

# METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

EVALUATION METHODOLOGY OF POLICIES AND PROGRAMS  
IMPLEMENTATION

**Geisa do Socorro Cavalcanti Vaz Mendes**

Professora Doutora da PUC-Campinas. Integrante do grupo de pesquisa do Laboratório de Observação e Estudos Descritivos (LOED) da FE/Unicamp.  
Campinas, SP – Brasil  
[geisavaz@gmail.com](mailto:geisavaz@gmail.com)

**Mara Regina Lemes de Sordi**

Professora Doutora da Unicamp; Pesquisadora do Laboratório de Observação e Estudos Descritivos (LOED) da FE/Unicamp.  
Campinas, SP – Brasil  
[maradesordi@uol.com.br](mailto:maradesordi@uol.com.br)

**RESUMO:** Objetiva-se situar um marco de referência teórico-conceitual voltado ao estudo da implementação de programas, políticas ou projetos educacionais. Dado o destaque da avaliação nas políticas públicas atuais ao qual se associa certo desconhecimento dos atores sociais envolvidos, observa-se a necessidade de investigações que auxiliem a entender os meandros do processo avaliativo desde a concepção dos modelos até a sua implementação. As concepções de avaliação e de avaliação de programas/política são inicialmente apresentadas discorrendo-se sobre as funções, objetivos e finalidades da avaliação. Examina-se a distinção entre pesquisa acadêmica e pesquisa avaliativa, com destaque para os sujeitos envolvidos no processo. Por último, destacam-se as contribuições dessa metodologia à avaliação de implementação de programa ou políticas de avaliação institucional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Implementação de política. Metodologia de avaliação de política. Pesquisa acadêmica. Pesquisa avaliativa.

**ABSTRACT:** The objective of this article is to place theoretical and conceptual reference mark for the study of programs, policies or educational projects implementation. Given the prominence of the assessment at the current public policies which associates certain ignorance of the involved social subjects verifies the need for studies that help to understand the evaluation process meanders passing through its model design to its implementation. The conceptions of assessment and policy/programs assessment are initially presented by discoursing over the evaluation functions, objectives and purposes. It is analyzed the difference between academic and evaluative research, focusing on the

subjects that are involved in the process. Finally, it is highlighted the contributions of this methodology to the evaluation of program implementation or policies of institutional evaluation.

**KEY WORDS:** Academic research. Evaluative research. Implementation policy. Policy evaluation methodology.

## 1 Introdução

No Estado brasileiro e em outras nações as reformas na área da educação, das últimas décadas do século XX, têm sido instituídas nas políticas de avaliação da educação superior e da educação básica, por meio de exames externos de desempenho e da Avaliação Institucional (AI) das instituições de ensino superior (IES). Essas ações, praticadas no Brasil pelo Ministério da Educação (MEC), tornaram-se objeto de estudo no meio acadêmico, voltados à análise e explicação dos efeitos dos resultados desses exames no setor educacional, principalmente no ensino superior. Consta-se uma lacuna quanto a metodologias de análise do processo de implementação de políticas. O desconhecimento, dos mecanismos constitutivos dessa fase, por parte dos sistemas de ensino, em especial das redes públicas voltadas à educação básica, tem ratificado a lógica meritocrática da avaliação externa, as quais desconsideram as condições em que são produzidos os resultados, corroborando para aceitação da responsabilização da escola pelos índices alcançados nos dispositivos avaliativos.

O reconhecimento de que a avaliação, por ser um recurso potente de contra-regulação, tem papel preponderante à tomada de decisão acerca de processos educativos, favorecendo a emancipação dos sujeitos históricos dos processos sociais (FREITAS, 2005), instiga-nos a compreender como tem sido forjada a fase de implementação de políticas de avaliação, por meio de uma metodologia de análise, de natureza qualitativa, que se apresenta pertinente ao estudo de formulação de programas e políticas.

Pretende-se neste artigo descrever uma metodologia de pesquisa avaliativa de implementação de política, defendida como uma possibilidade de promover aprendizagens aos gestores ou profissionais da educação acerca da implementação de política públicas.

## 2 Avaliação de programas e políticas

A avaliação, além de constituir um objeto de destaque nas discussões dos últimos anos, é um dos temas ao qual, ao longo de períodos históricos específicos, se lhe atribuiu significados diversos com a evolução própria da sociedade, forjados pelas alterações políticas, sociais, econômicas e culturais. Essas alterações interferiram na origem de diferentes concepções de educação, consequentemente, nos diferentes modelos de ensino, de aprendizagem e de abordagens de avaliação. Com isso, ela se apresenta de forma distinta, segundo a concepção, funções, finalidades, valores, procedimentos, critérios e os interesses de quem a utiliza, os avaliadores. Isso pode interferir em determinada realidade/contexto, nas decisões ou mesmo provocar mudanças e transformações na realidade. A avaliação não é uma ação neutra, reflete a concepção de mundo, indivíduo e de sociedade, condicionando a tomada de decisões no plano das políticas educacionais, norteando e orientando às práticas pedagógicas nos ambientes educacionais (DIAS SOBRINHO, 2003).

No campo do trabalho social, das tecnologias sociais, a avaliação é entendida como um mecanismo de regulação de ações e políticas sociais, que pode permitir uma notável diminuição das possibilidades de fracasso de um programa de interesse social. Para Ballart (1992), não há um consenso na literatura em torno da definição de avaliação de programas. Encontram-se termos, tais como: *program evaluation*, *policy evaluation* e *evaluation research*, os quais têm sido objeto de uma gama variada de interpretações, segundo a função dos investigadores e/ou o referencial teórico do seu campo de investigação. Inicialmente, pode-se dizer que a avaliação de programas é percebida como a avaliação dos efeitos nítidos dos programas em relação aos objetivos propostos, “[...] la evaluación es, pues, un análisis de resultados, entendiendo a éstos como el efecto o impacto real de un programa en sus destinatarios” (BALLART, 1992, p. 71).

Segundo Viedma (1996), a avaliação é um processo que compara o observado com o que é esperado, requer que decidamos como se relaciona o observado com o padrão, ou o que se esperava alcançar. Para comparar é necessário, antes, definir o que se deseja alcançar. A avaliação enquanto um processo consiste em monitorar o quanto se tem realizado durante o

desenvolvimento do programa/projeto. Permite identificar barreiras que interferem no desenvolvimento, para a tomada de decisões de novas ações para superá-las, é necessário um corpo sistemático de procedimentos que se implementam ao longo do projeto. Um conceito mais amplo de avaliação de programas, consiste em: “[...] la aplicación sistemática de procedimientos de investigación social para valorar la conceptualización y diseño, implementación y utilidad, de los programas de intervención social” (BALLART, 1992, p. 73).

Para Aguilar e Ander-Egg (1994) uma pré-condição de qualquer estudo avaliativo é a presença de alguma atividade cujos objetivos tenham algum tipo de valor. A meta da avaliação de programas é fazer um juízo sobre uma atividade, um recurso ou um resultado, para determinar o grau ou êxito na consecução de um objetivo determinado, abarcando a estrutura, o processo e o impacto do programa em um dado contexto social, de forma sistemática.

Minayo (2008) conceitua que a avaliação de programas/políticas sociais procura emitir um juízo de valor sobre determinada intervenção, deve estar incluída no planejamento das ações, tem o papel de subsidiar a gestão, pois não objetiva castigar as pessoas atingidas ou envolvidas nela, mas melhorar seu desempenho. Destaca que há uma distinção entre uma “investigação avaliativa” e uma “pesquisa acadêmica”, pesquisadores e avaliadores trabalham dentro do mesmo paradigma de investigação, contudo assumem papéis diferenciados na gestão do processo segundo os envolvidos. Faz-se necessário distinguir a definição de avaliação do termo “pesquisa avaliatória”.

Apresentamos a seguir um esquema com as características que distinguem uma avaliação de programas, enquanto pesquisa avaliativa, de uma investigação avaliativa. Apesar de se apresentem como opositoras, são complementares, conforme ilustrado no Quadro 1.

Outro aspecto a ser considerado acerca da pesquisa avaliativa diz respeito ao seu objetivo. Os três objetivos mais frequentes da avaliação de programas são: “[...] fazer julgamentos do valor de um programa; ajudar os responsáveis pela tomada de decisões a definir suas políticas; e assumir uma função política” (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 40). Busca-se

Características	Pesquisa acadêmica avaliativa	Investigação avaliativa
Motivação	Satisfaz curiosidades por meio de avanços no campo do conhecimento	Contribui para a solução de problemas práticos
Objetivo	Busca conclusões	Leva a decisões
Autonomia	Possui autonomia relativa	É conduzida de acordo com o escopo delimitado pelo cliente
Propriedades do fenômeno	A pesquisa se faz, primordialmente, para gerar conhecimento	A avaliação visa analisar a utilidade social e o valor de uma proposta
Critérios de adequação	Julgada pela validade interna e externa	O julgamento deve levar em conta: precisão, credibilidade, utilidade, viabilidade e propriedade.
'Cliente'	Conduzida a partir de uma ideia muito genérica de quem usará os resultados	Identifica seus destinatários e seu alvo
Limites de tempo	Organiza o cronograma segundo critérios científicos e orçamentários	Atende aos cronogramas restritos dos rumos da intervenção e da demanda dos destinatários
Aspectos disciplinares	Pode ou não ser interdisciplinar	Lança mão de amplo espectro de perspectivas e técnicas para aferir resultados qualitativos e quantitativos de várias ordens
Preparação	Geralmente o pesquisador atua dentro de sua disciplina	O avaliador precisa estar familiarizado com uma grande variedade de métodos e técnicas, visando à diversificação e a combinação de informações requeridas pelos destinatários: sociais, econômicos, organizacionais e outras.

### Quadro 1: Distinção entre os papéis da avaliação de programa/política – pesquisa e investigação

Fonte: Elaborado pela pesquisadora por meio dos estudos de Minayo (2008).

[...] apresentar provas objetivas, sistemáticas e completas do grau em que foram atingidos os fins do programa e do grau em que gerou outras consequências imprevistas que, uma vez conheci-

das, também sejam de interesse para a organização responsável pelo programa. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 62).

Tomando-se essas observações como referência, os objetivos específicos da avaliação de programas preconizados por Ballart, Aguilar e Ander-Egg e Viedma são:

- estabelecer o grau de pertinência, idoneidade, efetividade/eficácia e eficiência/rendimento de um programa, projeto ou serviço;
- determinar as razões dos êxitos e fracassos, levando em conta a situação contextual que condiciona a realização do programa, analisando-o em si. Isso abrange diferentes aspectos: “disposições legais”, existência ou não de “vontade política” de levar adiante o programa, “disponibilidade financeira dentro do orçamento, condições sociais e econômicas (conjunturais ou estruturais)” e “valores culturais”;
- facilitar o processo de tomada de decisões para melhorar e/ou modificar o programa ou projeto, introduzindo modificações no programa, melhorar a metodologia, inovar a estrutura e/ou o funcionamento, mudar as estratégias de desenvolvimento, e aumentar ou diminuir as verbas do orçamento destinadas ao projeto;
- estabelecer até que ponto ocorreram outras consequências ou imprevistos, por fim alcançar outros objetivos não previstos no programa.

Apresentadas essas considerações, passamos a discorrer acerca da tipologia da avaliação, presente na literatura pesquisada.

### 3 Tipologia de avaliação de programas e/ou políticas

As formas ou tipos de avaliação de políticas e programas podem ser classificadas recorrendo a diferentes critérios: segundo o momento em que se avalia; segundo o papel ou função da avaliação; segundo a procedência dos avaliadores (interna e externa) e segundo os aspectos do programa que são objeto de avaliação (BALLART, 1992; AGUILAR; ANDER-EGG, 1994; VIEDMA, 1996; WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

O momento em que se avalia o programa/projeto ou política contempla as seguintes etapas:

- a) Avaliação “antes” (ou ex ante) – fase inicial ou de predecisão, necessária à tomada de decisões antes de empreender ou aprovar sua realização. Pretende abarcar três aspectos: pertinência do projeto em relação à realidade, verificando-se a coerência e congruências internas por meio da análise dos meios/recursos e objetivos e metas; diagnóstico e proposições; rentabilidade econômica das diferentes ações para alcançar os objetivos propostos.
- b) Avaliação “durante” a execução – busca fornecer informações sobre o andamento do programa ponderando os resultados. Avalia as mudanças situacionais, para identificar até que ponto está sendo cumprido e realizado o programa estabelecido.
- c) Avaliação “expost” – realiza-se ao término do programa, chamada avaliação de impacto ou avaliação pós-decisão, visa avaliar quanto e como mudou a “situação inicial”, ou quanto se alcançou a “situação objetiva”, segundo o referencial traçado.

A avaliação pode ser formativa ou somativa. A primeira ocorre durante o processo de execução, com vistas a dar informações para melhoria do programa ou projeto, levando a decisões sobre o desenvolvimento do programa. A modalidade somativa, refere-se ao estudo dos resultados ou efeitos de um programa, para oferecer, aos responsáveis pela tomada de decisões ou consumidores, critérios de julgamento sobre o seu valor ou mérito. Permite determinar até que ponto foram cumpridos os objetivos ou produzidos os efeitos previstos, levando a decisões relativas à continuidade ou a seu encerramento, a sua ampliação, adoção, entre outros procedimentos.

Aguilar e Ander-Egg (1994) defendem a validade dessa distinção, considerando-as complementares, pois o contexto e a situação é que vão indicar qual a forma mais recomendável a se utilizar, o elemento essencial é a participação contínua em todo o processo avaliativo, tanto dos que decidem como dos destinatários da informação.

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) destacam que tanto a avaliação formativa quanto a somativa são essenciais, em razão das decisões necessárias durante os estágios de desenvolvimento de um programa, pois

permitem melhorá-lo e fortalecê-lo. Para esses autores, a linha divisória entre uma forma e outra nem sempre é fácil de se identificar. As duas estão profundamente entrelaçadas, quando um programa continua após um estudo de avaliação somativa, os resultados podem servir para uma avaliação formativa. Essa distinção é tida como relevante, pois contribui para classificação de avaliação externa e interna, que diz respeito aos responsáveis por sua realização, segundo: a procedência dos avaliadores do programa; e os aspectos objetos de avaliação.

A avaliação pode ser realizada por agentes externos, internos e pela combinação entre esses agentes:

- a) Avaliação externa – recorre-se a avaliadores que não são vinculados à instituição executora do programa ou ao projeto em avaliação, por meio de contratação de especialistas para avaliar em parte ou a totalidade das atividades.
- b) Avaliação interna – realiza-se com a participação de pessoas que pertencem à instituição, porém não são responsáveis diretas pela execução do programa/projeto.
- c) Avaliação mista – combina-se os modelos anteriores por meio de uma equipe externa e interna de avaliadores.
- d) Autoavaliação – as pessoas envolvidas na execução do programa/projeto são encarregadas das atividades avaliativas para avaliar e julgar suas próprias atividades, a fim de determinar se estão cumprindo as metas propostas.

Alerta-se sobre as vantagens e desvantagens em relação a cada uma dessas opções. Quando se realiza a avaliação interna, principalmente em órgãos públicos, corre-se o risco de os responsáveis ressaltarem aspectos bons ou positivos e minimizar os aspectos negativos. Em outros casos, procura-se o responsável pelo fracasso, quer seja interno ou externo à instituição. As vantagens da avaliação interna se ancoram na familiaridade com o objeto a ser avaliado, porém pode haver riscos provenientes da subjetividade, pois há menor objetividade em consequência do envolvimento dos avaliadores com o que se avalia, por ser ao mesmo tempo juiz e parte interessada. Os avaliadores alheios à organização apresentam maior objetividade, porém há dificuldade de captar plenamente todos os fatores em jogo de acordo com a

natureza e funcionamento do programa. Assim, defende-se uma avaliação mista que busque equilibrar os fatores desfavoráveis ou favoráveis ao programa (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004; AGUILAR; ANDER-EGG, 1994).

O passo seguinte para se avaliar uma política/programa ou projeto é definir os aspectos objetos de avaliação, o estudo desses autores apresentam características que contribuem para o processo avaliativo:

- a) Avaliação do plano e conceitualização do programa – julga-se a pertinência formal e potencial de um programa, ancorada em três aspectos: avaliação da situação-problema ou aspecto da realidade na qual se pretende atuar; avaliação do diagnóstico – estabelecer a natureza, magnitude e características básicas do problema, os recursos e os meios operacionais de intervenção, e os fatores contextuais relevantes que incidem no mesmo; e a avaliação do plano e concepção do programa – avaliar o modelo de intervenção social ao qual se recorre para resolver determinada situação problemática.
- b) Avaliação da instrumentação e seguimento do programa (avaliação do processo) – avalia o funcionamento do programa, de forma global ou de alguns aspectos pontuais. Compreende vários aspectos ou dimensões:
  - a cobertura do programa - a população conhece o programa, ele é acessível e aceito, até que ponto, efetivamente, é coberta a área de atuação.
  - avaliação da implementação – avalia-se se os aspectos técnicos da operacionalização do programa, dos aspectos estruturais, os instrumentos e meios utilizados são: “necessários”, suficientes; “idôneos, potentes” e, “eficazes” em relação aos objetivos e propósitos que buscam.
  - avaliação do ambiente: avalia-se se a organização responsável favorece ou dificulta o andamento do programa, quer em seus aspectos estruturais ou funcionais.
  - avaliação do rendimento pessoal: mede-se a capacidade, competência e habilidade de um indivíduo para realizar determinadas atividades e tarefas que lhes são atribuídas, dentro de um programa, considerando: as habilidades; a atitude face ao trabalho e as motiva-

- ções para realizá-lo; a capacidade de aplicar conhecimentos (teóricos e práticos) e de sistematizar a própria experiência; forma e capacidade de organizar o trabalho e de solucionar os problemas concretos.
- c) Avaliação da eficácia (resultados) e eficiência (rentabilidade) do programa (avaliação de resultados) – analisa se os resultados previstos estão sendo alcançados, em relação aos usuários/beneficiários do programa. Realiza-se o que se denomina avaliação de “impacto”.
  - d) Avaliação da eficiência ou rentabilidade econômica de um programa – leva-se em conta: o custo do programa, em relação aos resultados que obteve, em função de três tipos de análise: custo-efetividade, ou custo-eficácia; custo-utilidade; e custo-benefício.

Figueiredo e Figueiredo (1986), chamam a atenção para a necessidade de se distinguir “Avaliação Política” de “Avaliação de Política”, colocam a seguinte premissa: se avaliar é atribuir valor, é determinar se as coisas estão boas ou más, a “[...] avaliação política consiste, portanto, em atribuir valor às políticas, às suas conseqüências, ao aparato institucional em que elas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas” (p. 108). Para tanto, é necessário estabelecer critérios de avaliação que permitam dizer “se” e “porque” uma política é preferível a outra. Denominam a “Avaliação Política” de etapa preliminar, correspondendo à análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política, as razões que a tornam preferível a outra. É, portanto, a fase preparatória do que se chama “Avaliação de Política”. As razões para se estabelecer uma política têm que ser relevantes, contribuir para o bem-estar humano.

De maneira geral, a avaliação de políticas sociais usa métodos próprios da pesquisa social. A escolha do método a ser utilizado decorre mais do objetivo da política ou programa sob observação e de seu escopo social do que da preferência do analista [pesquisador]. O mais importante

[...] é o estabelecimento de conexões lógicas entre os objetivos da avaliação, os critérios de avaliação e os modelos analíticos capazes de responder a questão básica da pesquisa de avaliação: a política ou programa social sob observação foi um sucesso ou um fracasso? (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 109).

Assinalam que o sucesso ou o fracasso de uma política depende dos seus propósitos e das razões que levaram o analista a avaliar tal política. Quanto aos propósitos, deve-se considerar que as políticas públicas – as decisões governamentais – têm geralmente dois aspectos: gerar um produto físico, tangível e mensurável; gerar um impacto, que tanto pode ser físico, tangível e mensurável, quanto subjetivo, alterando atitudes, comportamentos e/ou opiniões. O impacto de uma política é uma medida do desempenho da ação pública, sobre o alcance dos seus objetivos ou propósitos.

Entretanto, para se promover a avaliação de políticas há razões e motivações. Em relação às primeiras, destacam-se: razões morais e razões instrumentais. A motivação instrumental está intimamente ligada com a implementação da política ou programa. Neste caso, “o objetivo básico da avaliação é a geração contínua de informações para monitorar a execução do programa” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 110). Conclui-se do exposto, segundo esses autores, que as pesquisas de avaliação se enquadram em dois tipos básicos: avaliação do processo e avaliação de impacto.

Ao contemplarmos as etapas ou aspectos objetos de avaliação de uma pesquisa, entendemos que a fase de Avaliação do Plano e Conceitualização do Programa, bem como a Avaliação do Processo são pertinentes para atender aos objetivos de pesquisas acadêmicas, especificamente, a análise de implementação de política pública voltadas à educação.

Meter e Horn (1996, p. 100), referem que a implementação de políticas públicas,

[...] abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupo) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas.

Para esses autores uma investigação que trate da implementação de políticas, procura compreender se uma instituição é capaz de conjugar recursos humanos e materiais em uma unidade organizativa, coerente que

possa motivar as pessoas de tal modo que sejam capazes de levar ao alcance dos objetivos explicitados na política. A implementação envolve etapas: a) as decisões prévias que tenham estabelecido os objetivos e metas; b) promulgação da legislação e os recursos assegurados.

Um estudo sobre a implementação de uma política deve considerar, entre outros, a natureza das decisões; os mecanismos e procedimentos institucionais; o contexto político-cultural; e, os interesses, prioridades, preferências e comportamentos dos atores políticos (METER; HORN, 1996). Isso nos remete ao conceito de que

[...] política em primeiro lugar é um comportamento propositivo, intencional, planejado, não simplesmente reativo, casual. Põe-se em movimento com a decisão de alcançar certos objetivos através de certos meios: é uma ação com sentido. (AGUILAR VILLANUEVA, 1996, p. 240).

#### 4 **Investigação de implementação de políticas públicas: o desenho prospectivo e o desenho retrospectivo**

Elmore (1996) menciona que os estudiosos de implementação de políticas devem levar em consideração os problemas durante o processo de sua elaboração, tendo em vista que estas poderiam ser melhores se quem as elabora pensasse na viabilidade de sua execução. Destaca a necessidade de as análises dos estudos avaliativos contribuírem mais para os planejadores na tomada de decisão ao elaborarem uma política. No entanto, isso depende da escolha do marco analítico adotado em detrimento de outros. Aponta que há, pelo menos, dois enfoques de análise de implementação de políticas, quais sejam: “[...] o diseño prospectivo (*forward mapping*) e o diseño retrospectivo (*backward mapping*)” (ELMORE, 1996, p. 253).

A lógica do “diseño prospectivo”, de acordo com o autor, é uma metodologia ainda muito utilizada, tanto por formuladores de políticas, quanto por analistas. Configura-se por meio de uma estrutura centralizadora, com uma presença forte do controle hierárquico, em que se constata,

nas esferas governamentais, tomada de decisões de cima para baixo, de acordo com as seguintes características:

- a) é uma estratégia que vem de imediato à mente quando se pensa sobre a maneira como o elaborador da política pode interferir no processo de implementação;
- b) começa pela cúpula [decisor da política] do processo, a partir de uma declaração precisa da intenção de quem decide a política, desenvolvendo-se ao longo de uma sequência de passos cada vez mais específicos para definir o que se espera de cada um dos responsáveis pela implementação em cada nível;
- c) ao final do processo, se estabelece, de novo e com a maior precisão possível, qual seria o resultado satisfatório, considerado à luz da intenção original.

Um exemplo desse desenho pode ser ilustrado, pela Figura 1.

Este enfoque pode ter várias formas, pois não se trata apenas de estabelecer ações e distribuí-las administrativamente para garantir a sua efetividade. Por isso, a sua viabilidade pode vir a ser um problema, devendo-se, nesse caso, incluir a descrição dos principais atores políticos, os acordos que devem se estabelecer entre estes e cada nível, caso a implementação dependa de algum tipo de tecnologia, também descreve-se cada tecnologia para cada etapa do processo. Esta abordagem é criticada por Elmore. Para ele os detalhes do desenho são menos importantes que os propósitos de sua lógica subjacente, por corresponderem ao marco tradicional das análises políticas e das técnicas da ciência da administração e das análises de decisões. A lógica do *Diseño prospectivo* contempla: planejamento de um objetivo; elaboração de um conjunto, cada vez mais específico, de etapas para o cumprimento desse objetivo; determinação de um resultado que permita medir o êxito ou o fracasso da política. O maior problema do desenho prospectivo é

[...] el supuesto implícito e incuestionado de que *los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan a la implementación*. La idea de que quienes elaboran las políticas ejercen – o deberían ejercer

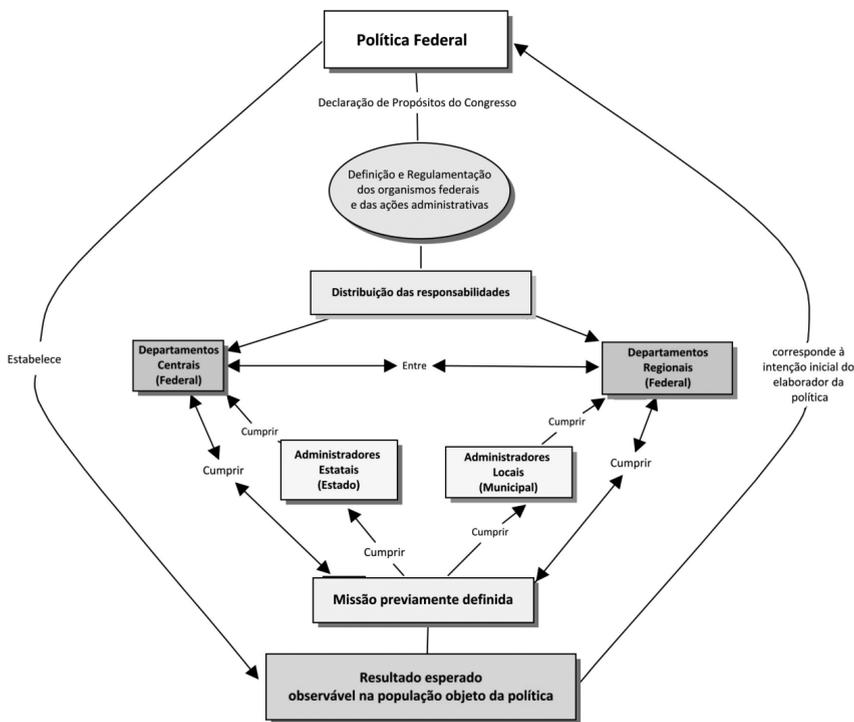


Figura 1: Etapas do *Diseño prospectivo*

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, fundamentada em Elmore (1996, p. 253-254).

– algún tipo de control directo y determinante sobre la implementación, puede denominada como la ilustre mentira de la administración pública y del análisis político convencionales. (ELMORE, 1996, p. 254-255, grifos do autor).

O erro dos administradores e analistas de políticas públicas reside no fato de defenderem que diretrizes políticas bem detalhadas, com uma maior atenção às responsabilidades administrativas e uma exposição clara dos resultados esperados, melhorariam a implementação. Isso reforça o mito de que o processo de implementação se controla de cima.

Contrapondo-se a essa lógica, o *diseño retrospectivo* questiona o pressuposto de que quem elabora a política deveria exercer, ou tem exercido, uma influência decisiva sobre o que ocorre durante o processo de imple-

mentação. Também põe em dúvida se as diretrizes políticas, determinando explicitamente as responsabilidades administrativas e a definição exata dos resultados, aumentariam a probabilidade de as políticas se implementarem com êxito. Esse desenho contempla as seguintes características:

1. parte da última das etapas possíveis, do ponto em que as ações administrativas se entrecruzam com as decisões privadas (pessoais);
2. não começa com uma declaração de intenções, mas com a definição do comportamento específico que, em nível inferior do processo de implementação, dá origem à necessidade de uma política;
3. depois de descrever esse comportamento, segue para a análise e estabelecimento dos objetivos;
4. os objetivos se definem, inicialmente, como um conjunto de operações e, depois, como um conjunto de efeitos e resultados, que cedem lugar às operações.

Cumpridas essas etapas e estabelecidos os objetivos para atender o nível inferior do sistema, a análise retrocede, por meio da estrutura das instâncias responsáveis pela implementação, para em cada nível refletir sobre: que capacidade tem o setor ou unidade para afetar o comportamento esperado pela política? Quais recursos são necessários para os efeitos desejados? Por último, o analista ou o funcionário responsável por formular uma política certifica-se dos recursos necessários de cada unidade organizativa para que tenha a capacidade de conseguir maior efeito possível.

Este desenho pode ser representado pela figura que segue. (Figura 2)

Encaminhando-nos à conclusão desse tópico, dois conceitos importantes, apontados por esse autor no processo de implementação de políticas, são os de “reciprocidade” e de “negociação”. Para ele, nas organizações, “a autoridade formal” vai da cúpula/topo para a base, porém a “autoridade informal”, que nasce da experiência, da habilidade e da proximidade das tarefas essenciais de uma organização, vai em direção oposta. Nesse sentido, as “discrições” delegadas constituem uma via para capitalizar esta relação recíproca. Neste caso, deve-se delegar aos níveis da base da organização responsabilidades que exigem experiência especializada e familiaridade com o problema, além de permitir aos níveis superiores assumirem responsabilidades mais gerais,

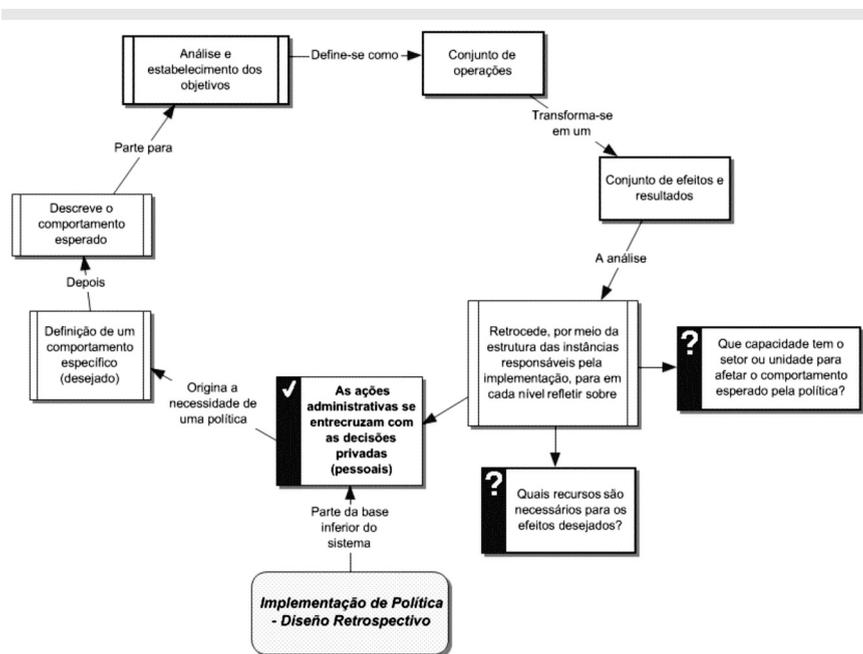


Figura 2: Etapas do *Diseño retrospectivo*

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, fundamentada em Elmore (1996, p. 255-257).

[...] la comprensión de las relaciones de dependencia recíproca dentro de las organizaciones contribuye en gran medida a simplificar el análisis, que deja de preocuparse por trazar todas las relaciones de autoridad formal que pudiesen incidir en un problema y se dedica a aislar aquellos puntos críticos de una organización compleja que estén más próximos al problema y a describir qué es lo que debe ocurrir en esos puntos para resolverlo. (ELMORE, 1996, p. 261-262).

As negociações são um elemento decisivo para implementação de uma política. Os resultados das políticas nunca serão definitivos, não poderão ser definidos com absoluta precisão, tampouco poderão ser medidos objetivamente. Os pactos não podem ser estabelecidos antecipadamente em lei ou regulamentos, pois o desenho de uma política deve ser flexível

para permitir que se desenvolva livremente o processo local de negociação. As políticas que se baseiam em controles hierárquicos estritos e que contêm especificação super detalhada desencorajam a conformação de coalizões locais vigorosas (ELMORE, 1996).

Em síntese,

[...] es necesario formular un marco analítico que tome en cuenta la reciprocidad característica de las interacciones entre superiores y subordinados en la organizaciones, la relación entre el control jerárquico y el incremento de la complejidad, la discrecionalidad como mecanismo de adaptación y la negociación como precondition para obtener efectos en el nivel local. (ELMORE, 1996, p. 270).

## 5 Considerações finais

A avaliação da implementação de políticas públicas tem se mostrado campo que pouca atenção tem merecido dos gestores e ou pesquisadores e dada sua relevância parece-nos importante oferecer subsídios teórico-metodológicos que auxiliem a monitorar esta fase. Descuidos nesta etapa podem por a perder propostas que à concepção mostram-se inovadoras.

Igualmente, parece-nos vital municiar os profissionais da educação para que procedam leituras dos formatos avaliativos de que participam ou que concebem para que os efeitos positivos ou nefastos decorrentes não sejam subestimados, especialmente, compreender os efeitos das políticas educacionais, especialmente, advindas das reformas regulatórias dos anos de 1990, as quais trazem consequências significativas à organização e gestão da escola pública.

O conhecimento de metodologias de avaliação de políticas públicas fortalece o gestor para que possa auxiliar o coletivo escolar a melhor participar de processos de análise qualitativa dos índices produzidos pelos exames externos, para promover à construção da sua qualidade, inclusive corrigindo os rumos das políticas propostas. Esta aprendizagem permitirá que gestores assumam posicionamentos claros, reveladores de sua capacidade

de leitura ético epistemológica das políticas e de seus formatos avaliativos, favorecendo novas formas de participação no interior a instituição pública.

Os referenciais anteriormente referidos revelam a complexidade inerente à formulação e implementação de políticas, destacam a necessidade de um amplo envolvimento dos atores sociais a serem envolvidos nos processos de tomada de decisão, a nosso ver, são relevantes e podem trazer importantes contribuições à compreensão de pesquisa em política educacional e à definição metodológica, para se avaliar a fase de implementação da política.

Conclui-se que este quadro metodológico ajuda a analisar não só a implementação de políticas, mas contribui para situar o marco de referência dos formuladores das políticas públicas, bem como os significados e sentidos atribuídos a avaliação.

## Referências

AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E. *Avaliação de serviços e programas sociais*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. *La implementación de las Políticas- antologia de política Pública*. México: Porrúa, 1996.

BALLART, X. *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid, Espanha: Ministério para las Administraciones Públicas - Secretaria General Técnica 1992, (Colección: Estudios). Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=HEAfcvVGjZoC&oi=fnd&pg=PA54&dq=BALLART#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em: 3 jan. 2011

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação da Educação Superior Regulação e Emancipação. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo. I. (Org.). *Avaliação e compromisso público: a educação superior em debate*. Florianópolis: Insular, 2003.

ELMORE, R. F. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. *La implementación de las políticas: estudio introductorio y edición*. 2. ed. México: Miguel Angel Porrúa, 1996.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. Avaliação Política e Avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, 1, p. 107-127, set./dez. 1986. Belo Horizonte, 1987.

FREITAS, L. C. Qualidade Negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 26, n. 92, Especial, p. 911-933, out. 2005.

METER, D. S. VAN; HORN, C. E. VAN. El proceso de implementación de las políticas. Um marco conceptual. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. *La implementación de las Políticas: estudio introductorio y edición*. México: Miguel Angel Porrúa, 1996.

MINAYO, M. C. Conceito de avaliação por triangulação de métodos – Introdução. In: MINAYO, M. C. et AL. (Org.). *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. 2. reimp. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

VIEDMA, C. A. Introducción a la evaluación. In: VIEDMA, C. A.; LARA, A. J. *Evaluación de programas sociales*. Madrid, Espanha: Diaz de Santos, 1996.

WORTEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. I. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. Tradução D. d. Azevedo. São Paulo: Gente, 2004.

Recebido em 31 mai. 2012 / Aprovado em 16 nov. 2012

**Para referenciar este texto**

MENDES, G. S. C. V.; SORDI, M. R. L. Metodologia de avaliação de implementação de programas e políticas públicas. *EccoS*, São Paulo, n. 30, p. 93-111. jan./abr. 2013.

