa proposta destaca duas saídas, como produtos avaliativos, em termos de informações produzidas para subsidiar a gestão do ProJovem: i) uma de natureza formativa, avaliação da implementação; e outra de ii) natureza somativa, avaliando os resultados da política em termos da efetividade. Apesar dessa sinalização preliminar, não há uma indicação precisa de como serão produzidas as informações a serem utilizadas na alimentação dos processos avaliativos.

Tal circunstância cria-nos certa dificuldade, impedindo-nos de conseguir identificar em que termos foi planejado e operacionalizado esse segundo subsistema. Como se trata do segmento avaliativo que deveria trabalhar a avaliação do Programa, como um todo, enquanto resultados da ação da política, contemplando a discussão em relação a todos os objetivos, naturalmente há uma exigência maior com relação ao evidenciamento das principais características e elementos da abordagem. Imagina-se que toda e qualquer política pública pressupõe a existência da ação avaliativa como requisito para poder dimensionar quais foram os efeitos da ação pública.

A partir dessas considerações, outras fontes de informação foram trabalhadas, visando esclarecer como foram operacionalizados os procedimentos de avaliação relacionados ao ProJovem Urbano, quer sejam gerenciados pelo próprio Programa, por meio do Subsistema de Monitoramento e Avaliação ou, até mesmo, conduzido por avaliadores externos.

Tomando como referência o Brasil – Relatório Parcial de Avaliação do ProJovem 2007, apresentado em meados de 2008, identifica-se a realização de um programa regular de pesquisas articuladas com o ciclo de ensino, voltado para produzir informações sobre o perfil e as características dos alunos, condições de ensino, desempenho e evolução dos discentes etc., constituindo-se num instrumento bastante oportuno de produção de informações para orientar a gestão e a condução do programa. Trata-se dos “survey’s”, como foram denominadas tais sondagens, visando destacar o significado e o papel dessa iniciativa de produção de informações nessa etapa.

Realizadas regularmente em todas as unidades no País, de natureza amostral, articuladas ao ciclo do programa, constituiu-se na principal fonte de informações do ProJovem Urbano.

As principais pesquisas realizadas pelo GT são os surveys, “retratos” de diferentes dimensões do ProJovem ao longo do tempo tirados através de aplicações amostrais a jovens e educadores. Dois conjuntos de surveys são os mais importantes, o Survey I e o Survey III, que se organizam em quatro blocos: perfil dos jovens, sua relação com o mundo do trabalho e com o espaço público e a implementação do Programa. São aplicados, no início e no final do Programa, a jovens presentes nos Núcleos e a jovens não atendidos pelo ProJovem, que constituem a baliza das análises comparadas, por isso chamados de grupos de comparação. Suas informações são cruciais para a análise dos resultados atingidos. Quando agregados a outros dados do SMA relativos a mesma dimensão e a outras pesquisas qualitativas, como os Grupos Focais, formam o principal instrumento de Pesquisa de Efetividade. (BRASIL RELATÓRIO PARCIAL DE AVALIAÇÃO, 2008b, p. 1-2)

No relato apresentado, os autores falam da realização de dois levantamentos, “surveys”, o I e o III, aplicados junto aos alunos, em diferentes momentos do processo, em conjunto com a realização de outras pesquisas, inclusive com grupos focais, que vão fundamentar as bases para a realização da pesquisa de efetividade. Seguindo os termos utilizados, estamos falando, até então, da produção de informações por meio de pesquisas e não da realização de processos avaliativos.

Há um terceiro levantamento sinalizado no mesmo relatório, o Survey II, Brasil – Relatório Parcial de Avaliação (2008b, p. 2), “composto por um conjunto de pesquisas aplicadas logo no início da 3ª Unidade Formativa, ou seja, na metade do Programa. Sinaliza quanto à necessidade de avaliar ‘processos’ e por isso é uma importante ferramenta da Pesquisa de Implementação”.

No entender dos Coordenadores da Avaliação, essa ferramenta de trabalho, o Survey II, tem um papel-chave na avaliação do Programa.

Seus principais elementos são a Avaliação Intermediária, que avalia o desenvolvimento da proficiência; a Pesquisa com Educadores, que investiga seu perfil, formação, atuação e percepção da implementação, a Pesquisa com jovens, acerca do Projeto Pedagógico Integrado/PPI, que produz dados sobre o funcionamento geral dos Núcleos e complementa as informações sobre os jovens atendidos; e a pesquisa com jovens evadidos, que é aplicada a jovens que frequentaram os mesmos núcleos amostrados para outras pesquisas e que evadiram, buscando conhecer as razões que os levaram ao afastamento do Programa. (Ibid., 2008b, p. 2)

O diagrama apresentado a seguir, figura 8, transmite a ideia proposta de integração entre a realização das pesquisas e o acompanhamento do programa de ensino, monitorando-o.

Os três levantamentos identificados são realizados periodicamente, acompanhando os alunos no decorrer do processo educativo:

- Survey I – realizada no início do programa, junto aos jovens ingressantes e também junto aos não atendidos pelo Programa;
- Survey II – realizada no início da 3ª Unidade Formativa, contemplando quatro pesquisas diferenciadas, envolvendo alunos matriculados, educadores e jovens evadidos;
- Survey III – realizada no final do Programa junto aos jovens egressos.

Nota-se que a realização desses levantamentos quantitativos ocorreram junto a diferentes públicos, envolvendo docentes, jovens evadidos e os alunos, no decorrer do ciclo de aprendizagem, tendo como principal propósito produzir informações para acompanhamento do processo; são, portanto, de natureza formativa. Trata-se de informações obtidas, no caso dos jovens, para compor o perfil, verificar diferenciais de aprendizagem, conhecer experiências escolares e, no mundo do trabalho, identificar as razões que determinaram a evasão do Programa, no caso dos evadidos, conhecer as condições de infraestrutura, de trabalho e da oferta de ensino, segundo a opinião dos docentes, dentre outros objetivos. Consequentemente, esses levantamentos dada a sua natureza formativa, foram executados durante o processo, não podendo ser utilizados para fundamentar as discussões sobre a avaliação da efetividade.

Além do mais, é preciso observar em que condições e com qual periodicidade esses levantamentos foram realizados. Há um cuidado especial, pois estamos usando como fonte de informações o registro apresentado num único relatório, 2007, sendo preciso identificar se envolveram todas as unidades operativas e qual a destinação que foi dada a esses resultados. Nada nos garante que esses levantamentos tenham tido continuidade, sendo realizados pelas diferentes unidades regionais, nos anos a seguir.

O sistema de produção de informações do Programa não se esgota apenas nessas iniciativas formalmente identificadas. Independentemente destas indicações, há outras pesquisas, estudos e avaliações realizados, não periodicamente, tendo como objeto o ProJovem. Destacam-se, inclusive, as sinalizações feitas com relação à realização de grupos focais, com os egressos, previstos na concepção do Survey III (ver a penúltima citação), no propósito de mapear os principais resultados a destacar do Programa, segundo a opinião dos jovens e suas perspectivas. Supõe-se que essas pesquisas, de grupos focais com os egressos, logo após a conclusão, tenham sido iniciadas a partir de 2007, nas unidades regionais ligadas às universidades integrantes do Sistema de Monitoramento e Avaliação, como parte da estratégia adotada para mapear como os jovens concluintes se percebiam a partir da certificação. Contudo, não sabemos em quantas unidades ocorreram, qual foi a periodicidade com que foram realizadas, quais foram os resultados, quantos relatório foram produzidos etc.

Considerando a existência das nove unidades regionais de avaliação e monitoramento, tivemos acesso apenas a um dos relatórios, aquele elaborado pela unidade da UFMg, com dados referentes aos egressos de 2007 (ver Duarte, et. al. 2008). Nesse relatório, além dos resultados referentes à realização de cinco grupos focais com os egressos de 2007, em Belo Horizonte, Contagem e Vitória, há também uma proposta para a realização de estudos longitudinais com egressos do ProJovem<sup>57</sup>.

Feitas essas considerações sobre as atividades de produção de informações no âmbito do Programa, destacando a falta de evidências com relação a determinados procedimentos, inclusive no que respeita à realização de pesquisas voltadas para alimentar processos avaliativos, há, ainda, dúvidas a serem esclarecidas, com relação à utilização dos resultados dessas pesquisas e suas consequências com relação ao ProJovem.

---

<sup>57</sup> A Ufba, através da PPGE/FACED, Albertino Lordelo submeteu ao PROEJA/CAPES, em 2007, proposta para a realização de alguns estudos e pesquisas, tendo como foco o ProJovem, inclusive a realização de estudos longitudinais.



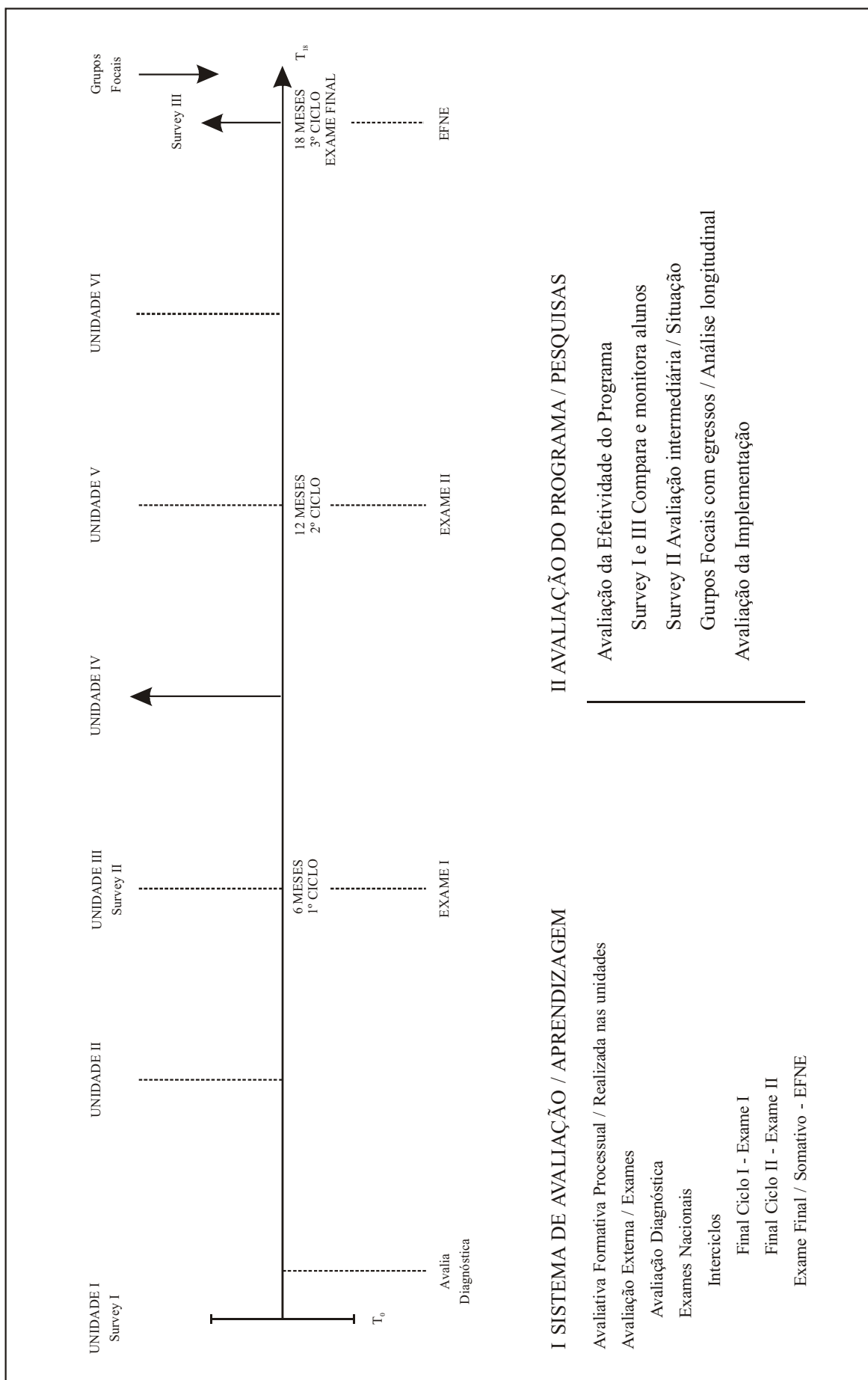


Figura 8: Fluxo do Processo Educativo do ProJovem Urbano e a Produção de Informações. Pesquisa, Monitoramento e Avaliação.

Por que razão esses questionamentos estão sendo colocados?

Há que se ressaltar que a ideia de matriz avaliativa proposta para verificar os méritos do Programa, conforme esboçado nas páginas anteriores, não consegue identificar em que condições será alimentada, o que levanta dúvidas sobre a sua efetiva operacionalização. Tem-se a indicação de uma série de pesquisas realizadas na intenção de produzir informações sobre o Programa, contudo, não sabemos exatamente qual foi a destinação dada a esse material, principalmente em decorrência de não termos identificado, de forma mais clara, como foram realizados os processos avaliativos e seus usos.

Nesse sentido, supõe-se que, apesar do Programa ter identificado os elementos da “matriz avaliativa”, inclusive sinalizando a avaliação de resultados da política, ainda assim, não é suficiente para esclarecer como foi realizada a medição dos seus impactos.

Dessa forma, os primeiros elementos a serem identificados para efeito de análise, além dos objetivos, critérios e as metas previstas, dizem respeito, também, às evidências relacionadas aos resultados do Programa. Além dessas informações, torna-se oportuno o acesso a outras fontes referenciais de informações, inclusive referentes aos resultados da avaliação, para efeito de discussão sobre os usos, inclusive aquelas oriundas de outros estudos e pesquisas que tiveram como objeto o ProJovem e o ProJovem Urbano.

Inegavelmente, a proposta de trabalho conduzida pelo Sistema de Monitoramento e Avaliação, em termos da produção de informações voltadas para alimentar diferentes sistemas avaliativos de aprendizagem e o programa, constitui-se, sem sombra de dúvidas, num dos grandes desafios enfrentados pelos decisores e avaliadores do ProJovem Urbano, quer pela amplitude, abrangência e volume de informações produzidas, ou, também, pela complexidade, tendo em vista essas informações utilizáveis por parte dos seus diferentes agentes. São informações traduzindo os resultados da ação do Programa, identificando problemas e dificuldades, mas, também, ressaltando as principais contribuições e méritos apresentados.

Interessam aos seus dirigentes, financiadores, ao corpo político, educadores, pessoal técnico, beneficiados, avaliadores, mas também interessam ao público em geral, pois são informações que dizem respeito a um grande esforço, por parte da esfera de governo, no propósito de conseguir corrigir distorções e desigualdades presentes no seio da sociedade. Nesse sentido, as informações produzidas interessam a todos e, dessa forma, devem ser viabilizadas condições para que todos tenham acesso.

Feitas essas considerações sobre a produção de informações no âmbito do ProJovem, do papel desempenhado no sentido de viabilizar os resultados e da sua importância, possibilitando uma gestão mais consequente, concluem-se, assim, os fundamentos de estruturação do objeto de estudo, identificando os principais elementos de análise a serem utilizados.

#### 4.3.COMPONDO AS EVIDÊNCIAS DO OBJETO DE ESTUDO. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE OBJETIVOS, METAS, CONCEITOS E RESULTADOS

Apresentadas as principais características do Programa; concepção, estrutura de gestão, produção de informações, busca-se, nesta subseção, sistematizar os elementos que

configuram a ideia do objeto de estudo, particularmente identificando as informações mais relevantes trabalhadas. Trata-se assim de estabelecer as evidências do objeto de estudo. Qual a importância de se discutir a questão das evidências nesse tópico? Há pelo menos duas considerações a serem feitas.

Inicialmente, por que se trata de um conceito-chave no campo da avaliação. Não só porque indica a natureza e as características, identifica os principais elementos do objeto avaliativo e se refere às informações, aos conhecimentos e elementos teóricos etc., mas, também, por que, só a partir do evidenciamento desse objeto, é possível delinear a ideia do processo avaliativo, em termos dos principais elementos de operacionalização da avaliação.

Em se tratando de uma avaliação de política pública, a ideia do objeto incorpora a concepção da política, os conceitos, os objetivos, as circunstâncias em que foi implementada e operacionalizada e seus resultados, dentre outros elementos.

Um segundo aspecto a ser destacado, dado o delineamento do processo avaliativo e sua operacionalização, está no fato de que os resultados obtidos compõem uma segunda dimensão de evidências no campo da avaliação, que tem a missão de dar curso ao sentido utilitário da avaliação; trata-se de viabilizar as possibilidades de uso dos resultados do processo avaliativo.

Têm-se, assim, duas concepções distintas das evidências colocadas, sendo ambas decisivas para o fortalecimento do campo da disciplina. Há uma terceira condição, que decorre da necessidade de estruturar o objeto de estudo.

Nosso objeto de estudo trabalha explorando as evidências apresentadas por uma determinada política em suas duas dimensões, informações referentes à política, propriamente dita, e informações referentes à realização de processos avaliativos, destacando os elementos do processo avaliativo, os resultados produzidos, as possibilidades de uso e suas consequências. Combinando-se, assim, os elementos oriundos das duas dimensões, em termos de evidências, foi possível construir o objeto a ser investigado.

O que se entende como objeto a ser investigado?

Tomando por base as considerações de Abbagnano (2007, p. 845), entende-se como objeto (O):

Não muito distante disso está a noção de O., exposta por Dewey, para quem O. é o resultado de uma operação de investigação: “O nome O. será reservado à matéria tratada, visto ter sido ela produzida e organizada de modo sistemático por meio da investigação; prolepticamente, objetos são os objetivos da investigação. A ambigüidade que se poderia encontrar no uso do termo, neste sentido ( pois de regra a palavra se aplica às coisas observadas e pensadas), é apenas aparente, visto que as coisas existem como O. para nós só se tiverem sido preliminarmente determinadas como resultados de investigação”. (ABBAGNANO, 2007, p. 845)

No entendimento geral, objeto investigável é um objeto possível de ser inquirido, trabalhado, questionado, indagado etc., com o principal propósito de possibilitar, ao

investigador, levantar questões de qualidade que viabilizem a estruturação do processo de investigação, em busca das respostas às indagações apresentadas.

Como se trata de uma pesquisa avaliativa, em que o objeto foi delineado a partir dos resultados de processos avaliativos, tem-se, por conseguinte, como principal requisito de condução do trabalho, que tanto o objeto como as questões que orientam a discussão estejam claramente formuladas.

Os objetivos desse trabalho estão voltados para discutir a questão de usos dos resultados de processos avaliativos e suas consequências sobre a política pública. A qualidade dessa discussão, quer no plano teórico ou no campo empírico, vai depender, num primeiro momento, das condições em que os resultados do processo avaliativo se constituíram em evidências e de que forma essas informações foram utilizadas no trabalho de aperfeiçoamento da política. Assim se estabelecem os limites desse objeto de estudo. Num segundo momento, vai depender, também, do trabalho realizado junto às fontes de informação, discutindo as questões de uso e suas consequências.

Naturalmente, como se trata de uma discussão centrada em torno de questões relacionadas a usos e resultados de processos avaliativos, incorpora-se a esse objeto, uma série de elementos conceituais oriundos da concepção da política pública, inclusive, resultados. Na subseção 2.3. e no capítulo 3, fizemos algumas considerações sobre essas associações e seus significados para este trabalho.

Feitas essas considerações preliminares, deve-se avançar identificando quais foram as informações obtidas no propósito de estruturar o trabalho de investigação. Duas questões despontaram no decorrer da análise do Programa, na sua estruturação enquanto objeto de estudo. Uma primeira, diz respeito à adequada identificação dos principais elementos de caracterização do Programa, requisito necessário para compor as evidências do objeto avaliativo. Dentre esses, destacamos os conceitos e elementos de concepção do ProJovem, os objetivos, as informações referentes a metas, recursos e resultados, em suas diferentes conceituações. Identificados esses elementos como evidências do objeto avaliativo, fruto da formulação e ação do Programa, têm-se, por conseguinte, as condições para se trabalhar no desvendamento dos elementos do processo avaliativo.

Uma segunda questão buscou identificar claramente as características da matriz avaliativa<sup>58</sup> proposta, para trabalhar os resultados do Programa e de que forma foi operacionalizada.

São questões importantes, a medida que ligam informações e resultados do Programa a informações e resultados do processo avaliativo, criando assim condições para trabalhar a dimensão de usos e utilidade dos resultados do processo avaliativo, em termos do programa, fechando o ciclo, em termos de análise da política, resultados, avaliação, tomada de decisão e ajustes da política.

---

<sup>58</sup> Entendendo, como matriz avaliativa, os processos avaliativos estabelecidos de forma articulada, tendo como entrada informações sobre a política/objeto avaliado, inclusive resultados, resultados de processos de pesquisa desencadeados pela avaliação, outras informações associadas ao objeto avaliado e assemelhados; como saída, temos os resultados do processo avaliativo.

São questões cruciais, e até mesmo críticas, para avançarmos em termos do processo de fundamentação do objeto de estudo, a medida que o principal objetivo do trabalho é discutir de que forma os resultados de processos avaliativos realizados no âmbito do Programa foram utilizados, como, quando, por que e por quem foram utilizados, e, complementarmente, discutir sobre as consequências desses usos sobre a política.

Além das dificuldades relacionadas à identificação dos principais resultados associados à ação do Programa, também enfrentamos alguns problemas quanto à caracterização da ideia de “modelo” avaliativo adotado, pois só tínhamos, como referência, algumas sinalizações gerais, indicando como se pretendia avaliar os resultados do Programa. Foi necessário buscarmos, em outras fontes, outras indicações necessárias, que esclarecessem como foi operacionalizado o processo avaliativo.

O delineamento dessa subseção busca enriquecer a discussão, identificando outras características e parâmetros operacionais que consideramos como parâmetros avaliativos relevantes à realização do trabalho. Além do mais, tais considerações, necessárias à fundamentação adequada e o entendimento da ideia de “modelo”, foram também importantes no sentido de estruturar a realização do trabalho de análise, inclusive os procedimentos metodológicos.

#### **4.3.1A questão das evidências do objeto avaliativo: considerações possíveis**

Quando se trabalha na estruturação de um processo avaliativo, as primeiras considerações a serem feitas são no sentido de evidenciar a ideia do objeto a ser avaliado. Tratando-se da avaliação de uma política pública, a fonte inicial de informações a ser trabalhada será buscada nos conceitos e concepções associadas a essa política. Os resultados desse esforço inicial vão possibilitar a identificação das evidências e a estruturação preliminar do objeto avaliativo.

Feitas as considerações sobre a problemática do ProJovem Urbano, discutidos os fundamentos dos modelo de gestão e avaliação adotados, nesta subseção, vamos primeiramente analisar os principais objetivos propostos pelo Programa, prováveis critérios adotados no processo avaliativo e, em seguida, discutir os significados de alguns resultados apresentados, levando em conta seus propósitos, as condições em que as informações foram produzidas e suas possibilidades de uso como instrumento de gestão e de aperfeiçoamento do Programa.

Toma-se como referência inicial, a análise dos objetivos do Programa. Por que iniciar pelos objetivos e quais os aspectos a serem considerados?

Primeiro, porque é relevante para o desenvolvimento do trabalho avaliativo ter claros os significados e intenções presentes nos objetivos da política, no sentido de evidenciar adequadamente os elementos do objeto avaliativo, quer seja discutindo, no plano da avaliação geral, quer seja discutindo a estruturação do objeto, em termos da avaliação de políticas e programas, numa dimensão mais prática.

Assim sendo, para evidenciar os elementos do objeto avaliativo, a primeira atenção a ser firmada pelo avaliador visa identificar quais foram os objetivos estabelecidos na formulação da política, quer sejam gerais ou específicos.

Identificados os objetivos, o acesso a outras informações relacionadas à concepção e à problemática da política, além das intenções apresentadas pelos gestores, em termos da realização do processo avaliativo, vão compor o conjunto de questões que subsidiarão os avaliadores, em termos da definição dos objetivos de avaliação e estruturação do modelo avaliativo.

Há que se destacar o fato de existir uma relação muito estreita entre os objetivos e os critérios avaliativos. Ter claro os significados dos objetivos constitui o primeiro requisito para poder formular adequadamente os critérios que serão utilizados para nortear a realização do processo avaliativo. Inexistindo objetivos claramente definidos com relação ao processo avaliativo, não há como estabelecer critérios operacionalmente adequados.

Observam-se outras relações, envolvendo diferentes elementos conceituais da política e da avaliação, em termos da operacionalização do processo. Tome-se, por exemplo, a relação que se observa entre a definição dos objetivos, a escolha dos critérios de avaliação e a discussão de indicadores. Nessa mesma vertente, coloca-se a questão da produção de dados e informações necessárias que alimentam o ato avaliativo.

No caso do ProJovem Urbano, a discussão dos objetivos tornou-se importante, não só devido à diversidade, mas, principalmente, pelo fato do Programa ser focado numa perspectiva de multiobjetivos, o que implica uma gestão e uma operacionalização muito mais complexas.

Apesar de STUFFLEBEAM e SHINKFIELD (1987, p. 70) considerarem que a avaliação por objetivos não é uma avaliação efetiva, pois se trata de uma quase-avaliação, acreditamos, contudo, que ela possui um papel relevante em função das implicações que se apresentam, quando se inicia o planejamento do processo avaliativo. Considerações nesse sentido foram apresentadas na subseção 2.3.

Além disso, em função dos objetivos propostos no Programa, dadas as características do público-alvo, o modelo avaliativo proposto levou em conta essas implicações, na definição das abordagens de pesquisas utilizadas na produção de informações. Observou-se que, na definição do “modelo” de avaliação de resultados, na avaliação de efetividade proposta, indica-se que a produção de informações será viabilizada por meio de grupos focais e entrevistas em profundidade com os egressos e, até mesmo, na realização de estudos longitudinais, conforme indicações apresentadas por DUARTE, et. al. (2008).

No que respeitã à formulação dos objetivos gerais (ver no Projeto original do Programa ProJovem, BRASIL (2005, p. 12), o Programa estabeleceu, como principais propósitos:

- prover a elevação da escolaridade e viabilizar a conclusão do ensino fundamental por parte dos alunos matriculados, a partir de uma metodologia diferenciada de ensino, em que se destaca o trabalho fundado num conhecimento de natureza mais contemporânea, utilizando recursos de informática como base de operacionalização do ensino e aprendizagem;
- criar as condições para que os alunos tenham a oportunidade de desenvolver habilidades potenciais, relacionadas a uma pré-qualificação profissional,

possibilitando assim o desenvolvimento de qualidades que possam inseri-los no mundo do trabalho de forma mais competitiva; e

- despertar a consciência para a vida em comunidade, estimulando-os a descobrir os problemas de sua comunidade e o interesse em termos do desenvolvimento de ações práticas de forma coletiva.

Na caracterização desses objetivos, destaca-se, como o mais significativo, considerado como objetivo maior, aquele que diz respeito à questão da escolaridade, relacionado à conclusão do ensino fundamental.

Dadas as características do público-alvo, acredita-se, inclusive, que, a medida que esse objetivo seja alcançado, abrem-se grandes possibilidades para que os concluintes possam readquirir o interesse pelo estudo e avancem em direção ao ensino médio e, quiçá, à universidade.

Tem-se assim uma série de objetivos consequentes, que podem se materializar a partir da superação do objetivo maior. Sob certo aspecto, os dois outros objetivos mais gerais, empregabilidade e inserção comunitária, também estão articulados, como consequência da conclusão do ensino fundamental.

Para viabilizar a consecução desse objetivo maior, foi concebida uma metodologia de ensino, fundamentada em propósitos bem definidos, que abrem inclusive as possibilidades para a concretização dos outros objetivos mais específicos. Vale destacar o Projeto Pedagógico Integrado (PPI) que, além de atuar orientando o processo de ensino-aprendizagem, articula os dois outros objetivos gerais do programa, num propósito maior. Nesse sentido, não se pode descartar a possibilidade de que, mesmo não tendo concluído o ensino fundamental nos termos estabelecidos pelo Programa, alguns alunos possam descobrir uma série de alternativas relacionadas aos outros objetivos gerais e possam, assim, trilhar outros caminhos. O problema é como identificar esses resultados.

Feitas essas considerações gerais, podemos listar outras possibilidades e propósitos, mais específicos, como consequência do Programa (ver considerações no documento, Brasil, Projeto, 2005, p. 12): i) a reinserção do jovem na escola; ii) a identificação de oportunidades de trabalho e capacitação dos jovens para o mundo do trabalho; iii) a identificação, a elaboração de planos e o desenvolvimento de experiências de ações comunitárias; iv) a inclusão digital como instrumento de inserção produtiva e de comunicação; e v) a redescoberta da escola como meio de progressão social. Podemos acrescentar mais uma, em função do estabelecimento das redes sociais de cooperação, firmadas com base no Sistema de Comunicação e Informação do Programa, em que se destaca o sítio do programa como um elemento motivador e de referência nacional, despertando os jovens para a questão da cultura e da cooperação político-social.

Tomando por base esses objetivos, pode-se identificar que o principal resultado quantitativo a ser identificado, como consequência da ação do Programa e elemento-chave para trabalhar a estruturação do processo avaliativo e seus diferentes objetivos, diz respeito ao conceito de egresso adotado, entendendo como tal o total de alunos concluintes anualmente, certificados pelo sistema de avaliação identificado como Exame Final Nacional Externo (EFNE), coordenado por instituição autônoma.

O conceito de egresso utilizado traduz o resultado quantitativo mais importante do Programa, pois, além de expressar o objetivo maior, também reflete as principais conseqüências desse esforço estratégico, estabelecido no sentido de oferecer uma alternativa a esses jovens, que não haviam concluído o ensino fundamental. Trata-se de um conceito que é fundamental às discussões e à estruturação do processo avaliativo, sendo o ponto de partida para se poder mapear todo e qualquer efeito do Programa, seja de forma explícita ou até mesmo implícita.

Além do mais, trata-se de um conceito que, ao refletir os resultados gerais da atuação do ProJovem Urbano, estabelece, quer se queira ou não, diferentes olhares e significados marcantes sobre o Programa, podendo ser observado, em diferentes direções, inclusive para se poder refletir sobre uma série de outros fenômenos críticos na educação brasileira, tais como a questão da evasão escolar, as implicações sobre essa nova pedagogia e as possibilidades de adoção de novas metodologias de ensino, a qualidade da formação docente e seu papel na melhoria da qualidade do ensino etc. Fala-se, inclusive, no propósito de visualizar a proposta pedagógica do ProJovem Urbano, como um novo paradigma educacional, a medida que articula, simultaneamente, educação, formação profissional e cidadania, numa nova perspectiva. Considerações dessa ordem estão presentes em diferentes documentos do Programa, ver particularmente BRASIL - PROJETO PEDAGÓGICO INTEGRADO, (2008c).

Sabe-se que um Programa dessa natureza pode gerar uma série de outros resultados, inclusive não previstos, alguns explícitos, outros nem tanto, e temos consciência das imensas dificuldades de natureza técnico-metodológica para conseguir associá-los à ação do ProJovem Urbano. Mas se sabe, também, que, apesar de todas as possibilidades possíveis de adoção de diferentes procedimentos metodológicos para viabilizar essas descobertas, nosso ponto de partida, no caso desse Programa, serão os resultados relacionados ao objetivo primeiro do ProJovem Urbano, ou seja, possibilitar que os jovens participantes consigam concluir o ensino fundamental. Tem-se como base nesse propósito, o conceito de egresso.

O conceito de egresso é decorrente da ação do Programa, vinculando-se ao principal objetivo. Visualiza-se assim o conceito maior, em termos de resultados do Programa. Associados a esse conceito, ou dele derivados, identifica-se uma série de outros conceitos, indicando resultados que também refletem as ações do Programa. Trata-se, contudo, de resultados gerais.

Além dessa caracterização geral, esses resultados precisam ser qualificados em relação a diferentes parâmetros referenciais, tais como o universo potencial e efetivo do público-alvo do Programa, as metas previstas, o total de matriculados e de evadidos, os recursos aplicados, os docentes treinados e contratados, os resultados de programas assemelhados etc., ajustados a uma dimensão temporal e espacial, como forma de expressar mais adequadamente os seus significados e, conseqüentemente, sinalizar em que condições o Programa contribuiu para cumprir seus objetivos. Essas e outras informações vão ajudar no trabalho de avaliação do Programa.

Importa destacar que, além do conceito de egresso, adotado como um dos critérios para averiguar o desempenho do Programa, outros conceitos também podem ser utilizados, firmados com base em outros critérios, todos voltados para estabelecer indicadores de



desempenho. Contudo, é importante distinguir, dentre os diferentes conceitos adotados, aqueles que estão relacionados aos objetivos gerais.

Nesse sentido, tomando como referência os objetivos estabelecidos, considerando o papel-chave da dimensão de ensino do Programa<sup>59</sup>, pode-se identificar, num primeiro momento, uma série de critérios a serem adotados, para discutir os resultados do Programa, com base em diferentes conceitos:

- unidades escolares implantadas, pelo Programa\ano;
- matriculados no Programa\ano;
- professores formados conforme a pedagogia do Programa, contratados;
- evadidos do Programa\ano;
- concluintes com base na formação técnica preliminar;
- proficiência dos egressos\ano;
- laboratórios de informática implantados;
- projetos de ação comunitária elaborados;
- recursos financeiros aplicados no Programa\ano.

Observa-se que alguns dos conceitos apresentados são importantes para viabilizar a operacionalização do Programa e estão associados diretamente aos objetivos, tais como: i) n.º de matriculados; ii) evadidos do programa; iii) concluintes com base na formação técnica etc. Ver a figura 9 que apresenta os principais conceitos.

Há outros conceitos importantes para viabilizar os resultados, que não estão associados diretamente aos objetivos, destacando-se: i) unidades escolares implantadas; ii) laboratórios implantados; iii) professores credenciados e contratados; e iv) livros editados e publicados etc.

A escolha dos critérios para discutir o desempenho do Programa decorreu das características do Programa e do seu objetivo maior, voltado para viabilizar a certificação do ensino fundamental. Daí ressalta-se a importância do conceito de egressos, no sentido de identificar quantos conseguiram efetivamente concluir o ensino fundamental, cursando o programa de ensino proposto.

Tomando por base os outros objetivos, o Programa devem ter estabelecidos outros critérios para averiguar o desempenho, tais como:

- total de alunos concluintes na formação profissional preliminar;
- projetos elaborados de ação comunitária;
- melhoria das condições de empregabilidade dos egressos;
- incremento da escolaridade etc.

---

<sup>59</sup> Dadas as características dos outros objetivos e as dificuldades de mensuração, a discussão sobre critérios e indicadores serão objeto de discussão específica, no capítulo VI.

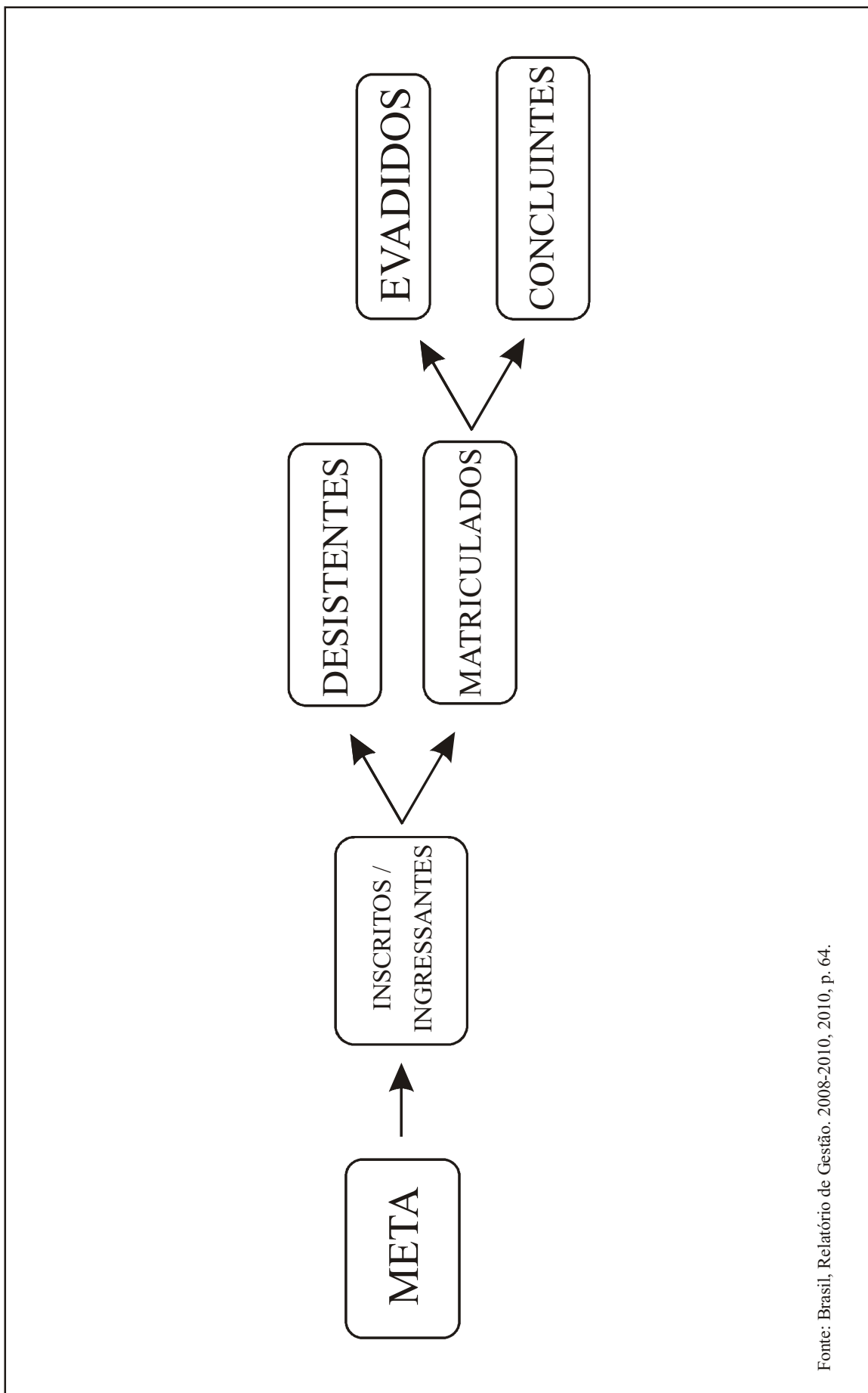


Figura 9: Conceitos adotados no ProJovem Urbano e formulação dos indicadores.

Alguns outros critérios formulados, não associados diretamente aos objetivos, foram decisivos na consecução dos resultados do Programa, destacando-se seis, em especial, dadas as implicações da operacionalização do ProJovem Urbano.

*Unidades escolares implantadas/Núcleos* – definem as condições operativas nos municípios, requisito principal para o funcionamento do Programa, podendo ser identificados por meio de unidades escolares isoladas, salas de aula, ou do conceito da unidade nuclear. Cada Núcleo implantado num mesmo local compõe-se de cinco turmas, em cinco salas de aula, com uma média de trinta alunos cada, tendo cinco professores de áreas específicas e dois supervisores pedagógicos. Oito Núcleos compõem uma Estação da Juventude, 40 turmas, tendo uma coordenação pedagógica, uma coordenação administrativa e pessoal de apoio administrativo. Em cada Estação, implanta-se um laboratório de informática em condições de atender as demandas do público-alvo.

*Matriculados no Programa* – pode ser visualizado como o esforço feito no sentido de atrair esses jovens, para mais uma tentativa, no sentido de superar o desafio de não terem concluído ainda o ensino fundamental.

*Evadidos do Programa* – deve também ser visto nessa mesma perspectiva, por que apesar de todos os esforços, iniciativas traçadas e condições criadas para oferecer algo diferente, mais uma vez esses jovens não foram sensibilizados, não se convenceram de que valia a pena ir até o final. O que foi determinante para essa situação? O programa superestimou as expectativas? As condições propostas não foram concretizadas? Os jovens efetivamente não vão mudar de caminho etc.? Respostas a essas e outras questões são importantes para se poder fazer uma avaliação mais adequada do Programa.

*Proficiência dos egressos* – dado o propósito maior do Programa, de focar a questão educacional, é interessante saber em que condições de aprendizagem os egressos concluíram o ensino fundamental.

*Docentes* – professores treinados, credenciados e contratados pelo Programa tomando por base a pedagogia proposta. Enfrentou-se um grande desafio, no sentido de preparar docentes em condições de conduzirem o programa de ensino firmado com base no Projeto Pedagógico Integrado (PPI).

*Recursos financeiros aplicados* – sinalizando para quanto custou realizar o Programa, por ano.

Identificados os principais parâmetros operacionais do programa, tem-se, por conseguinte, condições de definir os critérios a serem adotados; trabalha-se então na definição dos indicadores a serem formulados, como meio para verificar a efetiva contribuição do Programa. Esses indicadores serão definidos, utilizando-se informações do Programa e de outras fontes.

Quais são as informações que serão utilizadas para construir os indicadores e estruturar a análise sobre o Programa? Parte dessas informações são oriundas do próprio Programa, outras, originadas de fontes secundárias e primárias. São informações

consideradas referenciais para a realização da análise do Programa, a medida que estão relacionadas, direta e indiretamente, ao objeto. Além dessas considerações gerais de desempenho, acredita-se que essas informações também tenham sido utilizadas na estruturação do processo avaliativo e na qualificação dos resultados.

Além dos aspectos já considerados, como se trata de uma política pública que convive com outras ações de governo, estruturadas e operando junto ao mesmo público, a exemplo de ações no campo do EJA e do ensino fundamental, seria recomendável a possibilidade de analisar os resultados desses programas, de forma comparativa, utilizando os resultados educacionais gerais como critério de análise, total de concluintes/ano. No caso do EJA, o perfil do público atendido deve ser muito parecido ao do ProJovem Urbano. Essa análise comparativa também poderia ser tentada com outros programas integrantes do ProJovem, mesmo que se observe certa diferenciação quanto ao público alvo.

Na seção a seguir, detalham-se as informações que foram requeridas para analisar os resultados do Programa, destacando-se, num primeiro momento, aquelas do próprio Programa, relacionadas as metas previstas, matrículas realizadas e seus principais resultados, conforme os objetivos estabelecidos.

#### **4.3.2. Conceitos adotados, metas e resultados preliminares**

A meta inicial prevista pelo Programa, indicado no Projeto BRASIL (2005, pg. 12) era atender a 400.000 jovens, no período 2005 a 2007, atuando nas capitais do País. Apesar de não haver uma melhor especificação dessa meta, supõe-se que os formuladores estavam sinalizando para o objetivo maior do Programa, ou seja, à questão da certificação escolar, referindo-se ao total de egressos no final do terceiro ano, 2007. Segundo cálculos da Coordenação (BRASIL, 2005, pg. 12), essa meta representava 40% da população de jovens de 18 a 24 anos que não tinham concluído o ensino fundamental nas capitais.

Posteriormente, em outro documento do Programa, Projeto Pedagógico Integrado/ProJovem Urbano, (2008c, p. 14), há uma correção da meta em 2006, caindo para 200.000 jovens atendidos, no período 2005-2008, incluindo, além das capitais, as cidades com mais de 200.000 habitantes, localizadas nas regiões metropolitanas.

Tomando por base o Relatório Parcial, divulgado em abril/2008 (BRASIL RELATÓRIO PARCIAL DE AVALIAÇÃO, 2007, p. 56-59), é possível identificar o total de matriculados no Programa, nessa primeira etapa de existência: 2005-2007. (Ver as tabelas apresentadas no Apêndice A).

O Programa vai sendo implantado progressivamente nos Estados e capitais, com matrículas realizadas a partir de julho/2005, sendo que os primeiros Estados a matricular alunos foram a Ba, Ce, Pe e Ro. Em dezembro de 2005, 15 Estados já estavam trabalhando no Programa, completando-se a participação de todos, em agosto/2006, com o Distrito Federal, última unidade federativa a ser incorporada.

No período compreendido entre julho/2005 e outubro/2007, o Programa atingiu um total de 225.361 candidatos matriculados (ver descrição no Apêndice A, tabela I, montada a partir do Relatório Parcial de Avaliação ProJovem, BRASIL 2007, p. 59). Conforme

observações feitas no relatório, o fluxo da matrícula não acontecia de forma regular, variando bastante, no decorrer do ano, e em relação aos Estados.

Identificando-se as matrículas por ano, tem-se o pico em 2006, quando são matriculados 46,6% do total do período. Em 2007 matriculam-se 38,1% e, em 2005, essa proporção representa 15,6% do total. Segundo o entendimento de responsáveis pelo Programa, esses resultados são bastante satisfatórios, a medida que ultrapassaram as metas previstas de 200.000 matriculados, sinalizada para o período 2005-2008.

Quanto aos Estados, observando o total de matriculados no período 2005-2007, destacam-se o RJ, com 17,0% do total; SP, com 11,1%; PE, com 9,6%; CE, com 8,6%; BA, 5,6% e MG, 4,2%. No conjunto, esses Estados foram responsáveis, no período, por pouco mais de 56,0% do total de matriculados.

Apesar da expressividade do total de matriculados no período, nos documentos divulgados pelo Programa há uma série de problemas identificados, que vão afetar significativamente os resultados em termos de egressos. Evidenciam-se, em particular, os problemas de evasão, a demora na implantação dos núcleos, as dificuldades para iniciar as atividades escolares nos núcleos, a questão das parcerias com os municípios, dentre outros aspectos, dificultando a operacionalização do Programa, em termos de seu funcionamento efetivo.

Nota-se, contudo, que, apesar do número de matriculados, mesmo tendo ultrapassado a meta prevista, ainda, assim, os números apresentados são pouco expressivos, quando comparados ao público-alvo do Programa, estimado, em 2008, em aproximadamente 9,0 milhões de jovens e adultos no País<sup>60</sup>, correspondendo ao total de jovens na faixa etária de 18 a 29 anos, que não concluíram o fundamental.

No decorrer de 2007/2008, o Programa sofreu uma série de transformações, destacando-se, como aspecto principal, o nascimento do ProJovem Urbano, no seio de uma série de mudanças ocorridas em relação às políticas públicas de juventude no País. O Programa cresce, refaz o projeto pedagógico, amplia o público-alvo e o raio de ação, interioriza-se, aumenta o volume de recursos aplicados, torna-se um programa efetivamente nacional.

Pode-se afirmar que, a partir de 2008, tem-se como referência um novo programa em ação, definindo um novo padrão de planejamento, agora, inclusive, estreitando os laços de cooperação com os Estados, que ficam responsáveis, juntamente com as prefeituras municipais, pela viabilização do Programa nos municípios com menos de 200.000 habitantes.

Num documento divulgado em fins de dezembro de 2010, Relatório de Gestão: 2008-2010 (BRASIL (2010)), é possível identificar as metas anuais estabelecidas para o período 2008-2010, assim como os resultados referentes a matrículas realizadas no período. Ver, no Apêndice A, as tabelas indicadoras.

---

<sup>60</sup> Estimativa indicada no Relatório Parcial de Avaliação do ProJovem 2007, BRASIL (2008, p. 03).

No planejamento e execução do novo Programa observou-se uma série de mudanças dentre as quais identificam-se alguns conceitos reformulados, que precisam ser esclarecidos. Dentre esses, destaca-se o de entrada.

O ProJovem Urbano trabalha com o conceito de *entrada*, associado à fixação de uma data de referência para início do período letivo do Programa, padronizando o ingresso dos alunos, em todo o País<sup>61</sup>. Além do mais, serve como referência maior de planejamento e para estabelecer, nacionalmente, com os parceiros, as metas, mapear as necessidades de recursos humanos e materiais, a realização das inscrições preliminares, a matrícula propriamente dita e o início das aulas (ver BRASIL, Relatório de Gestão: 2008-2010, 2010, p. 52).

No período de 2008-2010, foram realizadas seis entradas nacionais, em função de uma meta definida, da ordem de 504.095 vagas, tendo sido realizadas um total de 491.500 inscrições, ver no Apêndice A, a tabela 4.

As metas e as inscrições realizadas foram distribuídas nos municípios de 22 Estados, sendo que 96 desses municípios atendidos possuíam mais de 200.000 habitantes. Contudo, não foi possível identificar o total de municípios beneficiados<sup>62</sup>. Há que se destacar, em particular, o fato de que 55,1% das inscrições realizadas aconteceram no decorrer de 2009.

Identificadas as metas e o total de inscritos, outra iniciativa relevante para fundamentar as condições de análise da ação do ProJovem Urbano, no propósito de estabelecer as bases de discussão sobre o processo avaliativo e usos, exigiu também o levantamento de informações referentes aos resultados alcançados pelo Programa, no período 2005-2011, conforme a indicação dos objetivos e critérios de análise adotados. Dentre as informações consideradas mais relevantes destacamos, para compor a análise dos resultados: i) identificação do total de matriculados\ano; ii) concluintes\ano; iii) evadidos\ano; iv) volume de recursos aplicados\ano; v) unidades operativas, núcleos implantados\ano; e vi) proficiência média observada dos egressos. Mas não conseguimos obter as informações referentes aos períodos indicados para todos os itens sinalizados.

Qualificadas as questões sobre os objetivos, metas e resultados do ProJovem Urbano, têm-se, por conseguinte, as condições de análise geral do Programa, buscando estabelecer referências visando trabalhar as questões relacionadas aos resultados e usos dos processos avaliativos.

Na discussão sobre a atuação e a problemática vivenciada pelo ProJovem Urbano, outros conceitos e variáveis também devem ser destacados, pois são importantes para estabelecer o referencial de análise mais adequado, principalmente as dimensões do objeto de ação, público-alvo e resultados. Essas informações ajudam a estruturar os parâmetros referenciais, no propósito de quanti-qualificar os resultados do Programa,

---

<sup>61</sup> Essa condição foi estabelecida a partir de 2008, como parte da reestruturação ocorrida.

<sup>62</sup> Na verdade, o número de municípios atendidos é bem superior ao que está indicado. Há um aspecto a ressaltar, que diz respeito ao fato de que, quando o Programa se transformou em ProJovem Urbano, 2008, os governos estaduais passaram a atender diretamente aos municípios com menos de 200.000 habitantes. No caso dos municípios acima desse parâmetro populacional, 96, a cooperação é realizada diretamente entre a Coordenação Nacional e a Prefeitura Municipal.

identificando seus significados e as possibilidades avaliativas. Dentre esses conceitos e variáveis, alguns são de natureza demográfica: idade, sexo etc.; outros de natureza educacional, tais como matrícula, evasão, egressos etc.; há informações de natureza econômico-financeira e até mesmo informações sobre programas assemelhados.

Contudo, no caso do Programa que é nosso objeto de estudo, enfrentamos algumas dificuldades relacionadas ao mapeamento dos principais resultados provocados pela sua ação. Além dos problemas de identificação e de divulgação, parte dessas dificuldades foram ampliadas em função da reestruturação pedagógica realizada em 2008, quando o programa de ensino foi ampliado de doze para dezoito meses. Tal decisão, necessária para melhorar o processo de ensino e a realização de outras atividades com os alunos, terminou por afetar um dos seus resultados, o mais importante quantitativamente, referente aos egressos, (concluintes certificados como tendo completado o ensino fundamental), na medida que passou a requerer, por conceito de entrada, aproximadamente 18 meses para materializar-se.

Tratando-se de um Programa que possui vários objetivos encadeados, ter claro quais foram os resultados do objetivo primeiro constitui-se num pré-requisito para identificar quais foram os outros resultados, principalmente aqueles associados à elevação da escolaridade, aumento da empregabilidade e do acesso ao mundo do trabalho, assim como a inserção na vida comunitária. Esses resultados só são passíveis de quantificação e qualificação, a partir da realização de investigações específicas, tomando como referência os resultados com relação aos egressos e se observando determinado lapso temporal.

Na Apresentação do documento Relatório de Gestão, 2008-2010, BRASIL (2010, p. 5), há uma referência indicando que, desde 2005, “são mais de 200.000 jovens que concluíram os seus estudos no Programa e estão seguindo outros caminhos como perspectiva de uma vida digna”. Trata-se, evidentemente, de uma informação sobre resultados, contudo está indicada de forma ainda muito ampla, sendo necessário especificá-la, de forma mais objetiva, observando a dimensão de tempo, espaço etc. Além do mais, dadas as características do Programa, será necessário esclarecer o significado de alguns conceitos adotados na qualificação das informações, como condição para se obter um entendimento mais adequado desses resultados.

Tal iniciativa é ressaltada, a partir de informações apresentadas no Relatório de Gestão, 2008-2010, BRASIL (2010), quando o analista faz a seguinte observação:

A relação que o jovem estabelece com o Programa é caracteristicamente fluida e pode ser considerada o maior desafio do ProJovem Urbano. Dada a longa duração do Programa, (18 meses), e as características de seu público alvo (18 a 29 anos), a expectativa de adesão e permanência é baixa. Essa relação, no entanto deve ser compreendida em três esferas distintas: o recrutamento, a permanência e a eficácia. (BRASIL, RELATÓRIO DE GESTÃO, 2008-2010, 2010, p. 62)

Trata-se de algumas considerações indicando que a relação dos jovens com o Programa é fluida! [...] sendo “baixa a expectativa de adesão e permanência, o que se complementa com outras sinalizações. Assim sendo, parece-nos oportuno rever alguns dos conceitos adotados, visando estabelecer o devido entendimento, para obter uma adequada compreensão dos resultados do Programa. Quatro desses conceitos já foram

apresentados, em linhas gerais, nas páginas anteriores: metas, inscrições, matriculados e entradas. Contudo, precisamos especificá-los melhor, pois são alguns conceitos importantes para a análise dos resultados do programa e relevantes para discussão da tese.

O conceito de *metas*, nesse caso, não exige maiores considerações, pois se trata de uma indicação de natureza quantitativa, definida pelos decisores, sinalizando resultados que se pretendem alcançar num determinado tempo, em termos do número de jovens egressos, concluintes do ensino fundamental.

*Inscritos e matriculados* – possuem significados diferenciados. O primeiro termo, *inscritos*, refere-se ao conceito que vínhamos utilizando até então, conforme indicado no Relatório de Gestão, 2008-2010, BRASIL (2010), indicando o total de inscritos no Programa, na fase inicial, quando aconteceu o recrutamento. Trata-se de uma etapa que antecede a matrícula. Está associado ao conceito de *entrada*, data de referência de âmbito nacional, utilizada para registrar os resultados do recrutamento. Pode-se identificá-lo agora, de forma mais precisa, como total de *inscritos* ou *ingressantes*, como está definido no documento do ProJovem (ver diagrama 9 já apresentado).

Segundo a estratégia adotada pelo Programa, na atividade do recrutamento, feita inclusive com ampla divulgação nos meios de comunicação, o esforço principal é no sentido de atrair os jovens, para que visualizem essa possibilidade como algo novo, diferente. Após a inscrição preliminar, decorre algum tempo até a realização da matrícula e o início das atividades escolares. Parte dos jovens que se inscreveram originariamente terminam por não concretizar a matrícula, desistindo. A diferença observada entre inscritos originais e os *desistentes* vai indicar o total de *matriculados iniciais*. Definido então o total de matriculados, o esforço agora é no sentido de trabalhar a permanência.

O programa desenvolve-se no decorrer de 18 meses, ocorrendo, naturalmente, uma série de desistências nesse processo, relacionadas com o curso, problemas pessoais, desinteresses, desânimo, dificuldades, fruto de problemas associados à gestão, etc. Esse total de desistentes, após o início das aulas, tendo participado de alguma atividade escolar, irão compor o conceito de *evadidos*.

Identifica-se, assim, tomando como referência o total de matriculados iniciais, duas taxas básicas de desempenho do programa:

- *Taxa de Evasão*, que estabelece o total de evadidos após o início das atividades escolares, a partir do total de matriculados;
- *Taxa de Permanência*, que estabelece o total de alunos que vão até o final das atividades escolares, em relação aos matriculados iniciais.

A diferença observada entre matriculados iniciais e evadidos determina os *matriculados finais*, que serão identificados em duas categorias: i) concluintes, quando se tratar da situação em que se obteve a certificação realizada pelo EFNE, passam a ser considerados *egressos*; e ii) permanentes, aqueles que mantiveram algum tipo de vínculo até o final do Programa, frequência, participação etc., porém não conseguiram a certificação.



Outro conceito importante, a ser considerado em termos do Programa, diz respeito a seus resultados, aos frutos da ação do Programa. Nesse sentido, identifica-se o conceito de *concluinte*, associado como o principal resultado do ProJovem. Há, contudo, um problema a ser considerado em relação ao que se entende como *concluinte*, segundo o conceito adotado pelo Programa.

Imaginávamos, inicialmente, que *concluintes* seriam todos aqueles que, tendo participado do Exame Nacional (EFNE), foram aprovados, independentemente de participar ou não de todas as avaliações formativas, em número de seis, referentes às unidades de ensino e aos dois exames interciclos, não obrigatórios.

No Relatório de Gestão 2008-2010 (BRASIL (2010), divulgado em dezembro de 2010, apresenta-se um novo conceito. Considera-se *concluinte*, na concepção do Programa (BRASIL (2010, p. 63), “aquele que tendo ingressado efetivamente no ProJovem Urbano, realizando quaisquer das atividades iniciais ou processuais, se mantém no Programa e participa do exame final externo (EFNE) ou da última avaliação formativa (UF6)”.

Ou seja, tomando como referência o conceito estabelecido pelo Programa, conforme indicado acima, considera-se também, como *concluintes*, aqueles casos em que os alunos simplesmente concluíram as avaliações formativas, independentemente de terem participando do exame nacional de certificação ou até mesmo aqueles que, tendo participado, tenham sido reprovados. Ou seja, mesmo que o aluno não tenha concluído o ensino fundamental, passa a ser considerado como *concluinte*, contando como resultado do Programa. No mesmo Relatório BRASIL (2010, p. 64), essa questão torna-se ainda mais clara, quando se afirma que:

Após o final do percurso formativo, com os resultados da realização do Exame Final Nacional Externo (EFNE), incluindo sua segunda chamada, e da participação dos alunos na sexta e última avaliação formativa, aqueles que estiveram presentes em pelo menos uma destas duas avaliações podem ser considerados *concluintes*, enquanto os demais são considerados não *concluintes*. (BRASIL, RELATORIO DE GESTÃO, 2008-2010, 2010, p. 64)

Identificam-se, então, como resultados do Programa, dois tipos diferenciados de *concluintes*:

- *Concluintes* com a certificação obtida a partir da aprovação no exame nacional;
- *Concluintes* em decorrência das avaliações realizadas nos exames formativos internos.

Obviamente, que os *concluintes* que não conseguiram obter a certificação de conclusão do ensino fundamental, poderão tentá-la em outra oportunidade<sup>63</sup>.

Colocadas essas questões nesses termos, temos alguns problemas. Se o principal objetivo do Programa sempre foi o de trabalhar no propósito de que os jovens

---

<sup>63</sup> Contudo o Programa também certificou esses jovens, oferecendo-lhes a Certificação de Qualificação Profissional, ver a indicação no Relatório de Gestão, 2008-2010. (BRASIL, 2010, p. 66)

conseguissem concluir o ensino fundamental, como uma das condições, dentre outras, para viabilizar de forma menos precária seu acesso ao mundo do trabalho, como fica então a situação dos jovens que não conseguiram concluir o processo, em termos da certificação do ensino formal? Continuam sem ter o certificado. Olhando agora na perspectiva do Programa, se os jovens não conseguem concluir o ensino fundamental, como se qualificam esses resultados?

Parece-nos que a alternativa encontrada pelos gestores foi no sentido de identificar outra possibilidade de certificação, obtida a partir da permanência dos jovens no Programa até o final do ciclo educativo, qualificada com base nas avaliações formativas.

Nesse sentido, cria-se uma Certificação de Qualificação Profissional que, apesar de não corresponder a um dos objetivos originais, pode ser identificada como uma forma específica de conclusão do programa de ensino e, conseqüentemente, como um dos resultados. Qualificam-se assim, de forma ampliada, os resultados do Programa e minimizam-se os efeitos dos problemas relacionados à não certificação do ensino fundamental. Ou seja, se o objetivo maior não se concretiza, conclusão do ensino fundamental, quais são os significados dos outros resultados?

Imagina-se que foi possível viabilizar uma formação profissional para esses jovens, apenas com as atividades desenvolvidas em torno do projeto de orientação profissional. Para que essa suposição pudesse ser reconhecida e aceita pela comunidade educacional, seria necessário verificar a que condições, os jovens beneficiados apenas com o Certificado de Qualificação Profissional, conseguiram ter acesso no mundo do trabalho. Mas esta é outra discussão.

Feitas essas considerações gerais, o desafio a seguir buscou identificar claramente o que se considera como resultados efetivos do programa, segundo os objetivos que foram apresentados originariamente. Assim sendo, é preciso distinguir, no conceito de concluintes, aqueles que foram certificados pelo exame nacional, daqueles que receberam a chamada certificação profissional. Trata-se assim de uma condição necessária para que se possa ter claro em que circunstâncias os resultados do Programa se concretizaram, como requisito para se delinear os elementos do processo de avaliação de forma mais adequada.

Por outro lado, independentemente dos dois resultados identificados que estão associados ao ciclo da atividade escolar, o desenvolvimento de habilidades, a questão da avaliação da aprendizagem e o processo de certificação, há mais três objetivos gerais do Programa que pressupõem sua materialização em termos de resultados, identificados com base em:

- possibilidades de inserção no mundo do trabalho e aumento da empregabilidade;
- participação e inserção no ambiente da vida comunitária;
- elevação do grau de escolaridade.

São três objetivos que não são muitos fáceis de quanti-qualificar, até porque não se materializam de forma imediata. Diferentemente dos resultados associados ao desempenho da aprendizagem, registrados diretamente pelas unidades do Subsistema de Monitoramento do Programa, no caso desses outros objetivos, há a necessidade de realização de processos investigatórios específicos, para se poder identificar quais foram

os resultados alcançados. É preciso dispor de condições para acompanhar e registrar as transformações que ocorreram com os egressos.

No Programa, esses procedimentos de pesquisa foram realizados com base em abordagens qualitativas, realização de grupos focais, tomando como referência os resultados relativos ao conceito de egressos.

Além dessas considerações gerais sobre os resultados, articula-se a essa discussão toda uma série de questões, que estão diretamente relacionadas e que, de uma forma ou outra, interferiram nos resultados do Programa.

Dentre essas questões, destacam-se aquelas associadas ao problema da evasão, fatores determinantes e de como afetaram o Programa, a questão da parceria com Estados e municípios e de como influenciaram nos resultados, a concepção do projeto pedagógico integrado e sua operacionalização, dentre outros aspectos. No esforço para descobrir como os resultados de processos avaliativos do Programa foram concretizados, seus usos e evidências, estruturamos algumas questões de pesquisa norteadoras da condução desse processo. No capítulo a seguir, apresentamos os elementos do método e da metodologia, indicando assim como foi realizada esta investigação.

## 5. DELINEAMENTO METODOLÓGICO

Apresentada a ideia do objeto, firmado com base nos três capítulos antecedentes, passemos então ao delineamento do método e da metodologia proposta para o trabalho de investigação.

Este capítulo compõe-se de duas subseções. Na primeira, apresentamos os elementos de caracterização da problemática e as questões da pesquisa. Na segunda, trabalhamos os elementos de operacionalização da investigação.

Importa ressaltar que o delineamento metodológico ora apresentado, que viabilizou a realização da investigação, foi bastante modificado em relação ao que foi proposto no início do processo de investigação<sup>64</sup>. Destacamos como principal elemento determinante da mudança, a impossibilidade de realizar as entrevistas junto a gestores e decisores vinculados ao Programa, objeto da investigação, com base nas quais seriam levantadas as informações sobre a realização e resultados dos processos avaliativos, usos e suas implicações em termos do Programa<sup>65</sup>.

Diante da impossibilidade de podermos entrevistar os dirigentes do programa, considerando que já tínhamos delineado os principais elementos de análise do objeto de estudo, tomamos a decisão de dar continuidade à investigação, promovendo algumas modificações na estruturação do trabalho. Uma dessas alterações deu-se no sentido de repensar as fontes de informação. Visualizamos, como uma das possibilidades, trabalhar com fontes secundárias, explorando a documentação existente sobre o Programa, quer seja elaborada diretamente ou produzida por terceiros. Perde-se substancialmente em termos de qualidade e atualidade das fontes, inclusive em função das possibilidades de análise e discussão, mas se ganha a medida que não foi necessário alterar a natureza do objeto de estudo.

Assim sendo, a investigação foi conduzida com base na análise da documentação sobre o Programa, incluindo, nesse conjunto, títulos publicados pela Coordenação Nacional do ProJovem Urbano e por terceiros.

Em paralelo a essa mudança no delineamento dos elementos metodológicos, observou-se outra modificação, também significativa, na estruturação do trabalho, porém relacionada aos fundamentos do objeto, fruto do amadurecimento e dos questionamentos levantados pelo autor. Quando da apresentação do projeto de qualificação, o objeto de estudo tinha como principal propósito, investigar “Usos dos resultados de processos avaliativos do Programa na tomada de decisão”.

Durante a condução do processo investigatório, na discussão sobre os elementos de análise e de fundamentação do objeto, particularmente quando estivemos trabalhando com a questão de usos dos resultados de processos avaliativos, surgiu uma série de novos elementos, que nos ajudaram a questionar os fundamentos da relação usos e

---

<sup>64</sup> Tomamos como parâmetro de referência o que foi proposto no documento apresentado durante o processo de qualificação, em junho de 2010.

<sup>65</sup> Tal impossibilidade, constatada em meados de julho passado, foi fruto de uma ação do Governo Federal, que tomou a decisão de substituir a Coordenação Nacional do Programa, em junho/2011, provocando uma série de dificuldades em termos de acesso aos informantes.

tomada de decisão, principalmente no que respeita às consequências dessa visão, centrada na questão do uso restrito e exclusivo dos resultados do processo avaliativo.

Diante das questões levantadas em relação ao uso restrito dos resultados da avaliação e suas implicações para o campo da disciplina, coloca-se a discussão quanto à necessidade de difusão dos resultados de processos avaliativos, como condição para viabilizar usos múltiplos, buscando o aperfeiçoamento de políticas públicas.

Essa discussão ganha uma dimensão maior, quando cotejada ao objeto de estudo, a medida que os resultados apresentados pelo Programa indicam evidências de uso restrito e de comprometimento do processo avaliativo.

As inquietações, fruto das reflexões e discussões conduzidas, levaram-nos a repensar a ideia do objeto de estudo, contrapondo ao conceito do uso instrumental da avaliação a ideia de usos múltiplos, transformando-o o estudo, por conseguinte em: “*Possibilidades de uso dos resultados de processos avaliativos no aperfeiçoamento do ProJovem Urbano*”.

Considerando então as mudanças propostas em relação à discussão sobre uso e à adoção da análise documental, novos conceitos foram então trabalhados, com o propósito de viabilizar o novo foco. Um desses conceitos foi o de *evidências* dos resultados e uso de processos avaliativos, como meio para rediscutir o novo objeto problematizado.

Feitos esses esclarecimentos, na subseção a seguir, identificamos os principais conceitos utilizados para evidenciar a problemática da investigação, ao mesmo tempo em que se detalham as condições de como foi feita essa reformulação, identificando seus principais elementos.

## 5.1.ELEMENTOS DE CARACTERIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA E QUESTÕES DA PESQUISA

Nesta subseção, tomando como referências os principais conceitos e elementos de análise discutidos na estruturação do objeto, trabalha-se no delineamento da problemática do processo investigatório, como condição para identificar as principais questões de pesquisa. Qualificada a problemática e as questões da investigação, parte-se então para identificar os elementos do método e da metodologia de pesquisa.

O principal significado proporcionado pela estruturação do objeto é no sentido de possibilitar ao autor as condições para poder explicitar conscientemente o seu conjunto de certezas e dúvidas, ao mesmo tempo em que reúne e sistematiza os elementos necessários à problematização do objeto delimitado.

Há dois movimentos a serem feitos, no sentido de problematizar o objeto e evidenciar as questões de pesquisa:

- inicialmente destacar quais são os elementos do objeto que foram utilizados, identificando como foram trabalhados no propósito de problematizá-lo;
- objeto problematizado, o desafio se coloca no sentido de identificar quais são as questões de pesquisa e como se articulam em termos da operacionalização do processo investigatório.

Tem-se, assim, como ponto de partida, num primeiro momento, como fruto das preferências e interesses do autor, a identificação dos principais elementos do objeto, destacados como categorias de análise utilizadas no trabalho de delimitação e especificação desse objeto, inclusive os conceitos referenciais.

No momento seguinte, o objeto delimitado torna possível evidenciar as principais questões de pesquisa, apresentando-se assim o objeto problematizado.

### 5.1.1. Articulando os elementos do objeto em torno da problemática

Ter delimitado o objeto ainda não dá a segurança necessária quanto às possibilidades de avançar na construção do processo investigatório. É possível lembrar-se da imagem de certezas e dúvidas relacionadas ao objeto construído, como um importante momento do processo de pesquisa, contudo, é preciso romper esses limites e avançar no delineamento da investigação. Tal possibilidade só se concretiza, a medida que somos capazes de evidenciar a problemática da investigação e explicitar as questões de pesquisa.

A ideia da problemática evidencia-se com base nas reflexões do autor sobre determinados aspectos do objeto de estudo, identificando as questões e elementos mais relevantes, algo que desperta curiosidade e interesse, impondo uma maior atenção, passando a orientar preferências em busca da caracterização de uma situação-problema. A problemática, de certa forma, articula todas essas questões e dúvidas, envolve conceitos, focando as preferências do pesquisador com relação ao objeto.

Segundo LAVILLE e DIONNE (1999):

A problemática é o conjunto dos fatores que fazem com que o pesquisador conscientize-se de um determinado problema, veja-o de um modo ou de outro, imaginando tal ou tal eventual solução. O problema e sua solução em vista não passam da ponta de um iceberg, ao passo que a problemática é a importante parte escondida. Uma operação essencial do pesquisador consiste em desvendá-la. Esta operação de desvendamento consiste, mais precisamente, em jogar o mais possível de luz sobre as origens do problema e as interrogações iniciais que concernem a ela, sobre sua natureza e sobre as vantagens que se teria em resolvê-lo, sobre o que se pode prever como solução e sobre o modo de aí chegar. Na saída, portanto, acha-se uma problemática sentida, imprecisa e vaga; na chegada, uma problemática consciente e objetivada, uma problemática racional. (LAVILLE e DIONNE, 1999, p. 98)

Assim sendo, nos termos indicados por Laville e Dionne (1999, p. 98), entende-se a problemática “como o quadro no qual se situa a percepção de um problema”. Esse quadro, construído a partir do delineamento do objeto, contém, assim, os principais elementos teórico-conceituais e as questões de pesquisa que possibilitarão explicitar em que condições o processo de investigação foi realizado.

Um aspecto importante a ser considerado no trabalho de evidenciamento do problema de pesquisa diz respeito à necessidade do pesquisador, a medida que avança no quadro referencial teórico, identificar em que condições emergem os elementos da problemática

e, ao qualificar essas relações, possa evidenciar as questões da pesquisa, caminhando no sentido de explicitar a situação problema.

Continuando com Laville e Dionne (1999, p. 98), “a primeira preocupação do pesquisador é então passar dessa percepção intuitiva do problema a ser resolvido – e de sua eventual solução – para o seu domínio metódico, racional”. Em síntese, objetivar a problemática, explicitando o problema da pesquisa.

Feitas essas considerações gerais, nosso primeiro passo foi no sentido de identificar os elementos da problemática, tomando por base o delineamento do objeto de estudo. Em seguida, trabalhamos na identificação das principais questões da pesquisa, destacando a formulação do problema, objetivos, geral e específicos, a proposição hipotética e os outros elementos de operacionalização.

Iniciamos, então, com o desenho do objeto de estudo. Os três capítulos antecedentes foram desenvolvidos no propósito de estabelecer e caracterizar os fundamentos do objeto da investigação.

O capítulo 2 trata de apresentar, especificamente, nosso entendimento do campo da avaliação de políticas públicas, a partir da discussão e caracterização de duas disciplinas independentes. Destacamos, como aspectos principais que possibilitaram firmar as bases do nosso entendimento sobre a disciplina avaliação de políticas públicas:

- o papel assumido pela avaliação como componente inseparável do processo da política pública, qualificando-o permanentemente;
- a clareza na percepção com relação ao campo da avaliação de políticas públicas e sua operacionalização fundamentada com base nos elementos teóricos da avaliação;
- a importância em distinguir que avaliação não é pesquisa, apesar das relevantes contribuições oferecidas pela componente investigatória;
- a ideia de que resultados de processos avaliativos são informações produzidas a partir da adoção de procedimentos típicos da metodologia avaliativa e que podem ser utilizados no trabalho de aperfeiçoamento de políticas públicas;
- nesse sentido, não se confundem as informações resultantes da ação pública e/ou decorrentes de processos investigatórios com as informações produzidas por processos avaliativos. São informações qualitativamente distintas, que atuam como insumos, alimentando a realização de processos avaliativos;
- a avaliação constitui uma importante componente da qualificação de políticas públicas.

Podemos, então, em síntese, reafirmar o reconhecimento de uma disciplina que utiliza os procedimentos da metodologia avaliativa, na estruturação do seu processo de ação, tendo como resultados, ao final, informações de qualidade que possibilitam, não só aperfeiçoar a política pública, como também prestar contas à sociedade e ajudar na compreensão da realidade político-social.

O terceiro capítulo discutiu a questão de usos dos resultados de processos avaliativos e de como essas informações contribuem no trabalho de aperfeiçoamento das políticas públicas. Identificamos, como aspecto relevante nessa discussão, as relações existentes entre resultados da política e resultados da avaliação, particularmente no que respeita à caracterização das evidências. Destacamos, inicialmente, o significado teórico da

categoria usos na estruturação da disciplina avaliativa. Um aspecto importante considerado nessa discussão foi a identificação das múltiplas funções da avaliação e que seus resultados podem ser utilizados em diferentes situações, por diferentes interessados no aperfeiçoamento das políticas. Os resultados dessa discussão foram decisivos no sentido de reestruturar o objeto de estudo e sua problemática.

Além dos aspectos relacionados à discussão da questão de usos dos resultados, ficou claro o quanto é importante, para o campo da avaliação de políticas públicas, a identificação de evidências dos resultados das políticas, do processo avaliativo, dos usos e suas consequências. A medida que as evidências não estejam claramente identificadas, surgem dúvidas e questionamentos.

O capítulo 4, desenvolvido com o propósito de trabalhar as informações referentes ao Programa ProJovem/ProJovem Urbano, caracterizando-o, assim, enquanto campo empírico do objeto de estudo. Nesse sentido, além dos conceitos identificados, discutiu-se a questão dos resultados do Programa e suas relações em termos dos processos avaliativos. Estabelecidos esses parâmetros, buscou-se averiguar evidências que indicassem como os resultados da avaliação foram utilizados no trabalho de aperfeiçoamento da política.

Firmadas as bases de estruturação do objeto da pesquisa, em termos da identificação dos principais conceitos trabalhados, relações estabelecidas, questionamentos sinalizados e discussões levantadas, temos, a partir desses resultados, condições de identificar como foi problematizado o objeto, identificando as principais questões da pesquisa.

O primeiro aspecto considerado diz respeito às relações estabelecidas entre avaliação e políticas públicas, notadamente o fato de que a avaliação constitui uma peça inseparável e indissociável do processo de política pública. Assim sendo, parte-se do princípio que a utilização da metodologia avaliativa tem sempre alguma contribuição a oferecer, no que respeita à condução e ao aperfeiçoamento da política pública. Contudo, a utilização dos resultados de processos avaliativos não acontece de forma automática e direta. As relações entre avaliadores e interessados nos resultados da avaliação são cercadas de dúvidas, questionamentos e incertezas.

Dentre essas limitações, em torno das relações entre avaliação e políticas públicas, destacamos cinco aspectos em particular:

- apesar da importância com que se visualiza o papel da avaliação no processo da política pública, nem sempre esse papel se concretiza e, quando acontece, às vezes, os resultados da avaliação nem sempre são utilizados;
- o processo avaliativo distingue-se das outras atividades, dentre outros aspectos, em função dos objetivos e da metodologia adotada. Apesar dessa diferenciação, observa-se, em determinadas situações, que se confundem resultados de pesquisa, auditoria, monitoramento, dentre outras atividades, como se fossem resultados de avaliação;
- apesar da importância da categoria usos para a disciplina, observa-se um limitado envolvimento por parte dos avaliadores;
- trabalhar os resultados de processos avaliativos, de forma exclusiva, visando atender de forma restrita a determinados interessados, tem sérias implicações para o campo da disciplina;



- resultados de processos avaliativos precisam ser difundidos, como condição para que se ampliem as possibilidades de aperfeiçoamento da política pública.

No primeiro caso, observa-se a existência de uma série de limitações, que podem estar associadas aos gestores e decisores de políticas públicas e até mesmo aos avaliadores, a medida que os resultados apresentam problemas de natureza técnico-metodológica, não atendem às expectativas, foram apresentados num momento inoportuno, ou há outros interesses orientando os decisores e gestores, inclusive com relação à não utilização. Observa-se, inclusive, a possibilidade de que, apesar da presença identificada da avaliação na estruturação da política pública, ela pode inclusive não ter sido realizada. Há também situações em que resultados da ação pública e de processos investigatórios são confundidos com resultados de processos avaliativos.

Predomina, hoje, no campo da avaliação de políticas públicas, a visão instrumental, firmada no propósito de que os resultados de processos avaliativos devem ser utilizados para viabilizar a tomada de decisão, por parte de gestores e decisores da política. Tal entendimento implica na identificação prévia dos interessados, estabelecendo assim o uso restrito e exclusivo dos resultados e, conseqüentemente, não se difunde o trabalho da avaliação. Justifica-se a não divulgação dos resultados da avaliação, primeiro em função das características da disciplina, usos para a tomada de decisão, segundo, por que, assim fazendo, não se expõem gestores e decisores a críticas e questionamentos, fragilizando a gestão da política pública. Esse tipo de visão, ao sustentar que a principal função da avaliação é viabilizar processos decisórios, cria, por outro lado, dificuldades para a disciplina, a medida que, os resultados não são divulgados, não se consegue identificar quais foram suas contribuições.

Conceituada como uso instrumental da avaliação, tal concepção desempenhou um papel-chave no fortalecimento da disciplina, nos anos de 1960, nos EUA, sendo inclusive ressaltada a importância do uso restrito e exclusivo, como uma das principais características diferenciadoras da avaliação, distinguindo-a de outras atividades, principalmente da pesquisa científica, em que se divulga tudo ou quase tudo, amplamente.

Firmada com base no pressuposto de que a exclusividade dos interessados constitui-se na garantia de uso, tem-se que os decisores dispõem de outras fontes de informação, além de que o ambiente decisório é cercado de conflitos e de pressões diferenciadas, não tendo como imaginar a possibilidade de que se tornem reféns das informações avaliativas.

Além das questões já consideradas, o uso restrito das informações avaliativas tem uma série de outras conseqüências. Uma delas implica ignorar a existência de outros interessados nos resultados do processo avaliativo, quer de forma potencial ou efetiva, não reconhecendo assim a existência de outras funções na atividade avaliativa, principalmente a informativa, a prestação de contas, e até mesmo enquanto conhecimento voltado para melhorar a compreensão sobre um determinado objeto.

Por outro lado, a decisão quanto ao uso restrito dos resultados da avaliação, implica também na impossibilidade de se disponibilizar *evidências* sobre a realização dos processos avaliativos, resultados, usos e suas conseqüências, contribuindo assim para

dificultar a visualização das contribuições da disciplina, em termos técnico-científicos e políticos.

Percebe-se, assim, que, apesar da presença integrada da avaliação ao processo da política pública, sua realização e a utilização dos resultados dependem única e exclusivamente dos interesses manifestados por decisores e gestores. Diante dos efeitos do uso restrito, é que se visualiza a importância da difusão dos resultados da avaliação, como condição para viabilizar outras possibilidades de uso, e, conseqüentemente, garantir alternativas diversas de aperfeiçoamento da política pública.

Diante desse quadro, o avaliador se debate questionando até que ponto suas responsabilidades devem ser cobradas, a medida que a decisão sobre usos ultrapassa os limites do processo avaliativo. Esse, contudo, não é o entendimento de todos. Aqueles que visualizam a discussão sobre usos e conseqüências no campo da avaliação ressaltam a importância dos avaliadores identificarem quais foram os usos viabilizados e as conseqüências da utilização dos resultados da avaliação.

Firmadas essas considerações, é que se ressalta a importância da difusão dos resultados de processos avaliativos, estimulando possibilidades múltiplas de usos, no sentido de ampliar as alternativas de aperfeiçoamento da política pública.

Dessa forma, entende-se que, a medida que diferentes interessados tenham acesso às informações sobre os resultados do processo avaliativo da política pública, estes possam contribuir no trabalho de aperfeiçoamento das políticas, utilizando as informações para tomar decisões com relação a políticas, ao discutir sobre políticas alternativas, criticá-las, cobrar das instâncias financiadoras e gestoras melhores resultados, aprofundar o conhecimento sobre o contexto e realidade das políticas e, assim, sucessivamente.

Propõe-se, então, a estratégia da avaliação multiuso, como meio para ampliar as possibilidades de aperfeiçoamento da política pública, e, conseqüentemente, tornar mais evidente as contribuições da atividade avaliativa para o processo da política pública.

Foi a partir da estruturação da análise nesses termos, centrada na discussão sobre usos restritos e múltiplos dos resultados de processos avaliativos e suas implicações no aperfeiçoamento das políticas, que avançamos na discussão de uma política pública em particular, o ProJovem Urbano.

Implementado em meados de 2005, enquanto política pública de juventude, o Programa atua por meio de três distintas dimensões, em que se destacam objetivos relacionados à questão da educação, viabilizando a conclusão do ensino fundamental, à melhorias das condições de empregabilidade e à inserção do jovem na vida comunitária.

Tratando-se de uma política nacional, implantada num País de extrema complexidade e diversidade, sua operacionalização exigiu um esforço sobrehumano, em termos de gestão e de recursos. Destacam-se, em particular, os sistemas de acompanhamento e produção de informações que foram montados no propósito de viabilizar, em condições mais adequadas, a gestão da política e seu monitoramento.

Após dois anos de atuação, em 2008, o Programa sofreu uma série de reformulações nas estratégias e metodologia de trabalho, ampliou o público-alvo e a área de atuação, consolidando-se em todo espaço nacional.

Tendo experimentado um crescimento expressivo nos últimos anos, em termos de núcleos/unidades implantadas, professores contratados, recursos aplicados, alunos certificados, materiais produzidos, rede nacional estruturada, dentre outros aspectos, o Programa também enfrentou uma série de problemas, de dimensões expressivas, tais como a questão da evasão escolar, fenômeno típico e significativo em relação ao público-alvo, dificuldades na implantação e acompanhamento das unidades e sua operacionalização, problemas na parceria com Estados e municípios para descentralizar a gestão, reação dos dirigentes e agentes vinculados ao sistema educacional público, dentre outras questões.

Trata-se de um conjunto de problemas e dificuldades que exigiu quase sempre um esforço de forma permanente, por parte dos dirigentes, no sentido de manter a operacionalização do Programa em condições adequadas. Esse esforço exigiu, ainda, uma estrutura de gestão descentralizada, competente e de qualidade, em termos de recursos e pessoas.

Para enfrentar esses desafios, o Programa implementou um sistema de produção e processamento de informações, de base diversificada, numa escala ampliada, em que se destacam a realização de atividades de pesquisa, monitoramento, auditoria, avaliação, dentre outras metodologias de trabalho.

Acredita-se que a produção dessas informações, nos seus diferentes propósitos, foi de importância crucial para viabilizar o gerenciamento e a operacionalização do Programa.

Diante desse cenário, temos, então, uma série de questões colocadas na estruturação do trabalho de investigação, no sentido de observar como os resultados da avaliação do ProJovem Urbano foram utilizados e quais foram as consequências desses usos.

Trabalhando as informações do Programa, nesses últimos anos, tendo como principal fonte de análise documentos técnicos que foram elaborados e divulgados, buscamos identificar as *evidências* referentes aos resultados do Programa, à realização das avaliações propostas, aos resultados obtidos e respectivos usos.

Para explorarmos os resultados da avaliação e sua utilização, adotamos um conceito de *questões críticas* como referência para identificarmos a necessidade de informações, discutirmos as possibilidades de uso e suas consequências, no que respeita ao aperfeiçoamento da política pública.

Dentre as questões críticas, destacam-se: i) a complexidade do Programa em decorrência da multiplicidade de objetivos e sua operacionalização; ii) o problema da evasão; iii) a identificação dos resultados do Programa; iv) a divulgação dos resultados e as contribuições do Programa; v) a imagem do Programa, junto ao sistema de ensino tradicional e a sociedade em geral; vi) a questão da descentralização e as parcerias com governos estaduais e municipais; vii) as decisões estratégicas em relação ao Programa em 2008; e viii) a logística de implantação das unidades de ensino e a operacionalização, dentre outros aspectos.

Cada uma dessas questões exigiu informações, que supomos terem sido produzidas com base em diferentes metodologias, utilizando fontes diversas, no propósito de serem utilizadas no equacionamento das questões críticas.

O esforço investigativo dessa pesquisa foi desencadeado no sentido de identificar, com base na análise da documentação sobre o Programa, evidências quanto à realização das avaliações e usos dos resultados na discussão dessas questões.

Apresentados os elementos da problemática, segue-se o delineamento da metodologia, com a identificação das questões da pesquisa necessárias à discussão e à operacionalização da investigação.

### 5.1.2. Evidenciando as questões da pesquisa

Delimitada a ideia do objeto de pesquisa e sua problemática, destacamos os principais elementos e referências caracterizadoras do objeto, identificando, assim, os limites estabelecidos. Os resultados dessa iniciativa podem ser visualizados, num primeiro esboço, a partir do título do objeto. Nesse sentido, acredita-se que a formulação do título com maior grau de especificidade, ajuda de forma mais direta a perceber as principais relações estabelecidas, em termos do objeto, facilitando dessa forma o trabalho de evidenciar as principais questões da pesquisa.

O título da investigação foi assim definido: “Possibilidades de uso dos resultados de processos avaliativos no aperfeiçoamento de políticas públicas. O caso do ProJovem/ProJovem Urbano”.

Para efeitos operacionais, esse título pode ser desagregado em quatro elementos básicos, assim identificados:

- Possibilidades de uso;
- Resultados de processos avaliativos;
- Aperfeiçoamento de políticas públicas;
- ProJovem/ProJovem Urbano.

Os quatro elementos gerais identificados, viabilizando múltiplas relações e seus limites, vão nortear a estruturação das questões de pesquisa, estabelecendo, assim, as bases de condução do processo investigatório.

Quando tratamos das “*possibilidades de uso*”, estamos considerando diferentes possibilidades de utilização dos resultados de processos avaliativos, na suposição de que existem diferentes interessados nos resultados da avaliação. A referência com relação a essas possibilidades e interessados estão definidas a partir das funções da avaliação, o que pressupõe uma série diversificada de usos possíveis, a difusão dos resultados da avaliação, a existência de diferentes interessados, viabilizando assim as condições em direção à discussão de usos múltiplos.

*Resultados de processo avaliativos* significa produção de informações realizada com base nos procedimentos da metodologia avaliativa, que é diferente da produção de informações a partir da metodologia de pesquisa. Há uma tendência bastante acentuada

em identificar, como resultados de avaliação, informações produzidas por meio de processos de pesquisa que não tenham sofrido nenhum tratamento valorativo, com base no uso de critérios. Essa mesma intenção deve ser utilizada para distinguir resultados da avaliação dos resultados de política pública, de monitoramento, auditoria, análise, dentre outras possibilidades. Essa distinção é relevante, não só porque, às vezes, confundem resultados da política e resultados de pesquisa, como se fossem resultados de avaliação, mas também porque os resultados da avaliação só se concretizam a partir da utilização de procedimentos metodológicos valorativos, utilizando como fontes originais: i) informações oriundas da ação pública, resultados da política; ii) informações produzidas utilizando-se os procedimentos da pesquisa científica; e iii) informações oriundas de fontes secundárias.

*Aperfeiçoamento de políticas públicas* reconhece que os resultados de processos avaliativos, em suas diferentes possibilidades de uso, podem contribuir para aperfeiçoar as políticas públicas, por meio de críticas, através de comparações com outras políticas, obtendo uma melhor compreensão sobre o contexto de uma política, tomando decisões sobre ela, informando melhor sobre os seus resultados etc. Há, como consequência dos usos múltiplos, infinitas possibilidades de se contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

*ProJovem/ProJovem Urbano* diz respeito ao Programa implantado no ano 2005, denominado ProJovem, transformado, em 2008, no ProJovem Urbano

Feitas essas considerações gerais sobre os elementos da investigação, o próximo passo caminha no sentido de trabalhar as questões da pesquisa.

Dentre as questões a serem trabalhadas, parece-nos oportuno estabelecer breve diferenciação entre os elementos referentes aos objetivos e o problema da pesquisa. Inegavelmente, são questões que nascem a partir do evidenciamento da problemática, distinguindo-se, contudo, em função dos papéis a serem desempenhados na estruturação do processo investigatório. Essa diferenciação está ressaltada em VERGARA (2000).

Segundo Vergara, (2000), enquanto os objetivos, geral e específicos, são resultados a alcançar, dizem respeito aonde se quer chegar, o que se pretende fazer, o que se busca, identificando-se, assim, com as questões associadas a resultados e à operacionalização da pesquisa, o problema, na qualidade da questão maior da investigação, diz respeito a uma questão a investigar, a desvendar, a solucionar.

Tem-se, então, uma relação estabelecida entre questão a investigar e resultados a alcançar. Dessa forma, percebe-se, com mais clareza, quais são os resultados a alcançar, a medida que se tenha uma definição mais precisa de qual a questão a investigar.

Identificada a questão maior do processo de pesquisa, tem-se, então, condições de estabelecer quais são os resultados pretendidos, os resultados a alcançar no processo de pesquisa. Define-se assim a dinâmica do processo investigativo em que resultados alcançados, sinaliza indicando questão investigada

Contudo, dado o sentido mais geral das formulações, em termos do problema e do objetivo geral, apesar da sutil distinção existente, entre a ideia do resultado a alcançar e a questão a investigar, ainda, assim, se apresentam como expressões muito parecidas.

Tal diferenciação torna-se mais clara quando, a partir do objetivo geral, resultado geral a alcançar, o pesquisador deriva os objetivos específicos, que se constituem em um conjunto de questões, procedimentos e operações, que deverão ser trabalhadas, discutidas, questionadas, para que se alcancem os resultados da pesquisa. São questões que possuem uma característica de natureza mais operacional, ajudando o investigador a conduzir o processo investigativo, a alcançar seus objetivos, a realizar as atividades que precisam ser executadas, o que demanda ser efetivamente realizado. Tomando por base os objetivos específicos, torna-se mais evidente identificar o que foi feito pelo pesquisador para alcançar seus resultados, quais foram os procedimentos adotados, como equacionou o problema de pesquisa.

A partir dos objetivos específicos, formulam-se as questões operativas, indagações mais específicas, com maior grau de detalhamento operacional, derivadas de elementos integrados aos objetivos. O próximo passo caminha no sentido de identificar como foram trabalhadas essas questões, indicando os conceitos utilizados, como foram associados e discutidos, como foram exploradas as informações disponíveis, como foram obtidas, quais as possibilidades discursivas e fontes utilizadas, buscando, assim, encontrar as respostas e fundamentá-las com base no quadro referencial. O detalhamento desses procedimentos são apresentados na subseção a seguir.

Feitos esses esclarecimentos, o primeiro elemento de operacionalização da investigação foi identificado como *objetivo geral*, indicando os propósitos maiores a serem perseguidos no processo investigatório.

*“Caracterizar e analisar os resultados de processos avaliativos realizados no âmbito do Programa ProJovem Urbano, identificando como foram utilizados no aperfeiçoamento do Programa”.*

Observando de forma desagregada, temos como destaques os seguintes componentes:

- *Caracterizar e analisar os resultados de processos avaliativos realizados no âmbito do Programa;*
- *Identificar como foram utilizados no aperfeiçoamento do Programa.*

Trata-se de uma formulação direta, firmada, inicialmente, com base na suposição da existência de uma proposta de avaliação, voltada para avaliar os méritos do Programa.

Dada essa referência, supõe-se que:

- os processos avaliativos foram realizados e há evidências quanto à existência desses resultados;
- observam-se também evidências com relação a usos.

O segundo elemento de operacionalização apresentado foi o *problema*, com a seguinte estruturação:

*“Como os resultados de processos avaliativos do Programa ProJovem Urbano foram utilizados no propósito de aperfeiçoar o Programa?”*

Trata-se de uma proposição interrogativa, formulada no sentido de explicitar (Rúdio, 1986, p. 75) “de forma clara, compreensível e operacional, qual a dificuldade, com a qual nos deparamos e que pretendemos resolver, limitando o seu campo e apresentando suas características”.

Tem-se, assim, de forma direta, a principal questão da pesquisa, no sentido de indagar como os resultados de processos avaliativos foram utilizados no trabalho de aperfeiçoamento da política.

Nos termos de estruturação de uma política pública, a avaliação aparece de forma destacada como um dos elementos do processo. Supõe-se, assim, que a avaliação tem um papel a cumprir em relação à política, papel este que, em geral, é destacado no propósito de aperfeiçoá-la. Há outros objetivos que podem ser visualizados em termos das funções da avaliação em relação à política, mas o aperfeiçoamento da política é o mais destacado.

Observa-se, assim, que o problema da pesquisa sinaliza uma questão a investigar: como os decisores utilizaram os resultados e como agiram com relação aos usos, diferentemente do que foi proposto na formulação do objetivo geral, que indica a intenção do que fazer.

Dadas essas considerações, em que se admite que os processos avaliativos foram realizados, pois existem informações sinalizando sobre os méritos do Programa, a questão central é saber como estas foram utilizadas no trabalho de aperfeiçoamento da política.

Para operacionalizar a discussão desses elementos, trabalhou-se na desagregação do objetivo geral, buscando explicitar os objetivos específicos com os quais se pretende operacionalizar a investigação, indicando as questões da pesquisa. Têm-se, então, a partir desses elementos, as condições para indicar como o trabalho de investigação foi realizado.

Destacam-se, então, como objetivos específicos, as proposições a seguir:

- identificar e caracterizar os **resultados** de processos avaliativos do ProJovem Urbano;
- caracterizar e analisar como foram **utilizados os resultados** de processos avaliativos do ProJovem Urbano, no aperfeiçoamento do Programa.

Busca-se, então:

- caracterizar os processos avaliativos realizados;
- identificar os resultados;
- analisá-los, identificando como foram utilizados no aperfeiçoamento do Programa.

Ressalta-se a necessidade de identificar as evidências referentes à realização dos processos avaliativos, aos seus resultados e de como contribuíram no aperfeiçoamento do ProJovem Urbano, ou seja, como foram utilizados.

Na operacionalização do trabalho, notadamente no que diz respeito à discussão quanto ao uso dos resultados da avaliação, foi proposto um conceito referencial, o de questão crítica, para nos ajudar nessa empreitada.

Políticas e programas evidenciam-se através de processos planejados e articulados em etapas e fases. No decorrer de cada etapa/fase, surgem problemas e dificuldades, que precisam ser enfrentados pelos gestores. Esses problemas, identificados e qualificados como questões críticas, precisam ser enfrentados, com base em ações, que são alimentadas através de informações produzidas por diferentes fontes. Considera-se como questão crítica, porque, a medida que não seja solucionado, o problema vai se intensificando e tende a provocar transtornos ao programa, afetando inclusive seus resultados.

As informações utilizadas para enfrentar as questões foram produzidas a partir de diferentes atividades, vinculadas à política/programa, quer sejam fruto do monitoramento de resultados da política; de pesquisas; de análises, da avaliação, etc., e/ou obtidas em outras fontes. As condições decisórias para enfrentar as questões críticas vão depender da qualidade e disponibilidade de informações, sendo importantes no propósito de estabelecer condições de gestão mais adequadas.

Dada a importância com se visualiza a produção de informações relacionadas ao processo da política pública, em que se destaca a avaliação, imagina-se que a sua disponibilidade e usos tenham um papel fundamental no aperfeiçoamento da política.

Nesse sentido, no capítulo 4, referente ao ProJovem Urbano, identificamos algumas questões críticas enfrentadas pelo Programa. Imaginamos que parte das informações produzidas através de processos avaliativos podem ter sido utilizadas para enfrentar essas questões. Destacamos, em particular, algumas questões:

- o problema da evasão escolar, fenômeno que afeta de forma crítica a condução do Programa;
- dificuldades de implementação do programa nos municípios;
- as decisões tomadas, viabilizando a transformação do ProJovem original no ProJovem Urbano;
- as pressões exercidas por parte das lideranças e integrantes do sistema educacional contra a implantação, operacionalização e financiamento do Programa, principalmente nos municípios;
- a escala adotada em termos das necessidades de recursos humanos e materiais pedagógicos, equipamentos e as dificuldades enfrentadas em sua viabilização;
- a estrutura de gestão descentralizada, articulando os diferentes sistemas e sua operacionalização.

Questões críticas equacionadas, dentre outras consequências, implicam o aperfeiçoamento de processos da política pública.

Tomando por base as duas questões propostas, sinalizamos, como principais procedimentos a serem adotados na realização do trabalho, os seguintes passos:

- analisar da documentação do Programa;



- localizar a existência de evidências identificadas como resultados de processos avaliativos realizados, qualificando suas características e origens;
- localizar as indicações de uso dos resultados da avaliação, identificando em que, como e quando foram utilizados.
- observar, eventualmente, se é possível identificar quais foram as consequências do uso dos resultados da avaliação.

Indicados os objetivos, avançamos no sentido de formular alguns *pressupostos ou suposições hipotéticas*<sup>66</sup> como requisitos orientadores de condução do trabalho de investigação e das análises a serem realizadas.

Trabalhamos com quatro pressupostos:

- os processos avaliativos propostos para a avaliação do Programa foram todos realizados;
- na documentação do Programa, há *evidências* da realização de processos avaliativos, resultados da avaliação e referências sobre usos dos resultados dos processos avaliativos;
- há informações que possibilitam identificar os usos dos resultados da avaliação no aperfeiçoamento do Programa;
- os resultados do Programa foram amplamente divulgados, como também os resultados das avaliações realizadas.

Tais formulações foram importantes para orientar as análises realizadas, tendo como objeto a documentação técnica referente ao Programa.

## 5.2.ELEMENTOS DE OPERACIONALIZAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO

Tomando por base as questões de pesquisa formuladas, trabalhamos, agora, no sentido de explicitar as questões de operacionalização do trabalho, ao mesmo tempo que se indica como foi realizada a investigação, apresentando os quadros de análise e de operacionalização, conceitos referenciais adotados, fontes de informações utilizadas e como foram trabalhadas, destacando-se assim os procedimentos metodológicos observados.

Inicialmente, trabalhamos no propósito de operacionalizar os objetivos específicos, desdobrando-os em questões operativas. Em seguida, descrevemos as características do trabalho de investigação. Por fim levantamos algumas considerações sobre a metodologia adotada.

---

<sup>66</sup>Adota-se o conceito de pressuposto para ajudar na operacionalização da investigação, segundo o entendimento de Minayo, em “O desafio do conhecimento” (2004, p. 95): “na abordagem qualitativa, as hipóteses perdem a sua dinâmica formal comprobatória para servir de caminho e de baliza no confronto com a realidade empírica. Costuma-se até a usar o termo pressupostos para falar de alguns parâmetros básicos, que permitem encaminhar a investigação empírica qualitativa, substituindo-se assim o termo hipótese com conotações muito formais da abordagem quantitativa”.

### 5.2.1. Transformando objetivos em questões operacionais

Após ajustes, os objetivos específicos ficaram assim formulados:

- identificar e caracterizar os **resultados** de processos avaliativos do ProJovem Urbano;
- caracterizar e analisar como foram **utilizados os resultados** de processos avaliativos do ProJovem Urbano no **aperfeiçoamento** do Programa.

Tomando como referência cada objetivo específico, realizamos algumas operações no propósito de torná-los mais operativos, viabilizando, assim, as condições de análise e discussão, montando os quadros de análise.

Dentre as operações realizadas, destacam-se: i) a especificação das questões operativas; ii) a indicação dos conceitos referenciais de análise; iii) a identificação das fontes de informações utilizadas para discutir as questões; e iv) análise, discussão e apresentação dos resultados.

- Trabalhando o 1º Objetivo Específico

“Identificar e caracterizar os **resultados** de processos avaliativos do ProJovem Urbano”

Quais são os principais aspectos a serem trabalhados relacionados a esse objetivo específico?

Tomando por base a matriz avaliativa adotada pelo ProJovem Urbano, identificamos as linhas de trabalho sinalizadas, para a avaliação da Política: i) Avaliação da Implementação, e ii) Avaliação da Efetividade, em termos dos resultados do Programa. Essa distinção torna-se oportuna a medida que há outro sistema de avaliação, voltado para certificar os alunos e estruturado para viabilizar a “avaliação de aprendizagem”. Apesar das conexões existentes entre os dois sistemas avaliativos, que se autoalimentam, nosso propósito principal está voltado para trabalhar outro segmento, o Subsistema Avaliação de Programa, cujo principal objetivo está em realizar “as ações necessárias à avaliação da implementação e efetividade do ProJovem” (ver documento do Projeto, BRASIL (2005, p. 36).

Indicadas as linhas de trabalho, passamos às relações entre a concepção e a operacionalização da política, tendo em vista associar o ciclo da política e a realização dos processos avaliativos, conforme as características da política. Identificadas as supostas condições, com base nesse objetivo específico, temos as seguintes questões operacionais:

- Quais as avaliações realizadas, em termos do Programa, identificando quando, como, onde?
- Quais os resultados obtidos a partir de processos avaliativos realizados no Programa ProJovem Urbano?
- Quais as principais características desses resultados?
- Quais as possibilidades de uso identificadas para esses resultados?

No Apêndice B, apresentamos os quadros operacionais que identificam as questões de pesquisa, fontes e procedimentos adotados.

Foram identificados quatro aspectos referenciais interligados, que fundamentam os principais conceitos utilizados na análise:

- relações entre a política pública e a avaliação, distinguindo-se os resultados observados conforme os fundamentos metodológicos;
  - caracterização e análise da matriz avaliativa, identificando-se as linhas de trabalho adotadas;
  - relações entre resultados da avaliação e usos;
  - avaliações realizadas (onde, quando, como etc.), identificando as evidências;
  - identificação e caracterização dos resultados dos processos avaliativos, categorizando-os;
  - análise dos principais resultados dos processos avaliativos identificados, sinalizando sobre as possibilidades de uso.
- Trabalhando o IIº Objetivo Específico

“Caracterizar e analisar como foram **utilizados** os resultados de processos avaliativos do ProJovem Urbano no **aperfeiçoamento** do Programa”.

Quais são os principais aspectos a serem trabalhados, relacionados com esse objetivo específico?

Identificadas, nos documentos de trabalho, informações referentes aos processos avaliativos do ProJovem Urbano, analisa-se como essas informações estão posicionadas e se identifica como foram utilizados por gestores e decisores, verificando-se a existência de indicações de uso voltadas para promover o aperfeiçoamento do Programa.

Aspecto importante a ser considerado na análise, diz respeito à identificação das informações associadas à discussão de alguma questão crítica.

Considerando as intenções desse objetivo específico, trabalhou-se na formulação das seguintes questões operacionais:

- Quais foram os resultados de processos avaliativos identificados, relacionados com a avaliação do Programa?
- Quais foram as questões consideradas críticas na gestão do Programa, destacadas na análise dos documentos?
- Como os resultados de processos avaliativos do ProJovem Urbano foram utilizados no trabalho de aperfeiçoamento do Programa?
- Quais são as evidências identificadas de utilização dos resultados de processos avaliativos no enfrentamento das questões críticas do Programa?

No Apêndice B, apresentamos os quadros identificando as questões de pesquisa, fontes e procedimentos adotados.

Visualizamos como elementos relacionais na discussão desse segundo objetivo:

- os principais resultados de processos avaliativos identificados;
- as evidências encontradas referentes a esses resultados;
- os principais problemas relacionados ao Programa, considerados de natureza crítica, que poderiam exigir o uso de informações de natureza avaliativa;
- a existência de relações envolvendo as questões críticas e os resultados de processos avaliativos;
- as evidências referentes a esses resultados.

Identificadas e formuladas as questões operacionais formuladas e a forma como foram trabalhadas, na subseção a seguir indicamos os principais procedimentos adotados em termos da estruturação do trabalho de investigação.

### **5.2.2. Identificando os elementos do trabalho de investigação**

Os principais elementos a destacar em termos da operacionalização do trabalho de investigação foram apresentados conforme o ordenamento a seguir indicado:

- a caracterização da natureza e circunstâncias da pesquisa;
- as fontes de informações utilizadas;
- como foi realizada, ordenamento lógico;
- os procedimentos de trabalho adotados.

Trata-se de uma investigação realizada com a utilização de fontes secundárias de informação, fundamentada na análise de documentos e textos técnicos produzidos pelo Programa e também em artigos e trabalhos acadêmicos realizados tendo como objeto o Programa.

No Apêndice C, identificamos esse acervo, classificando-o de acordo com a origem da documentação.

Sabemos das limitações enfrentadas na realização de uma investigação centrada em fontes secundárias, mas esta foi a alternativa vislumbrada para enfrentarmos uma situação, surgida no decorrer do processo de investigação, que impossibilitou a realização da pesquisa conforme o planejamento original.

Quando concluímos a qualificação do projeto de investigação, tínhamos indicado, como estratégia de trabalho, a realização de entrevistas semiestruturadas junto aos decisores do Programa, no propósito de discutir como os resultados da avaliação foram utilizados. Mudanças ocorridas na direção do Programa, em 2011, impossibilitaram a manutenção da estratégia anteriormente definida, restando as fontes secundárias como alternativa para viabilizar a concretização do trabalho de investigação, mantendo-se, em linhas gerais, os objetivos e outras aspectos da pesquisa.

Assim, no que respeita às fontes utilizadas, trabalhamos no levantamento/identificação, seleção e análise dos principais documentos relacionados à formulação e estruturação do Programa e seu modelo avaliativo, produzidos sob a responsabilidade das unidades do ProJovem Urbano, vinculadas ao Governo Federal, ou pelas coordenações regionais

relacionadas aos subsistemas de gestão, principalmente a de Monitoramento e Avaliação.

Além desses documentos originais, há também relatórios de atividades, projetos, diagnósticos, relatórios de acompanhamento, estudos técnicos, artigos etc., documentos importantes para caracterizar as origens, a evolução, a situação atual, os problemas, as dificuldades e os principais resultados alcançados.

O conjunto dos documentos trabalhados foi dividido em dois subconjuntos:

- documentos do Programa, elaborados pela Coordenação Nacional e outras instâncias diretivas do Programa;
- documentos sobre o Programa, que congregam o conjunto de trabalhos elaborados por profissionais sem vínculos diretos com a Coordenação Nacional<sup>67</sup>.

No que se refere à indicação das fontes utilizadas, o Apêndice C lista os principais títulos trabalhados, classificando-os de acordo com a indicação proposta.

Trata-se de uma investigação de natureza descritiva (RÚDIO (1986), em que se buscou trabalhar e analisar um determinado conjunto de fenômenos, associados aos usos dos resultados de processos avaliativos, levantando-se uma série de considerações sobre esses eventos, descrevendo-os, explicando-os e interpretando-os, à luz do quadro referencial teórico apresentado.

Como foi conduzida a investigação e trabalhadas as questões operacionais da pesquisa?

Inicialmente, destacamos as questões do objeto, em termos da estruturação do referencial e da identificação dos principais conceitos da pesquisa, firmados com base em três conjuntos:

- avaliação e políticas públicas e avaliação de políticas públicas;
- resultados de avaliação e usos;
- ProJovem Urbano: concepção, evolução/resultados e elementos da avaliação.

Avançando na exploração das referências bibliográficas relacionadas à temática que compõe o objeto de pesquisa, em termos de livros, artigos, relatórios de pesquisa etc., disponíveis na internet e em outras estruturas de informação, amadurecemos a ideia do objeto, atualizamos as questões de pesquisa e preparamos os capítulos referenciais.

Paralelamente ao trabalho de construção do referencial, avançamos na explicitação da problemática e no delineamento do processo de investigação, destacando as questões da pesquisa: problema, objetivos e formulação da proposição hipotética.

Definidos os elementos de operacionalização, identificados no Apêndice B, foram elaborados os quadros operacionais da pesquisa, relacionando objetivos específicos, questões da pesquisa e previsão quanto ao uso das fontes de informação.

---

<sup>67</sup> Inclui-se nessa categoria, inclusive alguns trabalhos, de natureza acadêmica, elaborados por profissionais que atuaram no Programa.

A partir dessa estruturação, avançamos na exploração das fontes de informação sobre o Programa, focando a condução dos trabalhos em três aspectos principais:

- a identificação e a caracterização dos resultados de processos avaliativos;
- a análise das condições e possibilidades em que esses resultados poderiam ser utilizados, inclusive trabalhando o conceito de questões críticas;
- a identificação das evidências de uso dos resultados da avaliação, especificamente em termos do aperfeiçoamento da política.

Para trabalhar os aspectos listados acima, tomamos um conceito referencial relevante, que é o de *evidências*. A medida que a investigação está focada na exploração de fontes secundárias, torna-se necessário identificar a existência dos elementos, resultados e usos, que alimentam a discussão do objeto. Outro elemento referencial relevante diz respeito ao conceito de *questões críticas*, formulação proposta para nos ajudar na identificação das possibilidades de uso dos resultados da avaliação.

Apesar das limitações enfrentadas, a medida que tivemos que refazer o percurso metodológico planejado, obrigando-nos a usar como principal elemento de trabalho as fontes secundárias, os resultados parecem-nos bastante interessantes, principalmente pelos significados destacados com relação à problemática da política pública e da avaliação, em termos da falta de informações e das dificuldades de se trabalhar nesse campo.

Trata-se de um espaço de trabalho que apresenta grandes oportunidades a serem exploradas. Mesmo com base na exploração de fontes documentais, conseguimos levantar algumas questões relevantes e produzir alguns resultados desafiadores nesse campo de ação, respondendo assim às principais indagações levantadas.

Esse é o esboço geral da metodologia, com a indicação dos principais elementos teóricos considerados e os aspectos técnicos que foram adotados na realização do trabalho. No capítulo a seguir, discutimos os resultados da análise e as considerações críticas referentes ao objeto.

## **6. O PROJÓVEM URBANO E A QUESTÃO DE USOS DOS RESULTADOS DE PROCESSOS AVALIATIVOS. LEVANTANDO ALGUMAS QUESTÕES**

“Por mais bela que seja a estratégia, de vez em quando devemos examinar os resultados”. Winston Churchill<sup>68</sup>.

Este capítulo apresenta os resultados das discussões conduzidas, tomando por base as questões da pesquisa; identifica os principais elementos utilizados nesse processo e conclui defendendo algumas ideias. Esses resultados, frutos dos esforços voltados para operacionalizar as discussões relacionadas à condução do trabalho de investigação, destacam, como ponto de partida, duas proposições como elementos-chave na orientação desse processo.

A primeira proposição questiona como os resultados das avaliações realizadas, no propósito de identificar os méritos do Programa, foram utilizados no trabalho de aperfeiçoamento do ProJovem Urbano. Nos diferentes documentos referentes ao programa consultados (ver a listagem no Apêndice C), identificam-se indicações da proposta de avaliação e alguns resultados.

Como segunda proposição, destaca-se o objetivo geral, buscando:

*Caracterizar e analisar os resultados de processos avaliativos realizados no âmbito do Programa ProJovem Urbano, identificando como foram utilizados no aperfeiçoamento do Programa.*

São duas proposições bastante assemelhadas, em termos de conteúdo, propondo ações diferenciadas, destacando-se, em comum, a necessidade de explicar como os resultados de processos avaliativos foram utilizados para aperfeiçoar a Política.

O objetivo geral foi desdobrado em duas proposições mais específicas, que são trabalhadas nas subseções a seguir.

A estruturação dessas proposições foi possível, a partir do trabalho desenvolvido nos capítulos antecedentes, com indicadores da fundamentação do objeto e do método.

Quando da formulação dessas questões, partimos do pressuposto de que os processos avaliativos sinalizados foram realizados e que os resultados obtidos foram utilizados para trabalhar no melhoramento da política.

Tomando por base os elementos e conceitos adotados, fomos buscar respostas às questões levantadas, utilizando, como principal meio de trabalho, as fontes de informações existentes sobre o Programa, no propósito de identificar evidências indicadoras referentes aos elementos questionados. Fundamenta-se assim a condução desse trabalho por meio da análise documental.

Inicialmente, observou-se todo um esforço dirigido para identificar e caracterizar as principais informações produzidas pelo Programa e de como essas informações foram utilizadas para alimentar e produzir os resultados avaliativos, caracterizando, assim, como os processos foram constituídos, e, num segundo momento, discutir como foram usadas as informações avaliativas.

---

<sup>68</sup> Obtido em BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (2007, p.179).

Para articular esses elementos, firmamos o conceito de matriz avaliativa, por meio da qual identificamos, como “entradas”, as informações produzidas pelas diferentes atividades – pesquisas, resultados da política, monitoramento, auditorias, análises, etc. –, sendo processadas com base nas metodologias avaliativas adotadas e transformadas em informações avaliativas, por meio das saídas, resultados do processo avaliativo.

Ressaltamos, em diferentes partes do trabalho, a necessidade de buscar as evidências relacionadas a cada uma das situações acima identificadas, e, mais do que evidências a importância em demonstrar como estão inter-relacionadas. Trata-se, antes de mais nada, de informações produzidas que vão sendo processadas e utilizadas nas diferentes etapas do processo. Supõe-se, assim, que dada a existência dessas evidências, os registros da forma como foram produzidas e também como foram utilizadas estarão disponíveis nos diferentes documentos elaborados pelo Programa.

Deve-se, contudo, atentar para o fato de que essas evidências, decorrentes de processos avaliativos, não podem ser confundidas com informações produzidas por outros procedimentos metodológicos, tais como informações referentes aos resultados da ação pública, de pesquisas realizadas, de análises referentes à condução da política e seus resultados, de auditoria e de outros processos afins. Resultados de processos avaliativos são frutos da metodologia avaliativa e pressupõem a adoção de determinados procedimentos para serem produzidos.

Feitas essas considerações preliminares, pode-se apresentar, como resultado desse esforço investigativo, decorrente das análises realizadas, baseadas na documentação referente ao Programa, a proposição que sintetiza a principal conclusão desse trabalho:

“As evidências identificadas na documentação técnica analisada são insuficientes para se afirmar que os processos avaliativos propostos, referentes ao ProJovem Urbano, foram realizados integralmente, e, em assim sendo, não se pode declarar que contribuíram no aperfeiçoamento do Programa”.

Pontua-se dessa forma, como principal aspecto a destacar, em termos dos resultados, quanto à insuficiência das evidências identificadas, quer associadas aos processos avaliativos porventura realizados, seus resultados, mas também no que respeita à utilização no aperfeiçoamento do Programa.

Com base nessa proposição, há cinco aspectos a serem salientados:

- primeiro, o fato de que as avaliações propostas pelo Programa praticamente não foram realizadas. Essa afirmação fundamenta-se na documentação analisada;
- há, contudo, algumas evidências identificadas, sugerindo que parte das avaliações formativas, quando da implementação do Programa, foram realizadas até 2007. Nos anos seguintes, não há indicações da continuidade desse trabalho;
- não conseguimos identificar as razões por que as avaliações não foram realizadas, apesar do Programa ter, como uma de suas principais características, a produção regular e intensiva de informações voltadas para alimentar diferentes sistemas de gestão implementados;
- inicialmente, acreditou-se que a inexistência das evidências poderia ser creditada à visão instrumental da avaliação, fundada no uso restrito e exclusivo dos resultados.



Num segundo momento, porém, percebeu-se que as informações necessárias à alimentação dos processos avaliativos não foram produzidas, o que inviabilizou a realização da avaliação de efetividade. Observou-se, também, que as informações identificadas com o principal objetivo do Programa contemplavam resultados de outros objetivos, configurando assim certa precariedade nas informações;

- por fim, nos documentos analisados, observa-se uma série de referências a resultados avaliativos, apesar de não se identificarem evidências de que essas informações foram produzidas com base na metodologia avaliativa. São informações oriundas de processos de pesquisa, monitoramento, auditoria, dentre outros procedimentos, diferentes daqueles adotados na atividade avaliativa.

Salientadas essas considerações gerais, o capítulo discutirá os resultados obtidos, destacando, com mais ênfase, a análise dos seguintes pontos:

- principais resultados do Programa e de processos avaliativos, considerando-os enquanto evidências. Discute-se, ainda, o problema da transformação dos resultados da ação política e das pesquisas realizadas em resultados da avaliação;
- analisam-se as possibilidades de uso dos resultados, trabalhando-os em relação às questões críticas;
- discutem-se as implicações dos resultados obtidos, em termos avaliativos, ressaltando como a precariedade desses resultados fragilizou a política pública. Levanta-se, então, a tese em defesa de usos múltiplos dos resultados de processos avaliativos, como um meio de promoção efetiva das políticas públicas.

Feitas essas considerações gerais sobre o capítulo, os objetivos e o conteúdo, nas subseções a seguir, discutiremos, de forma mais detalhada, as implicações da questão de usos e suas consequências para o programa.

#### 6.1.RESULTADOS DO PROGRAMA E DA AVALIAÇÃO. ANALISANDO AS EVIDÊNCIAS

Nessa subseção, avança-se na discussão dos significados do conceito de resultados, distinguindo resultados da ação política, das pesquisas realizadas, e resultados de processos avaliativos, considerando-os enquanto evidências do processo de produção de informações voltadas para atender às necessidades do Programa. Caracterizam-se, assim, os principais resultados existentes e se destacam as evidências desses resultados. A partir dessas considerações, trabalham-se as questões operacionais da pesquisa.

Discute-se ainda o problema da transformação dos resultados da ação política e das pesquisas realizadas em resultados da avaliação, concretizando a ideia da matriz avaliativa.

Já ressaltamos as qualidades da política pública, enquanto processo ativo de produção de informações. Produz informações, diretamente, durante todo o desenrolar das diferentes etapas do processo (no início, na concepção, durante a implementação), coroando a materialização da ação pública pela produção dos resultados da política, alguns explícitos, outros nem tanto.

Além da produção direta, em diferentes momentos do exercício da política pública, gestores e decisores recorrem a distintos profissionais, buscando apoio no propósito de

produzir informações para ajudá-los no trabalho de gestão, de planejamento, aperfeiçoamento, para qualificar os resultados etc.

Partes das informações produzidas podem ser utilizadas, outras são descartadas, porque não atenderam às necessidades, chegaram num momento inapropriado etc. Independentemente da situação experimentada, toda e qualquer informação produzida, para ser reconhecida e qualificada, precisa se tornar evidente em termos documentais, além do que é necessário identificar em que condições foi produzida, quem produziu, como, quando, porque, para que etc.

Nas próximas seções trabalhamos no sentido de identificar as principais informações produzidas direta e indiretamente pelo Programa, qualificando seus significados, a partir de suas evidências. Como ponto de partida dessas questões, trabalhamos com os resultados do Programa, no que respeita a objetivos, metas, gestão da política e suas consequências.

Importa ressaltar, dado que se trata de um estudo realizado com base em fontes secundárias, que todas as considerações e análises aqui apresentadas estão baseadas nas fontes de informações utilizadas devidamente referenciadas.

#### **6.1.1. Resultados do Programa: discutindo as evidências**

Inicialmente, para tratar dos resultados do Programa, é preciso identificá-los, caracterizando quais foram considerados. No capítulo 4, seção 4.3., trabalhamos os principais conceitos utilizados para qualificar as ações do programa, inclusive analisando as metas, discutindo os objetivos, dentre outros aspectos.

No caso das questões a serem discutidas, associando-as aos resultados do Programa, parece-nos oportuno fazer algumas considerações sobre os objetivos e alguns conceitos-chave, relacionados ao processo ProJovem Urbano.

O Programa destaca, em particular, três grandes objetivos gerais (ver Projeto do Programa ProJovem, 2005, p. 12), com as principais finalidades:

- prover a elevação da escolaridade e viabilizar a conclusão do ensino fundamental por parte dos alunos matriculados, a partir de uma metodologia diferenciada de ensino, em que se destaca o trabalho fundado num conhecimento de natureza mais contemporânea, utilizando recursos de informática como base da operacionalização do ensino e aprendizagem;
- criar as condições para que os alunos tenham a oportunidade de desenvolver habilidades potenciais, relacionadas com uma pré-qualificação profissional, possibilitando assim o desenvolvimento de qualidades que possam inseri-los no mundo do trabalho, de forma mais competitiva;
- despertar a consciência para a vida em comunidade, estimulando-os a descobrir os problemas de sua comunidade e o interesse em termos do desenvolvimento de ações práticas, de forma coletiva.

A partir dessas considerações, identificamos alguns conceitos, para efeito de registro e análise dos resultados mais gerais: i) egressos, correspondendo ao total de concluintes

do programa educativo; e ii) evadidos, a parcela dos que abandonaram o Programa, identificados a partir do conjunto de matriculados.

Há um outro conceito importante, que é o *de entradas*, estabelecendo as condições de operacionalização do programa de ensino, o ciclo. Associado preliminarmente à fixação de uma data de referência para início do período letivo do Programa, padronizando o ingresso dos alunos em todo o País, serviu também como referência maior de planejamento e para estabelecer, nacionalmente, com os parceiros, a indicação de metas, mapear as necessidades de recursos humanos e materiais, realizar as inscrições preliminares, matrícula, propriamente dita, e o início das aulas (ver Brasil, Relatório de Gestão: 2008-2010, 2010, p. 52). Além disso, sinalizou para os eventos conclusivos e a identificação dos resultados, em termos de egressos, evadidos etc.

Trata-se de um conceito extremamente importante para a gestão do Programa e também para o processo de produção de informações, a medida que padronizava os períodos a serem considerados.

Na primeira etapa do Programa, até 2007, não foi possível ordenar as entradas, dado que as adesões municipais ocorreram em períodos diferenciados e o início das atividades acontecia em função de circunstâncias locais. Na segunda etapa, esse processo foi regularizado e as entradas foram padronizadas, em todo País.

Observa-se, com base nas considerações acima, que, para se trabalharem os resultados, levando em conta os objetivos e metas, só foi definido um indicador – egressos –, que diz respeito ao objetivo maior do Programa, associado à questão da conclusão do ensino fundamental.

Os outros objetivos relacionados à empregabilidade e à inserção comunitária não possuem metas, nem indicadores preestabelecidos. Como são objetivos multicondicionados, ou seja, dependem da materialização de outros objetivos, só há possibilidade de existirem a medida que se materialize a população de egressos.

Importa destacar, inclusive, que a identificação e a quantificação dos outros indicadores de resultados, empregabilidade e inserção comunitária, por exemplo, só seriam possíveis caso fosse montado um sistema de acompanhamento para monitorar periodicamente as transformações ocorridas com esses jovens. Pressupõe-se, nesse caso, a realização de estudos longitudinais. Pode-se realizar esse monitoramento, de forma amostral, ou por meio de abordagens qualitativas. O problema é que, até prova em contrário, tudo indica que esses estudos não foram realizados.

Há, inclusive, outros objetivos implícitos sinalizados pelo Programa, em termos da continuidade da escolaridade, uso da informática na vida profissional dentre outros, mas que também não possuem metas prédefinidas.

Feitas essas considerações preliminares, há um elemento a ser considerado, que diz respeito à necessidade de distinguir a questão dos resultados entre os dois períodos de existência do Programa: i) ProJovem inicial, 2005-2008; e ii) ProJovem Urbano, 2008-2011.

Essa diferenciação é importante, em função de uma série de aspectos que alteram a forma de atuação do Programa, dentre os quais se destacam:

- as mudanças ocorridas na pedagogia do Programa, inclusive a ampliação de seu período de duração, passando de 12 para 18 meses;
- o estabelecimento de uma compreensão mais adequada do público-alvo do Programa, em termos de valores e comportamentos;
- a ampliação do público-alvo do Programa, passando do segmento etário de 18-24 anos, para 18-29 anos de idade;
- a ampliação do espaço de atuação, a partir do estabelecimento dos termos de cooperação com os Estados e municípios, possibilitando a interiorização do Programa, que passa a atuar em outros municípios, independentemente de seu porte;
- a ampliação substancial na escala de operações, recursos alocados e compromissos a serem assumidos;
- a aprendizagem decorrente da experiência acumulada, em termos de gestão e implementação do Programa, nos três primeiros anos;
- o acesso às informações produzidas referentes a esse período, inclusive os resultados, permitindo ajustar a gestão em termos de eficácia, eficiência, qualidade e acessibilidade.

Importa destacar que os aspectos listados são considerados momentos críticos e decisivos para o Programa. Refletem uma série de mudanças ocorridas e que implicaram em várias transformações, em termos de gestão, alocação de recursos, redefinição de estratégias, operacionalização etc. Tem-se, nesse cenário, a possibilidade de identificar várias questões críticas, que exigiram decisões, e se supõe que o Programa buscou informações para responder a essas questões. Acredita-se que parte dessas decisões devem ter sido alimentadas pelas informações produzidas pelo Programa, por meio das diferentes atividades realizadas.

Durante o período de atuação do Programa, no formato original, 2005 a 2007, segundo informações disponíveis no Relatório Parcial de Avaliação do ProJovem (2008, p. 43 e 59), identificou-se que 229.980 jovens se inscreveram no Programa (posição em novembro/2007)<sup>69</sup>.

Nas tabelas localizadas no Apêndice, percebem-se os períodos em termos de meses/anos em que ocorreram esses registros. Anualmente, o Programa começa em 2005, com 34.573 matriculados, correspondendo a 15,0% do total, alcança o pico do período em 2006, com 104.845 matriculados, equivalente a 45,6% do total e, em 2007, matricula 90.562 jovens, correspondendo a 39,4%.

Nessa primeira etapa do Programa, foram implantados, em todo País, 2.976 núcleos ao todo, sendo 11,0% em 2005, 44,8% em 2006 e 44,2% em 2007.

No relatório definitivo, referente a esse período inicial (Relatório Final de Avaliação do ProJovem, 2005-2008, publicado em 2010), observa-se um ajuste nos dados; os números referentes ao total de “matriculados<sup>70</sup>”, inscritos iniciais, alcançam a casa de

---

<sup>69</sup> Até outubro de 2007, há 225.361 jovens matriculados (ver Tabela 59, do Relatório Parcial, (2007).

<sup>70</sup> Apesar de usar o conceito de matriculados, trata-se na verdade de uma inscrição preliminar. A matrícula só se concretiza posteriormente, com a entrega da documentação e a identificação do local/núcleo em que o aluno será alocado. Tem-se, nesse intervalo, um dos problemas críticos do

241.235 jovens, em 28 entradas identificadas (ver relatório, 2010, p. 42), até novembro de 2008. Ainda com base no Relatório Final, 2005-2008 (2010, p. 50), a matrícula inicial concretizou um total de 146.451 jovens, correspondendo a 60,7% dos inscritos iniciais.

Considerando que o Programa, nessa primeira etapa, durava doze meses, é de se supor que, a partir de agosto de 2006, os primeiros resultados, em termos de egressos, começassem a fluir. Essa situação pode ser melhor acompanhada, observando-se como evoluiu a implantação dos Núcleos de atividades do Programa, no período 2005-2007 (ver a tabela 2).

Tomando como base as informações disponibilizadas no Relatório Parcial (2008), do conjunto de núcleos implantados, no período de 2005-2007, 37,4% do total, aproximadamente 1.112 núcleos tinham concluído suas atividades em setembro de 2007, originando algo em torno de 48.400 concluintes; jovens que realizaram o exame nacional, obtendo a certificação do ensino fundamental e/ou pelo menos conseguiram concluir até a quarta avaliação formativa, segundo (Relatório Parcial, 2008, p. 43). Observa-se, assim, que o conceito de concluinte que foi adotado é um conceito mais amplo incluindo até mesmo aqueles que não foram aprovados no Exame Nacional, mas que realizaram pelo menos a quarta avaliação formativa, o que possibilita a certificação profissional preliminar. Tanto em uma como na outra situação, ambos são considerados concluintes na concepção do ProJovem. Voltaremos ao conceito de concluinte logo a seguir

Essas informações ajudam a estruturar um indicador de desempenho do Programa, relacionando total de concluintes e núcleos concluídos, no período de 2005-2007, sinalizando para um valor médio de 44 jovens concluintes por núcleo encerrado. Como cada Núcleo, em geral, é integrado por cinco turmas, aproximadamente entre 150 a 200 alunos matriculados, vamos alcançar um grau de aproveitamento com relação ao conjunto de matriculados por núcleo da ordem de 25,0%. No apêndice, seguem as tabelas com informações sobre o número de matriculados, núcleos criados, concluintes etc., referentes ao período 2005-2007.

Tomando como referência as informações disponibilizadas nos dois relatórios, Parcial, 2005-2007 (2008) e o Final, 2005-2008 (2010), com base nos conceitos adotados pelo Programa em relação ao total de jovens participantes no período, 2005-2008, obtêm-se os seguintes indicadores de desempenho:

- total de inscritos preliminarmente no Programa, 2005-2008 – 241.235 jovens, em 28 entradas;
- em torno de 146.451 jovens, correspondendo a 60,7% dos inscritos iniciais, matricularam-se efetivamente, apresentando a documentação e sendo alocados num determinado núcleo;
- no Relatório Parcial (2008), tomando como base o conjunto de núcleos implantados no período de 2005-2007, que tinham concluído as atividades até setembro de 2007, 37,4% do total, aproximadamente 1.112 núcleos, há indicações de que algo em

---

Programa, a medida que uma parcela expressiva dos inscritos não concretiza a matrícula, pois não consegue apresentar a documentação; dentre outros aspectos, são considerados desistentes, correspondendo a pouco mais de 40,0% do total.

torno de 48.400 jovens foram considerados concluintes, nos termos da conceituação adotada<sup>71</sup>;

- relacionando total de concluintes a matriculados, segundo o Relatório Parcial (2008), a taxa corresponde a aproximadamente 21,0% do número de jovens;
- ainda com base no Relatório Parcial (2008), identifica-se que, do total de matriculados, aproximadamente 38,4% foram considerados desistentes; algo em torno de 13,5% dos matriculados, vinculados a núcleos já encerrados, não conseguirão concluir o Programa, apesar de terem realizado algumas avaliações formativas; agregando-se as taxas de desistentes e não concluintes, chega-se a 51,9% do total de matriculados.

Feitas essas considerações gerais sobre os resultados da primeira fase do Programa, cobrindo o período 2005-2008, observa-se certa dificuldade para se obter uma ideia mais precisa dos resultados efetivos do Programa, tomando por base os Relatórios (2008) e (2010), a que tivemos acesso.

Há problemas com relação aos conceitos adotados, em função da diversidade e, conseqüentemente, da dispersão provocada. Tome-se, como exemplo, o conceito de concluinte, que inclui a possibilidade do aluno não ter sido certificado com a conclusão do ensino fundamental, situação que termina por confundir os dados apresentados.

Ressalta-se, ainda, que os dois relatórios citados são identificados como relatórios de avaliação do Programa. Pode-se afirmar, com total tranquilidade que, no máximo, poderiam ser identificados como relatórios de resultados, se assim pudéssemos considerar o acervo de informações apresentadas. Assim sendo, as evidências com relação aos resultados, na primeira etapa do Programa, não são conclusivas.

A partir de 2008, ocorreu uma série de transformações e o ProJovem renasceu como ProJovem Urbano. No período de 2008-2010 (ver Brasil, Relatório de Gestão. 2008-2010, 2010, p. 52), foram realizados seis recrutamentos nacionais, *entradas*, a partir de setembro de 2008, tendo ocorrido um total de 491.500 inscrições no Programa (ver tabela 4, no Apêndice).

Dadas as modificações ocorridas na concepção do Programa, uma das mais importantes diz respeito ao aumento na jornada do programa de ensino, estendido para 18 meses. Tal iniciativa alterou, de imediato, o ciclo de operacionalização do Programa, fazendo com que os primeiros resultados a serem obtidos, nessa nova fase, em termos de egressos, só fossem materializados a partir de 2010. São os resultados que estão disponíveis no Relatório de Gestão, 2008-2010, referentes à 1ª entrada, em setembro de 2008, e à 2ª entrada, realizada em abril de 2009<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> No Relatório Final (2010), cobrindo 2005-2008, esses números são diferentes. Nesse relatório (2010, p. 50), indica-se 106.504 como o total de jovens que concluíram o Programa, recebendo algum tipo de certificação, total que corresponde a 44,1% do número de inscritos iniciais e 72,7% do total de matriculados.

<sup>72</sup> Há uma outra dificuldade, relacionada à identificação dos resultados do Programa, que foram produzidos a partir de setembro de 2007 e até início de 2010, oriundos dos núcleos criados até 2007. Segundo informações disponíveis nos relatórios do Programa (ver Relatório Parcial, 2008), em setembro de 2007, foi identificada a existência de 661 núcleos em andamento e de 1.203, em fase inicial.

Na tabela 4 do Apêndice, tomando por base os parâmetros indicados pelo Programa, referentes às taxas de desistência e permanência e ao coeficiente de certificação, chegamos aos resultados do ProJovem Urbano, relacionados às duas primeiras entradas.

- na 1ª entrada, realizada em setembro de 2008, houve 50.736 matriculados, com uma taxa de permanência da ordem de 53,0%; 26.890 jovens foram até final e, desse total, 24.739 foram certificados, de acordo com os conceitos adotados pelo Programa;
- no caso dos resultados da 2ª entrada, realizada em abril de 2009, 134.810 foram matriculados – a taxa de permanência subiu para 58,0% –, possibilitando que 78.190 alunos conseguissem ir até o encerramento das atividades. Desse conjunto, 91,0% foram certificados, correspondendo a 71.153 jovens;
- dadas essas informações, tem-se que 95.892 jovens foram certificados pelo ProJovem Urbano até dezembro/2010. Não sabemos informar, contudo, quantos, desse conjunto, conseguiram concluir o ensino fundamental, obtendo a certificação com base no Exame Nacional;
- conforme os resultados apresentados, as taxas de evasão, segundo o conceito adotado pelo Programa, foram respectivamente de 47,0%, na 1ª entrada, e de 42,0%, no caso da 2ª entrada.

Apresentados esses resultados diretos, relacionados aos objetivos do Programa, além dos indicadores que foram construídos, é de se questionar quais são seus significados, o que representam do ponto de vista da problemática enfrentada pelo Programa; como conseguiram alterar essa realidade e em que medida o Programa tem alcançado seus objetivos. São questões formuladas que precisam encontrar respostas mais diretas.

Além desses resultados diretos que, por uma série de razões, não conseguimos identificar em sua totalidade, há outros resultados relacionados à ação do Programa, associados a outros objetivos, que precisam de iniciativas investigativas específicas para que possamos identificá-los. Trata-se dos resultados relacionados com a empregabilidade, inserção na vida comunitária, elevação da escolaridade, dentre outros. Contudo, mesmo assim, esses resultados ainda precisam de algumas qualificações.

Na seção 4.3., ao caracterizar os principais conceitos utilizados pelo Programa, levantamos uma série de considerações, principalmente com relação ao conceito de concluinte que foi adotado. Trata-se de um conceito importante na discussão dos resultados, a medida que reflete um dos principais objetivos do Programa.

Em parágrafos anteriores, quando discutimos os resultados do ProJovem original, 2005-2008, enfrentamos algumas dificuldades para entendê-los, em decorrência de informações apresentadas principalmente quando associadas ao conceito de concluinte.

Num documento publicado pelo Programa, cobrindo o período do ProJovem Urbano, o Relatório de Gestão 2008-2010, divulgado em dezembro de 2010, essa confusão conceitual fica mais clara. Concluinte, na concepção do Programa (2010, p. 63), refere-se a jovens em diferentes situações, tendo ou não concluído o ensino fundamental: “aquele que, tendo ingressado efetivamente no ProJovem Urbano, realizando quaisquer das atividades iniciais ou processuais, se mantém no Programa e participa do exame final externo (EFNE) ou da última avaliação formativa (UF6)”.

Segundo essa concepção do Programa, na caracterização dos resultados diretos, identificados no conceito de *concluinte*, considera-se como principal critério na formulação desse conceito o fato dos jovens terem chegado até o final do programa, tendo participado de todas as avaliações formativas, em número de seis, independentemente de terem realizado o exame nacional de certificação, que caracteriza a condição de *concluinte* do ensino fundamental. Tem-se, dessa forma, como referência importante, em termos de resultados, a identificação do número total de jovens que permaneceram no programa, contrapondo-se aos totais de evadidos e desistentes, principais ameaças enfrentadas pelos gestores.

Observa-se, então, com relação a esse conceito de *concluintes* – jovens que ficaram até o final e participaram de todas as avaliações formativas, avaliações internas do programa –, que há dois conjuntos distintos de *concluintes*:

- aqueles que se submeteram à certificação nacional, por meio do exame do EFNE, tendo sido aprovados – *concluíram* o ensino fundamental. Trata-se, assim, do conceito de *concluintes* no sentido mais puro;
- há os que não fizeram o exame nacional, ou fizeram e foram reprovados, mas são jovens que permaneceram no Programa até o final e, dessa forma, recebem uma certificação de qualificação profissional. Apesar de não terem concluído o fundamental, o Programa também os reconhece como *concluintes*.

Nosso principal desafio, quando se discute a questão desses resultados em termos de *concluintes*, diz respeito à dificuldade de identificar, no total, a participação das duas categorias. Em nenhum dos documentos divulgados pelo Programa e consultados, foi possível identificar essas diferenças. Trata-se assim de uma limitação real, impossibilitando uma visão mais adequada dos resultados e que, de certa forma, comprometem a qualidade das informações.

Há duas indagações com relação a esses resultados e suas implicações para esses jovens: i) qual é o significado da certificação do ensino fundamental e ii) o que representa a certificação de qualificação profissional.

No primeiro caso, o documento de conclusão do ensino fundamental, independentemente da idade em que o aluno o tenha conseguido, constitui o principal requisito de acesso para uma série de atividades no mercado de trabalho. O processo de seleção geralmente é montado com base num determinado conjunto de critérios, sendo que a ausência de certificação no ensino fundamental impede o seu recrutamento. Na informalidade, não se observam exigências de escolaridade. Os requisitos necessários para enfrentar a realidade podem ser desenvolvidos independentemente do diploma, mas há a satisfação pessoal de ter concluído a primeira etapa do ensino básico.

Quanto ao segundo caso, é preciso saber, efetivamente, o que representou a formação profissional preliminar, em termos do desenvolvimento das habilidades dos participantes, e se ela constitui um elemento diferenciador, em termos de empregabilidade. Tenho dúvidas com relação a esses resultados, até porque há uma série de queixas levantadas com relação à condução dos projetos de arcos profissionais nos Estados.

Mas também há implicações com relação aos outros objetivos do Programa.



Já ressaltamos, na discussão sobre os objetivos do Programa, que, além do direito à conclusão do ensino fundamental, há outros objetivos perseguidos que, de certa forma, estão condicionados aos resultados do objetivo maior. O Programa tem esses objetivos claramente definidos, o que, de uma forma ou outra, também se materializam nos resultados quanti-qualificados, que podem ser identificados de forma direta ou indireta.

Colocam-se, nessa situação, os resultados associados à:

- proporção de jovens que, tendo participado do Programa, conseguiram desenvolver qualidades e habilidades, aumentando o potencial de empregabilidade e de inserção no mundo do trabalho;
- proporção de jovens que, tendo participado do Programa, descobriram o ambiente de sua comunidade e passaram a contribuir para o seu desenvolvimento;
- proporção dos jovens que tendo concluído o ensino fundamental deram continuidade aos estudos no propósito de aumentar a escolaridade.

São três tipos diferenciados de resultados, importantes para a avaliação do Programa, mas que enfrentam algumas dificuldades de identificação e quantificação, pois só podem ser confirmados a partir de um determinado lapso de tempo. Torna-se, assim, necessário que o Programa tenha desenvolvido uma metodologia própria para poder acompanhar a evolução dos egressos, verificando o que aconteceu a partir da conclusão do ensino fundamental. Tal iniciativa exigiria a realização de investigações de natureza mais específica.

Além desses objetivos, há outros a serem destacados que, nessa mesma perspectiva, exigiriam a realização de estudos mais sistemáticos para acompanhar as transformações ocorridas. Nesse sentido, destacamos, em termos de objetivos propostos:

- em decorrência da elevação da escolaridade média desses jovens, a progressão observada em direção a outros níveis de ensino;
- o papel da informática no programa de ensino do ProJovem e as mudanças observadas em termos das qualidades técnico-profissionais dos jovens concluintes.

Observa-se, assim, que os problemas associados à qualificação dos resultados do Programa, em termos dos objetivos, afetam também os resultados dos outros objetivos. Essas duas condicionantes, associadas aos resultados da política e refletindo a precariedade desses resultados, vão comprometer seguramente os resultados da avaliação.

Assim sendo, fazemos algumas considerações sobre os resultados do Programa, principalmente levando em conta seus significados no que respeita à operacionalização do processo avaliativo, e suas possibilidades de gerar resultados em condições de utilização pelos decisores e interessados no Programa:

- inicialmente, conforme os objetivos do ProJovem, identificamos três possibilidades distintas para a produção de resultados: i) egressos enquanto concluintes do ensino fundamental; ii) melhoria das condições de empregabilidade em termos de ampliação das possibilidades de acesso ao ambiente de trabalho; e iii) melhoria em termos da inserção e participação na vida comunitária.

- no caso do primeiro resultado, identificação do total de egressos, apesar de termos dividido o Programa em dois períodos, 2005-2007 e 2008-2011, observa-se que, em determinados momentos, não foi possível identificar quais foram os resultados do Programa. Assim sendo, não conseguimos estabelecer uma série contínua dos resultados, de 2006 até 2011;
- há, contudo, um problema identificado nesses resultados, em função do conceito de *concluente* adotado pelo Programa. Além de registrar as informações sobre os jovens que foram certificados no exame nacional com a conclusão do ensino fundamental, inclui também as informações sobre os jovens que concluíram as avaliações formativas, independentemente de terem ou não realizado o exame nacional, e que receberam uma certificação de formação profissional;
- não tendo identificado em que situação se coloca o jovem, não há como saber quantos conseguiram concluir o ensino fundamental;
- também não foi possível identificar outras informações referentes à operacionalização do Programa, em termos do número de docentes e supervisores contratados, da quantidade de núcleos criados e de jovens que concluíram, em relação aos Núcleos e à localização dos concluintes etc.
- quanto aos outros resultados, empregabilidade e inserção comunitária, também não há informações disponíveis, assim como não temos informações sobre a elevação da escolaridade e a mudança de postura dos jovens em decorrência das experiências vivenciadas no Programa.

Colocadas essas limitações, enquanto informações referentes aos resultados do Programa, é de se questionar em que condições foram trabalhados no propósito de viabilizar os resultados dos processos avaliativos.

Feitas essas considerações sobre os resultados e dada a identificação de algumas questões referenciais dificultando um entendimento mais adequado, interessa-nos, agora, visualizar como os resultados foram utilizados para compor o objeto avaliativo, a estruturação do processo avaliativo e a geração de informações voltadas para facilitar a gestão do programa. Nesse sentido, identificar claramente como se construiu a relação entre resultados do programa e resultados do processo avaliativo, constitui um elemento-chave para a discussão sobre o uso dos resultados do processo avaliativo.

### **6.1.2. Buscando as evidências referentes aos resultados da avaliação**

Apresentadas as questões refletindo os problemas associados aos resultados do Programa, nesta seção, vamos trabalhar na busca dos resultados de processos avaliativos associados ao Programa, analisando a qualidade das evidências identificadas. Trata-se de uma das questões decisivas do ponto de vista de condução deste trabalho.

Um dos objetivos específicos, enquanto expressão das questões da pesquisa, foi formulado no propósito de ajudar-nos a trabalhar os elementos avaliativos:

*“Identificar e caracterizar os **resultados** de processos avaliativos do ProJovem Urbano”.*

Associada à discussão desse objetivo (ver o quadro operacional da pesquisa I-A), identificam-se as seguintes questões:

- Quais foram as avaliações de programa realizadas no contexto do Programa ProJovem Urbano?
- Quais foram os resultados obtidos a partir de processos avaliativos realizados no Programa?
- Quais são as principais características desses resultados?

Nas primeiras iniciativas tomadas no propósito de identificar como a avaliação do programa seria realizada, enfrentamos certa dificuldade para conseguir localizar informações e documentos técnicos que tratassem especificamente dessa temática. Buscávamos principalmente entender mais claramente o papel a ser desempenhado pela avaliação e suas relações com o programa. Tal situação preocupava porque apesar de termos trabalhado com um conjunto significativo de documentos, somente no Projeto original conseguimos localizar um breve parágrafo destacando o compromisso do Programa com relação a avaliação. Apesar de diminuto, transcrevo o parágrafo no qual comentei essa questão: “há outro segmento, denominado, Subsistema Avaliação de Programa, em que se identifica como principal propósito dessa unidade, realizar as ações necessárias à avaliação da implementação e efetividade do ProJovem”, (ver documento do Projeto (2005, p. 36).

Estava assim colocada a intenção dos gestores da política em trabalhar os processos avaliativos, em termos das vertentes:

- *avaliação da implementação*, entendendo como tal as iniciativas voltadas para avaliar em que condições o Programa foi implantado nos municípios e Estados, identificando os problemas enfrentados e o que fazer para aperfeiçoar os processos;
- *avaliação da efetividade* do Programa, voltada para identificar os méritos do programa, em termos dos resultados.

Temos, assim, destacados, dois processos avaliativos distintos, o somativo e o formativo, processos e resultados, que se complementariam, fundamentando a ideia da matriz avaliativa.

Importa ressaltar, contudo, que a dificuldade de obter informações com relação à estruturação do processo avaliativo, foi mais evidente, no que respeita à estruturação da avaliação da política, diferentemente do que foi observado no campo da aprendizagem, em que a estratégia do trabalho avaliativo foi claramente apresentada, tendo seus principais parâmetros conceptivos bem definidos, conforme os pressupostos adotados pelo projeto pedagógico, inclusive com documentação técnica divulgada (ver o PPI/Projeto Pedagógico Integrado, 2008).

No caso da avaliação de políticas, não conseguimos localizar documentação técnica do Programa que explicitasse a concepção e o planejamento dos processos avaliativos e nem mesmo encontramos, nos documentos de trabalho divulgados, referências ou sinalização sobre esses processos. Contudo, apesar dessas limitações, a visão que se tem com relação à produção de informações e avaliação, no contexto do Programa, é bastante diferente, principalmente em função das inovações adotadas, em termos de gestão e da estruturação desse segmento, organizadas por meio do denominado Sistema de Monitoramento e Avaliação, que ficou a cargo de nove universidades integrantes do sistema público federal.

Além da forma descentralizada da organização, da complexidade de sua operacionalização e do ousado programa de trabalho, em termos da produção de informação e avaliação, dividia-se em quatro subsistemas, destacando-se a priorização e a atenção em relação: i) à supervisão geral e acompanhamento; ii) ao monitoramento e implementação; iii) à avaliação da aprendizagem no âmbito interno/formativa e externo/somativa; e iv) à avaliação de programa, foco do nosso trabalho. O sistema proposto, além de ser conceituado, definindo as atribuições, tinha também indicações com relação ao uso das informações, dentre outras considerações.

Nas seções 4.2 e 6.1, analisamos e discutimos os principais aspectos relacionados à produção de informações e à estruturação da matriz avaliativa. Uma série de considerações acerca do conteúdo, significados e complexidade desses processos, inclusive os avaliativos, foi discutida, além dos problemas da produção de informações para alimentação da matriz avaliativa, notadamente em decorrência de algumas limitações visualizadas nos processos de pesquisa sinalizados.

Em síntese, no decorrer de todo esse processo de discussão e análise, tínhamos dúvidas com relação à estruturação e à operacionalização da matriz avaliativa, principalmente sobre seus limites. As principais considerações sobre essas questões (ver as discussões conduzidas nas seções 4.2 e 6.1), relacionando a produção de informações pelo Programa e os processos avaliativos propostos, desde o começo, têm sido fonte de questionamentos em função das dificuldades de se entender como a questão da avaliação seria trabalhada pelo Programa, principalmente na vertente somativa.

Dado que a proposta de avaliação da Política foi feita destacando dois processos diferenciados, vamos analisar e discutir a questão das evidências, levando em conta essa distinção inicial: avaliação da implementação e avaliação da efetividade. Antes, porém, é preciso fazer alguns esclarecimentos. Um, particularmente mais delicado, diz respeito ao uso abusivo do conceito de avaliação, identificado a uma série de documentos do Programa, em que o conteúdo não possui a sustentação técnica necessária para ser identificado como tal. Exemplifico tal situação com vários documentos técnicos, produzidos e comentados nesse trabalho, identificados como relatórios de avaliação do Programa, e que são, na verdade, documentos técnicos que descrevem e analisam resultados do Programa e de pesquisas realizadas, principalmente *surveys*, mas não se configuram como resultados de um processo avaliativo, não há nenhuma indicação de uso da metodologia avaliativa. Destacam-se, dentre esses documentos:

- o Relatório Parcial de Avaliação do ProJovem 2007 (2008);
- o Relatório de Avaliação do ProJovem 2005 a 2008 (2010); e
- o Sumário Executivo Avaliação do ProJovem Urbano (2010).

Pode-se contrapor essa exemplificação, com um outro documento do Programa, também divulgado em 2010, Relatório de Gestão 2008-2010, tendo conteúdo e estruturação bastante assemelhado aos documentos identificados acima, mas que não se qualifica como relatório de avaliação<sup>73</sup>.

Nesse sentido, nos diferentes documentos apresentados, identificam-se indicações, as mais variadas, referentes a resultados de política, assim como a resultados de pesquisa,

---

<sup>73</sup> Essa observação pode parecer preciosismo, mas, como estamos discutindo resultados de processos avaliativos, se torna oportuno fazê-la.

que são considerados como expressões de processos avaliativos. Talvez por isso os relatórios acima indicados tragam essa denominação avaliativa. Frisamos também que, apesar da importância com que a questão da avaliação de políticas foi colocada, desconhecemos a existência, em termos documentais, de relatórios técnicos, produzidos no âmbito do Sistema de Monitoramento e Avaliação, inclusive através de organizações terceirizadas, que possam ser reconhecidos tecnicamente como documentos avaliativos, ou seja, documentos elaborados com base nos fundamentos da metodologia avaliativa. Desconhecemos, assim, as metodologias adotadas, detalhando o que foi proposto originariamente, os critérios de avaliação considerados e nem mesmo conseguimos identificar onde estão registrados os resultados de processos avaliativos porventura realizados.

Devo insistir nesse aspecto para ressaltar que não conseguimos identificar e/ou ter acesso a documentos dessa natureza, que tenham sido produzidos pelo Programa, e que tratassem especificamente da questão da avaliação, em termos de projeto, relatório avaliativo etc., conforme os procedimentos técnicos científicos adotados pela disciplina. Há contudo documentos técnicos identificados no decorrer do trabalho, que discutem resultados de programas, centrados na metodologia avaliativa, elaborados e divulgados por profissionais de diferentes áreas, ver particularmente ARAUJO e SANTOS, (2008); DUARTE e BROOKE, (2007); dentre outros .

Evidentemente, estamos atentos ao fato de que parece ser prática usual, no campo da disciplina, a não divulgação dos resultados de processos avaliativos (ver as considerações de Weiss, 1978). Tais questões foram discutidas no capítulo sobre uso dos resultados da avaliação e serviram para nos orientar na discussão dos resultados do Programa. Sabemos das consequências desse tipo de visão para o campo<sup>74</sup>.

O problema central diz respeito ao fato de que, apesar do Programa ser extremamente diverso do ponto de vista da produção de informações, em decorrência dos resultados da política, das pesquisas realizadas ou de outros procedimentos afins, a conversão desse material em informação avaliativa, tratada com base na metodologia valorativa, em que se buscam identificar os méritos do Programa, parece não ter sido uma iniciativa regular.

Feitas essas considerações preliminares, trabalhando com a documentação apresentada pelo Programa, buscamos identificar evidências que pudessem ser associadas, mesmo que de forma aproximada, com a ideia de processos e resultados avaliativos. Localizadas essas indicações, foram distinguidas enquanto resultados de avaliação formativa e somativa.

No que respeita às exemplificações merece destaque resultados referentes à avaliação formativa, particularmente relacionadas com o processo de implementação do Programa, apesar das limitações observadas. Trata-se de uma avaliação de processo.

A responsabilidade pela coleta de dados e informações referentes ao processo de implementação, sob o encargo da Unidade de Supervisão, do Sistema de Monitoramento e Avaliação-SMA (ver o Relatório de Gestão, 2008-2010 (2010, p. 95),

---

<sup>74</sup> Esse, contudo, não foi o procedimento adotado pelo Banco do Nordeste, que publicou um relatório técnico, em 2010, descrevendo como foi a metodologia adotada para avaliar o Fundo Constitucional do Nordeste e os resultados alcançados (ver Souza, Nottingham e Gonçalves, 2010).

assim indica sua atribuição: “O Sub-Sistema de Supervisão é o responsável pelo acompanhamento *in loco* da implementação do Programa. São aplicadas rotinas de supervisão em cada ciclo. Tais rotinas buscam avaliar as condições de estrutura pedagógica da implementação local”.

A partir da coleta de dados e análise do SMA, produziam-se relatórios e se definiam, então, as estratégias de trabalho a serem adotadas. Contudo, não conseguimos ter acesso aos relatórios produzidos, nem conseguimos identificar como as informações produzidas foram utilizadas. Há em um dos documentos publicados pelo Programa, no Relatório Final de Avaliação 2005-2008 (2010, p. 101-103), informações sobre resultados do processo de implementação, cobrindo esse período, em que o maior destaque diz respeito ao total de núcleos implantados e a “avaliação” das condições de operacionalização dessas unidades. Não há evidências de como esses resultados foram utilizados.

Provavelmente, com base nesses dados, dois autores ligados ao sistema de monitoramento e avaliação do ProJovem, integrantes da UFMg, Duarte e Brooke (2007), elaboraram um artigo avaliando os resultados do processo de implementação realizado no País, destacando a existência de uma série de problemas na implantação das unidades de ensino. Na realização deste trabalho, avaliou-se, em 2007, a situação encontrada em 956 núcleos implantados, analisando-os com base em cinco critérios: biblioteca, sala de informática, sala de professores, lanche e espaço recreativo. Para cada item, a situação encontrada foi pontuada em termos de qualidade: “O índice criado varia de 1 a 5 e informa sobre quantos desses espaços e serviços estão com funcionamento adequado no período inicial de implantação do programa, cuja duração prevista é de doze meses”, ver Duarte e Brooke (2007, p. 7).

Os resultados apresentados, em termos de uma média relacionando os diferentes itens, nos núcleos implantados em todas as regiões no País, mostram uma informação preocupante, a medida que o índice variou de 1,9, na Região Norte, a, no máximo, 3,2, identificado em São Paulo (ver Duarte e Brooke, 2007). Mesmo considerando a situação da Região Norte como a mais crítica, os resultados observados nas outras regiões não são confortáveis.

Vale a pena destacar a avaliação feita pelos autores, com relação à sala de informática (ver Duarte e Brooke, 2007, p. 8): “Os resultados apontam que menos da metade dos núcleos onde funcionava o programa dispunham de espaço adequado para a instalação dos computadores adquiridos e repassados pelo governo federal”. Se considerarmos o que representava a sala de informática para operacionalizar o desenvolvimento das atividades e habilidades dos alunos, imaginem as repercussões negativas de tal situação. Acredita-se, inclusive, que parte significativa da evasão observada no Programa decorre, em boa parte, de problemas dessa natureza, conforme os próprios autores salientam em suas conclusões.

Acredita-se que esses problemas foram decorrentes da forma como se instituíram as parcerias com as prefeituras municipais, sem que houvesse um claro comprometimento de responsabilidades, potencializados com outras dificuldades associadas à liberação de recursos orçamentário-financeiros, à composição das equipes de trabalho, à compra e disponibilização dos equipamentos e recursos educacionais, à realização de auditorias e monitoramento mais contínuo etc.

Tudo indica que não há como identificar um único ente como o principal responsável por tais problemas. Problemas acontecem em várias etapas, em diferentes circunstâncias, envolvendo diferentes agentes responsáveis, quer sejam prefeituras municipais, organizações terceirizadas, governos estaduais ou, também, a coordenação nacional. O importante a destacar é o que foi feito com esses resultados e as providências tomadas para corrigir as situações críticas.

Os resultados e as considerações apresentadas dizem respeito ao período ProJovem original. São evidências identificadas em um processo avaliativo formativo, realizado no decorrer de 2007, discutindo resultados referentes à avaliação de implementação do programa, em alguns Estados. Esse, contudo, não é um documento divulgado pelo Programa, apesar de ter sido elaborado por integrantes do Sistema de Monitoramento e Avaliação, docentes da UFMg, apresentado inclusive num evento da ANPAD, em 2007, e publicado como artigo posteriormente.

Quanto ao período referente ao ProJovem Urbano, 2008-2010, o relatório disponível, na seção referente à implementação, faz apenas considerações sobre as entradas e metas, sem tecer maiores considerações sobre avaliação da implementação e questões afins.

Quanto às evidências relacionadas à avaliação somativa, tomando por base a documentação analisada, não foram identificados sinais explícitos de que esses processos avaliativos, avaliações de resultados do Programa, firmados com base na efetividade, tenham sido realizados. Contudo localizamos algumas indicações de que foram realizados levantamentos de campo, no decorrer do segundo semestre de 2011, tendo como público-alvo os egressos. Nossas suspeitas são que, apesar de ter sido proposta a realização de estudos longitudinais, desde 2008, essa iniciativa só começou a se concretizar a partir de 2011<sup>75</sup>.

Há que se ponderar quanto ao fato de que as avaliações de efetividade, conforme discutimos nos capítulos 2 e 3 (Arreteche, 2007; Bittencourt, 2007; Costa e Castanhar, 2003; De Miguel Diaz, 2000; Draibe, 2001; Duarte et. al., 2008; Figueiredo e Figueiredo, 1986; Franco e Cohen, 2003; Nirenberg, 2007; Nirenberg et. al., 2007; Perez Juste, 2000; Stufflebeam e Shinkfield, 1987, dentre outros), são processos avaliativos complexos e que exigem uma metodologia bastante refinada para viabilizá-los. Dadas as características do ProJovem Urbano e da sua formulação com multiobjetivos, a operacionalização desse processo avaliativo exigiria a realização de estudos longitudinais, pois seria necessário acompanhar a evolução dos jovens egressos, durante um certo tempo, para se poder visualizar e identificar as transformações ocorridas após conclusão do curso.

Em alguns documentos analisados, há informações insinuando que a realização da *survey* III, seria parte integrante do esquema regular de produção de informações do Programa, voltada para atender a essa necessidade (ver Relatório Parcial, 2008). Contudo, sabemos que essa possibilidade não é real, a medida que se precisa de certo diferencial de tempo, entre a realização da *survey* III e o momento em que seja possível

---

<sup>75</sup> Mais recentemente, recebemos a informação de que estava sendo realizado um estudo dessa natureza, coordenado por integrantes do Sistema Monitoramento e Avaliação, com previsão para ser apresentado em dezembro de 2011. Porém nosso prazo estava se esgotando em função da defesa prevista para fevereiro de 2012.

observar a materializar de algumas mudanças na vida desses jovens. Discutimos essas questões nas seções 4.2. e 6.1. e a impossibilidade desse processo de pesquisa produzir as informações que atendessem a essa demanda.

Dentre as inúmeras pesquisas concretizadas, tendo como foco o Programa, uma despertou-nos um maior interesse, a medida que foi realizada com os primeiros egressos do Programa, em Minas Gerais, com grupos focais, tendo como uma de suas principais intenções levantar algumas considerações no sentido de propor a realização dos estudos longitudinais<sup>76</sup>.

Trabalhando com jovens concluintes de 2007, a equipe da UFMg (ver Duarte et. al., 2008) apresenta os resultados de pesquisas qualitativas, grupos focais, realizados no propósito de averiguar como se deu o processo evolutivo desses jovens. O relatório tece uma série de considerações sobre os resultados referentes à realização de cinco grupos focais com os egressos, em Belo Horizonte, Contagem e Vitória. Destaca as dificuldades enfrentadas na realização dos grupos, em termos de recrutamento e mobilização, observando-se, inclusive, uma participação pouco expressiva dos jovens na concretização dos grupos. Dado que as discussões foram realizadas logo após a conclusão do Programa, ressaltam poucos resultados do ponto de vista de sua evolução, ainda que salientem expectativas bastante otimistas.

Apesar dos relatos preocupantes, a equipe da UFMg enfatizou a importância desses estudos, inclusive para viabilizar a identificação dos outros resultados do Programa e, assim, a avaliação somativa. Tal condição é necessária, em função do lapso temporal a ser observado na materialização desses resultados.

Sabe-se que outras pesquisas com grupos focais foram realizadas, em outros momentos, pela equipe do Sistema de Monitoramento e Avaliação, principalmente depois de 2008, mas não conseguimos ter acesso a esses resultados. Também desconhecemos o grau de cobertura desses estudos e a periodicidade com que foram realizados<sup>77</sup>.

O que é importante ressaltar, diante das dificuldades de acesso às informações produzidas por essas pesquisas, é que o nível de divulgação desses resultados foi bastante restrito, talvez só circulando junto aos integrantes do Programa, dirigentes ou até mesmo só com os componentes do sistema de monitoramento e avaliação. Nesse sentido, vale a pena averiguar se os resultados desses levantamentos foram tratados simplesmente como informações resultantes das pesquisas realizadas, ou se sofreram algum tipo de tratamento utilizando a metodologia avaliativa. Quer sejam informações produzidas num ou em outro formato, o problema é que não se consegue ter acesso e nem mesmo identificar o que foi feito com esses resultados e qual foi a sua utilidade.

Contudo, não se podem descartar outras possibilidades de se trabalhar com processos somativos, até mesmo realizando a avaliação no seu formato mais clássico, a avaliação por objetivos. Nessa vertente, em um dos relatórios divulgados, o Relatório de Gestão 2008-2010 (2010), em comentários aos resultados alcançados, seu autor trabalha com o

---

<sup>76</sup> O mesmo documento que apresenta os resultados dos grupos focais foi também utilizado para fundamentar a proposta da pesquisa longitudinal (ver Duarte et. al., 2008).

<sup>77</sup> Num evento realizado em Salvador/Ba, em outubro de 2011, fazendo um balanço das atividades do Sistema de Monitoramento e Avaliação, foi identificada a realização de 68 grupos focais, com educadores, alunos e egressos, no período entre agosto de 2009 a julho de 2011.



conceito de eficácia para discutir o alcance das metas do Programa. Trata-se de uma das primeiras considerações, quando se trabalha com a avaliação de objetivos.

Para efeito de análise, os gestores do Programa propuseram um conceito de eficácia<sup>78</sup>, que relaciona o total de jovens certificados, em quaisquer das possibilidades, em relação ao total de jovens identificados como matriculados finais, ou seja, aqueles que foram até o final do programa, realizando todas as avaliações formativas (ver Relatório de Gestão, 2008-2010, 2010, p. 62): “a eficácia neste caso, é a proporção entre os jovens, que poderiam obter um certificado e os jovens que de fato obtiveram qualquer um dos certificados”. Ora, considerar como base de referência apenas os jovens que conseguiram chegar ao final do Programa (considerados os matriculados finais), termina por distorcer, de certa forma, os resultados, inclusive o indicador.

Primeiramente, porque exclui a evasão. Além do mais, adota-se um conceito de certificado, num sentido mais amplo, que inclui o caso de jovens que não conseguiram concluir o ensino fundamental. Olhando os resultados do Programa, segundo esse conceito, a eficácia é quase total, quando se observam os resultados das duas primeiras entradas pós 2008 (ver o Relatório de Gestão, 2008-2010, 2010, p. 52-69).

- No caso da 1ª entrada, realizada em setembro de 2008, tem-se um total de inscritos da ordem de 72.480 jovens, sendo o de matriculados iniciais, correspondendo a 50.574 alunos. Como a taxa de permanência foi da ordem de 53,0%, continuaram até o final do curso 26.804 alunos, identificados como matriculados finais. A diferença observada corresponde à taxa de evasão, 47,0%. O cálculo da taxa de eficácia será obtida a partir do coeficiente de certificação, ou seja, comparando o total de alunos que obtiveram algum tipo de certificação aos matriculados finais. Como o coeficiente foi da ordem de 92,0%, tem-se que 24.660 alunos receberam algum tipo de certificado. Chega-se, assim, à taxa de eficácia do Programa, que é o próprio coeficiente de certificação, correspondendo a 92,0%;<sup>79</sup>
- No caso da 2ª entrada, ocorrida em abril de 2009, mantido o mesmo critério de comparabilidade, a taxa de eficácia cai para 91,0%.

Na adoção desse critério, os analistas optam por minimizar uma série de problemas, inclusive aqueles associados à questão da evasão, quer sejam decorrentes da gestão do programa, quer em função das características dos jovens, como se fosse um aspecto fora da realidade. Nesse sentido, considera-se que esse conceito de eficácia, assim formulado, termina por empobrecer até mesmo as contribuições do Programa. Assim sendo, deve-se pensar na adoção de outros critérios, principalmente levando-se em conta os significados dos diferenciais observados nos resultados.

Caso tivéssemos adotado um outro critério, substituindo o conceito de matriculados finais pelos matriculados iniciais, a taxa de eficácia na 1ª entrada cairia para 48,8%, e, no caso da 2ª, cairia para 52,8%. Observando-se, em linhas gerais, e considerando-se a natureza do fenômeno e as características do público, são taxas significativas, contudo

<sup>78</sup> Costa e Castanhar (2003, p. 973) adotam, como conceito de eficácia: “medida do grau em que o programa atinge seus objetivos e metas”. O conceito adotado pelo ProJovem é relativamente distinto do usual.

<sup>79</sup> Obtendo uma taxa de eficácia dessa magnitude, o Programa torna-se imbatível. O problema contido são os conceitos.

não possuem parâmetros comparativos na realidade, por que se reportam a um conceito de concluinte que só existe na concepção do Programa.

Conclui-se, então, que, apesar do volume expressivo de pesquisas realizadas, a transformação desses resultados em informações avaliativas não nos parece algo tão evidente, o que compromete de certa forma a discussão sobre o uso dos resultados de processos avaliativos.

## 6.2.EVIDÊNCIAS COM RELAÇÃO A USOS DOS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES. ALGUMAS IMPLICAÇÕES

A partir das evidências relacionadas ao Programa, em termos dos resultados da ação política, das pesquisas realizadas e de avaliações conduzidas, trabalha-se, nesta subseção, na discussão das evidências de uso dos resultados de processos avaliativos e suas consequências.

Para discutirmos a questão de uso dos resultados da avaliação, adotamos o procedimento formulado a partir do conceito de questões críticas, como meio para identificar, de forma mais clara, uma situação de uso. Partimos do pressuposto que, diante de uma situação concreta de dificuldades e problemas, para tomar decisões e fazer escolhas, o gestor busca informações de qualidade para enfrentá-las. Dessa forma, acredita-se que não seja difícil identificar, nos documentos técnicos elaborados sobre o Programa, situações que caracterizem esse quadro.

Destacamos, assim, diferentes questões críticas e identificamos as informações disponíveis, tornadas evidentes, que poderiam ser utilizadas para superar tais obstáculos. Ressaltamos, numa observação mais atenta, quando essa questão poderia ser trabalhada e/ou requeria informações oriundas de processos avaliativos. Dentre as questões de operacionalização da pesquisa, um dos objetivos específicos foi formulado com essa intenção:

Caracterizar e analisar como foram **utilizados os resultados** de processos avaliativos do ProJovem Urbano no aperfeiçoamento do Programa.

Em termos da operacionabilidade, desagregou-se esse propósito em algumas questões operativas, conforme segue:

- Quais foram os resultados de processos avaliativos identificados, relacionados com a avaliação do Programa?
- Quais foram as questões consideradas críticas na gestão do Programa?
- Como os resultados de processos avaliativos do ProJovem Urbano foram utilizados no trabalho de aperfeiçoamento do Programa?
- Quais são as evidências identificadas de utilização dos resultados de processos avaliativos no enfrentamento das questões críticas do Programa?

Estabelecido esse ordenamento, os resultados observados nas seções anteriores, contudo levaram-nos a rever as intenções iniciais.

Na seção anterior, destacamos que, apesar do volume de informações produzidas pelo Sistema de Monitoramento e Avaliação, tivemos certa dificuldade em identificar

evidências dessas informações, que pudessem ser consideradas como resultados de processos avaliativos, ou seja, informações tratadas com base na metodologia avaliativa. Esse aspecto, em particular, compromete, de certa forma, as discussões sobre o uso dos resultados de processos avaliativos.

Apesar de não termos informações avaliativas formalmente estruturadas, dispomos, contudo, de informações produzidas por meio de diferentes atividades e se torna oportuno analisarmos qual foi a destinação dada a essas informações, identificando em que medida contribuíram ou não no trabalho de aperfeiçoamento da política.

Para estabelecermos referências mais adequadas a discussão, trabalhamos o conceito de questões críticas e buscamos verificar em que medida essas questões orientaram o processo de discussão e de uso das informações produzidas e como foram utilizadas para encontrar soluções e alternativas.

Há, contudo, uma implicação relacionada à mudança de foco do trabalho, pois substituímos a análise sobre uso dos resultados de processos avaliativos pela observação de uso das informações produzidas nos processos investigativos. Mas essa mudança não compromete o andamento do trabalho<sup>80</sup>. Colocada, assim, a possibilidade de trabalharmos a questão de usos, observando outros aspectos, buscamos identificar os elementos que poderiam ser utilizados na condução desse processo. Logo se destacou, como aspecto relevante da questão da produção de informações e gestão da política pública, o conceito de questões críticas.

Apresentado como um dos conceitos referenciais, foi discutido na subseção 6.1.2., sendo destacado para sinalizar como os decisores e gestores de políticas públicas visualizam a produção e o uso de informações, dentre outras possibilidades, como meio para subsidiar a resolução de problemas.

Pode-se visualizar que uma política pública, pensada, num primeiro momento, como um instrumento para resolver problemas e corrigir desigualdades, no decorrer do seu processo, defronta-se com uma série de problemas, alguns, inclusive, que põem em risco a própria política. Gestores e decisores precisam enfrentar esses diferentes problemas, alguns passíveis de correção, outros nem tanto, e um elemento decisivo nesse enfrentamento está associado diretamente à questão da produção de informações, materializada por meio de diferentes atividades, quer seja a avaliação, a pesquisa, a análise, a auditoria, o monitoramento etc.

No ProJovem Urbano, não foi diferente, e se observa que as questões críticas identificadas se constituem numa referência permanente, afetando a gestão, a operacionalização e os resultados do Programa. Pode-se, inclusive, categorizar o momento crítico dessas questões, em relação ao processo da política pública, identificando-se a natureza e o tipo de informação necessária em cada situação.

---

<sup>80</sup> O fato das informações de pesquisa não terem sido convertidas em informações avaliativas, produz algum efeito diferenciado do ponto de vista de usos dessas informações? Provavelmente, sim. Pode-se considerar, na perspectiva de usos, que a informação avaliativa incorpora qualidades diferenciadas em relação à informação oriunda de processo de pesquisa, mas essa é uma questão que pretendemos responder ao concluirmos a seção.

Há pelo três momentos a serem destacados: i) durante a implementação do Programa; ii) operacionalização em condições de normalidade; e iii) mudanças estratégicas na condução do Programa. Em cada um desses momentos, os gestores defrontam-se com problemas de natureza diversa, que exigem a produção de informações de qualidade e em condições de uso.

Já apresentamos, em capítulos anteriores, algumas considerações sobre o conceito de questões críticas, inclusive com exemplificações. Nas subseções a seguir, conforme a categorização dos momentos sugeridos para analisar a situação do Programa, vamos trazer exemplos de questões críticas e analisar o uso de informações.

O primeiro momento sugerido relaciona-se à etapa de implantação do Programa.

### 6.2.1. **Discutindo as questões de implementação e o uso das informações**

O primeiro conjunto de problemas associados à etapa de implementação exige atenção e informações no propósito de conseguir manter o processo no rumo. Em geral, podem-se visualizar os procedimentos básicos a serem adotados, definir as condições adequadas de operacionalização e monitorar a implantação. Experiências vivenciadas em outros espaços são fontes importantes de aprendizagem e aperfeiçoamento das atividades. Dificuldades enfrentadas durante o processo vão repercutir sobre o início de operações do Programa e pode comprometer os resultados.

No caso específico do ProJovem, uma das vertentes avaliativas delineadas tinha como propósito trabalhar o processo de implementação do Programa. Dentre os principais problemas enfrentados pelos decisores do Programa, do ponto de vista da operacionalização desse processo, as questões mais críticas são<sup>81</sup>:

- as dificuldades de articulação e de cooperação com os governos locais, relacionadas com o processo de implantação das unidades escolares;
- a divulgação, recrutamento, seleção, contratação e treinamento de professores aptos a conduzirem os conteúdos e a pedagogia do Programa em sala de aula;
- a definição do tamanho da unidade local e o volume de recursos a ser aportado;
- o planejamento anual e a divulgação do Programa;
- a logística de implantação dos Núcleos e a distribuição do material escolar dos alunos.

Quando à questão da avaliação de implementação, sua importância decorre do fato de possibilitar aos gestores o acesso a informações de qualidade sobre as condições de implantação e operacionalização, requisito decisivo para condições adequadas de funcionamento. Como se trata de um Programa com gestão descentralizada, esse processo avaliativo tem uma importância capital, como garantia de uma operacionalização adequada. Um dos critérios estabelecidos para analisar o desempenho

---

<sup>81</sup> A identificação dessas questões como as mais críticas durante o processo de implementação do Programa, foi feita com base na análise da documentação que tivemos acesso, ver referências no Apêndice C.

do Programa diz respeito à questão da implantação dos Núcleos do ProJovem, em condições de poder receber os alunos e iniciar o processo de ensino.

Apesar da sinalização indicando a implementação como uma das peças da matriz avaliativa, não há pistas claras quanto à realização desse processo, cobrindo todo o espaço de atuação do Programa, principalmente em termos da apresentação de relatórios com o mapeamento dos principais problemas enfrentados, a disponibilização dos resultados de maior destaque e sugestões de como intervir para ajustar os processos.

Segundo a estruturação proposta pela Coordenação Nacional, a responsabilidade pela coleta de dados e informações referentes ao processo de implementação estava sob o encargo da Unidade de Supervisão, do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA). A partir da coleta de dados e a análise do SMA, elaboravam-se os relatórios e se definiam as estratégias de trabalho a serem adotadas. Assim sendo, supõe-se que caberia a essa unidade elaborar os relatórios avaliativos. Nos documentos analisados, há referências sobre a realização dessas iniciativas, mas não temos indicações mais precisas sobre uso.

Apesar de não termos tido acesso a esses relatórios, em um dos documentos publicados pelo Programa, o Relatório Final de Avaliação, 2005-2008 (BRASIL (2010, p. 101-103), há informações sobre resultados do processo de implementação cobrindo esse período, cujo maior destaque diz respeito ao total de núcleos implantados e em condições de operacionalização. Não há maiores considerações sobre os processos avaliativos realizados, análise desses processos, seus problemas, como também não há evidências sobre como esses resultados foram utilizados.

Há, contudo, um destaque a ser feito, no que respeita ao processo de implementação do Projovem, analisado provavelmente com base nesses dados da Unidade de Supervisão, em que dois autores, ligados ao sistema de monitoramento e avaliação do Projovem, integrantes da UFMg, Duarte e Brooke (2007), elaboraram artigo, destacando a existência de uma série de problemas na implantação das unidades de ensino. Realizado em meados de 2007, o artigo comenta, com base em uma série de critérios, a situação encontrada num total de 956 núcleos implantados, em todo o País, e mostra um quadro bastante preocupante. Na subseção 6.2.1., foram feitas algumas considerações sobre esses resultados. São salas em condições inadequadas, sem os equipamentos necessários, laboratório de informática inexistentes, equipe de trabalho despreparada, conflito com gestores municipais, dentre outras situações. Não há como identificar uma única pessoa como o principal responsável pelos problemas. Aconteceram em várias etapas, em diferentes circunstâncias, envolvendo diferentes agentes responsáveis, quer sejam prefeituras municipais, organizações terceirizadas, governos estaduais ou ainda a coordenação nacional. Contudo fica claro as dificuldades de operacionalização de um programa nessa escala quando boa parte das decisões são terceirizadas.

O registro desses resultados reflete, contudo, indicações muito limitadas sobre a escala e a continuidade dos problemas, pois se refere ao trabalho de implantação realizado até 2007. Apesar dessa referência, o Programa continuou sendo implantado, nos anos seguintes, inclusive, sendo observada uma expansão bastante expressiva no interior do País, a partir de 2008, em pequenos municípios, com base na parceria com os Estados.

Quanto ao período referente ao ProJovem Urbano, 2008-2010, o relatório disponível, na seção referente à implementação, faz apenas considerações sobre as entradas e metas, sem tecer maiores considerações sobre a avaliação da implementação e questões afins.

Apesar dos resultantes preocupantes identificados nas informações apresentadas, fruto dos processos de implementação realizados até 2007, tudo indica que os procedimentos avaliativos, a partir de 2008, deixaram de ser realizados, sendo, talvez, substituídos pelo trabalho de acompanhamento das unidades, atividade realizada pelo Núcleo de Supervisão.

A impressão que se tem é que, a partir de 2008, quando o Programa sofreu uma série de transformações, inclusive tendo surgido os termos de cooperação com os Estados para viabilizar a interiorização, provavelmente os problemas de implantação e operacionalização não tenham deixado de existir. Seguramente, um dos principais desafios a enfrentar decorreu da forma como se realizava o processo de implantação do Programa nos municípios.

Além das dificuldades logísticas enfrentadas no sentido de se conseguir instalar, no espaço público municipal, montando-se as salas de aula, laboratórios, instalações docentes etc., o sistema de ensino local não via com bons olhos a chegada daquele aparato inovador, diferenciado e contemporâneo, para trabalhar com jovens e adultos. Em boa parte das situações, aquela presença era vista como uma estrutura paralela e independente do ensino, ocupando espaço. Inevitavelmente, estava criado um problema para a gestão do Programa.

Nos relatórios apresentados, discutindo-se resultados das pesquisas realizadas, sempre são relatados os problemas enfrentados pela equipe local do Programa junto aos integrantes da administração pública municipal. Poderíamos imaginar que a continuidade da realização das avaliações de implementação deveriam contribuir para tentar interferir nesses problemas, buscando viabilizar um espaço de convivência mais adequado. Mas tudo indica que essa não foi a alternativa escolhida.

Assim sendo, pode-se destacar que, apesar de algumas evidências de resultados de processos avaliativos, não há a identificação de usos, consequências, além de não se perceber se o trabalho sofreu alguma solução de continuidade.

### **6.2.2. Discutindo as questões de operacionalização e uso das informações**

Superada a etapa de implantação, os desafios se voltaram para viabilizar a operacionalização do Programa. Na etapa de operações, mesmo considerando a situação em que o processo de implementação tenha sido realizado em condições adequadas, há amplas possibilidades de se materializarem vários problemas na condução da política, pelo menos no que respeita às primeiras etapas de operação. A medida que os processos vão se ajustando, criam-se condições para um encaminhamento mais tranquilo, porém não isento de problemas.

No que respeita à caracterização das questões críticas associadas à operacionalização do ProJovem, alguns problemas se colocaram de forma mais crítica, representando, sob certo aspecto, fonte permanente de dificuldades na operacionalização do Programa.

Destacamos, como as principais questões críticas enfrentadas pelo Programa:

- a questão da evasão e suas consequências sobre o funcionamento do programa e seus resultados;
- as dificuldades decorrentes das condições de cooperação, observadas entre a prefeitura municipal e a coordenação local do Programa, para garantir o funcionamento dos núcleos;
- a visão criada em relação ao ProJovem, por parte de dirigentes públicos, em diferentes esferas de governo, considerando o Programa como uma rede paralela de ensino, ocupando espaço;
- a frequência irregular dos alunos;
- os problemas relacionados à operacionalização das atividades de formação profissional;
- a defasagem de tempo existente entre a inscrição no Programa e o início das atividades escolares;
- os problemas de gestão relacionados à descentralização do Programa;
- a relação com os governos estaduais;
- os problemas gerados por não se conseguir apresentar os resultados conforme os objetivos do Programa.

Destacamos algumas questões consideradas mais críticas, mas, obviamente, elas não esgotam o conjunto. Em parte, foram identificadas a partir de contatos mantidos com dirigentes do Programa, mas também com base na leitura e na análise realizada. Para enfrentar determinadas questões, nem sempre apenas ter acesso a informações é suficiente. No caso de questões de natureza mais política, sua solução também teria de ser política. Em outras situações enfrentadas, ter informações constituía um requisito importante do ponto de vista decisório, mas, às vezes, não foram utilizadas de forma adequada.

Não foi por falta de informações em si que o Programa penou quando teve de enfrentar uma série de dificuldades. O ProJovem talvez tenha montado uma das estruturas mais completas e diversificadas de produção de informações, em termos de políticas públicas no País, porém teve dificuldades em utilizar essas informações de forma mais adequada.

Além da complexidade do objeto de ação, em que um dos aspectos mais críticos era o público a ser trabalhado, o Programa não conseguiu enfrentar o problema da evasão, da mesma forma que não conseguiu demonstrar a riqueza do trabalho proposto, identificando claramente os significados dos resultados obtidos.

Mesmo assumindo o compromisso de realizar avaliações de resultados, o Programa não conseguiu acompanhar a evolução dos jovens egressos, identificando os sucessos alcançados, expressão maior da principal diferenciação visualizada com o ProJovem.

A produção de informações, não poderia se constituir no principal problema enfrentado pelo Programa. A produção regular de informações para atender as necessidades de operacionalização do Programa e análise dos resultados, identificada através de uma série de atividades, pesquisas, estudos, monitoramento, auditorias, avaliação, diagnósticos, dentre outras iniciativas, não conseguiram, contudo, dar conta na escala esperada pelas necessidades do ProJovem.

Dentre as atividades regulares de produção de informações, destacamos:

- a realização das pesquisas no formato *survey* I, II e III, sob a responsabilidade da Unidade Avaliação de Programas, sendo a 1ª idealizada para mapear as condições socioeconômicas e as experiências de vida dos alunos; a 2ª trabalhando com base no Projeto Pedagógico Integrado/PPI e nas condições dos educadores, e a 3ª focando nos egressos;
- as pesquisas realizadas junto a educadores e jovens, sobre evasão, condições de ensino etc.;
- a realização de grupos focais com egressos;
- a avaliação diagnóstica, voltada para medir a proficiência dos matriculados, dentre outros aspectos, viabilizada logo no início da programação escolar; e
- outros estudos especiais.

Além das informações produzidas a partir do Subsistema de Avaliação, há que se destacar as produzidas em outros subsistemas, inclusive pela importância em viabilizar os principais resultados do Programa. Contudo, apesar de todas as informações produzidas, ainda assim o Programa teve dificuldades para mostrar seus principais resultados e, de certa forma, essa questão torna-se delicada principalmente quando se discute o conceito de egresso. Mas a maior dificuldade reside no fato do programa não ter conseguido enfrentar o problema da evasão, assim como também não conseguiu demonstrar a importância da estratégia adotada de articular, simultaneamente, a escolaridade, a formação profissional e o comprometimento comunitário aos resultados obtidos.

Porém não há como não reconhecer que o principal problema enfrentado pelo Programa, durante a etapa de operações, foi, sem dúvida alguma, o problema da evasão. A evasão, a medida que ia reduzindo a presença dos alunos em sala, ia também atrofiando a escala de operações, diminuindo, inclusive, a operacionabilidade dos núcleos e comprometendo seriamente os objetivos e resultados do Programa. Assim como também compromete as possibilidades do trabalho avaliativo.

Acredita-se que os formuladores do Programa não tinham dúvidas com relação aos riscos que enfrentariam com a evasão. A concepção do ProJovem e a estratégia adotada reforçavam a convicção de que o Programa seria bem sucedido. Mas talvez não imaginassem que afetaria tanto a condução do Programa. Conscientes quanto às características do público, possuidor de um extenso histórico de desistências, que vem desde a época da adolescência, a possibilidade de desistir, mais uma vez, não seria algo remoto.

A forma como o Programa foi desenhado, a concepção que o fundamentou, apresentando uma série de inovações pedagógicas, em que se articula, ensino, formação profissional e vida comunitária, não deixa de ser um propósito bastante ousado, para apresentar o Programa como algo novo, diferente. Dando suporte a essa nova iniciativa, adotou-se, de forma intensiva, o uso das tecnologias de informação e comunicação, para apoiar as atividades do programa, quer seja para o estabelecimento das redes de cooperação, assim como para a implantação dos núcleos de informática para introduzir os alunos numa nova realidade.



Contudo, mesmo com todas essas iniciativas, a evasão manteve-se como um dos principais problemas a serem enfrentados e tudo indica que não se conseguiu reduzi-lo de forma significativa. Se comparássemos as taxas observadas no ProJovem com as taxas de evasão observadas em programas assemelhados, tipo EJA, talvez pudéssemos estabelecer uma ideia mais precisa acerca das dimensões do problema.

Associada à questão da evasão, tem-se também a frequência irregular dos alunos e as desistências, que geraram toda uma série de dificuldades na operacionalização do ProJovem, inclusive com a desativação de Núcleos, provocando algumas outras consequências.

No entendimento de alguns analistas, os problemas que provocaram esse desinteresse dos jovens tanto pode ser fruto das características gerais desse público, sua experiência de vida, valores, expectativas, como, também, podem estar associados às dificuldades de gestão do Programa, quer seja no plano local ou nacional, em decorrência de desacertos no processo de implantação, assim como no atendimento inadequado às expectativas criadas pelos jovens com relação ao ProJovem Urbano.

Na análise do Programa, observando-se a relação com o público, a evolução e os resultados, sempre se percebeu que, apesar dos recrutamentos serem sempre bem-sucedidos, com a inscrição maciça de candidatos, quando chegava a hora da matrícula, a quantidade de jovens desistentes era significativa, reduzindo-se a quase dois terços dos inscritos originais (ver o Relatório de Gestão, 2008-2010, BRASIL, 2010).

Iniciadas as atividades escolares, até a finalização, 18 meses depois, no decorrer do processo, observava-se o fenômeno da evasão, também de forma expressiva, corroendo as salas de aula, com resultados reduzidos a quase metade dos matriculados (ver o Relatório citado, p. 51-67).

Para diferenciar esses efeitos com relação aos resultados, os gestores tomaram até uma iniciativa, distinguindo o impacto desse fenômeno, em função do momento em que aconteciam. Quando o desaparecimento dos jovens acontecia antes do início das aulas, após a inscrição preliminar, esse efeito passou a ser identificado como desistência, pois se tratava de uma situação em que os jovens nem chegaram de fato a conhecer o programa. Tendo o fato acontecido após o início das aulas, quando o aluno tinha se matriculado e participado de alguma atividade na sala, passou a ser considerado como evasão propriamente dita.

Fala-se, por exemplo, das baixas taxas de frequência dos alunos, independente de Estado ou região (ver Relatório Parcial, Brasil, 2008, p. 139), cujas principais justificativas seriam decorrentes:

- da residência distante da escola e do trabalho: o problema do tempo de deslocamento;
- da necessidade de cuidar da família e dos filhos;
- da falta de recursos para o transporte;
- de problemas no trabalho, impedindo de se ausentar;
- de atrasos no pagamento do bolsa-auxílio;
- da falta de condições no local do curso.

O analista sinaliza para algo mais profundo para explicar a baixa frequência:

A frágil relação de assiduidade sugere a hipótese de que a frequência regular também possa ser prejudicada pela ausência de disposições positivas em relação à prática de estudo (que deveriam ter sido interiorizadas nas primeiras experiências de escolarização), especialmente se levarmos em conta que os participantes do ProJovem tiveram trajetórias educacionais bastante erráticas, marcadas por reprovações e defasagem escolar. (BRASIL, 2008, p. 71-72).

O analista parece salientar que se trata de uma situação que não tem como ser resolvida. Essa é uma das situações em que os decisores do Programa deveriam exercer uma atenção mais redobrada, exatamente por causa das implicações com relação à evasão e à repetência, que tradicionalmente são muito altas em programas de ensino assemelhados. Essa questão, provavelmente, pode ter contribuído de forma decisiva para dificultar a operacionalização da metodologia do Programa.

Por outro lado, observando-se os comentários dos analistas com relação à questão da evasão, parece haver certo consenso quanto à impossibilidade de se enfrentar esse problema. Em determinados momentos, até parece que a evasão observada no ProJovem tem características diferenciadas em relação a fenômenos assemelhados, com públicos semelhantes. Contudo, quando imaginamos a concepção presente no ProJovem Urbano, delineada com base num propósito diferenciado de trabalho, é difícil imaginar que não tenha privilegiado uma atenção especial exatamente para enfrentar as possibilidades da evasão. Se temos consciência de que ela representa o principal risco ao sucesso do Programa, teria que se pensar em outros instrumentos específicos de enfrentamento dessa situação. Sabendo das dimensões do problema da evasão no ensino brasileiro, em geral, e no que diz respeito ao segmento de jovens e adultos, não se justifica que um programa concebido com essa dimensão e estratégia diferenciada não tenha considerado, especificamente, as possibilidades de combater a questão da evasão, de forma mais efetiva.

O que se deve ponderar, contudo, é que, se considerarmos que o problema da evasão é uma questão crítica para todo e qualquer programa que trabalhe na esfera do EJA, talvez tivesse sido oportuno tentar outras alternativas, para minimizar seus efeitos em termos do ProJovem Urbano. Trata-se, inclusive, de uma situação que coloca em risco os resultados do Programa.

O fato de ter buscado algumas iniciativas para tentar enfrentar a questão da evasão, tais como a bolsa, o marketing, a rede social, a concepção pedagógica, a qualidade docente, a formação profissional articulada, a diferenciação do conteúdo, uso da informática etc., não indica que elas foram suficientes. Talvez fosse necessário dedicar uma atenção maior a essa questão em particular. Pode-se, inclusive, questionar, até que ponto a evasão, considerada como a dificuldade maior para efeitos de gestão do Programa, terminou surpreendendo até mesmo quem já conhecia o problema.

A segunda questão crítica colocada, diz respeito à forma como o Programa trabalhou seus resultados<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Trata-se de um problema crítico porque compromete a existência do Programa e dificulta a realização da avaliação de resultados.

Há pelo menos três aspectos a serem considerados, já discutidos em seções anteriores, levando em conta, principalmente, os efeitos associados à produção de informações, aos resultados e aos méritos do programa.

- A adoção do conceito de egresso, utilizado pelo Programa, centrado na ideia de que a conclusão do processo avaliativo interno, na 6ª avaliação formativa, constitui o principal resultado do Programa. Em função dessa escolha, a certificação do ensino fundamental tornou-se um complemento. Além do mais, tal iniciativa contribuiu para dificultar a distinção com relação aos egressos, no sentido de não se conseguir distinguir os que concluíram o ensino fundamental com base na certificação nacional, aprovados no exame nacional, daqueles que apenas tiveram a formação profissional preliminar, concluintes da 4.ª avaliação formativa;
- A não realização, de forma regular, dos estudos longitudinais, por meio dos quais seriam estabelecidas as condições de acompanhamento dos egressos, no propósito de identificar quais as transformações ocorridas com esses jovens, a partir da conclusão do ProJovem. Tal impossibilidade impediu a realização do trabalho de avaliação da efetividade;
- As consequências decorrentes da situação indicada acima, terminaram por comprometer alguns dos resultados do Programa, principalmente aqueles que poderiam ser considerados como os mais inovadores, em termos da empregabilidade, comprometimento comunitário, perfil da cidadania, continuidade na elevação da escolaridade, dentre outros aspectos.

Pode-se, inclusive, supor que determinadas decisões em relação à produção de informações referentes aos estudos de monitoramento dos egressos, tenham sido tomadas, em função dos resultados observados com relação à evasão e que, dessa forma, tenha comprometido os resultados como um todo.

Contudo, o Programa propôs-se um desafio bem maior; não se tratava de simplesmente viabilizar a certificação no ensino fundamental. Buscou outros resultados, associando a formação educacional a outras consequências, porém, ao mesmo tempo, terminou inviabilizando as possibilidades de demonstrar o que o Programa era capaz. Essas questões devem auxiliar a discussão sobre as condições em que o Programa se transformou em 2008. Além dessas considerações, outros problemas também emergiram no decorrer das operações do Programa. Podemos citar mais alguns, destacando certo otimismo por parte dos analistas.

Tomando por base as informações disponibilizadas em vários relatórios do Programa, com destaque para o Relatório Parcial de Avaliação (BRASIL (2008b), e o Relatório de Gestão 2008-2010 (BRASIL (2010), dentre outros documentos, apesar das dificuldades salientadas, há sempre uma visão muito otimista sobre os resultados. Citam alguns problemas na gestão, acreditam até que podem ter contribuído para estimular a evasão e a desistência dos jovens, mas, para eles, estes não parecem significar algo muito crítico em termos de gestão. Destacamos como os mais citados (ver principalmente o Relatório Parcial, Brasil, 2008b, p. 73 e 75):

- a) a questão da informática parece ter contribuído muito para desestimular as esperanças dos jovens: os equipamentos não chegavam; quando chegavam, não eram instalados; quando eram instalavam, não tinha Internet; a quantidade de equipamentos instalados não era suficiente; nem sempre o local era o mais

- adequado; os computadores davam problemas; o instrutor nem sempre possuía as qualificações necessárias etc;
- b) um outro problema ressaltado diz respeito à questão da transferência de jovens de um núcleo para outro, em decorrência de problemas de espaço, de dificuldades com o gestor local, de esvaziamento das salas etc. A consequência dessas mudanças implicava aumentar o tempo de deslocamento dos alunos, deslocá-los do ambiente que tinham construído, dentre outros aspectos (2008b, p. 73);
  - c) o papel do representante do município e os conflitos com a administração local do Programa, em relação à questão de espaço, do acesso e da circulação dos jovens, de problemas com a merenda, de uso da internet, dentre outros;
  - d) as dificuldades dos jovens para receberem o auxílio financeiro do Programa; fala-se em atrasos de mais três meses;
  - e) os problemas associados às dificuldades em se conseguir operacionalizar as atividades de ação comunitária (2008b, p. 75);
  - f) os problemas surgidos com a operacionalização das atividades relacionadas aos arcos profissionais; apenas 54% dos candidatos tiveram aulas sobre os arcos profissionais (Relatório Parcial Brasil, 2008b, p. 76);
  - g) os desencontros envolvendo o pessoal do Programa, com dirigentes e docentes da rede municipal, em alguns casos, chegando a ponto de inviabilizar o funcionamento de núcleos; e
  - h) a demora em receber o material didático e iniciar os trabalhos em sala.

Dada a listagem de problemas que o Programa enfrentou e enfrenta em todos os sentidos, não se pode imaginar que não sejam caracterizados como questões críticas, com consequências que podem ter comprometido seriamente os resultados.

O que é surpreendente, nesse processo, é que, mesmo após as mudanças operadas em 2008, inclusive envolvendo os governos estaduais na parceria, os problemas de gestão, implementação e operacionalização do Programa não foram sanados; parece-nos, inclusive, que se tornaram mais presentes. O Programa passa a aparecer com certo destaque na mídia jornalística, em função da divulgação de problemas associados a desvios de recursos e resultados de processos licitatórios, com dificuldades de gestão por parte das prefeituras, com a paralisação e as queixas de alunos e docentes, e com a desativação de núcleos etc.

A questão a ser colocada, então, diz respeito à utilização dada às informações que foram produzidas, constatada essa série de dificuldades decorrentes do processo de implementação e operacionalização. As informações foram utilizadas para orientar os decisores na melhoria dos processos, no aperfeiçoamento das parcerias, na realização de auditorias e outras investigações pertinentes? Ou simplesmente foram ignoradas?

Essas e outras questões levam-nos a pensar sobre a gestão e a operacionalização dos processos avaliativos de implementação e de resultados, que foram realizados, e as condições em que se concretizaram os usos desses resultados e suas repercussões no que respeita à condução do Programa, como um todo, principalmente com relação às decisões de sua ampliação, a partir de 2008.

### 6.2.3. As questões referentes a mudanças estratégicas e as informações trabalhadas

Apesar de todas as dificuldades e questões levantadas, o Programa, em 2008, passou por uma transformação bastante acentuada: tornou-se o ProJovem Urbano.

Dentre as principais transformações, destacam-se:

- criação do ProJovem Integrado e do ProJovem Urbano e seus impactos em termos de orçamento e alocação de recursos;
- interiorização do Programa para as cidades com menos de 200.000 habitantes e a definição de parcerias com os Estados;
- ampliação da carga horária do programa, com ajustes na concepção e distribuição dos módulos de ensino, passando de 12 para 18 meses; e
- aumento da faixa etária do público-alvo do programa, passando de 24 para 29 anos.

A concepção proposta para o Programa, a partir de 2008, ampliou os desafios e mostrou uma série de mudanças. Se, até então, os problemas enfrentados pelo Programa tinham sido de dimensões significativas, agora, com a interiorização e a parceria com os Estados, iriam exigir um esforço redobrado.

Além dos problemas relacionados à expansão do público-alvo, em termos espaciais e quantitativos, novos desafios eram postos pelo esforço de descentralização do Programa e de articulação em termos da gestão. Mas o Programa também mudou em termos de concepção; ajustou a programação de ensino e os critérios adotados para atrair os jovens. Manteve, em linhas gerais, os principais objetivos perseguidos.

Com base em que condições os dirigentes e gestores do Programa e a Coordenação Nacional enfrentaram essas mudanças?

Observa-se que todas as questões trabalhadas são exemplos de questões críticas. Supõe-se que as decisões tomadas foram alimentadas por elementos do cenário político institucional, mas também pela experiência e as informações que o Programa vinha acumulando já há algum tempo. Porém não sabemos, claramente, quais foram essas condições e os fatores determinantes. Também não possuímos evidências sobre essas decisões e resultados. Sabe-se, contudo, que essas decisões afetaram substancialmente a concepção, a estratégia e o orçamento do Programa, e ampliaram, de forma expressiva, as possibilidades de resultados.

Tome-se, como exemplo, a mudança implementada com relação ao público-alvo, incorporando a faixa etária de 24 até 29 anos. Além de ampliar quantitativamente, buscou-se também alcançar um público de mais idade, acima de 24 anos, que, provavelmente, enfrentava maiores dificuldades para conseguir concluir o ensino fundamental. Trata-se de pessoas mais maduras, experientes, e pode-se ter imaginado a possibilidade de que a evasão desse público fosse menor.

Ampliou-se, também, a jornada acadêmica, passando de 12 para 18 meses. Além de distribuir melhor as atividades de ensino em sala de aula, ganhou-se um tempo maior para desenvolver as atividades de formação profissional, em informática e a inserção comunitária. Criaram-se, assim, condições para trabalhar melhor os alunos, inclusive visualizando o exame final externo de certificação do ensino fundamental.

Contudo, o aspecto mais decisivo das mudanças foi a possibilidade criada, a partir das parcerias com os governos estaduais, no sentido de interiorizar o Programa, avançando em direção às cidades com menos de 200.000 habitantes. Essa foi uma decisão que ampliou substancialmente a escala de atuação, inclusive em termos de público-alvo e que afetou a estrutura do sistema de ensino tradicional no interior, principalmente, levando-se em conta as dificuldades que esse público enfrentava para concluir o ensino fundamental.

Dentre as várias consequências decorrentes da interiorização, destacamos os problemas de gestão, ampliados de forma substantiva, e as dificuldades para operacionalizar o Programa em nível local, inclusive, conseguir concretizar os objetivos articulados pedagogicamente.

Imagina-se que tais decisões foram tomadas levando-se em conta os resultados alcançados até 2008, e, principalmente, as expectativas visualizadas com os impactos a serem gerados, em decorrência da interiorização e da ampliação do público-alvo. Tendo identificado as principais questões críticas enfrentadas, nossos desafios seriam no sentido de identificar informações produzidas pelo Programa, com base em processos avaliativos, visualizando em que condições foram utilizadas para subsidiar as decisões concretizadas pelos gestores do Programa.

Nesse sentido, é importante identificar as evidências existentes com relação aos resultados de processos avaliativos e de como esses resultados, alimentando discussões envolvendo avaliadores e decisores, se transformaram em informações que ajudaram no trabalho de aperfeiçoamento do Programa.

Comparando os dois programas, ProJovem Original e Urbano, podem-se identificar, a partir de 2008, em termos de resultados obtidos, sinais das mudanças decorrentes das alterações realizadas? Seguramente não, até porque, em função das mudanças pedagógicas ocorridas, os primeiros resultados com os alunos ingressantes, a partir de 2008, só se materializaram a partir de 2010.

Outros questionamentos levantados, associados a mudanças realizadas: se os resultados atenderam de forma mais efetiva às expectativas criadas; se a utilização dos recursos foi racionalizada; se as questões críticas identificadas anteriormente foram equacionadas; dentre outras. Foram indagações feitas e que, nos relatórios apresentados a partir de 2009, também não são respondidas.

Quando analisamos alguns documentos técnicos do Programa, principalmente os Relatórios Parciais de Avaliação (BRASIL (2007), a versão 2008<sup>83</sup> e o Relatório de Gestão 2008-2010 (BRASIL (2010), dentre outros, em que são apresentados os principais resultados do Programa, inclusive das pesquisas realizadas, e se discutem os problemas de implementação e operacionalização, nos surpreendemos com as análises feitas, à primeira vista, extremamente otimistas, apesar das dificuldades, dos problemas e dos resultados alcançados.

Além das considerações sobre os resultados quantitativos, em termos de matrículas, evasão, concluintes, criação de núcleos e estações da juventude, há uma série de

---

<sup>83</sup> Tivemos acesso a uma fotocópia do Relatório ProJovem 2008, versão preliminar, não editada.

aspectos relacionados ao Programa que, de uma forma ou outra, influenciaram nos resultados e que são apresentados pelos analistas como resultados significativos e inovadores que, até sob certo aspecto, justificariam qualitativamente o desempenho do ProJovem Urbano, reforçando, assim, a imagem positiva do Programa. Mesmo concordando com essa estratégia que, de certa forma, minimiza os significados dos resultados quantitativos, creio que algumas dessas questões merecem algumas considerações.

Destacamos, assim, como principais aspectos:

- considerações sobre o Projeto Pedagógico Integrado (PPI), ressaltado como ponto alto do Programa, articulando os diferentes objetivos;
- a postura inovadora, em termos da estruturação e da descentralização da gestão do Programa;
- o tamanho do desafio a ser enfrentado pelo Programa, em termos do público-alvo e das características diferenciadas desse segmento populacional;
- os problemas associados à questão da evasão e aos resultados observados com base no Programa;
- considerações positivas sobre a proficiência dos jovens matriculados no Programa;
- a questão da rede da juventude e as contribuições em termos dos resultados do Programa.

Por que o destaque desses aspectos como elementos de reflexão sobre a condução do Programa? Porque são aspectos relacionados à gestão e à operacionalização do Programa, na perspectiva de seus analistas e dirigentes, e que poderiam ter contribuído para trabalhar as questões críticas.

Sabemos a quantidade de informações produzidas pelo Programa, oriundas da própria gestão, de pesquisas e avaliações realizadas, de auditorias e monitoramento, consultorias e análises etc., contudo, não sabemos, concretamente, que parcela foi utilizada efetivamente para trabalhar as questões críticas, subsidiando o equacionamento de decisões referentes à gestão. Suspeita-se que os resultados obtidos até 2008 podem ter contribuído para enfrentamento das questões críticas apresentadas na mudança.

Um primeiro aspecto diz respeito à questão do Projeto Pedagógico Integrado (PPI), base orientadora do Programa, considerado, na opinião dos analistas, como um marco referencial na história da educação brasileira<sup>84</sup>.

Talvez um dos aspectos mais expressivos e mais ressaltado do Programa seja a força do PPI, o que lhe dá a dimensão de tornar-se um Programa socioeducativo. Em vez de trabalhar apenas a questão educacional, como ocorre com o EJA, trabalha-se o currículo numa perspectiva de multiação, articulando-se a instrumentos de qualificação e ação comunitária, tendo conteúdos contemporâneos diferenciados, acesso à informática, pedagogia de aprendizagem inovadora, palestras, visitas a órgãos e espaços de convivência social, combinado ao apoio financeiro e a uma certificação diferenciada.

---

<sup>84</sup> No documento que orientou a transformação no ProJovem Urbano, em fins de 2007, ao descrever as principais características do novo Programa, na apresentação, pg. 11, o autor se empolga de tal forma, a ponto de afirmar no item ii, “o Projeto Pedagógico Integrado/PPI, que representa um novo *paradigma de educação*, articulando conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional inicial e a experiência de participação cidadã, como base para o alcance da finalidade pretendida”.

Tudo isso é muito mais, quando comparado à realidade e às experiências do EJA. Trata-se inclusive de uma ação reeducadora.

Assim sendo, o PPI é que define o caráter socioeducativo do programa e representa certa evolução no Brasil, em relação aos programas educativos de jovens e adultos. Quebra-se um paradigma, na opinião dos analistas.

Um dos aspectos efetivamente distintivos do ProJovem reside na integração conceitual e pragmática entre os componentes de currículo, qualificação profissional e ação comunitária, associados a um auxílio financeiro e uma modalidade particular de certificação. Com isso, não só se institui uma nova arquitetura quanto às possibilidades de incluir este jovem em uma ação escolarizante para a qual o mesmo traz um histórico de exclusão, como também se acena para uma reconfiguração dos paradigmas clássicos que têm pautado, no País, as ações da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Por isso a avaliação do programa nesta dimensão particular, que é seu Projeto Pedagógico Integrado, pode tornar-se tão importante e estratégica para o Governo Federal e para o Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) em si. (BRASIL RELATÓRIO PARCIAL 2007, 2008, p. 69).

Além dessas considerações sobre o PPI, os analistas também ressaltam outros aspectos positivos, que fortalecem a imagem do Programa no País, conforme explicitado no Relatório de Gestão 2008-2010; no Relatório Final da Avaliação, 2005-2008; no Projeto Pedagógico Integrado, 2008; dentre outros, destacando-se, em particular:

- qualidade do docente, treinamento realizado, perfil, compromisso com o programa;
- material didático usado, qualidade, conteúdo, linguagem, acesso;
- abordagem das aulas, pedagogia de ensino, estratégia de ensino, recursos audiovisuais, condições das salas etc.;
- uso intenso de recursos da informática, apoiando os alunos nas atividades de ensino, como instrumento de trabalho e busca de informações;
- a ideia do Núcleo, criando espaço de sociabilidade, convivência extrasala;
- as possibilidades criadas para a articulação e a cooperação em rede, a partir do sítio do Programa.

O segundo aspecto diz respeito ao desempenho positivo dos alunos, em termos da proficiência nas disciplinas de português e matemática, tomando por base as avaliações feitas no decorrer do processo em relação ao diagnóstico inicial.

Logo no início, acontece a avaliação diagnóstica, realizada até 40 dias do início das aulas, que busca estabelecer o perfil pedagógico dos alunos inscritos. No decorrer do processo, além das avaliações das unidades, em número de seis, ocorrem duas avaliações de ciclo. No final, é realizado o exame nacional para poder viabilizar a certificação do ensino fundamental.

Segundo os analistas, entre os resultados da avaliação diagnóstica e o exame nacional, é possível observar ganhos significativos, em termos da proficiência dos alunos, em português e matemática. Além do mais, ainda segundo os analistas, os resultados



obtidos, ao concluir-se a etapa formativa, indicaria, em linhas gerais, valores próximos aos observados no sistema de ensino tradicional, quantificados pela SAEB (BRASIL RELATÓRIO PARCIAL 2007 (2008)).

A crença firmada pelos analistas do Programa de que os resultados obtidos pelos alunos do ProJovem são muito parecidos aos do ensino fundamental (ver, no Relatório Avaliação Parcial, Brasil, 2008, as observações às páginas 61 a 68) tem uma dimensão muito positiva, em relação ao PPI, sendo interessante destacar a síntese apresentada na conclusão do relatório.

O escore de proficiência obtido na avaliação diagnóstica demonstra que a proficiência média geral dos jovens, ao entrarem no ProJovem, é superior à média de 4ª série da rede pública no Brasil (SAEB 2005). Entretanto, ainda é muito inferior ao desejado para a conclusão do ensino fundamental. Do início do ProJovem a outubro de 2007, notou-se uma tendência de elevação da proficiência nas entradas mais recentes. (Ibid., 2008, p. 68)

No que respeita aos resultados observados, tomando como referência a situação dos alunos matriculados e concluintes na primeira entrada, setembro de 2008, foi possível estabelecer o seguinte quadro comparativo, obtido a partir do Relatório de Gestão, 2008-2010 (Brasil (2010, p. 37-38):

Etapas da Avaliação.	Resultados Médios observados em Português	Resultados Médios observados em Matemática
Avaliação diagnóstica	199	187
Resultados do 3º Ciclo	228	224
Resultados SAEB/2007	229	241

Quadro 2 – Comparativo da proficiência de alunos do ProJovem Urbano ingressantes na Iª Entrada nas disciplinas de Português e Matemática em relação a resultados da SAEB/2007. Fonte: Relatório de Gestão, 2008-2010. (Brasil (2010, p. 37-38)

Observa-se, no caso das duas disciplinas, que realmente há uma evolução na média das proficiências obtidas, no início e final do Programa. Mas o que é surpreendente são os resultados obtidos pelos alunos do ProJovem Urbano, quando comparados aos alunos avaliados pela SAEB/2007. Obviamente que há uma diferença em termos das datas em que os exames foram realizados, os do 3º Ciclo em 2010, mas não deixa de ser surpreendente.

Apesar dessas considerações positivas, há algumas ponderações a fazer.

Levando-se em conta a diversidade do público, a metodologia de ensino adotada, os conteúdos trabalhados, as circunstâncias em que cada sistema de ensino é operado, inclusive a faixa etária dos alunos etc., não sabemos se é adequado estabelecer alguma base de comparação entre resultados originários de integrantes do ProJovem Urbano e alunos do ensino público fundamental, inclusive levando-se em conta a diversidade regional. Imagina-se que tais decisões foram tomadas levando-se em conta os resultados alcançados até 2007.

Há um outro aspecto muito ressaltado pelos analistas do Programa, no que respeita aos efeitos, mostrando o que a ação do ProJovem poderia ter provocado no sistema EJA.

Segundo alguns aspectos pontuados, acredita-se que não houve maiores consequências (Relatório Parcial, 2007, Brasil, 2008). Apesar das considerações apresentadas, é preciso ter mais informações para se poder afirmar que não há efeitos negativos.

Quanto aos jovens, como veem o Programa?

Há um sentimento e expectativas positivas com relação ao Programa, por parte dos jovens, que o consideram uma boa ideia, nos seus diferentes aspectos. Podemos observar, no Relatório Parcial Brasil (2008, item 6.2.1., p. 72), algumas considerações sobre essas questões. Os jovens ressaltam, também, que toda esta série de problemas e dificuldades enfrentadas contribuíram para que muitos desistissem.

Apesar dessa visão otimista dos jovens, há um problema que tem inquietado diferentes pesquisadores, ao se debruçarem sobre os resultados do Programa; quando pretendem dar curso a uma investigação, enfrentam grandes dificuldades para conseguir localizar a residência dos jovens participantes do Programa, inclusive reencontrar os jovens concluintes. Já no trabalho realizado pela equipe da UFMg (Duarte et. al., 2008) são mostradas, com bastante ênfase, as dificuldades para a realização dos grupos focais, principalmente no recrutamento e organização dos grupos. Tanto no caso de jovens matriculados como no de egressos, essa queixa quanto às dificuldades de localização dos jovens é generalizada, sem que haja uma explicação lógica que justifique tamanha mobilidade. Além da situação relatada pela equipe da UFMg, essa é também uma situação alegada por outros pesquisadores, quando precisaram trabalhar com o público do Programa.

Segundo alguns investigadores (BLANCO, 2009, 2010; MACHADO, 2009; SILVEIRA, 2009, dentre outros) envolvidos na realização de trabalhos acadêmicos que tinham como objeto o ProJovem, houve, também, dificuldades com relação à localização dos egressos para a realização de entrevistas ou, até mesmo, a realização de discussão em grupos. Os investigadores também comentam sobre problemas para completar as amostras de trabalho. Se essas dificuldades são tão acentuadas, com relação aos egressos que, em tese, se sentem beneficiados pela experiência vivenciada, imagine-se o caso de outros, inclusive evadidos, quanto à possibilidade de serem localizados para a realização de algum trabalho. Talvez essas questões, problemas de localização e mobilidade dos jovens, possam explicar parte dos problemas enfrentados que dificultaram a realização dos estudos longitudinais, voltados para trabalhar os conjuntos amostrais de jovens egressos e participantes não concluintes, acompanhando-os durante algum tempo, no propósito de identificar mudanças decorrentes da ação do Programa.

Há um outro aspecto a ser destacado, com especial atenção, relativo aos problemas enfrentados pelo Programa, do ponto de vista da gestão, principalmente na ponta, junto às prefeituras municipais. Há problemas de acompanhamento, negociação e operacionalização das unidades. Foram muito evidentes, no primeiro período, 2005-2007, e parece que as condições não se alteraram com a implantação do ProJovem Urbano e a intermediação dos governos estaduais. Em alguns casos, a presença do Estado até ampliou os problemas.

Essas questões, envolvendo a direção nacional e a unidade local, o município, têm sido particularmente lembradas em função do noticiário dos jornais, destacando as

dificuldades relacionadas à gestão de recursos, processos licitatórios, conflitos nas unidades, dentre outros aspectos.

Feitas essas considerações gerais sobre os resultados do Programa, é de se salientar que não há uma visão tranquilizadora por parte de estudiosos com relação à atuação do ProJovem no País. Dentre esses autores, destacamos ARAÚJO E SANTO, (2008); BLANCO (2009, 2010); CORTI E SOUZA (2006); FRIGOTTO, CIAVATTA E RAMOS (2005); PADILHA E BORGES (2007), SPÓSITO E CARRANO (2007), dentre outros. Questionam os resultados, o volume de recursos aplicados, as consequências sobre outros programas especiais do governo na área de educação, no segmento EJA, as estratégias adotadas, o modelo de gestão proposto, as questões com relação à operacionalização do Programa, entre outros aspectos.

Há, contudo, um elemento do Programa, considerado de forma muito positiva pelos alunos, professores e dirigentes, que diz respeito à estruturação da Rede da Juventude, que tem como ponto alto o sítio do ProJovem Urbano e uma série de outras ferramentas de trabalho, inclusive no campo cultural e social. Trata-se de uma iniciativa contemporânea de trabalho e que, decerto, deve ter ajudado muito a gestão.

Feitas essas considerações sobre o ProJovem Urbano, ressalta-se que, apesar da extensa e diversa produção de informações, não conseguimos identificar, de forma expressiva, evidências de resultados de processos avaliativos voltados para ressaltar os méritos do programa.

Além de não ter apresentado resultados avaliativos, também não conseguimos identificar evidências de uso desses resultados, apesar de termos identificado diferentes situações nas quais o Programa precisou enfrentar situações críticas, para as quais se requeriam informações de qualidade.

O fato de não termos identificado resultados das avaliações e seu uso, de forma mais evidente, não implica afirmar que essas informações não foram necessariamente produzidas. Podem até ter sido produzidas, porém foram utilizadas de forma mais restrita, exclusiva, implicando, por alguma razão, restrições à divulgação.

Particularmente, quanto à avaliação de resultados, foram identificadas algumas indicações associadas a esse procedimento, mas há ressalvas com relação às informações apresentadas, a medida que não foram identificados sinais de que tivessem sido produzidas com base em processos avaliativos.

No que respeita à avaliação da efetividade, observam-se fortes indícios, conforme já indicado em outras subseções, de que os procedimentos de pesquisa voltados para produzir as informações necessárias, no sentido de viabilizar a realização dessa avaliação, não foram implementados, pelo menos até meados do 2º semestre. Assim sendo, não há evidências de resultados e, conseqüentemente, não há como se discutir a questão de usos.

Suspeita-se que, em decorrência da precariedade dos resultados apresentados pela ação da política pública, conforme indicados na subseção 6.2., tal situação terminou comprometendo a realização dos processos avaliativos. Ressalta-se que o conceito de precariedade adotado não é decorrente dos resultados alcançados do ponto de vista

quantitativo, mas da forma como foram apresentados, não se distinguindo os concluintes que foram certificados com base no Exame Final Nacional Externo (EFNE), os que concluíram o ensino fundamental, daqueles que foram certificados exclusivamente com a formação profissional preliminar.

Dessa forma, também não foi possível identificar os resultados decorrentes de outras ações do Programa, em termos: i) da elevação da escolaridade dos alunos; ii) da melhoria das condições de empregabilidade; e iii) da inserção na vida comunitária, dentre outros.

Tais considerações levam-nos a afirmar que, além de não termos identificado evidências com relação aos resultados de processos avaliativos realizados, também não foi possível identificar os méritos e as qualidades associadas à ação do Programa.

### 6.3. CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS SOBRE OS RESULTADOS

Na conclusão da subseção anterior, enfatizamos que a precariedade das informações produzidas em termos de resultados da política terminou por comprometer a realização de processos avaliativos de resultados e, dessa forma, não foi possível evidenciar os méritos e as contribuições da política.

A questão da precariedade dos resultados da política está associada aos efeitos de alguns problemas enfrentados pelo Programa, em que se destacam a evasão, conflitos de gestão, limitada divulgação das informações, não viabilização de objetivos, conceituação imprecisa de resultados, dentre outros aspectos.

A medida que as informações sobre resultados não atenderam as expectativas, decide-se pela não realização dos estudos longitudinais, instrumento necessário para mapear a evolução e as mudanças observadas junto aos egressos, identificando, assim, outros resultados referentes aos objetivos. Não dispondo desses resultados, fica comprometida a realização da avaliação de efetividade.

Acredita-se que parte das questões associadas às dificuldades acima citadas, decorrem da visão presente, em termos do modelo de gestão de políticas públicas, firmada na concepção de que os resultados da política e de processos avaliativos não devem ser divulgados de forma ampla. Acredita-se que a priorização deve ser focada apenas nos interessados diretos, ou seja, gestores e decisores da política.

Reforçar esse modelo de gestão tem como principal consequência a fragilização da política, a medida que a não divulgação dos resultados impossibilita o reconhecimento de sua importância, seus méritos e qualidades. Caso os resultados tivessem sido divulgados de forma mais ampla, as consequências provavelmente seriam diferentes.

Na discussão e fundamentação do quadro de análise, conforme indicação dos cap. 2 e 3, alguns conceitos emergiram, colocando-se como decisivos para nos ajudar nesse entendimento. Destacamos, como principais conceitos:

- *evidências e questões críticas,*
- *usos múltiplos dos resultados da avaliação;*

- a noção de “*accountability*”, como expressão de compromisso firmado entre avaliadores, decisores e gestores empenhados na divulgação dos resultados de processos avaliativos e na defesa dos usos desses resultados;
- responsabilidades, limites e autonomia do avaliador.

O primeiro conceito *evidências*, apresentado e qualificado na subseção 3.1., constitui-se numa formulação de inegável importância para se identificar de forma concreta a efetiva contribuição da política pública e os elementos de sua valoração.

Entende-se como evidências, algo que se mostra com clareza, que não deixa dúvidas com relação aos seus significados, que se apresenta de forma concreta, como algo objetivo. Algo que é evidente, implicando o entendimento de forma clara, inquestionável. Dessa forma, considera-se como algo evidente aquilo que está documentado<sup>85</sup> e acessível à consulta.

Nesse sentido é que se coloca, como primeira condição, para se discutirem as possibilidades de uso dos resultados de processos avaliativos e suas consequências, a necessidade de se identificarem as evidências, em termos de resultados de processos avaliativos; uso desses resultados; consequências desse uso.

Considerando os termos aqui sinalizados, pressupõe-se que os documentos técnicos, publicados em diferentes formatos (relatórios, artigos etc.), podem ser identificados como evidências que tenham como conteúdo básico informações referentes às temáticas identificadas acima. A existência desses documentos e sua publicação constituem provas indiscutíveis da realização das atividades, objeto da ação, independentemente das condições de uso e de suas consequências.

Então, podemos considerar que a existência de documentos técnico-científicos tratando dos temas acima listados constituem evidências quanto à realização das atividades identificadas. Há, contudo, uma ponderação a ser feita, no que respeita ao fato de que nem todo documento produzido, elaborado, foi publicado<sup>86</sup>. Nesse caso, questiona-se: se o documento não foi publicado, isto é, não se tornou acessível, pode ser considerado como uma evidência? Como se trata de uma análise documental, se o documento existe, porém não está acessível, conseqüentemente não pode ser utilizado, não pode ser considerado como evidência<sup>87</sup> para essa investigação.

Num trabalho de pesquisa que tenha como foco a discussão sobre uso dos resultados de processos avaliativos, a condução desse processo tanto pode ser alimentada pela exploração das evidências existentes (sobre resultados da avaliação e sobre usos), como também pela obtenção de informações junto aos envolvidos. A conjugação das duas possibilidades de fonte, sendo utilizadas simultaneamente, enriquece, sobremaneira, as condições da discussão e análise.

---

<sup>85</sup> No dicionário Aurélio (1995, p. 228), define-se como documento: “qualquer base de conhecimento, fixada materialmente e disposta de maneira que se possa utilizar para consulta, estudo, prova etc.”

<sup>86</sup> Há uma série de documentos de trabalho em avaliação, que são típicos da atividade. Destacamos, em particular, o projeto de avaliação, como documento de planejamento, e o relatório final, contendo os resultados da avaliação e as recomendações propostas. Este último documento, inclusive é fonte de uma série de considerações, por parte de diferentes de autores, no sentido de ressaltar sua importância e os cuidados que o avaliador deve ter em termos de sua elaboração.

<sup>87</sup> Percebe-se, inclusive, em avaliação, como uma das características diferenciadoras da disciplina, a limitada divulgação de suas contribuições técnico-científicas. (ver Weiss, (1978, p. 149).

Caso se trate de uma investigação centrada apenas na análise documental, a existência de evidências de qualidade constitui um requisito fundamental para se alcançarem resultados que atendam aos compromissos firmados.

A suposição de que as fontes documentais não existem e/ou as existentes não são acessíveis, praticamente inviabiliza a concretização do processo investigatório, na medida em que não se pode comprovar a realização do processo avaliativo, em que condições foi realizado e até mesmo a existência de resultados referentes a esse processo. Dessa forma, também não há como discutir as possibilidades de uso.

Quando não se identificam, em relação a uma dada política pública, evidências relacionadas à realização de processos avaliativos e seus resultados, torna-se possível suspeitar, apesar da importância com que se visualiza o trabalho de avaliação, enquanto parte integrante e inseparável da política, que esses processos podem não ter sido realizados, apesar de planejados originariamente. Essa possibilidade remete-nos à discussão sobre a função tática desempenhada pela avaliação, segundo considerações levantadas por Vedung (2001), quando a atividade se coloca apenas no plano formal, sem que necessariamente exercite seu papel funcional.

Nesse sentido, a não existência de evidências da realização de processos avaliativos, resultados da avaliação e de uso desses resultados, seguramente compromete os resultados da política pública, como um todo. Haverá quem indague por que razão a avaliação não foi realizada, apesar de ter sido proposta, quando da formulação da política. Podem surgir várias explicações. Não foi realizada por que os resultados são insuficientes; ou por que exigem um prazo de maturação mais longo para serem obtidos; ou por que não há profissionais suficientes para a coordenação dos trabalhos; ou, até mesmo, pela decisão de gestores e decisores, que resolvem não realizar o trabalho de avaliação, por não considerá-lo necessário. Assim sendo, o primeiro desafio a ser superado, no propósito de se discutirem as possibilidades de uso dos resultados de processos avaliativos, deve ser no sentido de identificar e analisar as evidências existentes, relacionadas aos resultados da avaliação e ao uso desses resultados. Dada a impossibilidade de identificar essas evidências, o passo a seguir deveria ser dado junto aos decisores e gestores no propósito de identificar as razões relacionadas com este fato.

O segundo conceito trabalhado foi o de questões críticas, artifício idealizado para tentar identificar como as informações produzidas, por meio de pesquisas, avaliações, auditoria, monitoramento, dentre outras atividades, foram utilizadas para equacionar os problemas críticos enfrentados por decisores e gestores do Programa. Imaginamos que, diante de questões críticas, os decisores iriam trabalhar as informações no propósito de encontrar soluções e alternativas. Os resultados obtidos sugerem que, apesar da identificação das questões críticas, até mesmo a produção de informações, o uso das informações em relação aos diferentes problemas enfrentados não ocorreu conforme as condições idealizadas.

Outro conceito utilizado, relacionado à discussão sobre usos, versou sobre as possibilidades múltiplas dos resultados de processos avaliativos. Trata-se de uma formulação que tem dois propósitos centrais.

- Questionar as implicações da visão instrumental de uso dos resultados avaliativos, a medida que se fundamenta numa condição de uso restrito dos resultados da avaliação, em que só decisores e gestores de políticas públicas têm acesso aos resultados da avaliação. Consequentemente, tal regra impede que outros interessados possam fazer uso desses resultados;
- Demonstrar que a difusão dos resultados de processos avaliativos, de forma ampla, atingindo outros interessados, amplia sobremaneira as possibilidades de que os usos sejam diversificados e possam, de alguma forma, contribuir para o aperfeiçoamento da política pública, quer seja em decorrência da crítica, da análise de outras políticas, de questionamentos a serem feitos etc. O acesso ampliado aos resultados da avaliação possibilita usos amplos desses resultados, ampliando, consequentemente, seus efeitos.

A principal consequência, quanto ao uso restrito dos resultados de processos avaliativos, é a impossibilidade de se identificar a existência de evidências, quer sejam referentes aos resultados da avaliação, ou digam respeito ao uso desses resultados. Consequentemente, não há como identificar quais foram as contribuições viabilizadas pelo uso dos resultados da avaliação, em termos do aperfeiçoamento das políticas públicas e suas consequências. Como se trata de uso restrito, não há evidências sobre o uso, abrindo-se a possibilidade de se questionar a utilidade real dos resultados da avaliação, em termos da política pública, ou, até mesmo, se foram utilizados.

Trata-se de uma questão-chave no campo da avaliação de políticas públicas, pois não há elementos concretos que demonstrem qual foi a efetiva contribuição da avaliação em termos desse processo.

Por outro lado, quando se coloca a questão de usos múltiplos, não se está combatendo a visão instrumental de usos, pelo contrário, está-se sinalizando para a possibilidade de uso de outros segmentos interessados nos resultados da avaliação, além de decisores e gestores da política, o que seguramente ampliaria as possibilidades de uso e sinalizaria para outras alternativas de contribuição no aperfeiçoamento da política e de outras questões afins.

Feitas essas considerações sobre os usos restrito e múltiplo, enquanto conceitos de análise do objeto de estudo, a principal questão a colocar diz respeito à necessidade de identificar como essa discussão nos ajuda a entender a questão de usos dos resultados da avaliação da política, objeto de estudo, e de como essas reflexões contribuem para trabalhar as questões da pesquisa. Diante dessas considerações, também se trabalha a questão das evidências.

Obviamente que a discussão do conceito de usos múltiplos tem um propósito mais crítico, na suposição de que essa visão ampliaria as possibilidades de divulgação dos resultados da avaliação, como também da política. Consequentemente tenderia a disponibilizar maiores evidências, quer seja em relação a resultados e usos inclusive da política, e assim sendo seguramente que o Programa se tornaria mais conhecido, talvez até mesmo mais defensável.

O problema a ser colocado diante desse conceito de trabalho diz respeito à identificação das condições a serem viabilizadas no propósito de observar mudança de postura, por parte de avaliadores, decisores e gestores, no sentido de reconhecerem a importância da

questão de usos múltiplos, assumindo compromissos com a divulgação dos resultados, políticas e avaliação, viabilizando essa possibilidade. Trata-se de uma questão eminentemente política e que exige uma decisão de governo<sup>88</sup>.

Por fim, o conceito de “accountability” coloca-se como um elemento de análise crítica, nessa discussão, a medida que envolve avaliadores, decisores e outros interessados no uso e na difusão dos resultados de processos avaliativos.

O conceito de *accountability* apresenta-se em duas dimensões: i) como uma função típica de avaliação, a medida que viabiliza a prestação de contas de uma dada política pública, a partir dos resultados avaliados; e ii) como uma função de natureza política, na qual avaliadores e decisores assumem as responsabilidades e disponibilizam o acesso a outros interessados dos resultados da avaliação de uma dada política pública, atendendo, assim, às expectativas criadas com a implantação da política (ver Heidemann, 2009a). O acesso aos resultados da avaliação, sendo direcionado para múltiplos interessados, possibilitará diferentes utilizações e formas diferenciadas de contribuição ao trabalho de aperfeiçoamento das políticas.

Na sustentação desse conceito, além das considerações de natureza técnico-científica, colocam-se também as questões relacionadas às responsabilidades e à autonomia profissional dos avaliadores, tanto no que se refere aos seus compromissos, enquanto cidadãos envolvidos com a condução da política pública e seus resultados, como também os compromissos com a disciplina, a medida que precisam tomar conhecimento das consequências dos usos. Assim entendemos esse conceito e o utilizamos no propósito de discutir a questão de usos no campo da avaliação de políticas públicas.

Concluídas as análises, o principal aspecto a destacar, em termos dos resultados, sinaliza quanto à insuficiência das evidências identificadas, quer sejam associadas aos processos avaliativos porventura realizados, seus resultados, como também no que respeita à utilização no aperfeiçoamento do ProJovem Urbano. Não se identificaram, de forma significativa, evidências sobre os elementos indicados nas questões da pesquisa. Diante desses resultados, há duas ponderações a fazer.

Primeiro, supõe-se que a insuficiência de evidências simplesmente reflita os resultados da concepção instrumentalista da avaliação, e, em assim sendo, não se justificaria encontrar indicações sobre processos avaliativos realizados, resultados da avaliação discutidos e analisados, além de indicações quanto ao uso desses resultados no aperfeiçoamento da política. Quando se trata da abordagem instrumentalista, além dos resultados serem utilizados de forma restrita, voltados para atender a um conjunto exclusivo de interessados, os resultados da avaliação também não são divulgados.

A segunda ponderação, contudo, ressalta que, em diferentes documentos analisados, observou-se uma série de considerações feitas por parte dos analistas do Programa, indicando a realização de processos avaliativos, com referências a resultados e algumas sinalizações, inclusive sobre o uso dessas informações.

Devemos, porém, fazer algumas ressalvas:

---

<sup>88</sup> Passo importante neste sentido foi dado com a promulgação da Lei nº12.527 de 2011, que entrou em vigor em 16 de maio de 2012, regulamentando o direito de acesso às informações públicas nas três esferas de poder.



- primeiro, boa parte das considerações sobre processos avaliativos realizados e resultados encontrados, identificados na documentação analisada, reporta-se a processos avaliativos referentes à aprendizagem dos alunos, em suas diferentes instâncias, interna e externa, diagnóstica, formativa e somativa. São informações importantes para nos ajudar na discussão sobre os méritos do Programa, mas que não refletem a Avaliação do ProJovem Urbano. A avaliação proposta para o Programa foi fundamentada em duas vertentes: i) Implementação; e ii) Avaliação da Efetividade, de resultados;
- segundo, em inúmeras oportunidades, informações identificadas como de natureza avaliativa não possuíam evidências de que tivessem sido trabalhadas, utilizando-se os recursos da metodologia avaliativa em sua concretização. São informações produzidas a partir de processos de pesquisa, outras são oriundas de sistemas de monitoramento e acompanhamento, e há, em alguns casos, informações decorrentes de auditorias realizadas. Mas não são informações oriundas de processos avaliativos;
- identificamos evidências de realização de processos avaliativos, de natureza formativa, quando da implementação do Programa, ainda na fase inicial, 2006-2007, mas não há indicações de que esses processos tiveram continuidade no decorrer dos anos seguintes, principalmente depois de 2008;
- acredita-se, ainda, com base na documentação técnica analisada, que os processos avaliados voltados para os resultados do Programa, em termos de sua efetividade, não foram realizados, a medida que não há indicações sobre a realização de pesquisas, voltadas para estudos longitudinais. A realização desses estudos constitui-se num requisito necessário para viabilizar o acompanhamento dos alunos certificados pelo Programa, no propósito de identificar quais foram as transformações experimentadas em decorrência da ação do ProJovem Urbano. Esse trabalho requer o acompanhamento de alunos durante certo tempo, tendo encontros com certa regularidade e é necessário que as mudanças observadas possam ser relacionadas à ação do Programa;
- em alguns estudos realizados sobre o Programa, inclusive dissertações de mestrado, salientou-se a existência de grandes dificuldades para se conseguir localizar os alunos que participaram do Programa, inclusive egressos;
- outro aspecto a ser destacado diz respeito à questão da identificação dos resultados do programa. Sabemos o quanto essas informações são importantes para se trabalharem resultados de processos avaliativos. Como o conceito de egresso, utilizado para registrar o principal resultado do Programa, refere-se a dois objetivos diferentes, termina por dificultar uma análise mais adequada dos resultados apresentados.

Assim sendo, acredita-se que parte dos procedimentos avaliativos não foram realizados, em função das limitações dos resultados da Política. Fatores determinantes dessas limitações podem ser identificados em função das taxas de evasão experimentadas pelo Programa, características do público-alvo e decorrentes, ainda, das relações complexas existentes entre os diferentes objetivos assumidos pelo ProJovem Urbano.

Há a suposição que associa as dificuldades de realização da avaliação em função dos problemas relacionados aos resultados alcançados pelo Programa. Nesse sentido, acredita-se que, apesar da importância com que a questão da avaliação foi considerada

na estruturação do Programa ProJovem, inclusive se destacando como instrumento importante de condução da política, a decisão de realização de determinados processos avaliativos, originalmente pensados, foi descartada, em decorrência da pouca expressividade dos resultados da Política. O sentido dessa baixa expressividade, observada nos resultados da Política, principalmente em decorrência das elevadas taxas de evasão do alunado, afeta os resultados de processos avaliativos (ver em particular as considerações feitas com base em alguns indicadores do Programa, Relatório Parcial, 2007, BRASIL (2008, p. 71-72).

## **7. CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS**

Uma das questões mais inquietantes, observada no decorrer deste estudo, diz respeito às relações envolvendo objetivos e resultados, tanto no campo da política pública, como também na área da avaliação. Tais relações expressam quase tudo nesses campos, ao mesmo tempo que constituem fontes de preocupação e cuidados, tanto do ponto de vista teórico quanto empírico.

O principal objetivo deste trabalho esteve centrado na discussão de como os resultados de processos avaliativos do Programa ProJovem Urbano seriam utilizados na tomada de decisão. Imaginávamos, do ponto de vista lógico, um cenário bastante produtivo para realizar a pesquisa, principalmente por que sua base empírica, levando em conta as experiências do Programa, apresentaria todas as condições para a discussão das questões propostas.

Entretanto, de junho de 2010 até meados do primeiro semestre de 2011, esse cenário se modificou de forma substantiva:

- primeiro, a associação entre usos e tomada de decisão começou a ser questionada de forma direta. Descobrimos que não há por que os decisores se tornarem reféns dos avaliadores, no que diz respeito ao acesso e ao uso das informações avaliativas para tomar decisões. Além das políticas públicas constituírem-se numa fonte extremamente rica de produção de informações, utilizando diferentes procedimentos, gestores e decisores nem sempre são tão racionais e, em geral, são muito sensíveis às circunstâncias do momento;
- depois, começamos a ter dúvidas sobre as possibilidades de acesso a gestores e decisores do Programa, e também aos avaliadores, para discutir sobre usos dos resultados de processos avaliativos. No decorrer do processo, fomos percebendo que, apesar da importância com que a questão da avaliação vem sendo tratada na gestão da política, parte das avaliações propostas poderiam nem ter sido concretizadas.

Essas duas circunstâncias nos ajudaram a amadurecer a ideia do objeto, avançando na crítica à visão instrumental da avaliação, especificamente no que respeita ao uso restrito e exclusivo das informações avaliativas.

Aceitam-se os fundamentos lógicos de usos para a tomada de decisão, reconhece-se sua importância histórica e operativa, mas se entende que o uso restrito e exclusivo impede que outros segmentos da sociedade também tenham acesso a essas informações, o que dilui os significados, a importância e as contribuições que a disciplina pode oferecer ao desenvolvimento político e social<sup>89</sup>.

A partir dessas considerações, centramos nossa discussão na questão de usos múltiplos dos resultados de processos avaliativos, contrapondo-se à visão de usos restritos.

A questão dos usos múltiplos deve ser entendida como as diferentes possibilidades de uso das informações avaliativas, no sentido de atender às necessidades de diferentes segmentos da sociedade, interessados direta e/ou indiretamente nos resultados da política. Além disso, para que possam ser utilizados, seja na tomada de decisões ou para viabilizar acesso a conhecimentos e informações; seja para prestar contas ou para outros usos possíveis, não deve haver restrições ao uso de resultados, pois o principal aspecto a ser considerado deve ser a plena difusão das informações.

Avançamos, então, em termos da transformação do objeto, para ter, como principal objetivo geral, uma discussão centrada em *caracterizar e analisar os resultados de processos avaliativos realizados no âmbito do Programa ProJovem Urbano, identificando como foram utilizados no aperfeiçoamento do Programa*.

Esse propósito baseia-se na ideia do uso como forma de aperfeiçoar a política. Parece algo bastante natural, contudo, o grande avanço visualizado nessa formulação foi o de

---

<sup>89</sup> Essa visão hegemônica em avaliação tem uma série de implicações para a disciplina, principalmente o fato de que, sendo o uso restrito, não se torna necessário divulgar os resultados da avaliação. Assim sendo, a atividade assume papel de coadjuvante da gestão e planejamento da política pública.

ressaltar que esse uso não é restrito, por isso se abre o título do objeto, com a indicação de possibilidades de uso em sua diversidade.

Além do mais, entende-se que o trabalho de aperfeiçoamento da política não é uma tarefa exclusiva de gestores, decisores e, até mesmo, de avaliadores, mas se trata de um desafio a ser assumido por todos os segmentos da sociedade interessados nos resultados daquela política, em particular, podendo, assim, contribuir de diferentes formas nesse trabalho de aperfeiçoamento. Assim, o que é importante ressaltar é que o propósito do aperfeiçoamento deve ser um compromisso de todos, mesmo que torná-lo efetivo seja apenas uma atribuição de quem tenha a competência para tal. Por isso a possibilidade de ter acesso aos resultados da política e de processos avaliativos não pode ser algo exclusivo, restrito apenas aos gestores e decisores da política.

O compromisso de lutar pelo aperfeiçoamento das políticas não pode ser algo restrito. Todos os interessados nos resultados da política, envolvidos direta ou indiretamente, podem contribuir, quer seja questionando resultados, comparando, criticando, sugerindo alternativas, propondo novas estratégias, cobrando mudanças de rumos etc. Contudo, essas iniciativas só são possíveis a medida que os interessados tenham acesso aos resultados da política e dos processos avaliativos.

Como possíveis interessados, além dos decisores, gestores e avaliadores da política, podemos visualizar pesquisadores e estudiosos do tema, dirigentes governamentais de diferentes esferas de governo, inclusive os poderes judiciário e legislativo, financiadores, gestores de projetos afins, beneficiários, dirigentes de organizações não governamentais etc.

Nossa proposição geral, portanto, transformou-se em duas proposições mais específicas, assim qualificadas:

- identificar e caracterizar os resultados de processos avaliativos do ProJovem Urbano;
- caracterizar e analisar como foram utilizados os resultados de processos avaliativos do ProJovem Urbano no aperfeiçoamento do Programa.

Na operacionalização dos objetivos, quatro propósitos foram perseguidos: i) identificação dos processos avaliativos realizados; ii) caracterização dos seus resultados; iii) identificação de como foram utilizados; e sua iv) contribuição ao aperfeiçoamento da política pública.

Durante a estruturação do quadro referencial e dos instrumentos teóricos, determinados conceitos em avaliação e política pública tornaram-se decisivos na análise e exploração do objeto de estudo, conforme salientados nos capítulos 2 e 3.

Na estruturação do capítulo 4, quando discutimos o Programa e seus resultados, observamos certa fragilidade na relação entre os resultados da avaliação, seus usos e o aperfeiçoamento da política, em função da qualidade das informações apresentadas pelo Programa, principalmente no respeito aos resultados da política e da avaliação. Assim, alguns problemas foram identificados:

- a qualidade das informações referentes aos resultados do Programa, apresentaram certa precarização, principalmente em decorrência do conceito de “egresso” adotado;
- parte dos objetivos propostos pelo Programa não foram trabalhados e/ou o foram parcialmente. Os objetivos podem até ter sido perseguidos, mas os resultados não foram trabalhados, nem identificados;
- foram identificados, ainda, alguns problemas relacionados à divulgação dos resultados do Programa;
- a medida que parte dos resultados do Programa não foi quanti-qualificada, houve comprometimento da realização da avaliação de resultados; da avaliação de sua efetividade;
- finalmente, não foi possível identificar, de forma plena, evidências relativas à realização de processos avaliativos da Política, seus resultados e usos, impossibilitando destacar os méritos do ProJovem Urbano.

Particularmente no que respeita aos resultados da política, conforme já salientado, destacamos a existência de certa precariedade. Ressalta-se que tal condição, relativa aos resultados da política, decorre das seguintes considerações:

- *no plano conceitual*, a medida que se definiu como egresso todo e qualquer jovem matriculado no Programa que chegou ao final do ciclo de estudos, concluindo a sexta avaliação formativa. Essa avaliação permite uma certificação interna, viabilizada pelo Programa, identificada como formação profissional preliminar, independentemente da certificação do ensino fundamental, viabilizada pela aprovação no Exame Final Nacional Externo (EFNE). Assim, nos resultados do Programa, identificam-se egressos, aqueles que concluíram o ensino fundamental, sendo aprovados no exame nacional, àqueles que só obtiveram a certificação preliminar de qualificação profissional. Porém, desde que foi concebido, um dos principais desafios do ProJovem está em fazer com que jovens com mais 18 anos consigam concluir o ensino fundamental;
- *no aspecto qualitativo* dos resultados, não podemos diferenciar a condição do egresso, certificado pelo EFNE<sup>90</sup> e/ou certificado apenas com a formação profissional preliminar, de concluintes não aprovados no EFNE, podendo ter realizado ou não o exame, mas que concluíram a sexta avaliação formativa e foram certificados internamente. Se não podemos diferenciar o tipo de egresso, não temos como analisar os resultados do Programa referentes aos concluintes do ensino fundamental, ou até mesmo compará-los, em termos do público-alvo, aos resultados de outros programas afins;
- o Programa também não conseguiu sistematizar e implementar os procedimentos técnico-metodológicos, para poder monitorar a evolução dos egressos, após a conclusão do ProJovem. Esse acompanhamento, a ser realizado durante certo tempo, iria possibilitar a identificação e a qualificação de outros resultados decorrentes da ação do Programa, tais como: i) continuidade dos estudos/elevação média dos anos de escolaridade; ii) melhoria das condições de empregabilidade; iii) inserção na vida comunitária; iv) efetividade da formação profissional preliminar; v) prática da informática e suas consequências em termos da inclusão digital; e vi) desenvolvimento cidadã etc. A medida que esse monitoramento não se concretizou de forma regular,

---

<sup>90</sup> O principal requisito para poder participar do EFNE/Exame Final Nacional Externo, voltado para possibilitar a certificação de conclusão do ensino fundamental, é o de ter concluído a sexta avaliação formativa. Ao concluir essa avaliação, o aluno tem direito a certificação profissional preliminar.

comprometeu a obtenção dos resultados em relação a outros objetivos e inviabilizou a realização das avaliações somativas.

Há um outro aspecto a ser considerado, no que respeita ao fato do Programa, praticamente, não divulgar os resultados da política, independentemente dos problemas associados ao conceito adotado de egresso. Há também dificuldades na identificação de outros indicadores de resultados do Programa, tais como o número de matriculados, a proporção de jovens evadidos, o total de docentes contratados, os núcleos implantados, os computadores comprados etc.

O Programa tem até um bom *marketing*, construído com base na concepção/objetivos e na proposição da rede da juventude. Há um sítio, inclusive, que constitui a principal peça de articulação da rede da juventude, envolvendo jovens de todo o País. Contudo, é inexplicável que o Programa não divulgue seus resultados, demonstrando a materialização dos objetivos e metas, até porque há outros programas também atuando no mesmo espaço, a exemplo da EJA. Como se explica que o Programa possua qualidades tão acentuadas, pelo menos em termos de sua concepção e objetivos, porém não consiga viabilizar formas mais adequadas de divulgação dos resultados? Se não divulga os resultados, como saber quais são as qualidades e méritos do Programa?

Pode haver, então, um certo descompasso entre a concepção do Programa e os resultados, considerando-se a possibilidade de que os resultados não consigam evidenciar as boas qualidades do programa. O que fazer? Imaginar que é uma situação temporária e que, feitos alguns ajustes na política, os resultados aparecerão?

Em 2008, foram feitos vários ajustes na concepção e estratégia da política – nasce o ProJovem Urbano – em que se destacam o aumento da carga horária do Programa (passa para 18 meses) e o aperfeiçoamento do projeto curricular integrado; amplia-se o conceito de público-alvo, estendendo-se a faixa etária até 29 anos; institucionalizam-se novas parcerias com os Estados, no propósito de ampliar a descentralização administrativa e aumentar a interiorização do programa, dentre outros aspectos.

As mudanças observadas a partir de 2008, de certa forma, refletem uma série de decisões tomadas por decisores e gestores, no propósito de enfrentar algumas questões críticas experimentadas no decorrer da primeira fase do Programa.

Decorridos aproximadamente quase quatro anos após essas transformações, não há evidências concretas de que tenham ocorrido mudanças efetivas do ponto de vista da qualidade dos resultados do Programa, melhorias na sua divulgação, assim como não se identificaram, mais claramente, resultados referentes à realização dos processos avaliativos propostos. Contudo, o principal objetivo delineado para o trabalho foi o de discutir o uso dos resultados da avaliação no aperfeiçoamento da Política. Nesse particular, os resultados da política têm uma importância capital, pois as evidências da avaliação nascem a partir desses resultados. Se os resultados da política têm problemas, o processo avaliativo a ser adotado deve levar em conta essas possibilidades e limitações.

O problema de pesquisa proposto foi firmado com base na seguinte formulação:

*Como os resultados de processos avaliativos do ProJovem Urbano foram utilizados no propósito de aperfeiçoar o Programa?*

Tomando por base essa questão, todo o esforço de análise da documentação do Programa fluiu no sentido de localizar e identificar as referências sobre a realização de processos avaliativos, os resultados apresentados e o uso desses resultados.

Analisando a documentação, observa-se, em alguns Relatórios, uma série de informações apresentadas que estão diretamente relacionadas aos resultados da Política. No entanto, parte dessas informações são identificadas como se fossem informações produzidas com base na metodologia avaliativa.

Concluída a análise da documentação, pode-se afirmar que foram identificadas algumas indicações com relação à realização de parte das avaliações propostas, contudo estas não parecem resultados de uma iniciativa regular. Assim,

- tem-se, de forma mais explícita, uma indicação referente à realização de avaliação da implementação em 2007 (ver referência de Duarte e Brooke, 2007);
- identificam-se algumas considerações sobre a avaliação de resultados, no aspecto mais geral, com base nos objetivos, porém precarizados do ponto de vista da análise, em função do conceito de egresso adotado e dos problemas referentes ao monitoramento dos outros objetivos; e
- não há indicações em termos da realização da avaliação de efetividade.

Dadas essas condições, percebe-se que os processos avaliativos propostos, praticamente, não foram realizados. Não existindo evidências de resultados de processos avaliativos, não há como se discutir possibilidades de uso desses resultados, em termos do aperfeiçoamento da Política e, conseqüentemente, não há como se identificar os méritos do Programa.

Pode-se responder, com base na documentação técnica analisada, que as evidências identificadas como resultados de processos avaliativos são insuficientes para utilização no aperfeiçoamento do Programa e que o principal fator causador dessa situação decorreu da não realização dos processos avaliativos propostos.

Supõe-se, por conseguinte, que a não realização dos processos avaliativos foi fruto da precariedade dos resultados do ProJovem Urbano, conforme já demonstrado em outros parágrafos. Considerando os problemas já identificados com relação à qualidade dos resultados do Programa, apresentamos, como tese principal defendida, a seguinte formulação:

*“A precariedade dos resultados do ProJovem Urbano comprometeram a realização dos processos avaliativos propostos, impossibilitando, dessa forma, a materialização de evidências referentes aos resultados e seu uso”.*

A formulação dessa proposição toma por base os elementos teóricos presentes na estruturação do quadro referencial que foram utilizados na análise da documentação técnica do Programa. Considera-se que a inexistência de evidências sobre a realização dos processos avaliativos, resultados e usos, no aperfeiçoamento da política, são decorrentes da precariedade dos resultados da Política, conforme já identificado.

Em função dessas considerações, até se visualizou a possibilidade de evidenciarmos o mérito da política em vez de seu aperfeiçoamento. Tal consideração partiu do propósito de que a avaliação busca evidenciar os méritos da política, identificando-os com base nos resultados avaliativos que, quando se tornam evidentes, são utilizados para aperfeiçoá-la. Na discussão sobre o aperfeiçoamento da política, supõe-se a iniciativa em termos de uma ação voltada para corrigi-la e/ou ajustá-la. Contudo, ainda assim, continuamos nos deparando com o problema dos resultados da política e da falta de evidências sobre a realização dos processos avaliativos.

Inicialmente, diante dos problemas relacionados à limitada divulgação dos resultados da Política, poder-se-ia imaginar que a inexistência de evidências relativas à realização de processos avaliativos, resultados e usos, poderia ser fruto da visão instrumental em avaliação, o que justificaria o uso exclusivo e restrito dos resultados de processos avaliativos. Essa visão, contudo, não prosperou, a medida que a precariedade dos resultados apresentados pelo Programa, seguramente, comprometeu a realização dos processos avaliativos.

Diante desses resultados, pode-se supor que a visão dominante sobre o papel da avaliação, presente na estruturação do programa, aproximou-se bastante da concepção formulada por Vedung (2001), uso tático da avaliação, que ressalta a forma decisiva com que gestores e decisores enfatizam a presença da avaliação como peça integrante e indissociável da estruturação da política pública, porém sua operacionalização não se constitui algo a ser necessariamente concretizado. Nessa perspectiva, não realizar a avaliação da política tem a clara intenção de preservar decisores e gestores do Programa, em função dos resultados alcançados.

Observando-se sob um outro prisma, a mesma situação se repete, quando, apesar da avaliação ter sido realizada, os resultados são canalizados de forma exclusiva para a apreciação restrita de decisores, gestores e avaliadores.

Foi diante dessa possibilidade e de suas consequências para o campo da avaliação, que discutimos a questão de usos dos resultados de processos avaliativos, enfatizando a importância de que esses usos não fossem restritos, mas que atendessem a múltiplos interessados.

Realizar ou não realizar a avaliação, apesar das ponderações de natureza técnica e científica levantadas, justificando a realização, a destinação dos resultados da avaliação e os usos, torna-se, dessa forma, uma questão essencialmente política e, assim sendo, essas decisões também envolvem a responsabilidade dos avaliadores, a medida que, além de participarem de alguma forma da estruturação e desenvolvimento desses processos, têm alguma responsabilidade pelas consequências de uso e/ou não uso perante a disciplina e a sociedade civil.

No que respeita a essa questão da responsabilidade de avaliadores com relação ao uso dos resultados de processos avaliativos e suas consequências, creio que a melhor contribuição foi proposta por Weiss (1978), quando traça um cenário deveras provocador para o avaliador, inclusive discutindo suas responsabilidades com relação à questão de usos dos resultados.



Weiss (1978) ressalta que, independentemente da qualidade do processo avaliativo e de seus resultados, o avaliador não deve se surpreender com o pouco caso com que os decisores e gestores da política recebem os resultados da avaliação, ficando a utilização dos resultados condicionada a uma série de fatores em que se destacam (Weiss, 1978, p. 135):

- a visão e a postura do avaliador, quanto ao papel que deve desempenhar junto a decisores e gestores, no processo de utilização dos resultados;
- o fato das organizações resistirem à realização de mudanças;
- a disseminação inadequada dos resultados;
- o hiato que se estabelece entre as descobertas da avaliação e a necessidade de uso dos resultados da avaliação, por parte dos gestores;
- a tendência de grande parte das avaliações mostrar muito pouco ou quase nenhum efeito positivo da ação política.

Segundo Weiss (1978), essas cinco situações exercem um efeito todo especial sobre os gestores e decisores. Todas são situações reais e passíveis de acontecer e, particularmente, podemos sinalizar, com base nas considerações feitas que todas ou quase todas estão presentes na discussão sobre usos dos resultados de processos avaliativos do ProJovem Urbano, envolvendo decisores, gestores e avaliadores, exceto a última delas. Obviamente que, no caso do Programa, há um elemento mais crítico, que diz respeito aos problemas com relação aos resultados da política, o que, de certa forma, interferiu na realização dos processos avaliativos.

A primeira, contudo, que trata especificamente da postura dos avaliadores no embate com os gestores e decisores, no que respeita aos limites de responsabilidade dos avaliadores sobre usos dos resultados da avaliação, constitui-se na referência mais emblemática desta relação.

Assim, podemos perguntar: até que ponto os avaliadores devem se sentir responsáveis pela questão de usos dos resultados da avaliação e até mesmo sobre as consequências desse uso?

Há um complicador associado a essa indagação, pois, se os resultados da avaliação não são utilizados, como poder aferir a importância e a relevância da disciplina no mundo real? Afirmar que os resultados da avaliação foram muito bons, mas não conseguir identificar possibilidades de uso desses resultados tem um efeito empobrecedor para o campo da disciplina?.

Entretanto, um problema maior ocorre, quando a avaliação, sendo reconhecida como peça integrante e relevante na estruturação da política pública, não consegue nem desempenhar o seu papel, por não ser realizada e/ou até mesmo, se realizada, seus resultados são de uso restrito e não são divulgados, o que também contribui para fragilizar as contribuições do campo.

Essas considerações que, de certa forma, foram levantadas a partir da discussão dos resultados referentes ao ProJovem Urbano não parecem ser exclusivos desse Programa. Observa-se que, também em relação a outras políticas públicas, evidências quanto à realização e usos dos resultados de processos avaliativos não são identificadas com facilidade. Há, inclusive, em alguns casos, situações em que se confundem resultados de

pesquisas e até mesmo auditorias de desempenho (ver Serpa, 2010) como se fossem resultados de avaliação. Talvez nesse aspecto resida um dos grandes desafios para os avaliadores brasileiros, no sentido de explicar o que acontece efetivamente nesse campo, porque tantas dificuldades para firmar a importância da atividade.

Uma interessante exceção acontece, de forma mais sistemática, com os resultados de avaliações em larga escala realizadas no País, referentes à qualidade dos sistemas educacionais, quando esses resultados são divulgados amplamente para conhecimento da sociedade, o que de certa forma representa um grande avanço (Brooke, 2006; 2011). Talvez, nessa postura, resida uma grande inovação do ponto de vista de políticas públicas de avaliação, que deveria ser disseminada em outras áreas. Trata-se de uma referência a ser explorada.

Assim sendo, a questão das responsabilidades do avaliador não podem se restringir apenas à discussão dos usos, mas também precisa estar presente nas decisões sobre a realização do processo avaliativo, inclusive as circunstâncias e condições em que é realizado, assim como as consequências sobre o uso dos resultados, pois, de uma forma ou outra, ambas as situações afetam o campo e a imagem da disciplina e tendem a ressaltar ou minimizar seu papel.

Ante o exposto, merece então ser destacada a necessidade de aprofundarmos a discussão sobre a questão da autonomia do avaliador, como uma das possibilidades para enfrentarmos os desafios aqui sinalizados (ver, em particular, Ferreira e Coelho, 2011).

Dessa forma, os resultados que ora apresentamos apenas refletem o quanto é complexo trabalhar as questões que estão situadas no campo da avaliação de políticas públicas, especificamente aquelas relacionadas com a discussão sobre usos dos resultados da avaliação. Nesse sentido, este trabalho sinaliza para a descoberta de um novo horizonte de desafios a enfrentar.

Seguramente, no começo dessa jornada, minha compreensão sobre o campo era muito limitada, quanto à complexidade das questões a enfrentar. Hoje, inclusive visualizando as possibilidades de enfrentar outros desafios do campo, um dos quais pode ser assumido pela universidade, como guardião dos interesses da sociedade civil, colocando-se à frente na observação do ambiente e das relações envolvendo os campos da política pública e da avaliação.

No decorrer desse trajeto uma série de questões foram levantadas, algumas porém não tivemos condições de aprofundá-las. São questões que merecem ser trabalhadas com mais afinco, a medida que representam desafios a serem enfrentados. Assim, destacamos:

- a necessidade em avançar na compreensão da avaliação em termos das suas bases teóricas;
- o desenvolvimento e a sistematização de metodologia voltada para analisar as relações entre a política pública e a avaliação, distinguindo o teórico do real;
- a distinção das atribuições e objetivos do profissional do campo da avaliação: o que faz, como faz, porque faz, quando faz;

- a questão da autonomia do avaliador e suas consequências para o desenvolvimento da disciplina;
- o trabalho no sentido de destacar as diferenças metodológicas existentes entre a avaliação e outras disciplinas técnico-científicas, especificamente com relação à investigação científica e às possibilidades de cooperação conjunta;
- a importância em aprofundar a discussão, envolvendo resultados de processos avaliativos, usos e consequências sobre o campo da avaliação;
- os usos dos elementos operacionais da avaliação no planejamento do processo avaliativo;
- a visão da sociedade sobre avaliação;
- a formação profissional e o perfil dos avaliadores no Brasil;
- o mapeamento sobre usos dos resultados de processos avaliativos de políticas públicas no Brasil;
- as evidências de uso de padrões e normas no trabalho avaliativo no Brasil; e
- a questão da divulgação dos resultados de processos avaliativos: desafios reais ou imaginários. Possibilidades e significados para a sociedade, entidades parceiras e o campo da disciplina.

Feitas essas considerações, acredita-se que os resultados desse trabalho, ao refletirem a evolução e o amadurecimento de muitas questões referentes ao campo da avaliação, contribuirão para um melhor entendimento e compreensão desse campo, em sua contribuição para o aperfeiçoamento de políticas públicas, particularmente com relação à questão de usos dos resultados de processos avaliativos.

Nesse sentido, os resultados dessa experiência devem se constituir num estímulo àqueles comprometidos com o campo da avaliação, tendo em vista enfrentar os novos desafios que se apresentam, alguns inclusive já sinalizados. Por fim, espera-se que esses resultados estejam de acordo com as expectativas criadas e que possam contribuir para despertar outros profissionais para os problemas e questões presentes nesse campo.

## Referências

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ABRAMOVAY, Miriam; CASTRO, Mary Garcia. (Org.). **Mostra, jovem! Rompendo invisibilidades**: perfil e percepções dos participantes da 1ª Mostra de Produções do ProJovem Urbano. Secretaria-Geral da Presidência da República. Coordenação Nacional do ProJovem Urbano. Brasília, DF, 2010. p. 289.

ABRAMOWICZ, Mere. Avaliação, tomada de decisões e políticas: subsídios para um repensar. **Estudos em Avaliação Educacional**, nº 10. São Paulo: FCC, jul./dez.1994, p.81-102.

AFONSO, Almerindo Janela. Políticas avaliativas e accountability em educação - subsídios para um debate iberoamericano. **Sísifo/Revista de Ciências da Educação**, Lisboa, nº09, pp. 57-70, mai./ago. 2009. Disponível em: [sisifo.fpce.ul.pt/pdfs/sisifo0901.pdf](http://sisifo.fpce.ul.pt/pdfs/sisifo0901.pdf). Acesso em: 02 set. 2011.

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Estudio introductorio. In: \_\_\_\_\_. **El estudio de las políticas públicas**. 3. ed. México, D. F.: MAPorrúa, 2007a. (Colección Antologías de Política Pública; 1. Antología) p. 15-74.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Estudio introductorio. In: \_\_\_\_\_. **La hechura de las políticas**. 3. ed. México, D. F.: MAPorrúa, 2007b. (Colección Antologías de Política Pública; 2. Antología) p. 15-84.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Estudio introductorio. In: \_\_\_\_\_. **La implementación de las políticas**. 3. ed. México, D. F.: MAPorrúa, 2007c. (Colección Antologías de Política Pública; 4. Antología) p. 15-92.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 4, v. 51, p. 5-60, out./dez. 2000.

ALBUQUERQUE, Maria Gláucia M. T.; FARIAS, Isabel M. S. **A educação para a juventude na perspectiva dos usuários do ProJovem em Caucaia/CE**. 2007. Trabalho apresentado no 23º Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, junto com o 5º Congresso Luso-Brasileiro e o Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração, nos dias 11 a 14 de novembro de 2007, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em Porto Alegre, RS.

ALVARES ROJO, Victor et. al. **Diseño y evaluación de programas**. Madrid: EOS, 2002.

ALVIRA MARTIN, Francisco. La investigación evaluativa: una perspectiva experimentalista. **Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, Madrid, n. 29, p. 129-141, 1985. Disponível em: <[http://www.reis.cis.es/REISWeb/PDF/REIS\\_029\\_06.pdf](http://www.reis.cis.es/REISWeb/PDF/REIS_029_06.pdf)>. Acesso em: 31 jul. 2010.

ALVIRA MARTIN, Francisco. **Metodología de la evaluación de programas**. 3. ed. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2002.

ANDRADE, Eliane, R.; ESTEVES, Luiz Carlos G.; OLIVEIRA, Edna C. Composição social e percursos escolares dos sujeitos do ProJovem: novos/velhos desafios para o campo da educação de jovens e adultos. **Em Aberto**, Brasília, v. 22, nº 82, p. 73-89, nov. 2009. Disponível em: [www.oei.es/pdf2/em\\_aberto82.pdf](http://www.oei.es/pdf2/em_aberto82.pdf). Acesso em: 10 out. 2010

ANGUERA ARGILAGA, Maria Teresa. Diseños. In: FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, Rocío. **Evaluación de programas**: uma guia práctica em âmbitos sociales, educativos y de salud. Madrid: Síntesis, 2001. p. 149-172.

ARAÚJO, Abraão Juvêncio de; SANTOS, Marcelo Câmara dos. **Avaliação externa do ProJovem**: o caso de áreas e volumes. [2008] Disponível em: <[http://www.rc.unesp.br/igce/matematica/bolema/SITE%2032/araujo\\_santos.pdf](http://www.rc.unesp.br/igce/matematica/bolema/SITE%2032/araujo_santos.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2009.

ARAÚJO, Ronaldo M. L.; ARAÚJO, Maria Auxiliadora M. L. **Trabalho docente precarizado versus discurso qualificante no ProJovem de Belém-PA**. 2008. Trabalho apresentado no 7º Seminário Redestrado. Nuevas regulaciones en América Latina, Buenos Aires, 3, 4 e 5 de julho de 2008. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/ce/gepte/imagens/artigos/qualificacao%20x%20precarizacao%20n%20projovem%20-%20rede%20estrado.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2010.

ARRETECHE, Marta T. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brand (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

ARRETECHE, Marta T. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 51, v. 18, p. 7-10, fev. 2003.

\_\_\_\_\_. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 5ª ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2007. 29-39 p.

ASENSIO COTO, Maria José. Modelos de evaluación. **Revista Universitária de Sociologie**, Craiova, Anual IV, n. 2, v. 8, p. 39-70, dez. 2007. Disponível em: <<http://cis01.ucv.ro/revistadesociologie/files/rus-2-2007.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2010.

ASTI, Vera. **Metodologia da pesquisa científica**. Porto Alegre: Globo, 1973.

AUTONOMIA. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988. p. 74.

BABBIE, Earl R. **Métodos de pesquisa de Survey**. Tradução de Guilherme Cezarino. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

BAERT, Patrick. Algumas limitações das explicações da escolha racional na ciência política e na sociologia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, fev. 1997.

BALLART, Xavier. Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan. (Ed.). **Lecturas de gestión pública**. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 1996. p. 321-352. Disponível em: <[http://www.xavierballart.com/publicacions/007\\_modelos\\_evaluacion.pdf](http://www.xavierballart.com/publicacions/007_modelos_evaluacion.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *A política das políticas públicas: progresso social e econômico na América Latina*. Relatório 2006 do BID e do David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

BAÑON MARTINEZ, Rafael. **La evaluación de la acción y de las políticas públicas**. Madrid: Diaz de Santos, 2003.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane. **Os determinantes da desigualdade no Brasil: a economia brasileira em perspectiva**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1996.

BARROS, Ricardo de Paes; MENDONÇA, Rosane. **Investimentos em educação e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1997. (Textos para discussão, n. 525).

BAUER, Adriana. Usos dos resultados das avaliações de sistemas educacionais: iniciativas em curso em alguns países da América. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v.91, nº 228, p.315-344, maio/ago 2010. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/view/1690/0>. Acesso em: 12 mar.2011

BAUSELA-HERRERAS, Esperanza. Metodología de investigación evaluativa. **Indivisa: Boletín de Estudios e Investigación**, Madrid, n. 5, p. 183-191, 2004. Disponível em:<<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUZA, Luzia Costa de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 75).

BÊRNI, Duílio de Ávila. (Org.). **Técnicas de pesquisa em economia: transformando curiosidade em conhecimento**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BEZERRA, Walter Facó. **O Tribunal de Contas da União e a avaliação de programas públicos: considerações acerca da construção de modelos avaliativos**. [200-] Disponível em:<<http://www.efsul.org/portal/pls/portal/docs/769560.PDF>>. Acesso em: 4 nov. 2009.

BIANCHI, Ana Maria. Muitos métodos é o método: a respeito do pluralismo. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 135-142, abr./jun. 1992. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/46-9.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2010.

BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte. **Uma avaliação de efetividade do Programa de alimentação escolar no município de Guaíba**. 175 f. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação-Programa de Pós-Graduação em Educação/Linha de Pesquisa: Política e Gestão de Processos Educacionais). Faculdade de Educação, Universidade

Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007. Disponível em: <http://www.rebrae.com.br/artigo/efetividade.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2011.

BLANCO, Diego Monte. **Á luz do dia, nem todos os gatos parecem pardos:** percepções de jovens sobre os limites e possibilidades do ProJovem Urbano..172f. 2009. Dissertação (Mestrado em Sociologia-Programa de Pós-Graduação em Sociologia)-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/25483/000736161.pdf>. Acesso em 15 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. O PROJOVEM URBANO na trajetória das políticas para a juventude. Desafios do programa e perspectivas de análise. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, volume 2, nº. 3, julho de 2010. Disponível em: [http://rbhcs.com/index\\_arquivos/Artigo.O%20ProJovem%20na%20trajet%C3%B3ria%20das%20pol%C3%ADticas%20para%20juventude.pdf](http://rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.O%20ProJovem%20na%20trajet%C3%B3ria%20das%20pol%C3%ADticas%20para%20juventude.pdf). Acesso em: 12 abr. 2011.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2000.

BOOTH, Wayne C.; COLOMB, Gregory G., WILLIAMS, Joseph M. **A arte da pesquisa**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BOUZAS LORENZO, Ramón. Los caminos de la evaluación de políticas públicas: una revisión del enfoque. **Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas/RIPS**. Santiago de Compostela, v. 4, nº 002, pp.69-86, 2005. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/380/38040205.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2011.

BRAGA, Thaiz Silveira; RODARTE, Marcos Sampaio. A inserção ocupacional e o desemprego dos jovens: o caso das Regiões Metropolitanas de Salvador e Belo Horizonte. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 26, n. 2, p. 877-903, 2005.

BRANDÃO, Zaia. **Pesquisa em educação:** conversas com pós-graduandos. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Projeto base: ProJovem Campo: saberes da terra**. Brasília, DF: 2008a. p. 65. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4572.pdf>>. Acesso em 30 ago. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial e Tecnológica. **Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos/PROEJA:** formação inicial e continuada: ensino fundamental: documento base. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=100082](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=100082)>. Acesso em 30 ago. 2010. p. 66.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos/SPI. **Indicadores de programas:** Guia metodológico. Brasília, DF, 2010, 128 p.



BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Coordenação Nacional do ProJovem Urbano. **Arco ocupacional Gestão Pública e Terceiro Setor:** manual do educador/coordenação. Laboratório Trabalho & Formação/COPPE-UFRJ/elaboração; Laboratório de Tecnologia e Desenvolvimento Social/LTDS. Brasília, DF, 2008, 124 p.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Coordenação Nacional do ProJovem. **Relatório do Grupo de Trabalho da Supervisão.** Brasília, DF, 2007. p. 118.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Coordenação Nacional do ProJovem. **ProJovem:** Programa Nacional de Inclusão de Jovens: educação, qualificação e ação comunitária. Brasília, DF, 2005. p. 48.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Coordenação Nacional do ProJovem Urbano. **Desempenho e proficiência dos alunos do ProJovem Urbano.** Brasília, DF, 2010. p. 45.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Coordenação Nacional do ProJovem Urbano. **Perfil e percepções dos alunos do ProJovem Urbano:** setembro/2008 a dezembro/2009. Brasília, DF, 2010. p. 52.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Coordenação Nacional do ProJovem Urbano. **Permanência e não-permanência no ProJovem Urbano.** Brasília, DF, 2010. p. 54.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Coordenação Nacional do ProJovem Urbano. **Sumário Executivo: Avaliação do ProJovem.** Brasília, DF, 2010. p. 64.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Coordenação Nacional do ProJovem Urbano. **Relatório final de avaliação do ProJovem, 2005-2008.** Brasília, DF, 2010. p. 125.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Coordenação Nacional do ProJovem Urbano. **Relatório de gestão. 2008-2010.** Brasília, DF, 2010. p. 111.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Coordenação Nacional do ProJovem. **Relatório parcial de avaliação do ProJovem, 2007.** Brasília, DF, 2008b. p. 142.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Coordenação Nacional do ProJovem Urbano. **Relatório ProJovem, 2008 (versão preliminar).** Brasília, DF, 2009. p. 247.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional da Juventude. ProJovem Urbano. **Orientações Gerais.** Brasília. DF: 2009. 05 p. Disp. em: <http://www.projovemurbano.gov.br/site/imprimir.php?tipo=conteudos&codigo=827>  
Acesso em: 04 jul. 2010.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional da Juventude. ProJovem Urbano. **Plano Nacional de Formação para Gestores, Formadores e Educadores.** Brasília. DF: 2008, 48 p.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional da Juventude. ProJovem Urbano. **Textos complementares para a formação de gestores**. Brasília. DF: 2008, 96 p.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional da Juventude. ProJovem Urbano. **Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano**. Brasília. DF: 2008c. Disponível em: <[http://www.secj.pr.gov.br/arquivos/File/Projovem%20Urbano/projeto\\_pedagogico\\_pr\\_ojovem\\_PPI.pdf](http://www.secj.pr.gov.br/arquivos/File/Projovem%20Urbano/projeto_pedagogico_pr_ojovem_PPI.pdf)> Acesso em: 31 ago. 2010. p. 82.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v.36, n°. 128, p.377-401, mai./ago. 2006

BROOKE, Nigel. Avaliação é apenas um ponto de partida. Entrevista, out./2011. Disponível em: <<http://revistaescola.abril.com.br/edicoes-especiais/049.shtml>>. Acesso em: 18 out. 2011

BUSTELO RUESTA, Maria. Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, Madrid, n. 4, p. 9-29, primavera/verano, 1999.

BUSTELO RUESTA, Maria. ¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación. In: BAÑON MARTINEZ, Rafael. **La evaluación de la acción y de las políticas públicas**. Madrid: Diaz de Santos, 2003. 13-32 p.

CACCIAMALI, Maria Cristina, BRAGA, Thais. A armadilha social destinada aos jovens: mercado de trabalho insuficiente, oferta educacional restrita e de baixa qualidade e ações públicas incipientes. In: CHAHAD, José Paulo Zeetano; CACCIAMALI, Maria Cristina (Org.). **Mercado de trabalho no Brasil: novas práticas trabalhistas, negociações coletivas e direitos fundamentais do trabalho**. São Paulo: LTr, 2003. p. 469-500.

CAMARANO, Ana Amélia (Org.). **Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?** Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n°. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CANO, Ignácio. **Introdução à avaliação de programas sociais**. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2002.

CANO, Ignácio. Medidas em ciências sociais. In: SOUZA, Alberto de Mello (Coord.). **Dimensões da avaliação educacional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p. 63-89.

CAPELLA, Ana Claudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007. p. 87-121.

CASTILLO ARREDONDO, Santiago; CABRERIZO DIAGO, Jesús. **Avaliação educacional e promoção escolar**. Tradução de Sandra Martha Dolinsky. Curitiba: Ibpx; São Paulo: Ed. UNESP, 2009.

CASTRO, Cláudio de Moura. **A prática da pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2006.

CASTRO, Jorge Abrahão e AQUINO, Luseni (Org.). **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2008. Texto para Discussão nº. 1335, 152p.

CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: uma abordagem conceitual**. 2006. Disponível em: <<http://socialiris.org/Imagem/boletim/arq48975df171def.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2009.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. 288 f. 2007. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

CENEVIVA, Ricardo. Avaliação e accountability no setor público: um vínculo possível e desejável. **Alcance-UNIVALI**, Itajaí, SC, v. 14, n.1, p. 7-26, abr. 2007.

CHERNAVSKY, Emilio. **No mundo da fantasia. Uma investigação sobre o irrealismo na ciência econômica e suas causas**. 2011 182 f. Tese (Doutorado em Economia) – Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

CHIANCA, Thomaz; MARINO, Eduardo; SCHIESARI, Laura. **Desenvolvendo a cultura de avaliação em organizações da sociedade civil**. São Paulo: Global, 2001. (Coleção Gestão e Sustentabilidade).

COELHO, Lielson. **O Programa Nacional de inclusão de jovens/ProJovem e seus efeitos econômico-sociais: avaliação dos resultados do Programa no Município de Salvador 2005/2008 e análise das possibilidades de inserção dos participantes no mundo do trabalho**. 32 f. 2007. Projeto de Tese de doutorado apresentado a Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

CONTANDRIOPOULOS, André-Pierre. Avaliando a institucionalização da avaliação. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 705-711, jul./set. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.org/scielo.php>>. Acesso em: 8 fev. 2010.

CORSEUIL, Carlos H.; SANTOS, Daniel D.; FOGUEL, Miguel N. **Decisões críticas em idades críticas: a escolha dos jovens entre estudo e trabalho no Brasil e em outros países da América Latina**. Rio de Janeiro. IPEA: Texto para discussão nº. 797, junho de 2001.

CORTI, Ana Paula; SOUZA, Raquel. E agora José?: jovens e demandas por políticas públicas. **Democracia Viva**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 3-7, jul./set. 2006.

COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

COSTA, Jean Carlo de Carvalho et al. **Modernidade, juventude, risco e reconhecimento**: uma análise das estratégias sócio-culturais do ProJovem. 2008. Trabalho apresentado no 11º Encontro de Iniciação à Docência, na Universidade Federal da Paraíba em 2008.

COSTA, Marcio da. Projovem: notas sobre uma política nacional para jovens de baixa escolaridade. **Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, jan/jun. 2007. Disponível em: <<http://www.educacao.ufrj.br/contemporanea-numeros-n3.html>>. Acesso em: 20 set. 2007.

COSTA, Ozanira Ferreira da. **Políticas públicas da juventude**: uma construção possível? 154 f. 2009. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Política Social. Departamento de Serviço Social. Instituto de Humanidades. Universidade de Brasília., Brasília, DF, 2009. Disponível em: [www.cl.df.gov.br/cldf/escola.../Tese%20Doutorado%20Ozanira.pdf](http://www.cl.df.gov.br/cldf/escola.../Tese%20Doutorado%20Ozanira.pdf). Acesso em: 16 maio 2010.

COUTINHO, Clara Pereira. **Quantitativo versus qualitativo**: questões paradigmáticas na pesquisa em avaliação. 2004. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/6469>>. Acesso em: 12 fev. 2010.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução de Luciana de Oliveira Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DANTAS, Lys Maria Vinhaes. **As contribuições das políticas de avaliação educacional em larga escala**: o caso da avaliação de aprendizagem na Bahia. 2009. 258 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, UFBA, Salvador, 2009.

DELFINI, Solange Tola; OLIVEIRA, Julieta Teresa Aier. Agricultura familiar e empreendedorismo: análise e avaliação do programa de formação de jovens empresários rurais/PROJOVEM. **Revista Ceres**. Viçosa, v.56, nº 06, p. 719-729, nov./dez. 2009. Disponível em: [www.ceres.ufv.br/ceres/revistas/V56N006P19508.pdf](http://www.ceres.ufv.br/ceres/revistas/V56N006P19508.pdf). Acesso em: 12 nov. 2010.

DE MIGUEL DIAZ, Mario. La evaluación de programas sociales: fundamentos y enfoques teóricos. **Revista de Investigación Educativa**, Madrid, v. 18, n. 2, p. 289-317, 2000. Disponível em: <<http://revistas.um.es/rie/article/view/109031/103701>>. Acesso em: 19 set. 2010.

DE MIGUEL DIAZ, Mario. **Modelos y diseños en la evaluación de programas**. 1998. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=599441>>. Acesso em: 16 ago. 2010.

DEMO, Pedro. **Avaliação qualitativa**. 7. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2002. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; 25).

DEMO, Pedro. **Educar pela pesquisa**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. São Paulo: Atlas, 1987.

DEMO, Pedro. **Mitologias da avaliação**: de como ignorar, em vez de enfrentar problemas. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2002. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; 68).

\_\_\_\_\_. **Pesquisa**: princípio científico e educativo. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

DEPRESBITERIS, Lea. **Avaliação da aprendizagem do ponto de vista técnico-científico e filosófico-político**. 2000. Disponível em: <[http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ideias\\_08\\_p161-172\\_cc.pdf](http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ideias_08_p161-172_cc.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2011.

DI PIERRO, Maria Clara. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. **Educ. Soc.** Campinas, vol. 26, nº 92, p. 1115-1139, Especial-out./2005. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a18.pdf](http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a18.pdf). Acesso em: 17 nov. 2010

DIAS SOBRINHO, José. Autonomia e avaliação. **Revista Reencuentro**, México, n. 40, p. 1-12, agosto, 2004. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/340/34004002.pdf>. Acesso em: 10 maio 2010.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação**: políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003.

DRAIBE, Sonia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre e CARVALHO, Mario do Carmo Brant de. (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo. IEE/PUC-SP, 2001, p. 13-42.

DRAIBE, Sonia Miriam. Estado de bem estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007. p. 27-64.

DUARTE, Marisa Ribeiro T.; et. al. **Estudos longitudinais com egressos de programas socioeducacionais**. Relatório de atividades de pesquisa e Relatório técnico preliminar: avaliação de programas sociais estudos longitudinais. Belo Horizonte: Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e inclusão social. Faculdade de Educação/UFMG. 2008, 40p.

DUARTE, Marisa Ribeiro T.; ANDRADE, Dalila. (Coord.). Perfil e atuação dos gestores locais do ProJovem-Programa Nacional de Inclusão de Jovens. Belo Horizonte: GAME/FAE/UFMG, 2007.

DUARTE, Marisa Ribeiro T.; BROKE, Daniel Aguiar de Leighton. **Avaliação da implementação de programas socioeducacionais**: efeitos possíveis a partir da experiência do ProJovem. 2007. Trabalho apresentado no XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, V Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração,

em Porto Alegre, 2007. Disponível em: <[www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2007/317.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/317.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2009.

DUARTE, Marisa Ribeiro T. (Coord.); BROKE, Daniel Aguiar de Leighton. Programa Nacional de Inclusão de Jovens: relatório técnico de análise das bases de dados de supervisão referente ao período de outubro de 2005 a maio de 2007. Belo Horizonte: GAME/FAE/UFMG, 2007.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e o desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília, DF: Ed. da UnB, 2009.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 1983. (Estudos, XVI)

ESCUADERO ESCORZA, Tomás. Desde los tests hasta la investigación evaluativa actual: un siglo, el XX, de intenso desarrollo de la evaluación en educación. **Relieve**, v. 9, n. 1, p. 11-43, 2003. Disponível em: <[www.uv.es/RELIEVE/v9n1/](http://www.uv.es/RELIEVE/v9n1/)> Acesso em: 11 fev. 2011.

ETZIONI, Amitai. Concepções alternativas de accountability: o exemplo da gestão da saúde. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e o desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília, DF: Ed. UnB. 2009.

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

FARIA, Carlos A. A política de 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; FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. As políticas dos sistemas de avaliação da educação básica do Chile e do Brasil. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007. p. 327-367. 2007

FELICIANO, Kátia Virginia de O. A relação ente o avaliador e o objeto avaliado. **Revista Brasileira Saúde Materno-Infantil**, Recife, n. 5, Suplemento 1, p. 583-592, dez. 2005.

FELICIO, Fabiana de. O ensino fundamental – desafios desde a alfabetização até a transição para o ensino médio. In: VELOSO, Fernando et. al. (Org.). **Educação básica no Brasil**: construindo o país do futuro. Rio de Janeiro: Elseiver, 2009. P. 117-140.

FELISBERTO, Eronildo. Monitoramento e avaliação na atenção básica: novos horizontes. **Revista Brasileira Saúde Materno-Infantil**, Recife, v. 4, n. 3, p. 317-321, 2004.

FELISBERTO, Eronildo. Da teoria à formulação de uma política nacional de avaliação em saúde: reabrindo um debate. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 553-563, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 23 maio 2010.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 45, p. 5-23, fev. 2001.

FERNANDES, Domingos. Acerca da articulação de perspectivas e da construção teórica em avaliação educacional. In: ESTEBAN, Maria Tereza; AFONSO, Almerindo Janela (Org.). **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre avaliação**. São Paulo: Cortez, 2010.

FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, Rocio. **Evaluación de programas: una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud**. Madrid: Síntesis, 2001.

FERNANDEZ-RAMIREZ, Baltasar. Construccinismo, postmodernismo y teoria de la evaluación. La función estratégica de la evaluación. **Athenea Digital**, 15, 119-134. 2009. Disponível em: <http://psicologiasocial.uab.es/athenea/index.php/atheneadigital/article/view/559>. Acesso em: 15.set.2010

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário básico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; São Paulo: Folha de S. Paulo, 1988.

FERREIRA, Francisco H. G. **Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional?** 1999. Disponível em: Trabalho apresentado no Seminário sobre Desigualdade e Pobreza no Brasil, Rio de Janeiro, 12 a 14 de agosto de 1999. <<http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td415.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2009.

FERREIRA, Rosilda Arruda; COELHO, Lielson. Contribuições da avaliação para a tomada de decisão em políticas públicas: mediações entre decisores, gestores e avaliadores. In: TENÓRIO, Robinson; FERREIRA, Gisele Arruda (Org.). **Avaliação e decisão: teorias, modelos e usos**. Salvador: EDUFBA, 2011.

FERREIRA, Rosilda Arruda e TENÓRIO, Robinson Moreira. A construção de indicadores de qualidade no campo da avaliação educacional: um enfoque epistemológico. **Revista Lusófona de Educação**. 2010, 15, p. 71-97. Acesso em: 18 ago. 2011

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v.1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

FLEXOR, Georges; LEITE, Sergio Pereira. Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: LIMA, Eli Napoleão de; DELGADO, Nelson Giordano; MOREIRA, Roberto José (Org.). **Mundo rural IV: configurações rural-urbanas: poderes e políticas**. Rio de Janeiro: Mauad, 2007. p. 199-216.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FRANÇA, Júnia Lessa. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 8. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p.210-259, jun. 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v.26, n. 92, p. 1087-1113, especial, out. 2005.

GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2, p. 89-105, abr./jun. 2003.

GIRALDI, Renata. Lula lança programa de atenção ao jovem. **A Tarde**, Salvador, 6 set. 2007, p. 18.

GOMES, Luis Flavio Autran Monteiro. **Teoria da decisão**. São Paulo: Thompson, 2007. (Coleção Debates em Administração).

GONÇALVES, Maria E.; RIOS-NETO, Eduardo L. G.; CÉSAR, Cibele Comini. Evasão no ensino fundamental brasileiro: identificação e análise dos principais determinantes. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 18, n. 1, p. 79-94, abr./jun. 2008.

GUBA, Egon G. & LINCOLN, Yvonna S. **Fourth generation evaluation**. Newbury Park, CA. SAGE Publications, 1989.

HADJI, Charles. **A avaliação, regras do jogo: das intenções aos instrumentos**. Porto. Porto Editora, 1994. Coleção Ciências da Educação.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>> Acesso em: 05 dez. 2009.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas públicas no estado capitalista moderno**. Tradução de Renato Amorim e Renato Dagnino. 1993. Disponível em: <[http://www.ige.unicamp.br/gapi/HAM\\_HILL\\_PROCESSO\\_DE\\_ELABORACAO\\_DE\\_POLITICAS.pdf](http://www.ige.unicamp.br/gapi/HAM_HILL_PROCESSO_DE_ELABORACAO_DE_POLITICAS.pdf)>. Acesso em: 27 mar. 2010.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: \_\_\_\_\_; GUIMARÃES, Tomás de Aquino (Org.). **Políticas públicas e o desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2009a. p. 23-39.

\_\_\_\_\_. Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. (Comentário). In: \_\_\_\_\_; GUIMARÃES, Tomás de Aquino (Org.). **Políticas públicas e o desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2009b p. 301-309.

HOFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (publicas) sociais. **Cadernos CEDES**, Campinas, SP, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.



HOUSE, Ernest R. *Evaluación, ética y poder*. Madri: Ediciones Morata, 3ª edição, 2000.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar/PNAD-2008**. Rio de Janeiro, v. 29, p. 1-129, 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2008/default.shtm>. Acesso em: 15 set. 2009.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2007. Rio de Janeiro, 2007. (Estudos e Pesquisa: Informação Demográfica e Sócio Econômica, n. 21)

INEP. **Censo Escolar 2010**-Resumo técnico. Versão preliminar. 2011. Brasília, 2011.

IZQUIERDO, Beatriz. De la evaluación clásica a la evaluación pluralista: critérios para clasificar los distintos tipos de evaluación. **Empiria**: Revista de Metodología de Ciencias Sociales Madrid, v. 11, n. 16, p. 115-134, jul./dic. 2008.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas, SP: Alínea, 2001.

JANNUZZI, Paulo de Martino; MIRANDA, Wilmer Lazáro de; SILVA, Daniela Santos Gomes. Análise multicritério e tomada de decisão em políticas públicas: aspectos metodológicos, aplicativo operacional e aplicações. **IP: Informática Pública**, Brasília, v. 11, n. 1, p. 69-87, 2009. Disponível em: [www.ip.pbh.gov.br/ano11\\_N1\\_PDF/](http://www.ip.pbh.gov.br/ano11_N1_PDF/). Acesso em: 08 abr 2010.

KAPLAN, Abraham. **A conduta na pesquisa**. São Paulo: Edusp, 1972.

KUSHNER, Saville. **Personalizar la evaluación**. Madrid: Ediciones Morata, 2002.

LASSWEL, Harold D. La concepción emergente de las ciencias de políticas. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **El estudio de las políticas públicas**. 3. ed. México: Miguel Angel Editorial, 2007a. p. 79-103. (Colección Antologías de Política Pública; 1ª Antología)

LASSWEL, Harold D. La orientación hacia las políticas. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **El estudio de las políticas públicas**. 3. ed. México: Miguel Angel Editorial, 2007b. p. 79-103. (Colección Antologías de Política Pública; 1ª Antología)

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artes Médicas; Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LIMA, Fabiano de Souza. **Educação, trabalho e violência**: percepções, expectativas e sonhos dos jovens. 2002. Trabalho apresentado no 13º Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Ouro Preto, em novembro de 2002.

LOPES, Telma Jannuzzi S. **Representações sociais do ProJovem por educadores do Programa**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estácio de Sá, 2009.

LORDELO, José Albertino Carvalho (Coord). Escola, trabalho e cidadania: um estudo longitudinal com jovens egressos e não ingressantes de um programa de inclusão de jovens. Salvador: [s.n.], 2007. 35p. Projeto de pesquisa envolvendo três instituições federais de ensino superior – UFBA (líder), UFMG e UFMA e seus respectivos programas de pós-graduação em educação. Projeto apresentado ao PROEJA/CAPES. Recebido via e-mail em ago./2007.

LUBISCO, Nídia Maria Lienert; VIEIRA, Sonia Chagas; SANTANA, Isnaia Veiga. **Manual de estilo acadêmico**: monografias, dissertações e teses. 4ª ed. ver. e amp. Salvador: EDUFBA, 2008. 146 p.

LUNA, Sergio Vasconcelos de. **Planejamento de pesquisa**: uma introdução. São Paulo: EDUC, 2002.

LYRA, Paulo de Tarso. **Programas para jovens ficam aquém das metas**. Valor Econômico, São Paulo, 19 jan. 2010, p. A3.

MACHADO, Cristiane Brito. **A ação comunitária do ProJovem**: um instrumento para promover a participação do jovem? 154 f. 2009. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

MACHADO, Cristiane Brito e TENORIO, Robinson, Moreira. Juventude e participação: o caso da ação comunitária do PROJÓVEM. **Bahia. Análise & Dados**. Salvador, v. 21, nº. 1, p.117-134, jan./mar. 2011.

MADEIRA, Felícia Reicher. Pobreza, escola e trabalho: convicções virtuosas, conexões viciosas. **São Paulo em Perspectivas**, v. 7, n. 1, p.70-83, jan./mar. 1993.

MADEIRA, Felícia Reicher. Recado dos jovens: mais qualificação. In: BRASÍLIA. Comissão Nacional de População e Desenvolvimento. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Brasília, DF, 1998. p. 427-498.

MAGALHÃES, Vânia Cristina (Org.). **Normalização de trabalhos acadêmicos nas Faculdades de Ciências Econômicas e de Ciências Contábeis da UFBA**. Salvador: [s.n.], 2007.

MARTINEZ MEDIANO, Catalina. La teoría de la evaluación de programas. **Educación XXI**, Madrid, v. 1, p. 75-91, 1998. Disponível em: <<http://www.uned.es/educacionXXI/pdfs/01-04.pdf>> Acesso em: 15 set. 2010.

MINAYO, MARIA Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 8ª edição. São Paulo: Hucitec, 2004.

\_\_\_\_\_. Introdução. Entre vãos de águia e passos de elefante: caminhos da investigação na atualidade. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira. (Org.). **Caminhos do pensamento**: epistemologia e método. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2002.

MINAYO, Maria Cecília, ASSIS, Simone G. e Souza, Edinilsa R. (org.). **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagens de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2005, 244p.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. São Paulo: Bertrand Brasil, 2008.

MOKATE, Karen Marie. Convirtiendo el “monstruo” em aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social/INDES. 2000. Disponível em: <http://www.bdp.org.ar/facultad/catedras/cp/analisispp/mokate%20evaluaci%F3n.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2010.

MOKATE, Karen Marie. Eficácia, eficiência, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir? Banco Interamericano de Desarrollo/BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social/INDES. 1999. Disponível em: [http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover\\_2006\\_03\\_eficacia\\_eficencia.pdf](http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficencia.pdf). Acesso em: 18 ago.2010.

MOKATE, Karen Marie. El monitoreo y la evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social. Banco Interamericano de Desarrollo/BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social/INDES. 2000b. Disponível em: < <http://decon.edu.uy/100jovenes/materiales/sgNC-20.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2010.

MUNHOZ, Dércio G. **Economia aplicada**: técnicas de pesquisa e análise econômica. Brasília, DF: Ed. UnB, 1989.

NERI, Marcelo Côrtes. O paradoxo da evasão e as motivações dos sem escola. In: VELOSO, Fernando et al (Org.). **Educação básica no Brasil**: construindo o país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

NIRENBERG, Olga. **Nuevos enfoques en la evaluación de proyectos y programas sociales**. 2007. Disponível em: <<http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/7nov/49/nirenber.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

NIRENBERG, Olga; BRAWERMAN, Josette; RUIZ, Violeta. **Evaluar para la transformación**: innovaciones em la evaluación de programas y proyectos sociales. 1ª ed. Buenos Aires: Paidós, 2007. 224 p.

NIRENBERG, Olga; BRAWERMAN, Josette; RUIZ, Violeta. **Programación y evaluación de proyectos sociales**: aportes para la racionalidad y la transparência. 1ª ed. Buenos Aires: Paidós, 2010. 224 p.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação/RBPAE**, Recife, v.25, nº02, p. 197-209, mai./ago. 2009. Disponível em: [www.anpae.org.br/website/.../edicoes.../revista\\_RBPAE\\_ed25\\_n2.pdf](http://www.anpae.org.br/website/.../edicoes.../revista_RBPAE_ed25_n2.pdf). Acesso em: 15 out./ 2010

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Paulo de Sales. Caminhos da construção da pesquisa em ciências humanas. In: \_\_\_\_\_. **Metodologia das ciências humanas**. São Paulo: Hucitec: Ed. UNESP, 1998.

PADILHA, Adriana Zoccoli; BORGES, Ângela Maria Carvalho. Juventude e mercado de trabalho: considerações sobre a política federal 2003 a 2007. **Científico**, Salvador, ano VII, v. II, jul./dez. 2007.

PAES de BARROS, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Investimentos em educação e desenvolvimento econômico. IPEA-Textos para discussão nº525. Brasília: IPEA, nov./1997, 14p.

PAES de BARROS, Ricardo e MENDONÇA, Rosane S. P. Os determinantes da desigualdade no Brasil. A economia brasileira em perspectiva 1996; Rio, IPEA, vol. 2, , p. 421-474, 1996.

PAIVA, Jane. **Educação de jovens e adultos: direito, concepções e sentidos**. 490 f. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

PARSONS, Wayne. **Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas**. Mexico: FLASCO, Sede Academico de México. 2007. 816 p.

PATTON, Michael Quinn. The challenges of making evaluation useful. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, n. 46, v.13, p. 67-78, jan./mar. 2005.

PAULA, Luiz Antônio Maciel de. **Marco teórico sobre avaliação e monitoramento**. 2001. Trabalho apresentado no 6º Congresso do CLAD, em Buenos Aires, 2001. Disponível em: [www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion](http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion). Acesso em: 07 fev 2010.

PEREIRA, Luciléia. **Juventude, participação e direitos: um olhar para as percepções de jovens do Rio de Janeiro sobre sua participação no ProJovem**. 130 f. 2007. Dissertação (Mestrado) Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2007.

PEREZ JUSTE, Ramon. La evaluación de programas educativos: conceptos básicos, planteamientos generales y problemática. **Revista de Investigación Educativa**, Madri, n. 2, v. 18, p. 261-287, 2000. Disponível em: <http://revistas.um.es/rie/article/view/109031/103701>>. Acesso em: 19 set. 2010.

PINTO, Ana Maria Rezende. O fetichismo da avaliação. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 73-92, maio /ago. 1986.

POCHMANN, Marcio. A batalha pelo primeiro emprego: as perspectivas e a situação atual do jovem no mercado de trabalho. São Paulo: Publisher Brasil, 2007.

POCHMANN, Marcio. Inserção ocupacional e o emprego dos jovens. In: DEDECCA, Claudio (Org.). **Mercado de trabalho**. São Paulo: Associação Beneficente dos Empregados em Telecomunicações, 1998. (Coleção ABET; v. 6)

POLÍTICA. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988. p. 515.

POZO MUÑOZ, Carmen; ALONSO MORILLEJO, Enrique; HERNÁNDEZ PLAZA, Sonia. **Teoría, modelos y métodos en evaluación de programas**. [Granada]: Grupo Editorial Universitario, [2004].

REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 11-14, fev. 2003.

RIBEIRO, Sérgio C. A educação e a inserção do Brasil na modernidade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 83, p. 63-82, fev. 1993.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Avaliação no Brasil**: questões de teoria e de prática. Trabalho apresentado no 14º Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, em 2009, Salvador-Ba. Disponível em: <[www.institutopublic.com.br/novo-site-din/public/archivos/clad09/ribeirei.pdf](http://www.institutopublic.com.br/novo-site-din/public/archivos/clad09/ribeirei.pdf)>. Acesso em: 8 fev. 2010.

RODRIGUES, Marta M. Assunção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010. (Folha Explica).

RUMMERT, Sonia Maria. A educação de jovens e adultos trabalhadores brasileiros no século XXI. O “novo” que reitera antiga destituição de direitos. **Sísifo/Revista de Ciências da Educação**. Lisboa, nº02, pp. 35-50, jan./abr. 2007. Disponível em: [sisifo.fpce.ul.pt/pdfs/sisifo0203.pdf](http://sisifo.fpce.ul.pt/pdfs/sisifo0203.pdf). Acesso em: 22 nov. 2010.

RUS PEREZ, José Roberto. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 113, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 4 maio 2011.

RUSSO, Rosária de F. S. Macri. **Gerenciamento de risco e tomada de decisão**: uma abordagem multidisciplinar e crítica dos processos atuais. 2009. Trabalho apresentado no 9º Seminário Internacional de Gestão de Pessoas, em 2009, São Paulo.

SABINO, Carlos. **El proceso de investigación**. Caracas: Ed. Panapo, 1992.

SACHS, Ignacy. **Inclusão social pelo trabalho**: desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

SALOMON, Délcio Vieira. **A maravilhosa incerteza**: ensaio de metodologia dialética sobre a problematização no pensar, pesquisar e criar. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SAMAJA, Juan. **Epistemología y metodología**: elementos para una teoría de la investigación científica. 3. ed. Buenos Aires: Eudeba, 2005.

SANTOS, Luciana Pucci; WAGNER, Ricardo. **Processo decisório e tomada de decisão:** um dualismo. [2000] Disponível em: <[http://www.aedb.br/seget/artigos07/265\\_PROCESSO%20DECISORIO%20E%20TOMADA%20DE%20DECISAO%20UM%20DUALISMO.pdf](http://www.aedb.br/seget/artigos07/265_PROCESSO%20DECISORIO%20E%20TOMADA%20DE%20DECISAO%20UM%20DUALISMO.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2010.

SCHNEIDER, Anne Larason. Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia prático. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e o desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília, DF: Ed. UnB. 2009.

SCRIVEN, Michael. **Evaluation thesaurus.** 4. ed. Newbury Park, Calif.: Sage Publications, 1991. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?>. Acesso em: 21 mar. 2011.

SCRIVEN, Michael. The methodology of evaluation. **Perspectives of Curriculum Evaluation.** AERA. Monograph 1, Rand McNally and Co., Chicago, 1967.

SELLITZ, Claire; WRIGHTSMAN, Lawrence S.; COOK, Stuart W. **Métodos de pesquisa nas relações sociais. Delineamentos de pesquisa,** vol. I. 2ª edição. São Paulo: EPU, 1987.

SERPA, Selma, Maria Hayakawa Cunha. **Para que avaliar?** Identificando a tipologia, os propósitos e a utilização das avaliações de programas governamentais no Brasil. 192 f. 2010. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração /PPGA, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação /FACE da Universidade de Brasília/UNB, Brasília. DF, 2010. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/handle/10482/7258>. Acesso em: 15 set. 2011

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: Veras, 2001.

SILVA, Rogério Renato; BRANDÃO, Daniel. Os quatro elementos da avaliação. **Olho Mágico,** Londrina, n. 2, v. 10, p. 59-66, abr./jun. 2003.

SILVEIRA, Olívia Maria Costa. **O unicórnio e o rinoceronte:** uma análise do ProJovem a partir da percepção dos seus beneficiários. 168 f. 2009. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

SIMON, Herbert A. **Comportamento administrativo.** 2. ed. rev. Rio de Janeiro: FGV Ed., 1971.

SIMON, Herbert A. Modelo comportamental de decisão racional. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e o desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília, DF: Ed. UnB, 2009.

SOUZA, Alberto de Mello e. A relevância dos indicadores educacionais para a educação básica: informação e decisão. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). **Dimensões da avaliação educacional.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p. 90-109.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007. p. 65-86.

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.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006,

SOUZA, Celina. **Workshop sobre políticas públicas e avaliação**. Salvador: Fundação Luis Eduardo Magalhães, 2002. Não publicado.

SOUZA, Jânia Maria Pinho; NOTTINGHAN, Philipe Theóphilo; GONÇALVES, Marcos Falcão. (Coords.). **Metodologia para avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010. 98 p.

SOUZA, Luis Eugenio P. Fernandes de; CONTANDRIOPOULOS, André-Pierre. O uso de pesquisas na formulação de políticas de saúde: obstáculos e estratégias. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, vol. 20, nº 02, p. 546-554, mar./abr. 2004. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/csp/v20n2/23.pdf](http://www.scielo.br/pdf/csp/v20n2/23.pdf). Acesso em: 24 ago. 2010.

SPÓSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo Cezar Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. In: FÁVERO, Osmar et al (Org.). **Juventude e contemporaneidade**. Brasília, DF: Unesco, MEC, ANPED, 2007. (Coleção Educação Para Todos).

STAKE, Robert L. **Evaluacion comprensiva y evaluacion basada em estandares**. Barcelona: Editorial Grão, 2006.

STUFFLEBEAM, Daniel L.; SHINKFIELD, Anthony J. **Evaluación sistemática: guía teórica y práctica**. Madrid: Centro de Publicaciones del M.E.C. ; Barcelona: Paidós Ibérica, 1987.

TEJEDOR, Javier. El diseño y los diseños en la evaluación de programas. **Revista de Investigación Educativa**, Madri, v. 18, n. 2, p. 319-339, 2000. Disponível em: <<http://revistas.um.es/rie/article/view/109031/103701>>. Acesso em: 19 set. 2010.

TENÓRIO, Robinson; LOPES, Uaçai M. Afetividade e produção de conhecimento: em busca de novos paradigmas. In: \_\_\_\_\_; LORDÊLO, Jose Albertino Carvalho. (Org.) **Formação pela pesquisa: desafios pedagógicos, epistemológicos e políticos**. Salvador: EDUFBA, 2008.

TENÓRIO, Robinson; SANTOS, Ana Cristina Olivier; LIMA, Aline Maria Peixoto. **Dicionário de avaliação educacional**. Salvador: FAPESB/SCTI; Núcleo de Avaliação/Linha Política e Gestão em Educação/PPGE-UFBa, 2010. 1 CD-ROM

TENÓRIO, Robinson; VIEIRA, Marcos Antônio. Avaliação em educação como hermenêutica à luz de argumentos possíveis entre Sartre e Freire. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (Org.). **Avaliação e sociedade: a negociação como caminho**. Salvador: Edufba, 2009.

TENÓRIO, Robinson; VIEIRA, Marcos Antônio. Lacunas conceituais na doutrina das quatro gerações: elementos para uma teoria da avaliação. In: TENÓRIO, Robinson; LOPES, Uaçai M. (Org.). **Avaliação e gestão**: teorias e práticas. Salvador: Edufba, 2010.

TIANA FERRER, Alejandro. Tratamiento y usos de la información em evaluación. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura/OEI. U.N.E.D. Espana. 1997. Disponível em: <http://www.oei.org.ar/noticias/tratamiento.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2010. -

TRINIDAD REQUENA, Antonio; PEREZ SANCHES, Margarita. **Análisis y evaluación de políticas sociales**. Madrid : Tecnos, D.L. 2010.

VEDUNG, Evert. Epílogo: utilización de la evaluación de programas. In: FERNANDEZ-BALLESTEROS, Rocio. **Evaluacion de programas**. Uma guia prática em âmbitos sociais, educativos y de salud. Madrid. Editorial Síntesis, 2001.

VERGARA, Sylvia. **Sugestões para a estruturação de um projeto de pesquisa**. Rio de Janeiro: FGV Ed., 1989.

VERHINE, Robert et al. Bahia: por uma escola pública de qualidade. In: AVENA, Armando (Org.). **Bahia**: temas estratégicos-subsídios para a formulação de políticas públicas. Salvador: SEPLAN, 2006. p. 347-405.

\_\_\_\_\_. **Teorias sobre a relação educação e mercado de trabalho**: uma análise avaliativa das perspectivas. Texto utilizado como base para o Curso Opções Estratégicas para a reforma Educacional, em Salvador, setembro de 2004.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.

VIANA, Ana Luiza d'Avila et. al. Pesquisa para tomada de decisão: um estudo de caso no Brasil. **Caderno de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, 22, sup:557-567, 2006. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/csp/v22s0/05.pdf](http://www.scielo.br/pdf/csp/v22s0/05.pdf). Acesso em: 22 abr. 2011

VIANNA, Heraldo Marelim. **Avaliação educacional**: teoria, planejamento e modelos. São Paulo: IBRASA, 2000.

VILLA, Aurélio (Org.). **Estándares para la evaluacion de programas**. Tradutor: Josu Solabarrieta. Bilbao: Ed. Mensajero, 1998. 189p. (Colección Recursos e Instrumentos Psico-Pedagogicos, 21).

WEISS, Carol H. Evaluating social programs: what have we learned? **Society**, v. 25, n. 1, p. 40-45, 1987.

WEISS, Carol H. **Investigación evaluativa**: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción. México: Trillas, 1978.

WELTERS, Ângela. Os jovens de 15 a 19 anos e o dilema trabalho-estudo: algumas questões relevantes para pensar as políticas públicas no Brasil. Bahia. **Análise & Dados**. Salvador, v. 21, nº. 1, p.7-24, jan./mar. 2011.



WERNECK, Vera Rudge. Sobre o processo de construção do conhecimento: o papel do ensino e da pesquisa. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v.14, n. 51, p. 173-196, abr./jun. 2006.

WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L. **Avaliação de programas**: concepções e práticas. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Edusp: Gente, 2004.

## APÊNDICE A

### **TABELAS COM RESULTADOS DO PROJovem URBANO**

Tabela 1 – MATRICULADOS NO PROJOVEM, CONFORME PERÍODOS DE ENTRADA. 2005-2007.  
 POSIÇÃO ATÉ NOV/2007. TOTAL BRASIL E ALGUNS ESTADOS

PERÍODO / ESTADO	BA	CE	PE	SP	MG	RJ	OUTROS ESTADOS.	TOTAL BRASIL
2005	915	8.318	1.139	-----	3.753	3.577	16.871	34.573
2006	7.320	4.698	9.037	15.789	3.375	15.124	49.502	104.845
2007	4.644	6.665	11.813	9.668	2.518	20.426	34.828	90.562
Total	12.879	19.681	21.989	25.457	9.646	39.127	101.201	229.980
%	5,6	8,6	9,6	11,1	4,2	17,0	44,0	100,0

Fonte: Brasil. 2008, Relatório Parcial PROJOVEM 2007. Fontes: Tabela nº. 20, pg. 43 e Tabela nº. 34, pág. 59.

Tabela 2 – POSIÇÃO DOS NÚCLEOS CONFORME O ESTÁGIO ALCANÇADO EM SET/2007

SITUAÇÃO DOS NÚCLEOS.  ANO DE CRIAÇÃO	NÚCLEOS INICIADOS <sup>1</sup>		NÚCLEOS EM ANDAMENTO <sup>2</sup>		NÚCLEOS CONCLUÍDOS <sup>3</sup> .		TOTAL	
	N.º.	%	N.º.	%	N.º.	%	N.º.	%
2005	---	--	---	---	327	29,4	327	11,0
2006	463	38,5	84	12,7	785	70,6	1.332	44,8
2007	740	61,5	577	87,3	----	---	1.317	44,2
TOTAL	1.203	100,0	661	100,0	1.112	100,0	2.976	100,0
%	40,4	---	22,2	----	37,4	----	100,0	----

Fonte: Relatório Parcial de Avaliação do ProJovem 2007, (2008, p. 42-43). Tabela montada com base nas informações existentes no Relatório. Valores aproximados em função de diferenças observadas em termos das totalizações nas tabelas.<sup>1</sup> Núcleos Iniciados, núcleos que ainda não efetuaram nenhum tipo de avaliação.<sup>2</sup> Núcleos em Andamento, núcleos que já realizaram as avaliações formativas I, II e III.<sup>3</sup> Núcleos Concluídos, já realizaram a avaliação formativa IV e/ou a certificação com base no exame nacional.

Tabela 3 – SITUAÇÃO DOS JOVENS PARTICIPANTES DO PROGRAMA CONFORME A SITUAÇÃO DOS NÚCLEOS. POSIÇÃO: NOVEMBRO DE 2007

SITUAÇÃO DOS NÚCLEOS.	NÚCLEOS INICIADOS <sup>1</sup>		NÚCLEOS EM ANDAMENTO <sup>2</sup>		NÚCLEOS CONCLUÍDOS <sup>3</sup> .		TOTAL	
	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%
SITUAÇÃO DOS JOVENS								
CONCLUINTES <sup>4</sup>	---	----	-----	-----	48.400	39,8	48.400	21,0
NÃO CONCLUINTES <sup>5</sup>	---	---	-----	----	31.048	25,6	31.048	13,5
ATIVOS <sup>6</sup>	---	---	26.797	35,8	-----	-----	26.797	11,7
INICIANTES <sup>7</sup>	33.629	100,0	-----	-----	-----	-----	33.629	14,6
DESISTENTES <sup>8</sup>	-----	-----	46.329	61,9	42.048	34,6	88.377	38,4
OUTROS <sup>9</sup>	-----	-----	1.729	2,3	-----	-----	1.729	0,8
TOTAL	33.629	100,0	74.855	100,0	121.496	100,0	229.980 <sup>10</sup>	100,0

Fonte: Relatório Parcial de Avaliação do ProJovem 2007, (2008, p. 43-45). Tabela montada com base nas informações existentes no Relatório. Valores aproximados em função de diferenças observadas em termos das totalizações nas tabelas.<sup>1</sup> Núcleos Iniciados, núcleos que ainda não efetuaram nenhum tipo de avaliação.<sup>2</sup> Núcleos em Andamento, núcleos que já realizaram as avaliações formativas I, II e III.<sup>3</sup> Núcleos Concluídos, já realizaram a avaliação formativa IV e/ou a certificação com base no exame nacional.

Conceituando a situação dos jovens: <sup>4</sup> *Concluintes*, referem-se aos jovens, que realizaram até a avaliação formativa IV/AF4 ou o EFNE. No mínimo, concluíram as avaliações formativas.<sup>5</sup> *Não concluintes*, não realizaram a AF4 nem o EFNE, porém estão ainda ligados ao núcleo já concluído.<sup>6</sup> *Ativos*, são jovens que já fizeram alguma avaliação formativa e participam de núcleos em andamento.<sup>7</sup> *Iniciantes* são jovens integrantes dos núcleos que estão começando.<sup>8</sup> *Desistentes*, são jovens que não realizaram nenhuma avaliação formativa e não estão inscritos em núcleos iniciantes.<sup>9</sup> *Outros*, jovens integrantes de núcleos em andamento, fizeram a avaliação diagnóstica, porém não realizaram nenhuma formativa.

<sup>10</sup> Os números indicados nesse total, identificados com base nas tabelas apresentadas no Relatório, são superiores ao total de matriculados pelo Programa, registrado na tabela 34. Ver Relatório Parcial de Avaliação do ProJovem 2007 (2008, p. 59).

Tabela 4 – ENTRADAS, METAS E INSCRIÇÕES NO PROJOVEM URBANO, 2008-2010. BRASIL

ENTRADAS	PERIODO	METAS	TOTAL DE INSCRIÇÕES REALIZADAS	% DAS INSCRIÇÕES EM RELAÇÃO ÀS ENTRADAS.	TOTAL DE MATRICULAS. <sup>1</sup>	INDICADORES. %	
						TPE <sup>2</sup>	TCE <sup>3</sup>
I <sup>a</sup>	SET./2008	70.742	72.480	14,7	50.574	53,0	92,0
II <sup>a</sup>	ABR./2009	178.650	170.645	34,7	134.340	58,0	91,0
III <sup>a</sup>	JUL./2009	44.350	42.535	8,6	-----	--	--
IV <sup>a</sup>	AGO./2009	6.660	6.669	1,4	-----	----	--
V <sup>a</sup>	OUT./2009	51.706	51.183	10,4	-----	--	--
VI <sup>a</sup>	MAI./2010	152.005	147.998	30,1	-----	--	--
TOTAL	-----	504.095	491.500	100,0	-----	--	--

FONTE: Brasil, Relatório de Gestão 2008-2010, ProJovem Urbano, (2010, p. 52). <sup>1</sup>Corresponde ao total de matrículas iniciais. Essas informações só estão disponíveis para a I<sup>a</sup> e a II<sup>a</sup> entrada.<sup>2</sup> TPE/Taxa de Permanência, corresponde à proporção dos jovens que se matricularam/matricula inicial e foram até o encerramento do Núcleo, participando de todas as etapas da avaliação formativa.<sup>3</sup> TCE/Taxa de Certificação, corresponde à proporção dos jovens que tendo permanecido até o final, obtiveram a certificação, fruto do exame nacional/EFNE e/ou a certificação da Qualificação Profissional, com base na realização da última avaliação formativa/UF6.

APÊNDICE B

**QUESTÕES OPERACIONAIS**

QUADRO OPERACIONAL DA PESQUISA I-A. RELAÇÃO OBJETIVOS ESPECÍFICOS/QUESTÕES DA PESQUISA E AS FONTES  
OUT./2011

N.º	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.	QUESTÕES DA PESQUISA	FONTES
01	Identificar e caracterizar os <b>resultados</b> de processos avaliativos do ProJovem Urbano.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Quais foram as avaliações de programa realizadas no contexto do Programa ProJovem Urbano?</li> <li>▪ Quais foram os resultados obtidos a partir de processos avaliativos realizados no Programa?</li> <li>▪ Quais são as principais características desses resultados?</li> </ul>	<p>a) Periódicos/artigos técnico-científicos, relatórios técnicos e de pesquisa, livros, sítios na Internet etc.;</p> <p>b) Análise da documentação do Programa.</p>



QUADRO OPERACIONAL DA PESQUISA I-B. RELAÇÃO OBJETIVOS ESPECÍFICOS/QUESTÕES DA PESQUISA E AS FONTES  
OUT./2011

N.º	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.	QUESTÕES GERAIS DA PESQUISA	FONTES
02	Caracterizar e analisar como foram <b>utilizados os resultados</b> de processos avaliativos do ProJovem Urbano no aperfeiçoamento do Programa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Quais foram os resultados de processos avaliativos identificados, relacionados com a avaliação do Programa?</li> <li>▪ Quais foram as questões consideradas críticas na gestão do Programa?</li> <li>▪ Como os resultados de processos avaliativos do ProJovem Urbano foram utilizados no trabalho de aperfeiçoamento do Programa?</li> <li>▪ Quais são as evidências identificadas de utilização dos resultados de processos avaliativos no enfrentamento das questões críticas do Programa?</li> </ul>	<p>a) Periódicos/artigos técnico-científicos, relatórios técnicos e de pesquisa, livros, sítios na Internet etc.;</p> <p>b) Análise da documentação do Programa.</p>

## QUADRO OPERACIONAL DA PESQUISA II. RELAÇÃO OBJETIVOS-FONTES-INSTRUMENTOS-PROCEDIMENTOS. OUT./2011

Nº.	OBJETIVOS ESPECÍFICOS/ QUESTÕES DA PESQUISA	FONTES	CRITÉRIO DE SELEÇÃO DAS FONTES	INSTRUMENTO	PROCEDIMENTOS
01	Identificar e caracterizar os <b>resultados</b> de processos avaliativos do ProJovem Urbano.	<p>a) Periódicos/artigos técnico-científicos, relatórios técnicos e de pesquisa, livros, sítios na Internet etc.;</p> <p>b) Análise da documentação do Programa</p>	<p>Conforme palavras-chave e termos de busca definidos a partir do objeto.</p> <p>Será utilizada documentação oficial do Programa</p>	Análise Documental	<p>Delineamento do objeto de estudo.</p> <p>Levantamento bibliográfico conforme as palavras-chave.</p> <p>Classificação dos títulos conforme critérios relacionados com a origem das fontes;</p> <p>Leitura e análise do levantamento bibliográfico e das referências em processo.</p> <p>Análise da documentação.</p>
02	Caracterizar e analisar como foram <b>utilizados os resultados</b> de processos avaliativos do ProJovem Urbano no aperfeiçoamento do Programa.	<p>a) Periódicos/artigos técnico-científicos, relatórios técnicos e de pesquisa, livros, sítios na Internet etc.;</p> <p>b) Análise da documentação do Programa</p>	<p>Conforme palavras-chave e termos de busca definidos a partir do objeto.</p> <p>Será utilizada documentação oficial do Programa</p>	Análise Documental	<p>Delineamento do objeto de estudo.</p> <p>Levantamento bibliográfico conforme as palavras-chave.</p> <p>Classificação dos títulos conforme critérios relacionados com a origem das fontes;</p> <p>Leitura e análise do levantamento bibliográfico e das referências em processo.</p> <p>Análise da documentação.</p>

APÊNDICE C.

**FONTES DE INFORMAÇÕES UTILIZADAS SOBRE O  
PROGRAMA**

APÊNDICE C-I. FONTES DE INFORMAÇÕES DO PROGRAMA<sup>1</sup>

TÍTULO DA PUBLICAÇÃO	INSTÂNCIA RESPONSÁVEL/AUTORIA	ANO DE PUBLICAÇÃO	OBS.
Projeto do Programa PROJOVEM. Programa Nacional de Inclusão de Jovens. Educação, Qualificação e Ação Comunitária.	SNJ-Programa Nacional de Inclusão de Jovens/ProJovem.	2005	
Relatório do Grupo de Trabalho da Supervisão	Secretaria-Geral da Presidência da República. Coordenação Nacional do ProJovem.	2007	
Relatório Parcial de Avaliação do PROJOVEM 2007.	SNJ-Programa Nacional de Inclusão de Jovens/ProJovem-SMA/Sistema de Monitoramento e Avaliação.	2008	
Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano/PPI	SNJ-Programa Nacional de Inclusão de Jovens/ProJovem Urbano	2008	
Plano Nacional de Formação para Gestores, Formadores e Educadores.	SNJ-Programa Nacional de Inclusão de Jovens/ProJovem Urbano	2008	
Textos complementares para a formação de gestores.	SNJ-Programa Nacional de Inclusão de Jovens/ProJovem Urbano	2008	
Arco ocupacional Gestão Pública e Terceiro Setor: manual do educador/coordenação.	Ministério do Trabalho e Emprego. Coordenação Nacional do ProJovem. Urbano.	2008	Laboratório Trabalho & Formação/COPPE-UFRJ/elaboração; Laboratório de Tecnologia e Desenvolvimento Social/LTDS.
Relatório PROJOVEM 2008, (versão preliminar)	SNJ-Programa Nacional de	2009	Fotocópia

	Inclusão de Jovens/ProJovem-SMA/Sistema de Monitoramento e Avaliação.		
Mostra, jovem! Rompendo invisibilidades: perfil e percepções dos participantes da 1ª Mostra de Produções do ProJovem Urbano.	ABRAMOVAY, Miriam; CASTRO, Mary Garcia. (Org.).	2010	
Desempenho e proficiência dos alunos do ProJovem Urbano	SNJ-Programa Nacional de Inclusão de Jovens/ProJovem Urbano	2010	
Perfil e percepções dos alunos do ProJovem Urbano	SNJ-Programa Nacional de Inclusão de Jovens/ProJovem Urbano	2010	
Permanência e não-permanência no ProJovem Urbano	SNJ-Programa Nacional de Inclusão de Jovens/ProJovem Urbano	2010	
Sumário Executivo: Avaliação do ProJovem.	SNJ-Programa Nacional de Inclusão de Jovens/ProJovem Urbano	2010	
Relatório final de avaliação do ProJovem, 2005-2008	SNJ-Programa Nacional de Inclusão de Jovens/ProJovem Urbano	2010	
Relatório de gestão. 2008-2010	SNJ-Programa Nacional de Inclusão de Jovens/ProJovem Urbano	2010	

<sup>1</sup> Identificação de títulos trabalhados na investigação, que foram publicados por entidades e órgãos ligados à Coordenação Nacional do ProJovem Urbano. Ver as informações completas sobre os títulos nas Referências.

APÊNDICE C-II. FONTES DE INFORMAÇÕES SOBRE O PROGRAMA<sup>1</sup>

TÍTULO DA PUBLICAÇÃO	INSTÂNCIA RESPONSÁVEL/AUTORIA	ANO DE APRESENTAÇÃO /PUBLICAÇÃO	OBS.
A educação para a juventude na perspectiva dos usuários do ProJovem em Caucaia/CE.	ALBUQUERQUE, Maria Gláucia M. T.; FARIAS, Isabel M. S	2007	Artigo apresentado em evento. Texto fotocopiado
Escola, trabalho e cidadania: um estudo longitudinal com jovens egressos e não ingressantes de um programa de inclusão de jovens	LORDÊLO, Jose Albertino Carvalho.	2007	Projeto apresentado ao PROEJA/CAPES
PROJOVEM - Notas sobre uma política nacional para jovens de baixa escolaridade.	COSTA, Marcio da.	2007	Artigo publicado na Revista Contemporânea de Educação/UFRJ
Juventude, participação e direitos. Um olhar para as percepções de jovens do Rio de Janeiro sobre sua participação no ProJovem.	PEREIRA, Luciléia.	2007	Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação de Serviço Social da PUC/Rio
Perfil e atuação dos gestores locais do ProJovem.	DUARTE, Marisa Ribeiro T.; ANDRADE, Dalila. (Coord.).	2007	Relatório de pesquisa.
A educação de jovens e adultos trabalhadores brasileiros no século XXI. O “novo” que reitera antiga destituição de direitos.	RUMMERT, Sonia Maria.	2007	Artigo publicado na Revista Sísifo/Revista de Ciências da Educação, Lisboa.
O Programa Nacional de inclusão de jovens/ProJovem e seus efeitos econômico-sociais: avaliação dos resultados do Programa no Município de Salvador 2005/2008 e análise das possibilidades de inserção dos participantes no mundo do trabalho.	COELHO, Lielson.	2007	Projeto de pesquisa apresentado no PPGE/UFBa.
Avaliação da implementação de programas socioeducacionais: efeitos possíveis a partir da	DUARTE, Marisa Ribeiro T.; BROKE, Daniel Aguiar de	2007	Trabalho apresentado em evento

experiência do ProJovem.	Leighton		
Lula lança programa de atenção ao jovem.	GIRALDI, Renata.	6 set. 2007.	Artigo publicado no periódico A Tarde.
Avaliação Externa do Projovem: o caso de áreas e volumes.	ARAÚJO, Abrahão. J. e SANTOS, Marcelo, C.	2008	Artigo publicado em revista eletrônica
Trabalho docente precarizado versus discurso qualificante no ProJovem de Belém-PA.	ARAÚJO, Ronaldo M. L.; ARAÚJO, Maria Auxiliadora M. L.	2008	Trabalho apresentado em evento. Texto fotocopiado
Modernidade, juventude, risco e reconhecimento: Uma análise das estratégias sócio-culturais do ProJovem.	COSTA, Jean Carlo de Carvalho, et.al	2008	Trabalho apresentado em evento
Representações sociais do ProJovem por educadores do Programa	LOPES, Telma Jannuzzi S.	2008	Dissertação de mestrado apresentada na UNESA
Estudos longitudinais com egressos de programas socioeducacionais. Relatório de atividades de pesquisa e Relatório técnico preliminar: avaliação de programas sociais estudos longitudinais	DUARTE, Marisa Ribeiro T; et. al.	2008	Relatório técnico preliminar e proposta de pesquisa apresentada.
À luz do dia, nem todos os gatos parecem pardos: percepções de jovens sobre os limites e possibilidades do ProJovem Urbano.	BLANCO, Diego Monte.	2009	Dissertação de Mestrado, apresentada no Programa de Pós-Graduação em Sociologia do UFRS
A ação comunitária do ProJovem. Um instrumento para promover a participação do jovem?	MACHADO, Cristiane Brito.	2009	Dissertação de mestrado apresentada no PPGE/UFBa.
O unicórnio e o rinoceronte: uma análise do ProJovem a partir da percepção dos seus beneficiários.	SILVEIRA, Olívia Maria Costa.	2009	Dissertação de mestrado apresentada no PPGE/UFBa.
Composição social e percursos escolares dos sujeitos do ProJovem: novos/velhos desafios para o campo da	ANDRADE, Eliane, R.; ESTEVES, Luiz Carlos G.;	2009	Artigo publicado em periódico.

educação de jovens e adultos.	OLIVEIRA, Edna C.		
O PROJOVEM URBANO na trajetória das políticas para a juventude. Desafios do programa e perspectivas de análise.	BLANCO, Diego Monte.	2010	Artigo publicado na Revista Brasileira de História e Ciências Sociais
Juventude e participação: o caso da ação comunitária do PROJOVEM.	MACHADO, Cristiane Brito e TENORIO, Robinson Moreira.	2011	Artigo publicado na Revista Bahia e Dados.
Programas para jovens ficam aquém das metas.	LYRA, Paulo de Tarso.	19 jan. 2010	Artigo publicado no Valor Econômico.

<sup>1</sup> Identificação de títulos trabalhados na investigação, que foram publicados sobre o Programa, por autores, entidades e órgãos não vinculados diretamente à Coordenação Nacional do ProJovem Urbano. Ver as informações completas sobre os títulos nas Referências.