

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP

1989

MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO
EDITOR: MARCOS DE SOUZA QUEIRÓZ

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS

CADERNO DE PESQUISA
N. 12



Instituição responsável
Núcleo de Estudos de Políticas Públicas- NEPP - UNICAMP

Coordenador do NEPP
Prof. Dr. Pedro Luiz Barros Silva

Coordenador Associado
Profa. Dra. Gilda Portugal Gouvêa

Centro interdisciplinar de pesquisa especializado em estudos e investigações de acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas e programas governamentais. Entre suas preocupações e interesses prioritários, destacam-se as avaliações de processos de implementação de reformas e inovações de *policies* e de programas e projetos de enfrentamento da pobreza. No período recente, desenvolveu, entre outros os seguintes projetos:

- Avaliação da Descentralização de Recursos do FNDE e da Merenda Escolar. Convênio INEP/MEC (1997-1998).
- Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação dos Programas Sociais Prioritários do Governo Federal Brasileiro. Convênio BID/UNESCO/Gov. Brasileiro (1998).
- A Educação básica e secundária no Brasil: evolução recente. Convênio MEC/UNESCO (1997).
- Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: Saúde e Educação Fundamental - estudos municipais. Convênio Cepal (1997).
- Avaliação do Processo de Implementação do Projeto "Inovações no Ensino Básico" e de algumas Medidas da Escola-Padrão no Estado de São Paulo. Convênio BIRD (1994/1996).

Os cadernos de Pesquisa do NEPP, escritos pelos professores, pesquisadores, estudantes de pós graduação, e outros membros associados, aparecerá intermitentemente. Alguns serão comunicações de pesquisa preliminares em andamento, ou explorações de idéias teóricas, e a sua publicação visa a estimular discussão e gerar críticas úteis. Como resultado de tais discussões e críticas, é provável que apareçam publicações de versões mais elaboradas em outra parte.

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	1
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS: CONTORNOS E PERSPECTIVAS DE UM CAMPO DE ESTUDO EM EXPANSÃO	2
FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS	3
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS: CRITÉRIOS E MODELOS DE ANÁLISE	5
CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	8
Desenho da Pesquisa	8
ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS: RECORTE DO OBJETO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	9
Habitação	12
Segurança Pública e Justiça	13
Alimentação e Nutrição	14
Atenção ao Menor	14
NOTAS	16
BIBLIOGRAFIA	17

APRESENTAÇÃO

Este trabalho refere-se às questões teórico-metodológicas que norteiam a pesquisa “Governo do Estado de São Paulo, Área Social, Políticas, Programas e Atividades”, realizada em 1988, sob minha coordenação, pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP em convênio com a Secretaria Estadual de Economia e Planejamento do governo do Estado de São Paulo. Trata-se aqui dos programas governamentais do Estado, implementados nas áreas de Habitação, Alimentação e Nutrição, Segurança e Justiça e Atenção ao Menor.

O texto encontra-se organizado em quatro partes. Na primeira, esboço rapidamente a situação atual da pesquisa de avaliação. Na Segunda, discuto os principais problemas relativos à análise da formulação, implementação e avaliação de políticas, à luz da literatura recente. Em seguida, examino sucintamente alguns modelos de análise que predominam no campo dos estudos de avaliação. Por fim, descrevo as linhas gerais que pautaram as discussões sobre o recorte do objeto de análise e os procedimentos teóricos adotados, tendo como foco os programas e políticas estaduais examinados.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS: CONTORNOS E PERSPECTIVAS DE UM CAMPO DE ESTUDO EM EXPANSÃO

A avaliação de políticas e programas governamentais de corte social constitui um campo particular de pesquisa social, que se expande a partir dos anos 60 nos EUA, no bojo dos programas de combate à pobreza, implementados pela administração Johnson. Buscava-se encontrar o “melhor modelo” ou referencial metodológico que permitisse avaliar o grau de sucesso/fracasso das intervenções estatais na área social, através da construção de métodos avaliativos pautados em critérios definidos a priori, onde geralmente eram desconsideradas as variáveis contextuais que podem obstaculizar (ou facilitar) o processo de intervenção¹. O objetivo central de destes estudos visava respaldar as ações de governo ao instrumentalizar o planejamento social e indicar correções de curso.

No Brasil, a pesquisa de avaliação de políticas expande-se apenas nos anos 80, no contexto do processo de transição política e do seu impacto sobre a necessidade de formulação de políticas sociais mais equânimes, como direito inalienável do cidadão na construção da democracia almejada. Inúmeros estudos e diagnósticos² analisaram a perversidade do padrão brasileiro de proteção social consolidado no pós-64, indicando a urgência de reformas que combatessem as profundas desigualdades presentes na estrutura social brasileira. Entretanto, a pesquisa de avaliação é ainda bastante incipiente no Brasil³, apresentando-se de forma assimétrica e pouco sistemática entre os diferentes tipos de política social.

Hoje, a vasta literatura (sobretudo americana) dedicada aos estudos de avaliação⁴ dispõe de uma variedade de métodos avaliativos, elaborados em função da natureza do objeto examinado e dos objetivos e intenções privilegiados pelos analistas. Dos enfoques econométricos e de cunho mais quantitativo às abordagens interativas que levam em conta as variáveis contextuais e processuais vinculadas à implementação de políticas em situações específicas, configurou-se um vasto campo de estudos que incorpora um enfoque interdisciplinar bastante influenciado pelas Ciências Sociais, entre outras áreas do conhecimento.

Foge ao escopo deste trabalho discutir os diferentes modelos de avaliação postulados por estes estudos, suas virtudes e deficiências. Procuraremos apenas nos deter em alguns aspectos tratados por essa literatura que nos pareceram de maior relevância para a

pesquisa de acompanhamento e a avaliação de políticas sociais implementadas no Estado de São Paulo.

FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS

A formulação e a implementação de programas e políticas sociais constituem problemas-chave dos estudos de avaliação. A primeira refere-se à *escolha* de uma dada política, a partir de princípios que fundamentam o seu conteúdo (Santos, 1986), indicando os “valores” embutidos nos objetivos pretendidos com a sua execução. Nesta etapa, que envolve necessariamente uma certa concepção da relação Estado/Sociedade, a análise de políticas sociais procura detectar a dinâmica do processo decisório caracterizado “por constantes barganhas, pressões, contra-pressões, e não raro por definições do próprio objeto das decisões” (Lamounier, 1982), à medida que toda política pública é uma forma de intervenção na realidade condicionada por interesse ou expectativas sociais. Questões relacionadas à formação da agenda governamental, tipo do processo decisório, mecanismos de participação política, centralização/descentralização, mecanismos de captação de recursos, relações entre o Estado e o setor privado, critérios quanto à destinação dos recursos, hierarquização de programas, seletividade x universalização dos benefícios, estão entre as principais dimensões que devem ser avaliadas no processo de formação das políticas sociais.

A Segunda diz respeito aos problemas surgidos durante a *implementação* ou execução de políticas. Constrangimentos burocrático-administrativos, institucionais e econômicos podem obstaculizar os objetivos previstos e desejados com a implementação de uma dada política, pois, apesar do caráter predominantemente político do processo decisório, é impossível desconhecer que toda política pública obedece a condicionantes específicos, de várias ordens. Por essa razão, alguns autores como Pressman e Wildavsky (1984: XIX) assinalam que o “valor” de uma política deve ser avaliado não apenas em termos de seu conteúdo, mas também da *potencialidade de sucesso de sua implementação* (“implementability”).

A *avaliação* é o instrumento de análise mais adequado para sabermos se uma política está sendo implementada, no sentido de observar criticamente a distância entre as conseqüências pretendidas e aquelas efetivadas, detectando as disparidades entre *metas e resultados*. Se ampliarmos a tarefa de avaliação para além da mensuração entre metas

previstas e resultados obtidos com a implementação de uma dada política ou programa social, procurando detectar os *nexos causais* explicativos do seu baixo grau de efetividade, será possível obter informações adicionais que podem ser utilizadas para alterar os programas e seus modos de implementação. É possível também *acompanhar* o progresso de um programa, em fase de implantação, procurando examinar as suas mudanças de curso, uma vez que a implementação de políticas sociais “são parte de um processo de interação”, caracterizado por *efeitos não-previstos que redesenham* continuamente o curso das ações desenvolvidas (Majone e Wildavsky, 1984:164), num contexto histórico concreto.

Mas, a análise da formação e implementação de políticas sociais só ganha sentido se remetida à importância do papel ativo do Estado e de suas instituições sobre a alocação de recursos e valores que visam reduzir as desigualdades sociais estruturalmente produzidas pelas relações de mercado, no sentido de promover o bem-estar dos cidadãos, em particular dos segmentos mais destituídos. Se entendidas como mecanismos de mudança social, as políticas sociais deveriam atuar como instrumentos de redistribuição de renda, decisivos à promoção de maior equidade e justiça, e não como mero recurso de legitimação política ou mecanismo de intervenção estatal subordinado à lógica da acumulação capitalista (Offe, 1984).

O conteúdo das políticas sociais – como fator de mudança ou de conservação da ordem social – depende principalmente da natureza do Estado, ou seja dos arranjos políticos que lhe dão sustentação e que definem as prioridades na alocação dos recursos públicos extraídos da população. Depende, portanto, das condições em que se dá o *conflito político* mais ou menos aberto a instituições democráticas garantidoras do maior grau de transparência do processo decisório e do acesso de organizações populares à arena onde são decididos os objetivos das políticas e programas sociais, assim como as prioridades na destinação recursos.

Com efeito, a instituição da cidadania (Marshall, 1965) pelas democracias modernas, assegurou o reconhecimento formal dos direitos civis, políticos e sociais. Estes últimos implicam a garantia de provisão, pelo Estado, das políticas de saúde, educação, habitação e bem-estar como *direitos sociais mínimos e universais*, através da implementação de ações que visam minimizar a estrutura de desigualdades produzida pela economia capitalista, capacitando os *cidadãos* para o exercício de sua autonomia. Esta constitui a dimensão especificamente política das políticas sociais, pois à medida em que elas visam alterar as condições de vida dos setores sociais mais destituídos da população, significam a extensão

da cidadania a esses segmentos, via incorporação dos direitos sociais, contribuindo para sua maior capacidade organizacional e política.

Assim, a análise da *formação e definição* de políticas sociais, onde são definidos e negociados os seus conteúdos e objetivos, há que considerar o critério de *justiça* que norteia uma dada política, a estrutura de carências e desigualdades que ela pretende mudar e as relações de poder (interesses afetados, formas de representação, mecanismos de participação etc.) nelas expressas. De outra parte, a análise da *implementação* deve levar em conta a estrutura administrativo-organizacional responsável pela sua execução, bem como as formas de gestão e as práticas institucionais que alteram e deslocam objetivos e mobilizam poderes e saberes de agências e técnicos”⁵.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS: CRITÉRIOS E MODELOS DE ANÁLISE

A pesquisa de avaliação de políticas sociais é uma área de atividades dedicada a coletar, analisar e interpretar informações sobre a formação, a implementação e o impacto das ações governamentais que visam alterar as condições de vida da população, em particular dos segmentos sociais mais destituídos. Nesse sentido, para que a avaliação se efetive, é condição indispensável a geração de dados confiáveis por órgãos e agências responsáveis pela execução do programa avaliado. A avaliação deve permitir que o processo de implementação ou implantação de uma dada política – seu desenho, sua estrutura organizacional, mecanismos de operacionalização etc. – se beneficie dos problemas detectados pelos analistas, os quais podem contribuir para um contínuo refinamento da compressão quanto às causas do seu sucesso/fracasso.

Do ponto de vista metodológico, a avaliação de políticas e programas sociais⁶ utiliza métodos próprios da pesquisa social, os quais são escolhidos em função do programa ou política examinada. Segundo Figueiredo & Figueiredo (1986: 109), o que importa, na avaliação, “é o estabelecimento das conexões lógicas entre os objetivos da avaliação, os critérios de avaliação e os modelos analíticos capazes de dar conta da pergunta básica de toda avaliação: a política ou programa social sob observação foi um sucesso ou um fracasso?”. Sob este prisma, os autores destacam que a pesquisa de avaliação de políticas deve analisar os “propósitos” da política ou programa examinado, ou seja, quais os *produtos*

e/ou *impactos* gerados por determinadas decisões governamentais, e as “razões” (morais ou instrumentais)⁷ que motivaram sua avaliação.

Dentro deste quadro de referência, a “avaliação de processos” visa sobretudo à aferição da *eficácia* de um programa, procurando detectar em que medida ele foi ou está sendo implementado segundo as diretrizes concebidas e qual a relação existente entre os produtos gerados por uma política e as metas previstas ou desejadas. Em geral, a “avaliação de processos” busca examinar as políticas governamentais tomando como base os critérios de *eficácia*, com o objetivo de avaliar as disparidades entre metas atingidas e metas propostas e o grau de adequação entre os *meios* utilizados na implementação e os objetivos definidos originalmente, na etapa de formulação da política. Pode também referir-se à avaliação da relação custo/benefício, tomando como parâmetro o critério de *eficiência*, ou seja, o grau de otimização dos recursos disponíveis, tanto econômicos como políticos.

De outra parte, a “avaliação de impactos” examina as *mudanças* provocadas por determinadas ações governamentais sobre as condições de vida da população, com base no critério de *efetividade*, buscando avaliar as mudanças *quantitativas* e *qualitativas* ocorridas com a implementação de uma dada política. Os limites desse tipo de avaliação referem-se ao fato de tomar como *objeto* políticas ou programas que causam um *efeito esperado*, provocado pela implementação de ações que visam alterar o futuro *previsível*.

Neste sentido, alguns autores destacam a “avaliação compreensiva” (Browne & Wildavsky, 1983: 191) como o procedimento analítico mais adequado para a avaliação de políticas. Trata-se de combinar a análise do *processo* e dos *impactos* provocados pela implementação de um programa, relacionando-os aos objetivos previamente definidos e à compreensão das *causas* que interferiram na sua implantação, buscando entender a conexão entre os “*inputs*” e os “*outcomes*” observados, no sentido de tentar responder à seguinte indagação: o que está acontecendo e por quê? Nessa linha, interessa menos avaliar a disparidade entre procurar entender os efeitos efetivamente provocados por uma política como resultado do complexo processo de implementação, o qual supõe múltiplas interações entre diferentes atores e constrangimentos de várias ordens, que alteram muitas vezes as regras do jogo e os interesses afetados.

Do ponto de vista temporal, a pesquisa de avaliação pode ser retrospectiva, prospectiva, formativa ou integrativa (ibid: 186). Ela é *retrospectiva* quando examina um programa implementado no passado; é *prospectiva* quando considera hipoteticamente as probabilidades futuras de desempenho de um programa; é *formativa* quando ocorre durante

a execução e/ou implantação de um programa; e, finalmente, é *integrativa* quando leva em conta o *antes* e outro *depois* da implementação de uma ação.

Evidentemente, o modelo de “avaliação compreensiva” requer o exame de ações governamentais já implementadas e que geraram algum tipo de impacto. Se tomarmos, como objeto de avaliação, políticas ou programas em fase de implantação, estreitam-se as possibilidades de análise limitando o escopo do estudo. Browne & Wildavsky denominam estes estudos de “quasi-avaliação”, uma vez que a análise estará centrada entre o processo de implantação e os resultados provocados por uma política ou programa. Neste caso, a pesquisa limita-se a responder perguntas muito simples, porém importantes do ponto de vista da geração de informações que permitam ampliar o estoque de conhecimento a respeito das ações de governo, viabilizando, dessa forma, avaliações mais aprofundadas no futuro e maior transparência do processo (“*accountability*”).

Dentro deste quadro (e com essas limitações) os estudos de “quasi-avaliação” têm como objetivo dar conta de três questões básicas: a) *quantas* pessoas são atendidas por um determinado programa; b) *como* (de que maneira, através de quais mecanismos operacionais, institucionais e financeiros, modo de gestão etc.) o programa está atendendo sua clientela; e c) *qual* o montante de recursos alocados. A essas perguntas, agregaríamos uma questão fundamental e passível de ser analisada pelo exame do *conteúdo* de uma dada ação de governo, independentemente do *timing* de sua implementação: quais os valores ou princípios (de justiça, equidade social etc.) norteadores de uma política ou programa social que o tornam (ou não) preferível a outro, sob a perspectiva da universalização da cidadania e da democratização do Estado.

É dispensável assinalar que os estudos de “quasi-avaliação” deixam de lado questões relacionados às demandas, à sua distribuição espacial e ao grau de intensidade como essas demandas rebatem sobre a definição de políticas. Tampouco esses estudos esclarecem os processos de mediação de interesses presentes na formação de políticas, ou seja, como se dá a articulação do conflito político no processo decisório.

Resta ainda assinalar duas dimensões da implementação de políticas que devem ser consideradas quando o objeto de avaliação refere-se a ações em fase de implantação e/ou execução (análise formativa).⁸

A primeira refere-se ao conjunto de elementos *formalmente* definidos no âmbito da definição e decisão da política ou programa avaliado. Esta dimensão incorpora as expectativas

surgidas em relação a uma política e às ações programáticas que a cercam, no contexto do *código* formalmente definido no processo decisório. Normas procedurais, legislação, mecanismos operacionais definidos na proposta original de uma ação de governo constituem a raiz formal do código que informa a seu respeito e que desencadeia um processo, inicialmente percebido como um conjunto de ligações causais requeridas para se atingir um resultado desejado e esperado.

A segunda dimensão diz respeito aos “efeitos não-previstos” ou nexos de causalidade não esperados, que emergem durante a implementação de políticas. É bastante provável que o conjunto de fatores que afetam a implementação das decisões políticas não possa ser globalmente considerado na etapa de formulação. Para Browne & Wildavsky (p. 219) sempre “haverá um território nebuloso no processo de implementação, sobretudo quando se consideram os diversos níveis de governo e as distintas organizações (agências burocráticas, associações etc.) envolvidas na implementação de políticas”.

Alguns autores⁹ chegam mesmo a dividir o processo de implementação em três domínios: a) o domínio decisório” onde são tomadas as grandes decisões; b) o “domínio administrativo”, referido às instâncias federais, estaduais e locais atuantes no campo da administração pública; e c) o “domínio dos operadores”, relativo às agências de governo implementadoras de políticas, em contínua interação com os participantes ativos (usuários, clientes, beneficiários etc.) do processo de implementação.

Logo, a distinção entre a política decidida e a sua implementação remete à clássica dicotomia entre sistema político e sistema administrativo como raiz dos efeitos não-esperados emergentes ao longo do processo.

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Desenho da Pesquisa

Nesta pesquisa procuramos proceder à avaliação e acompanhamento de políticas e programas sociais desenvolvidos no Estado de São Paulo, nas áreas de Habitação, Segurança Pública e Justiça, Atenção ao Menor e Alimentação e Nutrição, utilizando como modelos de análise principais a “avaliação de processos” e a “quasi-avaliação”.

Tal escolha justifica-se dada a diversidade do objeto de estudo, englobando desde ações que sofreram algum tipo de *continuidade* nas últimas gestões estaduais – como no caso de *Alimentação e Nutrição* – até ações *iniciadas* em 1987 (criação de programas experimentais pela recém-instituída *Secretaria do Menor*), passando pelo complexo território da *formulação e implantação de uma política habitacional estadual* (a qual necessariamente envolve articulações entre os três níveis de governo), para finalmente tratarmos de *atividades de rotina* implementadas no setor de Segurança e Justiça.

Para cada uma das áreas, foram examinados programas e atividades governamentais distintos no que se refere à sua vigência, ao seu desenho institucional, ao seu escopo e conteúdo. Por esta razão, os dados levantados variaram bastante, seja do ponto de vista qualitativo como quantitativo.

No sentido de uniformizar minimamente a análise procedida, optamos por realizar um estudo de avaliação e/ou acompanhamento compatível com as informações obtidas, o que nos levou a tomar como referencial metodológico os parâmetros estabelecidos pelos modelos acima citados. Procurou-se, dessa forma, avaliar o grau de eficácia dos programas e políticas sociais em fase de implementação, e que, portanto, permitiam a aferição da relação entre metas propostas versus metas atingidas, com base na construção de séries históricas abrangendo o período 1983-1987. De outro lado, em relação aos programas, políticas e atividades iniciados em 1987, a estratégia de análise procurou dar conta das questões enfatizadas no modelo de “quasi-avaliação”, tentando considerar – em alguns casos – o comportamento das duas dimensões observáveis no processo de implantação, conforme já indicado.

ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS: RECORTE DO OBJETO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com o objetivo de elucidar aspectos do processo de definição, implantação e implementação de ações governamentais referidas às áreas de Habitação, Segurança Pública, Justiça, Atenção ao Menor, Alimentação e Nutrição, desenvolvidas no Estado de São Paulo, tornamos como foco central de análise o acompanhamento avaliação de políticas e programas sociais. A dificuldade de um estudo deste tipo reside mesmo na diversidade do objeto de análise, seja quanto à sua natureza (políticas setoriais, programas

assistenciais, subprogramas, atividades de rotina), seja quanto ao seu escopo (ora se trata de uma política ou programa federal que assume características próprias no Estado de São Paulo, ora se refere a uma política estadual, ou à municipalização de um programa estadual), seja ainda quanto à sua inserção temporal.

Decorrem daí as indagações que orientaram nossa investigação:

- para os programas, políticas e atividades em fase de definição ou reequacionamento no período 1987-88, procuramos avaliar o conteúdo das diretrizes propostas, a direção das mudanças sinalizadas em relação aos critérios de maior justiça e equidade social, os mecanismos visados na reestruturação e gestão do aparato estatal, o contexto do processo decisório em seus desdobramentos face às resistências contrárias às intenções de mudança, tanto no que tange ao imobilismo da máquina como em relação às tensões surgidas entre diferentes atores na disputa por espaços próprios de atuação;
- para aqueles em fase de implantação ao longo deste período, procuramos detectar os constrangimentos de várias ordens (alocação de recursos, fatores institucionais e burocráticos) que afetam a sua operacionalização, raio de atuação, escopo, cobertura e metas pretendidas;
- e, por fim, avaliamos os programas, políticas e atividades em processo de implementação, buscando comparar os indicadores de seu desempenho segundo critérios de eficácia e eficiência a partir da construção de séries históricas, que variaram, do ponto de vista temporal, de acordo com o período de vigência dos programas examinados e com a disponibilidade dos dados existentes. Por se tratarem de programas e políticas em processo de implementação, a avaliação consistiu sobretudo em examinar a defasagem existente entre propósitos e consecução, deliberação e execução, metas previstas e metas atingidas, correções de curso e desvio de objetivos. Quando possível, e de modo preliminar, procuramos salientar o impacto de políticas e programas sociais específicos sobre a população-alvo indicando os efeitos dos resultados obtidos sobre as condições de vida, demandas e carências da clientela.

Um segundo objetivo da pesquisa foi apontar quais indicadores de qualidade constituem-se em pré-requisitos indispensável para o acompanhamento e a avaliação de políticas sociais. Neste sentido, tomou-se como área de piloto o setor de Justiça e Segurança Pública, onde nosso esforço concentrou-se na elaboração de indicadores que viabilizem o melhor acompanhamento das atividades de rotina, a democratização da gestão do aparato

governamental, e principalmente um sistema de planejamento setorial capaz de responder a novas contingências, pautado em critérios mais substantivos de humanização e justiça das ações governamentais.

Essas observações introdutórias sugerem o tipo de pesquisa realizada. Em alguns casos, a investigação tratou de reconstituir o processo de definição e implantação de programas e políticas nas áreas examinadas, ou mesmo a criação de novos órgãos e agências de intervenção governamental como, por exemplo, a Secretaria do Menor instituída pela atual gestão. Em outros casos, recorreu-se à bibliografia existente ou pesquisas realizadas anteriormente¹⁰ como ponto de referência determinante dos parâmetros norteadores da avaliação de programas, atividades e políticas em processo de implementação.

Em se tratando de avaliação da definição e implantação de ações sociais de governo, a análise centrou-se no conteúdo das propostas em discussão e na estrutura organizacional do aparelho de governo, tendo como pano de fundo o contexto do processo decisório. De outra parte, a avaliação de ações implementadas no período considerado (janeiro de 1987 a setembro de 1988) procurou resgatar o grau de sucesso/fracasso das medidas adotadas, seja a nível de sua eficácia, eficiência ou racionalidade técnica, seja quanto aos resultados obtidos face a demandas concretas.

O recorte do objeto constituiu-se, dessa forma, em parte substantiva da própria “lógica em uso” deste trabalho¹¹, uma vez que o período de investigação sofreu as limitações impostas por uma gestão recém-chegada ao poder e, portanto, em fase de estruturação e/ou ajustamento de diretrizes e programas. Mas, se de um lado, tais fatores dificultaram o ritmo da pesquisa (surgimento de programas novos, desativação de outros; continuidade de alguns, reestruturação de outros), de outro lado enriqueceram o papel do analista atento à dinâmica do processo e aos entraves, tensões e conflitos emergentes.

Por essas razões, a postura metodológica adotada variou de acordo com as áreas, programas e subprogramas examinados. Em determinadas áreas foi possível procedermos à coleta de dados mais precisos acerca do desempenho de programas sociais, sobretudo entre aqueles mais consolidados e que tiveram um maior grau de *continuidade*, na atual gestão.

Em outras, procurou-se acompanhar o processo de definição, reestruturação e implantação de ações governamentais através de: entrevistas com atores ligados à máquina administrativa, que ocupam diferentes posições hierárquicas no sistema (decisões,

coordenadores de programas, diretores de unidade, pessoal técnico); consulta ao noticiário de jornais e reportagens sobre as políticas estaduais divulgadas no período de novembro de 1987 a setembro de 1988; leitura dos documentos governamentais e das propostas de atuação.

No sentido de resgatar a especificidade das áreas sociais examinadas no conjunto da intervenção governamental do Estado de São Paulo, apresentamos a seguir uma breve descrição dos procedimentos adotados e dos eixos de análise privilegiados em cada uma.

Habitação

A avaliação da política habitacional do Estado de São Paulo centrou-se na análise de uma *transformação* ao longo das gestões governamentais de 1983 a 1988, com ênfase nas inflexões verificadas em 1983 – quando assume o primeiro governo eleito democraticamente no pós-64 – e nas *continuidades* e *descontinuidades* no formato, desenho institucional, mecanismos de gestão e operacionalização, que tiveram lugar a partir de 1987.

O procedimento analítico pautou-se pelo modelo de “avaliação de processo”, destacando os seguintes pontos: formação da política; identificação do objeto de decisão; estrutura organizacional do aparato burocrático-administrativo; alocação de recursos; arcabouço institucional; características do processo de implementação.

Essas dimensões, avaliadas sob a perspectiva de uma análise política, tiveram como referencial empírico o exame de documentos governamentais e a análise do discurso de atores públicos diretamente vinculados ao processo decisório dos programas habitacionais paulistas. Foram entrevistados técnicos governamentais com o objetivo de acompanhar as mudanças em curso e, sobretudo, de detectar os deslocamentos ocorridos na agenda governamental no que se refere à concepção dos novos programas, meios utilizados e ajustes aos propósitos originais, no âmbito da implementação.

Caracterizada pelas mudanças processadas no contexto da transição política, a recuperação das ações desenvolvidas na área habitacional, em âmbito estadual, permitiu a identificação de *dois momentos*. O primeiro (1983/86) teve como especificidade a tendência à descentralização dos programas e estímulo à participação, através da formulação de diretrizes e metas apoiadas em recursos basicamente estaduais. A opção pelo *mutirão* e

auto-construção na produção das unidades habitacionais enfatizou mais as diretrizes propostas (descentralização e participação) enquanto concepção e menos a dimensão quantitativa de moradias produzidas. As mudanças e inflexões que merecem destaque a partir de 1987, podem ser assim sintetizadas: metas quantitativas ambiciosas; produção em grande escala; redefinição da relação público/privado na esfera da política habitacional; e relativo deslocamento de poder decisório da Companhia de Desenvolvimento Habitacional em direção à Secretaria de Habitação, no que se refer à formulação de programas.

Nos dois momentos, porém, o permanente constrangimento financeiro à execução de uma política voltada para os setores de baixa renda, dadas as características dos mecanismos de financiamento do Sistema Financeiro Habitacional, levou à definição e incorporação de subsídios estaduais (diretos ou indiretos) aos programas habitacionais dirigidos àquela clientela, com aplicação diferenciada em função da renda familiar.

Segurança Pública e Justiça

Enquanto fator decisivo para promover (ou não) a igualdade social perante a Lei e os direitos universais básicos da sociedade brasileira – direito à vida e à integridade física -, as políticas de Justiça e Segurança foram abordadas neste trabalho sob os seguintes aspectos: principais programas e atividades desenvolvidas no campo policial e penitenciário; natureza das ações preventivas, repressivas e reeducativas; conteúdo dos programas implementados; metas propostas e resultados alcançados; constrangimentos administrativos, corporativos e financeiros à sua maior efetividade.

As fontes utilizadas limitaram-se basicamente às informações fornecidas pelos órgãos estaduais e entrevistas realizadas com atores ligados à formulação e implementação destes programas. Ênfase particular foi dada ao exame da estrutura institucional das secretarias de Justiça e Segurança Pública; avaliação da gestão 83-87; mudanças e continuidades ocorridas a partir de 1987, desempenho financeiro e grau de eficiência do programas; construção de novos indicadores para o acompanhamento dos programas e atividades de rotina. Atenção especial foi dada à Assistência Judiciária ao Carentes, para a qual fizemos um levantamento de dados específicos conjuntamente com a Procuradoria de Assistência Judiciária.

Alimentação e Nutrição

O acompanhamento e avaliação da política de Alimentação e Nutrição desenvolvida no Estado de São Paulo enfocou o Programa Federal de Suplementação Alimentar (PSA), os programas estaduais de Distribuição de Leite e Merenda Escolar, ressaltando os seguintes pontos: população-alvo, população beneficiária e recursos aplicados no período 1983-87. As fontes utilizadas foram basicamente os documentos oficiais produzidos pelos órgãos responsáveis pela execução dos programas, legislação estadual e entrevistas com técnicos governamentais e implementadores destas políticas.

Em particular, analisamos comparativamente os resultados da *merenda descentralizada* ou *municipalizada* com o programa tradicional de merenda centralizada, tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo, assinalando as diferenças quanto à sua operacionalização, adequação dos alimentos oferecidos, mecanismos de gestão e sua limitação da cobertura, tendo como foco o período 1973-1988.

Atenção ao Menor

A política de Atenção ao Menor, implantada pelo governo estadual, teve como foco principal dois eixos: os programas experimentais desenvolvidos pela Secretaria do Menor e ações implementadas pela Secretaria de Promoção Social.

Em relação aos primeiros, procurou-se descrever o processo de formação de uma política que visa implementar ações alternativas no que toca a questão do menor, em particular a proposta de desinternação e ações em meio-aberto. Aqui, a discussão tratou muito mais de avaliar o conteúdo dessas propostas enquanto concepção, e de acompanhar o seu processo de implantação, procurando detectar os constrangimentos de várias ordens à sua efetivação.

No caso dos programas sob a responsabilidade da Promoção Social, procedemos à uma avaliação mais quantitativa com destaque para os seguintes pontos: recursos alocados, gasto per capita, abrangência de cobertura, operacionalização e mudanças em curso a partir de 1983.

Em particular, examinados os programas desenvolvidos pelo Fundo de Solidariedade, mais dirigidos ao repasse de verbas a municípios e entidades, destinadas à compra de equipamentos para a implantação de programas específicos, do que à formulação e implementação de ações.

Alguns aspectos merecem especial atenção: a não integração institucional das duas secretarias voltadas para a Atenção ao Menor; a coincidência dos programas implementados do ponto de vista de seu conteúdo; os constrangimentos à efetivação da proposta de “desinternação”, iniciada em 1984 no âmbito da reestruturação da FEBEM.

As fontes utilizadas foram: documentos produzidos por órgãos governamentais, legislação, entrevistas com técnicos e coordenadores de programas.

NOTAS

- ¹ Um rastreamento de literatura encontra-se em P. H. Rossi & Williams (eds). *Evaluating Social Programs*. N. York: Seminar Press, 1972. Para uma crítica a essa literatura, ver: Ana Maria Rezende Pinto. O Fetichismo da Avaliação. *Análise & Conjuntura*, v. 1 n. 2, maio/agosto 1986.
- ² Sobre o padrão brasileiro de proteção social, ver DRAIBE, S. (1986); sobre as características e transformações da estrutura social brasileira, ver FARIA (1983).
- ³ Para um balanço do “estado das artes” da pesquisa de avaliação de política social no Brasil, ver Argelina C. Figueiredo e M. Helena G. de Castro (1985, 1987).
- ⁴ Entre outros, ver: Robert Haveman, “Policy Analysis and Evaluation Research After Twenty Years” e Stuart Nagel, “Evaluating Public Policy Evaluation”, ambos publicados em *Policy Studies Journal*, v. 16, n. 2, Winter 1987.
- ⁵ Fundação José Pinheiro. *Diagnóstico Integrado para uma Nova Política do Bem-Estar do Menor*. Relatório Final de Pesquisa, 1987, p. 11.
- ⁶ Resumimos aqui parte do quadro referencial de avaliação de políticas sociais, desenvolvido por Figueiredo & Figueiredo (1986: 109-111).
- ⁷ Razões morais referem-se aos princípios de justiça política e social que norteiam (ou não) as ações governamentais. Por razões instrumentais, justificam-se as pesquisas que têm por objetivo a monitoração de um programa, através da geração contínua de informações durante a sua implementação (Figueiredo & Figueiredo, 1986: 111).
- ⁸ Browne & Wildavsky referem-se a dois processos de implementação ou “implementação dual” (ibid., p. 217).
- ⁹ A respeito, ver Williams (1982: 6-9).
- ¹⁰ Draibe, Sônia et al. (1987). *Padrão de Intervenção Social do Governo do Estado de São Paulo, 1983/1986*, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Unicamp (Relatório final de pesquisa).
- ¹¹ Ver a respeito Edmundo C. Coelho. Da Ignorância Específica. In: Edson de O. Nunes (org.). *A Aventura Sociológica*. Rio: Zahar, 1987. e M. Lúcia Werneck Vianna (coord.). *O Inamps Enquanto Organização e Suas Clientelas*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, set. 1987 (Relatório de pesquisa).

BIBLIOGRAFIA

- BROWNE, A., WILDAVSKY, A. (1983). What Should Evaluation Mean?. In: Jeffrey L. Pressman, Aaron Wildavsky (orgs.). *Implementation*. Berkeley: Univ. of California Press, 1984. 3. ed. (p.181-205).
- DRAIBE, Sônia M. *O Sistema Brasileiro de Proteção Social: Características e Perspectivas*. Curitiba: IPARDES, 1986.
- FARIA, Vilmar. Desenvolvimento, Urbanização e Mudanças na Estrutura do Emprego: A Experiência Brasileira dos Últimos Trinta Anos. In: M. H. T. de Almeida, B. Sorg (orgs.). *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- COELHO, Edmundo C. Da Ignorância Específica. In: Edson Nunes (org.). *A Aventura Sociológica*. Rio: Zahar, 1978.
- FIGUEIREDO, A. C.(coord.) *Levantamento e Análise das Avaliações de Políticas Sociais*. Relatório Final. NEPP/UNICAMP, setembro de 1985.
- FIGUEIREDO, A. C., FIGUEIREDO, M. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica. *Análise & Conjuntura*. Fundação João Pinheiro, v. 1, n. 3, set/dez 1986. p.107-127.
- FIGUEIREDO, Argelina C., CASTRO, M. Helena Guimarães de. *Análise das Avaliações de Políticas Sociais – 1984-1986*. Relatório Final. NEPP/UNICAMP, outubro de 1987.
- LAMOUNIER, Bolívar. *Análise de Políticas Públicas: Quadro Teórico-Metodológico de Referência* (mimeo). 1982.
- MAJONE, G., Wildavsky, A. *Implementation as Evolution*. In: Pressman & Wildavski (eds.), op. cit. 1984.
- MARSHALL, T. H. *Citizenship and Social Class*. N. York: Doubleday, 1965.
- SANTOS, W. G. dos. *A Trágica Condição da Política Social*. Série de Estudos, n. 45. Rio de Janeiro: IUPERJ, março 1986.
- WILLIAMS, Water et al. (eds.). *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*. Chatham, N. J., Chatham House, 1982.

NÚMEROS ANTERIORES DOS CADERNOS DE PESQUISA DO NEPP

- HENRIQUE, W., DRAIBE, S. M. Caderno de Pesquisa nº 1. *Políticas Públicas e Gestão da Crise: Um Balanço da Literatura Internacional* – 1987.
- CANESQUI, A. M., QUEIROZ, M. S. Caderno de Pesquisa nº 2. *Campinas: População, Situação de Saúde e Organização do Cuidado Médico* – 1987.
- CASTRO, M. H. G. Caderno de Pesquisa nº 3. *Governo Local, Processo e Equipamentos Sociais: Um Balanço Bibliográfico* – 1988.
- SALM, C. L., DECADA, C. S., TUMA, F. M., COUTINHO, M. Caderno de Pesquisa nº 4. *Financiamento das Políticas Sociais* – 1988.
- VIANA, A. L. Caderno de Pesquisa nº 5. *Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas* – 1988.
- MERHY, E. L., CAMPOS, G. W. S., QUEIROZ, M. S. Caderno de Pesquisa nº 6. *Processo de Trabalho e Tecnologia na Rede Básica de Serviços de Saúde: Alguns Aspectos Teóricos e Históricos* – 1989.
- QUEIROZ, M. S., CANESQUI, A. M. Caderno de Pesquisa nº 7. *Famílias Trabalhadoras e Representações Sobre Saúde, Doença e Aspectos Institucionais da Medicina “Oficial” e “Popular”* – 1989.
- DRAIBE, S. M. Caderno de Pesquisa nº 8. *Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas* – 1988.
- FIGUEIREDO, A. M. C. Caderno de Pesquisa nº 9. *Justiça e Igualdade* – 1989.
- DRAIBE, S. M. Caderno de Pesquisa nº 10. *Há Tendências e Tendências: Com que Estado de Bem-Estar Social Haveremos de Conviver neste Fim de Século?* – 1989.
- FARIA, V. E., CASTRO, M. H. G. Caderno de Pesquisa nº 11. *Política Social e Consolidação Democrática no Brasil* – 1989.