

017

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



ALÉM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA PROPOSIÇÃO ESTRUTURAL PARA AVALIAÇÃO POLÍTICA

Marcelo Henrique Neves Pereira
Doutorando em Ciências Sociais. Mestre em Administração UFRN;
Membro da Base de Pesquisa Poder Local, Desenvolvimento e Políticas Públicas.
E-mail: marcelohenrique09@hotmail.com

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo propor uma estrutura conceitual sistemática de “Avaliação Política” a luz de uma revisão teórica do constructo. Para isso realizamos inicialmente uma contextualização sobre as origens das avaliações de políticas públicas, perpassando por um período de evolução conceitual crítico, que culminou no surgimento deste sub-campo da avaliação. Na sequência, distintas concepções clássicas foram exploradas, o que permitiu posteriormente a realização de conexões conceituais que convergiram para o alcance do nosso objetivo. No que diz respeito a metodologia esse estudo inspirou-se na taxionomia de Vergara (2000). Quanto aos fins, por buscar proporcionar uma sistematicidade ao constructo teórico-metodológico da “Avaliação Política”, a partir da análise e conexão de conteúdos distintos, esta pesquisa é caracterizada como exploratória. Quanto aos meios a pesquisa é bibliográfica, pois toda a investigação que fundamentou a proposição teve como base, obras clássicas conceituadas. Como resultado, geramos uma estrutura sistemática e pragmática que possibilita a realização de Avaliações Políticas com uma substancial consistência conceitual. Cumpre frisar que toda a estrutura é balizada por princípios clássicos de ordenação e caracterização dos objetos políticos, sobretudo no que tange as suas capacidades de geração de um maior bem-estar para a sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Avaliação Política. Bem-estar.

INTRODUÇÃO

Destarte, para fins da fundamentação de uma nova proposição estrutural da Avaliação Política, apresentamos uma introdução sobre o histórico, o conceito e a classificação da Avaliação de Políticas Públicas, campo que possibilitou as primeiras reflexões que culminaram no desenvolvimento do constructo objeto de estudo.

Na obra *Evaluation*, publicada em 1972, Rossi, Lipsey e Freeman (2004), afirmam que apesar das raízes históricas da avaliação terem sido provenientes do século XVII, a pesquisa de avaliação sistemática é um desenvolvimento relativamente moderno, oriunda das consequências de fatos ocorridos no século XX. Os referidos autores enfatizam, que antes da 1ª guerra o Estado já sentia a necessidade de avaliar a alfabetização, programas de formação profissional e as iniciativas da saúde pública para redução da mortalidade e morbidade por doença infecciosa. Freeman (1977 apud ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004) complementa esta informação, afirmando que neste período os cientistas sociais já usavam métodos de pesquisas rigorosos para avaliar programas sociais em uma variedade de áreas, como por exemplo, métodos inspirados nos princípios da pesquisa-ação. Weiss (1998) ratifica o contexto acima ao afirmar que as avaliações sistemáticas foram iniciadas em meados de 1930 nas áreas da educação e da saúde. A autora citou como exemplos mais substanciais, o estudo dirigido por Tyler em 1933, o qual verificou o resultado do programa em quinze escolas, e os exames de autópsias em 1912.

Após o fim da segunda guerra mundial, grandes problemas sociais surgiram, como a estagnação do desenvolvimento urbano; a falta de habitação; a fragilidade da educação tecnológica e cultural; deficiências na formação profissional; e limitações significativas nas atividades relacionadas a prevenção de doenças. Nesse contexto, múltiplos programas foram planejados e executados, e avalia-los passou a ser uma necessidade, principalmente no que diz respeito as suas efetividades, e eficiência de seus processos. Ao final de 1950, a Avaliação de Programa passou a ser comum (ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004), sobretudo nos EUA, Europa, Ásia, América Latina e África.

O processo histórico, revelou os EUA, como a nação que mais usa as pesquisas avaliativas. É importante ressaltar que o caráter das pesquisas Norte-americanas é predominantemente do tipo liberal, como algo externo à ação do Estado. De acordo com Rossi, Lipsey e Freeman (2004), na década de 1960, as avaliações tiveram um significativo crescimento durante as presidências de Kennedy e Johnson, momento em que os programas realizados sob a bandeira da guerra contra a pobreza forneceram amplos recursos para lidar com o desemprego, crime, a deterioração urbana, o acesso a cuidados médicos e tratamento de saúde mental. Com efeito, os referidos autores destacam que esses programas foram muitas vezes às pressas postos em prática, e uma parte significativa foi mal concebida, aplicada de forma inadequada, ou ineficientemente administrada. Weiss (1998), por sua vez realça que os anos 1960 foram o início da avaliação em larga escala, e que houve um crescimento substancial das análises de custo-benefício através do Departamento de Defesa. Afirma ainda que houve a expansão em outras áreas como proteção ambiental, conservação de energia, controle de imigração etc.

Com o aprofundamento da crise do *Welfare state* face às convulsões econômicas, sociais e políticas no final da década de 1970, e concomitantemente ao o movimento da nova administração pública, o Estado foi fortemente questionado tanto no que tange às suas funções, quanto em relação a real eficácia de suas ações interventoras da realidade social. (TREVISAN; BELLEN, 2008, p.530). Esse cenário fomentou ainda mais o uso das avaliações, que passaram a ser comuns nas agências governamentais e outras instituições. Através da avaliação de vários experimentos sociais, sobretudo nas áreas de taxa de renda, educação e saúde, as investigações sistemáticas das políticas públicas ganharam ainda mais força. (WEISS, 1998).

Todo esse contexto conspirou para o início de algumas reflexões, que levou ao desenvolvimento teórico-metodológico da Avaliação Política. Um texto publicado a princípio em 1970, por Weiss (1972) trouxe as primeiras ponderações no que diz respeito à Avaliação Política, um subcampo da avaliação de políticas públicas. Na obra *Evaluation* publicada em 1972, a autora destacou que a pesquisa avaliativa, em termos amplos, tinha como pressuposto que o fornecimento de evidências ajudaria na escolha das alternativas de ação e não se levava na devida conta que a avaliação situava-se num contexto político. Ademais chamou a atenção para o que denominou de agenda oculta e metas encobertas, afirmando que o avaliador deve levar em conta que nem sempre quem toma as decisões, as expressam como metas. Para Weiss, a pesquisa avaliativa no geral, é política e, também ideológica por três razões: (a) Políticas e programas que são avaliados são oriundos de decisões políticas; (b) A avaliação teria como finalidade alimentar a tomada de decisões e os relatórios estão dentro de um contexto político; (c) A avaliação tem um posicionamento político, o que mais tarde a autora denominou de “política implícita”. Weiss acredita ainda que a avaliação tem uma dimensão explicitamente política, por isso, os avaliadores precisam entender a política dentro da organização do programa com a qual eles trabalham, bem como no contexto político maior: “*I believe that evaluation has an explicitly political dimension and that evaluators need understand the politics within the program organization with which they work as well as in the larger policy context.*” (WEISS, 1998, p.x).

Na obra *Evaluation: A Systematic Approach*, Rossi, Lipsey e Freeman (2004), reforçam as reflexões iniciadas por Weiss, através de uma parte denominada “agendas secretas” ressaltando que é possível que os administradores dos programas possam iniciar uma avaliação pelo simples fato de acreditarem que será algo em termos de boas relações públicas e que possa impressionar os financiadores ou quem toma as decisões políticas. Os referidos autores realçam ainda que a avaliação de maneira ocasional, pode ser autorizada visando conseguir uma razão para uma decisão que já tinha sido tomada atrás em relação ao programa, ou ainda para uma protelação tática visando tranquilizar as críticas e adiar as decisões difíceis.

Com efeito, uma substancial parte da literatura crítica ratifica e enfatiza a necessidade de se ir além das simples aparências, e ultrapassar racionalmente as primeiras impressões. Um dos autores que embasam esta constatação é Kozik (2010), o qual afirma que a realidade não se apresenta imediatamente ao homem, principalmente em função do homem agir objetivamente, em meio a um conjunto de relações sociais, focado em seus interesses e necessidades. Para este autor, o homem inserido concretamente neste mundo, experimenta inicialmente, uma atividade prático-utilitária, por meio da qual ele cria suas próprias representações das coisas, gerando as formas fenomênicas da realidade. Assim, o senso comum, que envolve a práxis utilitária, acaba por impedir a compreensão consciente do real. Por conseguinte, a essência não se apresenta imediatamente, pois o homem permanecendo na superficialidade, fica distante do que realmente é essencial, enfim, vive em um mundo prático fetichizado em uma perspectiva pseudoconcreta, conforme descreve em suas palavras:

O complexo dos fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana, que com sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo um aspecto independente e natural, constitui o mundo da pseudoconcreticidade (KOZIK, 2010, p.15).

Face à visão do autor, e voltando-se ao contexto das políticas públicas, fica evidente a necessidade de avançarmos para além da pseudoconcreticidade, desnaturalizar o que se coloca como natural. O sociólogo Francês Pierre Félix Bourdieu, em sua obra “O poder simbólico” publicada em 1992 reforça a importância de tornar visível o que se está em estado implícito. Neste sentido reforçamos a importância de ultrapassar a crença ingênua, para obter o verdadeiro conhecimento.

CONCEPÇÕES CLÁSSICAS DA AVALIAÇÃO POLÍTICA

De acordo com Barry e Rae (1975) a avaliação política pode ser um empreendimento formidável caso seja formulada e expressa de forma racional. A rigor, Barry e Rae (1975, p.340), definem em primeira instância que a Avaliação Política consiste em atribuir valor a políticas alternativas, leis ou decisões gerais que vinculam uma coletividade. Afirmam “em primeira instância” porque a Avaliação Política pode se mover para fora deste ponto central, e em várias direções, como por exemplo, para as consequências, e para as possíveis consequências das decisões políticas, conforme ratifica a citação a seguir:

We shall take political evaluation to consist in the first instance in assigning value to alternative policies, laws, or general decisions (either one-off or standing decisions) binding on a collectivity. We say “in the first instance” because political evaluation can move outward from this central point of collectively binding decisions in several directions. A move in one direction, to which we shall be devoting much attention, is to the consequences of political decisions. If we wish to evaluate a decision, one obvious questions to ask about it is what its likely consequences are (and what consequences are possible, though unlikely). The evaluation of the possible consequences of alternative decisions may be described as political evaluation by a natural extension from the meaning of “political evaluation” already mentioned, namely, the evaluation of the policies themselves.

Em um segundo plano, e assumindo que a teoria política normativa se preocupa com a avaliação de arranjos políticos alternativos, os autores afirmam que as políticas voltam-se aos contextos institucionais em que elas são produzidas. Acrescentam que a avaliação de posições ideológicas, por exemplo, a ideologia de partidos políticos, assim como os possíveis acordos, devem indubitavelmente serem incluídos no âmbito da avaliação política. Um terceiro objeto da avaliação política, defendido pelos autores, é a avaliação de atos destinados a modificar o conteúdo das decisões políticas, quer mudando o pessoal quer influenciando o pessoal existente. Afirmam ainda que é possível avaliar tipos de atos, bem como os atos individuais, como é explicitado a seguir:

A third move from political evaluation as the evaluation of collectively binding decisions is to political evaluation as the evaluation of acts intended to modify the content of those decisions, either by changing the personnel or by influencing the existing personnel. It is possible to evaluate kinds of act as well as individual acts. (BARRY; RAE, 1975, p.340)

Para estes autores os objetos políticos a serem avaliados são heterogêneos, e não é só o que existe que pode ser avaliado, mas o que poderia existir em seu lugar. Grosso modo, são exemplos de objetos políticos: os atos daqueles com autoridade política e dos que buscam influenciar suas decisões; Políticas desenvolvidas ao longo do tempo pelas autoridades políticas; resultados de política, instituições políticas que operam; regras, leis e constituições.

Quando se há a necessidade de avaliar políticas alternativas, Barry e Rae (1975) alerta para a necessidade do estabelecimento de critérios com um certo grau de razoabilidade. É importante ressaltar, e já adiantando uma conclusão detalhada em outro momento do presente texto, que os autores entendem que se não for na direção do bem-estar, nenhum critério é válido para a avaliação política.

É preciso acentuar que os critérios são os intervalos que produzem resultados sensíveis, de forma a passarmos a ter alguma ideia da diferença entre as políticas, e assim criar uma ordenação. Neste sentido, os autores citam seis critérios mais influentes para uma avaliação de políticas alternativas, ainda que não sejam os únicos possíveis de se imaginar, são eles: o utilitarismo, a igualdade, o ótimo de Pareto, a maioria, o minimax e a dominância.

No que diz respeito ao critério “utilitarismo” alguns autores da área da Avaliação Política, como Barry e Rae, e Bentham, entendem que este é o maior princípio indicador de felicidade. O Utilitarismo, portanto, significa bem-estar, satisfação de desejos ou, em geral, a soma dos conceitos que constituem a felicidade. Assim, diante de duas políticas alternativas, dadas as somas de utilidade da política (x), e da política (y), pode-se decidir, através do critério do utilitarismo qual delas proporcionaria maior felicidade para o público a que se destinaria, a partir da relação “x P y”, onde “x” tem preferência sobre “y”, se somente se “x” proporcionar mais felicidade do que “y”. Uma reflexão importante a ser feita sobre o critério do utilitarismo é a questão da razoabilidade, em função de possíveis situações com um número diferente de pessoas beneficiadas. Contudo, esta dificuldade pode ser satisfeita reformulando o critério, de modo que “x” para ser melhor que “y” precisa ter sua utilidade média (o índice total de utilitarismo dividido pelo número de pessoas) maior. (BARRY; RAE, 1975).

A “igualdade”, por sua vez é um critério distributivo da utilidade. Quando a utilidade de duas políticas são semelhantes, o critério “igualdade” pode gerar um ordenamento. Contudo, assim como a “utilidade” um problema a ser debatido no critério “igualdade” é sobre razoabilidade. Para Barry e Rae (1975) os critérios do utilitarismo e da igualdade exigem informações mais consistentes. Essas exigências em paralelo às necessidades da soma e da divisão em alguns casos específicos para se obter uma ordenação, evidencia ainda mais a complexidade do uso desses critérios para diferenciar políticas.

O terceiro critério citado é o “ótimo de Pareto”, que ao contrário dos critérios anteriores, não demanda uma grande quantidade de informações, pois define que uma política é melhor que outra se levar a uma melhor condição de bem-estar, sem grandes especificações de informações. Neste sentido, o referido critério evidencia uma maior dificuldade para o estabelecimento de uma ordenação, sobretudo em função de possíveis problemas no que tange a consistência interna e a razoabilidade. Considerando uma situação de status quo, por exemplo, onde é possível avaliar uma consequência futura antecipada de duas políticas, o critério “ótimo de Pareto” auxilia no processo de tomada de decisão entre uma política que mantém o estado das coisas inalterado, e uma política que o melhora. Contudo, quando as duas políticas geram um melhor resultado, não é possível definir qual a melhor a partir do critério em discussão, diz-se simplesmente que são boas políticas.

O quarto critério citado por Barry e Rae (1975) é a “maioria”, que busca basicamente ordenar as políticas a partir do maior número de pessoas atendidas. O referido critério também caracteriza-se, assim como “ótimo de Pareto”, pela dificuldade de ordenação, e assim, por não produzir ordens consistentes, pode em algum caso levar a recomendações implausíveis.

O quinto critério citado pelos autores é o “minimax”, o qual foi introduzido, segundo Barry e Rae (1975), por John Rawls em 1958, através do texto *Justice as fairness*. Defende que uma política tem preferência sobre a outra, se a pessoa mais desfavorecida da política “x”, não for pior do que a pessoa mais desfavorecida da política “y”. O critério “minimax” requer comparações interpessoais de utilidade, mas não exige a adição de utilitários e, em sua forma mais frágil, exige apenas que as utilidades proporcionadas para duas pessoas devam ser comparadas, entre a pessoa menos favorecida em cada situação. Entretanto, ainda que com limitações evidentes, os autores entendem que o “minimax” produz avaliações coerentes de políticas, e também possibilita determinar uma certa ordenação.

O sexto e último critério citado por Barry e Rae (1975) é a “dominância”. É tido como uma versão anônima do “ótimo de Pareto”, bem como uma extensão precisa do “minimax”. Este critério tem como propriedade: se a política “x” tem preferência sobre a política “y” no que diz respeito a dominância, então a política “x” tem preferência sobre a política “y” no que tange aos critérios “minimax” e “utilitarismo”. Cumpre frisar que o critério “ótimo de Pareto” também implica dominância, contudo é extremamente restritivo pois as mesmas pessoas precisam estar em ambas as situações. Um dos pontos fortes do critério “dominância” é que não exige que as pessoas sejam classificadas, assim podemos dizer que uma política é melhor do que a outra, em função do critério de dominância, mesmo se não pudermos identificar a pessoa mais desfavorecida em cada situação. Embora a dominância seja menos exigente do que o critério “ótimo de Pareto”, ela ainda envolve a exigência considerável de que, grosso modo, cada pessoa em uma situação deve corresponder a uma pessoa na outra situação.

Segundo Souza (2014, p.27) no que diz respeito aos critérios para avaliação de políticas alternativas, sugeridos por Barry e Rae,

“o que mais chama atenção é a introdução do utilitarismo e da igualdade e suas respectivas concepções sobre os mesmos, até porque não deixa de ser expressiva a incorporação do mesmo, dada a sua carga ideológica e a visão de bem-estar associada à utilidade.”

Sobre a igualdade, o referido autor destaca que assemelha-se a uma soma de utilidades e por vezes reduz-se somente à distribuição.

Ainda pertinente a avaliação de políticas alternativas com base em critérios, Barry e Rae (1975) destacam que o processo avaliativo deve considerar e refletir sobre sete requisitos básicos: consistência interna; interpretabilidade dos critérios; agregação dos critérios; escolha forçada; riscos e incertezas; tempo; e relevância individual.

No que diz respeito a consistência interna, os autores destacam que quando se há um conjunto de políticas mutuamente exclusivas, torna-se difícil afirmar consistentemente que uma política é melhor do que a outra, em função de critérios muitas vezes contraditórios, o que torna o requisito de consistência interna muito complexo.

Quanto a interpretabilidade dos critérios, afirmam que inúmeros são os juízos críticos, o que leva a diferentes relações causais, e temporais. Neste sentido, fica evidente a possibilidade de múltiplas interpretações e classificações, já que o cenário ideal, composto apenas por um critério único e suficientemente bem definido para que os avaliadores produzissem classificações idênticas das possíveis alternativas, é praticamente impossível.

O terceiro requisito, “agregação de critério”, tem sua importância na medida em que se toma como verdade que os juízos de avaliação possuem normalmente mais de um critério relevante, o que em tese torna as decisões mais justas racionalmente. A esse contexto de múltiplos critérios os autores denominam “agregação”, contudo, muitas vezes para solucionar possíveis indecisões entre as políticas alternativas, faz-se necessário a definição de algum critério de ordem superior.

Com efeito, Barry e Rae (1975) acentuam que na avaliação política é necessário a realização da “escolha forçada”, pois consideram que os tomadores de decisões não são livres para dizer que nenhuma alternativa disponível é aceitável, e que não basta somente verificar se as políticas são boas ou más, há a necessidade de se fazer a melhor escolha.

Quanto ao quinto requisito, “riscos e incertezas”, os autores iniciam afirmando que muito raramente, devido aos contextos dinâmicos e complexos, pode-se estabelecer com certeza as consequências de uma escolha política, e é justamente as consequências que são analisadas pelos critérios da avaliação política. O risco que significa uma relação probabilística conhecida entre as políticas, consubstancia a incerteza, que por sua vez considera que nem mesmo uma relação de probabilidade pode ser estabelecida entre as políticas. Contudo, em face dos riscos, os autores sugerem proceder em três fases: (1) Avaliar as várias consequências possíveis de políticas alternativas em seus méritos; (2) Especificar as relações de probabilidade entre as políticas e os possíveis resultados avaliados; e (3) Classificar as políticas pelos valores probabilisticamente ponderados no que diz respeito as consequências que elas podem proporcionar. Ademais, Barry e Rae (1975) se coadunam com o pensamento de Lindblom (1968) o qual atribuiu três funções que os avaliadores devem desenvolver para lidar com as complexidades dos riscos e incertezas: (1) Concentrar a análise dos formuladores de políticas em experiências familiares; (2) Reduzir o número de diferentes alternativas a serem exploradas; e (3) Reduzir o número e a complexidade dos fatores que eles possuem para analisar.

Os autores afirmam ainda que os termos de valor da análise devem ser projetados temporalmente, isto porque, ainda que todas as dificuldades dos requisitos sejam superadas, a avaliação enfrenta o problema do tempo. Não se pode considerar os resultados como eventos instantâneos, deve-se pensar neles como sequências de eventos através do tempo (BARRY e RAE, 1975).

Por fim, Barry e Rae (1975), apontam a “relevância individual”, como o sétimo requisito, a ser considerado na avaliação política. Para os autores, a “relevância individual” está numa categoria diferente das outras, pois implica diretamente no fomento do bem-estar geral do ser humano, mais tarde considerado pelos autores como o único fundamento da avaliação política, conforme ratifica a citação a seguir:

The seventh requirement, we admit, is in a different category from the others. Its reflects, if you like, secular liberal assumptions. We do not, however, regard it as in any sense arbitrary. On the contrary, we see it as a direct implication of what we shall suggest later is the ground of evaluation, namely, the advancement of general human well-being. Even if someone does not himself accept this universal secular goal as the only basis for grounding any evaluation, we do not see how anyone can hope to achieve common ground with the rest of the human race unless he is prepared to argue in terms of general human well-being. (BARRY; RAE, 1975, p.348)

Considerando a citação acima, é lícito afirmar que os autores não entendem como alcançar um denominador comum, no que tange a relação da política com a humanidade se não for na direção do bem-estar humano, e que por esta razão, o bem-estar tornou-se o único fundamento da avaliação política. Barry e Rae (1975) consideram totalmente injustificáveis ações e políticas do Estado que não favoreçam o bem-estar. Com efeito, na visão dos referidos autores, o Estado normalmente busca explicar suas opções políticas alegando que certas ações são necessárias para provocar ou impedir que ocorra algum estado de coisas, ou ainda efeitos necessários. Um ponto a destacar, é que normalmente predomina o consenso na visão dos autores, quando não se há interesses e paixões envolvidas por parte dos envolvidos. Ainda pertinente a este ponto, quando duas pessoas têm o bem-estar humano como única base de avaliação, podem discordar sobre a escolha entre duas possíveis políticas, em função do peso relativo dado à quantidade de distribuição do bem-estar, e de critérios preferenciais diferentes. Face ao exposto, fica patente que a concepção de bem-estar pode ser diferente, girando em torno de conceitos complexos, e com espaço infinito sobre suas significações, como por exemplo: “felicidade”, “prazer”, “interesse”, “bem” e “satisfação”. É importante frisar, que este pensamento é defendido também por Souza (2014).

Isto posto, é pertinente afirmar que todos os critérios que se preocupam com o bem-estar humano no que tange a uma avaliação política, são importantes e pertinentes, entretanto o processo de avaliação e ordenação, em função dos diferentes graus de atribuição de valor e das diferentes características dos objetos políticos, sempre será complexo.

A fim de consubstanciar melhor o processo avaliativo, Barry e Rae (1975, p.373) afirmam que a avaliação também consiste em caracterizar o objeto a ser avaliado ou apontar suas consequências e avalia-las: “*Evaluation consists in characterizing the thing to be evaluated or in pointing to its consequences and evaluating those*”.

Reforçam que na avaliação política, as caracterizações mais importantes podem ser chamadas de princípios políticos: “*In political evaluation, the most important characterizations may be called political principles*” (BARRY; RAE, 1975, p. 374). Com efeito, para a caracterização dos objetos políticos, propõem um conjunto de princípios políticos relacionados diretamente ao fundamento geral da avaliação política, o bem-estar.

Este conceito revela os esforços teórico-metodológicos dos autores para tornarem a “Avaliação Política” mais consistente, sobretudo pelas referências utilizadas e pelos dispositivos simplificadores.

Segundo Barry e Rae (1975) o papel desempenhado pelas caracterizações na avaliação política prática é crucial. Para os autores são esses focos-padrão de atenção que ajudam a preencher a lacuna entre o que chamam de base geral de avaliação em termos de bem-estar humano e a confusão contínua de fenômenos políticos a serem avaliados. Neste sentido, os princípios em torno dos quais a avaliação política deveria ser orientada, ou ser tomada como referência, são: a liberdade, a justiça, a igualdade, o interesse público e a democracia. É importante destacar que tais princípios são foco na avaliação política, pois conseguem capturar características de objetos de avaliação que são importantes para as pessoas, ainda que difiram no que tange as interpretações de bem-estar e distribuição adequada.

Barry e Rae (1975) realçam que se considerarmos os dois últimos séculos, encontramos um grau notável de estabilidade nos conceitos básicos empregados aos princípios políticos da “Avaliação Política”, e todos encontram-se na Declaração dos Direitos do Homem elaborada nos primeiros estágios da Revolução Francesa. Por outro lado, destacam também que apesar da existência de interpretações alternativas, o que prevalece é o capital intelectual da Revolução Francesa, em destaque nos seus seis primeiros artigos:

- I. Os homens nascem, e continuam sempre livres e iguais em relação aos seus direitos. As distinções civis, portanto, só podem ser fundadas na utilidade pública; II. O fim de todas as associações políticas é a preservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem; E esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência da opressão; III. A Nação é essencialmente a fonte de toda a soberania; Nem qualquer indivíduo, ou qualquer corpo de homens, pode ter direito a qualquer autoridade que não seja expressamente ridicularizada dele; IV. A liberdade política consiste no poder de fazer o que não prejudica o outro. O exercício dos direitos naturais do homem não tem outros limites do que aqueles que são necessários para garantir a todos os outros o livre exercício dos mesmos direitos; E esses limites são determináveis apenas pela lei; V. A lei deve proibir apenas ações prejudiciais à sociedade. O que não é proibido pela lei não deve ser impedido; Nem se deve ser compelido àquilo que a lei não exige; VI. A lei é uma expressão da vontade da comunidade. Todos os cidadãos têm o direito de concordar, pessoalmente ou por seus representantes, na sua formação. Deve ser o mesmo para todos, quer proteja ou castigue; E todos iguais à sua vista, são igualmente elegíveis para todas as honras, lugares e empregos, de acordo com suas diferentes habilidades, sem qualquer outra distinção que a criada por suas virtudes e talentos. (BARRY; RAE, 1975, p.379, tradução nossa).

Expostas estas considerações, discutiremos agora os cinco princípios que desempenham o papel central da “Avaliação Política” de forma a tornar claro suas inter- relações e como especificamente cada um está ligado ao fundamento geral da avaliação: o bem-estar.

O primeiro princípio que caracteriza um objeto de “avaliação política” é o “interesse público”. Em termos gerais, a conexão entre o “interesse público” e o fundamento geral da avaliação política (bem-estar) foi introduzida como uma das concepções do material final cuja quantidade e distribuição constituem a matéria prima da avaliação. É preciso acentuar que o “interesse” sem grandes especificações diz respeito a amplas vantagens materiais difundidas no âmbito econômico, conforme ratifica Barry e Rae (1975, p. 382) *“Briefly, “interest”, used without further specification, always appears to have carried an emphasis on material advantage and thus to find its home especially in economic and quasi-economic discourse”*. Por outro lado, a construção da concepção do “interesse público” em específico, teve como base subsídios dos estudos desenvolvidos em meados de 1924 por James Harrington . Os estudos consideraram que em qualquer grupo há interesses comuns e opostos, e que além do interesse do gênero humano (o todo), há a razão privada, que é o interesse de um homem privado; e há a razão de Estado, que é o interesse dos governantes. Contudo, a aproximação prática mais próxima do “interesse público” no âmbito da avaliação política converge para o alcance do interesse da maioria. Neste sentido, fica patente que o princípio da “Avaliação Política” em questão, mesmo considerando a existência de outros interesses, tem como essência a promoção dos interesses dos cidadãos. Ainda pertinente a este ponto, Barry e Rae (1975) afirmam que políticas não criadas ou aprovadas pela maioria, podem ser consideradas contrárias aos interesses públicos. Assim é pertinente afirmar que o conceito do princípio em discussão mantém uma conexão direta com a ideia de benefícios proporcionados por uma demanda coletiva, porém exclui considerações de caráter redistributivos.

O segundo critério que subsidia a avaliação política é a “justiça”, todavia por recomendações do constructo teórico-metodológico, este princípio será detalhado concomitantemente com o princípio da “igualdade”. Para Barry e Rae (1975) tais princípios não só são complexos, como distributivos, o que acaba por ser determinante no fomento do bem-estar.

A “justiça” na concepção do constructo teórico-metodológico da avaliação política é o mais amplo e substancial conceito distributivo que favorece o bem-estar. Os autores utilizam como base o livro *“V of the Ethics”* de Aristóteles para afirmar que a melhor discussão do conceito de justiça possibilitou a conclusão de que o sentido de justiça se direciona não só apenas às decisões judiciais, as quais podem ser avaliadas como justas ou injustas, como também para qualquer decisão relativa à distribuição de bens, privilégios e penalidades. Cumpre frisar que para Aristóteles, a justiça é uma espécie de igualdade ou, mais exatamente, de proporcionalidade. A rigor, o filósofo entende que a justiça deve ser proporcional, e assim sendo ocorre injustiça quando há violação da proporcionalidade. É importante realçar que em uma concepção social mais ampla, Aristóteles considera injustos os excessos materiais, porém considera normal as diferenças sobretudo em face da ausência de semelhança, bens, pessoas e contextos específicos. Assim os que possuem muito, apesar de serem caracterizados como injustos, podem não agir injustamente em seu cotidiano. Para Aristóteles, a disposição de reconhecer igualmente o direito de cada um, converge para o entendimento do que seja equidade.

No que tange a igualdade, Barry e Rae (1975) afirmam que nos últimos dois séculos há um grau notável de estabilidade e demanda. Convém ressaltar que, o princípio de igualdade compõe, como conceito básico, a Declaração dos Direitos do Homem elaborada nos primeiros estágios da Revolução Francesa. Logo no primeiro artigo, destaca-se que desde o seu nascimento, os homens devem ser livres e iguais em relação aos seus direitos.

Contudo, o princípio da igualdade é complexo, sobretudo em função da conjuntura social. A rigor, as relações sociais convergem para as múltiplas facetas das diferenças, e naturalmente surgem as reivindicações no que tange a equidade seja de ordem específica, ou de grande amplitude. Dentre as igualdades demandadas, Barry e Rae (1975) destacam a igualdade perante a lei, independentemente de características pessoais; igualdade social aonde todos devem ser tratados com dignidade em nível semelhante; a igualdade política; e por fim a igualdade econômica. De acordo com Barry e Rae (1975, p.387) a igualdade política e a igualdade econômica, pelo menos em princípio, são demandas razoavelmente diretas de uma igualdade incondicional. Na prática, a primeira tende a ser identificada como a democracia representativa de um só voto para cada homem, e a segunda como um movimento para a equalização (igualdade) dos rendimentos ganhos, e a redução dos rendimentos derivados da propriedade.

Political equality and economic equality, at least in principle, are fairly straightforward demands for similarly unconditional equality. In practice, the former tends to be identified with one-man-one-vote representative democracy, the latter with a move toward equalization of earned incomes and a reduction of property-derived incomes. (BARRY;RAE. 1975, p.387)

A “liberdade” é o quarto princípio citado por Barry e Rae (1975) que pode caracterizar um objeto político. Os autores afirmam que a ausência de restrições e de constrangimento na ação individual ou de uma coletividade, aumentam as condições da busca por um benefício líquido, que por sua vez, fomenta a melhoria do bem-estar. Contudo, destacam que a máxima liberdade pode gerar anarquia total, o que vai de encontro ao único fundamento da “avaliação política”. Na mesma linha de raciocínio e indo um pouco mais além, Souza (1994) cita a visão de John Stuart Mill que defende que a liberdade vai só até ao ponto de não interferir na sagrada propriedade privada.

Friedman (1985) por sua vez afirma que há um conflito potencial entre a liberdade e a igualdade, entretanto, diante de uma eventual necessidade de escolha, a liberdade (que possibilita o acúmulo) deve ser priorizada, sobretudo por considerar inexistente uma justiça econômica e social. Outro autor que discute a liberdade individual é Harvey. Para este autor, a liberdade individual e justiça social não são necessariamente compatíveis, pois a “busca da justiça social pressupõe solidariedades sociais e a propensão a submeter vontades, necessidades e desejos à causa de alguma luta mais geral em favor de, por exemplo, igualdade social.” (HARVEY, 2008, p.51).

Barry e Rae (1975) acrescentam a ideia de que a liberdade é maximizada numa base de igualdade quando na sociedade há uma uniformidade de obrigações legais, o que indiretamente fomenta a produção de benefícios líquidos, conforme ratifica a citação a seguir: “*Freedom will then be maximized on a basis of equality when one achieves a uniform set of legal or other obligations such that the marginal constraint just produces a net benefit...*” (BARRY; RAE, 1975, p. 388).

Por fim, a “democracia” é apresentada e debatida pelos autores, fechando os princípios que subsidiam a caracterização dos objetos políticos no processo avaliativo. O significado do referido princípio *a priori* foi estabelecido pelos autores como “governo pelo povo”, onde toda regra imposta pelo Estado é tal como a maioria dos cidadãos desejam. Posteriormente, destacaram que na prática a “democracia” significa o direito de cada cidadão de participar na eleição direta do legislativo, e de influenciar indiretamente o executivo. Nesse sentido as instituições representativas resultam da preferência majoritária, e conseqüentemente, pelo menos em teoria, as políticas desenvolvidas tendem a proporcionar um grande número de indivíduos satisfeitos. Grosso modo a totalidade dos indivíduos não pode se satisfazer com as políticas e ações institucionais, há sempre uma minoria distinta que perde em função de um regime puramente democrático. Barry e Rae (1975) realçam que ocorre uma séria desvantagem se o regime for muito restritivo, ao ponto de impedir alterações de políticas, e se a isso se somar um status quo que prejudique alguns grupos. Afirmam ainda que o que uma maioria quer não necessariamente produz uma melhor quantidade e distribuição de bem-estar. Esse contexto pode ocorrer por múltiplas possibilidades. Por exemplo, as preferências definidas podem ir contra os próprios interesses do indivíduo, por ignorância, erro de cálculo, falta de visão, ou paixão. Ainda pertinente a este ponto, os autores realçam que a maioria também pode avançar para o alcance dos seus interesses, às custas da minoria, o que inevitavelmente contribui para uma distribuição desigual ou perda de bem-estar.

Em síntese, a partir do supracitado, é pertinente inferir que para os autores o princípio da “democracia” garante a partir de suas instituições, a satisfação da preferência da maioria das pessoas, entretanto também compõe o processo democrático o direito de cada cidadão influenciar diretamente ou indiretamente o executivo e o legislativo na direção do interesse público.

Expostas as concepções dos cinco princípios que subsidiam a caracterização das políticas, Barry e Rae (1975) tecem considerações no que tange as suas relações, antes porém os autores destacam a complexidade dos princípios políticos. Para estes autores o desenvolvimento dos conceitos se deu para expressar considerações importantes sobre como um estado de coisas incorpora uma quantidade desejável de distribuição de bem-estar, e que se esses conceitos não existissem algo muito semelhante precisaria ser inventado, conforme ratifica a citação abaixo:

Given this complexity, it would be understandable to wonder whether these concepts really simplify political discourse. [...] These concepts have developed to express important, though diverse, considerations that have to be weighted before one says that a state of affairs embodies a desirable amount and distribution of well-being. If these criteria did not exist, they or something quite like them would have to be invented.
(BARRY; RAE, 1975, p.394)

No que diz respeito as relações entre os princípios, Barry e Rae (1975) destacam que são complementares e competitivos. Grosso modo, a democracia está relacionada ao interesse público através de duas noções. A primeira é a noção de que o interesse da maioria é uma aproximação razoável e prática, e a segunda noção está diretamente relacionada à igualdade política, embora o sufrágio universal possa parecer uma forma bastante tênue de poder igualitário. As relações de concorrência por sua vez, existem entre o interesse público e a liberdade em particular, mas também entre o interesse público, a justiça ou a igualdade. A justiça e a igualdade, contudo, podem ser complementares ou competitivas, enquanto ambas podem entrar em conflito com a liberdade. Por fim destacam que a democracia em qualquer instância pode produzir resultados conflitantes com qualquer ou com todos os demais princípios.

Outro autor que contribuiu e consubstanciou o aporte teórico da “Avaliação Política” é Charles W. Anderson, através do texto “*The Place of Principles in Policy Analysis*” publicado na Revista “*The American Political Science*” em 1979. Cumpre frisar que não foi intenção do citado autor propor uma teoria idealista de avaliação política, mas sim ampliar os debates, e subsidiar possíveis implicações dentro da perspectiva positivista e pragmática que predomina neste campo da teoria política, conforme ratificam suas palavras:

It is not my intention to propose an idealist theory of policy evaluation. I want to stay safely within the positivist and pragmatic tradition that has been dominant within this field of political theory, though perhaps to reveal some unexpected implications of what is possible within that tradition (ANDERSON, 1979, p.713).

Para Anderson (1979) qualquer sistema de avaliação política deve estipular padrões no nível meta-político, à luz das teorias da racionalidade de políticas. Anderson defende que a racionalidade por sua vez, é que deve subsidiar as ações e os julgamentos de políticas, e que os princípios clássicos são considerados necessários em qualquer avaliação racional de uma política. Afirmar ainda que a questão essencial não é como se pode avaliar, ou como de fato se avalia, mas como se deve avaliar.

Ademais, o referido autor entende que a escolha dos critérios é a base para qualquer teoria de avaliação política, já que a forma como os pesquisadores percebem os problemas é como se propõe a avaliá-los. Cumpre frisar, que o primeiro ato de avaliação é definir de fato o que é um “problema”, pois em definição um “problema político” é apenas uma condição política que não atende a algum padrão predefinido.

No final do processo da avaliação política, Anderson (1979) defende que não se deve simplesmente estar apto a tomar decisões, mas, sobretudo, estar pronto para justificar as decisões com base nos princípios estabelecidos. Portanto, é pertinente afirmar, que a análise política tem menos a ver com a resolução de problemas do que com o processo de argumentação.

No que diz respeito ao processo de formulação de políticas contemporâneas, Anderson (1979) destaca que a definição do problema, a estipulação e especificação de valores, comumente não possuem uma base racional. A racionalidade no citado processo é definida em um sentido puramente instrumental, como em um comportamento dirigido a metas.

Preocupações clássicas da teoria política, e considerações fundamentais evidenciadas no aporte teórico-metodológico da “Avaliação Política”, o permitiram afirmar que são conceitos básicos do julgamento político a autoridade, o interesse público, os direitos, a justiça, a igualdade e a eficiência, conforme a citação abaixo:

It does appear that there are certain fundamental considerations that must be accounted for in any policy evaluation, a set of problems that can be identified with the classic concerns of political theory and with a repertoire of basic concepts including authority, the public interest, rights, justice, equality and efficiency (ANDERSON, 1979, p.713).

Diante do supracitado, fica patente que a visão de Anderson se coaduna parcialmente com a ótica de Barry e Rae, ao passo que também a complementa. É importante reafirmarmos que em destaque, Barry e Rae deram um suporte substancial ao referencial teórico-metodológico da “Avaliação Política” a partir não só das ênfases processuais da avaliação, das regras consistentes, mas sobretudo pela proposição dos princípios clássicos.

Contudo, Anderson (1979) discorda que os princípios clássicos citados por Barry e Rae devam ser vistos apenas como “dispositivos de simplificação”. Para o referido autor, os princípios devem ter sua compreensão ampliada, e serem vistos como padrões “metapolíticos”, capazes de julgar o valor de qualquer sistema de “Avaliação Política”.

Cumpre frisar que apesar de considerar importantes os princípios clássicos, para Anderson (1979), apenas três pilares são requisitos racionais para a construção de uma “Avaliação Política”, em outras palavras, apenas três conceitos fundamentais podem ser racionalmente necessários para o desenvolvimento de uma avaliação política eficaz, são eles: a autoridade, a Justiça e a Eficiência. É importante ressaltar que o próprio Anderson admite que sua concepção dos princípios políticos críticos não é excepcional, conforme ratifica a citação a seguir: “*I admit that my discussion of the limitations of instrumental rationality is hardly novel and my conception of the critical political principles unexceptional*” (ANDERSON, 1979, p.721).

O autor justifica esta postura, já que afirma que suas análises não permitem uma resolução do problema da avaliação política, nem fornece métodos prescritivos que possam ser aplicados, de forma a facilitar o processo de avaliação dos propósitos públicos ou de ações desejáveis e indesejáveis. Anderson (1979) realça que para uma avaliação política substancial é preciso estabelecer critérios de julgamento conforme propuseram Barry e Rae, de forma que os padrões estabelecidos sejam interpretáveis.

No que diz respeito ao primeiro princípio, Anderson (1979) entende que a “autoridade” significa que um exercício de poder deve ser legítimo e justificável. Para o referido autor, todo e qualquer objeto de ação pública, uma política, ou um programa, por exemplo, necessita apresentar boas razões para serem criados e executados legitimamente. Ademais, acrescenta que após uma “Avaliação Política” da ação pública, o problema pode ser considerado como resolvido de forma legítima.

No pensamento político liberal, o conceito de autoridade está sistematicamente relacionado com princípios de liberdade individual e consentimento. Neste sentido, no discurso liberal, qualquer ação pública legítima deve derivar, em certo sentido, do consentimento ou de desejos e interesses individuais. A autoridade, portanto, não é simplesmente um critério de preferência do formulador de políticas. Anderson (1979) afirma ainda que há uma conexão íntima entre o princípio de autoridade, e conceitos como liberdade (consideração obrigatória em qualquer julgamento político), direito, justiça, e interesse público. O conceito de interesse público, por sua vez, é dependente de outros critérios fundamentais da avaliação política, entre eles os conceitos de bem-estar individual e coletivo. Cumpre frisar que a conexão entre o bem-estar individual e coletivo, para Anderson (1979) deve, de alguma forma, ser considerada em qualquer avaliação.

Para o autor, uma análise política rigorosa e abrangente deve considerar uma série de princípios e premissas para estabelecer a propriedade da ação pública. Contudo, isso não significa que toda caracterização de uma política deva conter uma análise completa da base conceitual do princípio “autoridade”, mas também não pode deixar em nenhuma hipótese de associa-la a liberdade individual e ao consentimento.

No que tange ao segundo princípio base para uma “Avaliação Política” sob a ótica de Anderson (1979), a “justiça”, o autor afirma inicialmente que trata-se de um critério primordial, e que assim como a “autoridade” não é simplesmente uma preferência dos formuladores de políticas, em outras palavras, eles não têm a opção de incorporar este critério ou não, em um processo de “Avaliação Política”. A fim de tornar evidente a importância e a sua concepção sobre justiça, Anderson, cita John Rawls (1971, p.3) que por sua vez expõe claramente sua visão sobre a justiça: “a justiça é a primeira virtude das instituições sociais, como a verdade é dos sistemas de pensamento”.

Anderson (1979) defende alternativas políticas equitativas, sobretudo por considerar que qualquer decisão pública tem consequências distributivas. Destaca também que as regras de formulação dessas políticas devem ser declaradas universalmente e de modo a se aplicarem a casos e categorias particulares.

Neste sentido, o conceito de igualdade possui uma relação lógica e direta com o princípio da justiça. Anderson (1979), realça que no pensamento liberal, a igualdade localiza o ônus da prova em fazer casos sobre justiça, como a liberdade faz em relação ao problema da autoridade. Todos os indivíduos devem ser considerados iguais em relação à política, a menos que sejam dadas boas razões para tratá-los de forma diferente. Os motivos de diferenciação podem incluir a necessidade, o mérito, a compensação ou algum critério de interesse público.

Acrescenta que nunca houve um argumento puramente igualitário onde os casos deveriam ser tratados da mesma forma, independentemente das circunstâncias. A maioria dos argumentos igualitários contemporâneos baseia-se na premissa de que as desigualdades existentes são injustas e que, se não há uma justificativa razoável para o tratamento diferenciado, os casos devem ser tratados da mesma forma. Neste sentido, fica patente que o princípio da “justiça” exige uma substancial justificação. O ônus da prova, por sua vez, recai sobre aqueles que limitariam o direito, não sobre aqueles que entrariam na regra universal. Assim, parece apropriado considerar a justiça e não a igualdade como a consideração necessária em qualquer sistema de avaliação de políticas, visão esta ratificada pela citação abaixo:

All individuals are to be regarded as in the same position with regard to policy unless good reasons can be given for treating them differently. Grounds for differentiation may include need or desert, merit, compensation, or some public interest criterion (as in the familiar appeal to the need for incentives as a spur to productivity and economic growth, which stands as a proxy for aggregate social utility in most modern economic analysis). To my knowledge, there has never been a pure egalitarian argument that cases are to be treated alike regardless of circumstances. Most contemporary egalitarian arguments rest on the premise that existing inequalities are unjust, and that failing a reasonable justification for differential treatment, cases should be treated alike. Thus it seems appropriate to regard justice and not equality as the necessary consideration in any system of policy evaluation (ANDERSON, 1979, p. 719).

O terceiro e último princípio proposto para uma avaliação política substancial é a “eficiência”. Segundo Anderson (1979), a “eficiência” é um princípio indispensável em qualquer sistema de avaliação política, e equivale em muitos modelos de avaliação à racionalidade. A racionalidade por sua vez, no âmbito da avaliação política possui um sentido instrumental, onde comportamentos e ações voltam-se aos objetivos. No entanto, alerta que, algumas concepções de racionalidade política levam o assunto ainda mais longe. Argumenta que a solução eficiente para um problema de política é também a solução que é necessariamente de interesse público.

A eficiência, na visão do referido autor, pressupõe que um cenário ideal é quando um problema político é solucionado por uma alternativa que produz um nível ótimo de benefícios sobre os custos, conforme ratifica a citação a seguir: “The problem of policy is “solved” when it can be demonstrated that one alternative yields an optimum level of benefits over costs.” (ANDERSON, 1979, p. 719).

Neste sentido, é pertinente inferir que a análise custo-benefício é um paradigma fundamental das análises políticas contemporâneas. No sentido mais geral, qualquer análise de custo-benefício repousa sobre uma base utilitarista. Para Anderson (1979) considerando que o único critério apropriado (ou possível) de política são os desejos e interesses individuais, faz-se necessário que de alguma forma, após agregados produzam uma função de utilidade social. Portanto, qualquer política que reduza os custos sociais ou aumente o bem-estar social, na visão do autor, é “benéfica”.

Objetivando tornar mais prático o uso do princípio da “eficiência” na avaliação política, Anderson (1979) afirma que o padrão de avaliação pode ser expresso em termos do “ótimo de Pareto”, onde uma política desejável e bem avaliada é aquela que torna as condições de alguém melhor sem piorar a situação geral. Neste contexto, os beneficiados poderiam compensar os menos privilegiados por meio de transferências sem custos, produzindo assim uma solução par ao interesse público de forma mais eficiente. Assim, a análise custo-benefício idealizada justifica-se como um modo de avaliação política, contudo não constitui, por si só, uma receita para a sociedade, talvez por isso, esta visão não seja compartilhada por economistas, já que apresenta limitações.

Anderson (1979) afirma que, ainda que seja desenvolvida uma análise custo-benefício ideal, ela será normativamente incompleta, pois sempre apresentará limitações, não pode, portanto, escapar da crítica das bases de qualquer avaliação política. Fica claro que para o autor, o uso de uma análise de custo-benefício pressupõe claramente uma decisão prévia quanto ao que é custo e ao que é benefício, e que esta decisão tem que repousar em outro terreno que não o utilitarismo próprio.

Considerando que a “eficiência” é devidamente compreendida no sentido instrumental, pode-se inferir que é um critério de ordem inferior de julgamento político, tendo como parâmetro de comparação os princípios da “autoridade” e da “justiça”. Neste sentido, em qualquer valor plausível de ordenação, é possível afirmar que não se pode atribuir à “eficiência” uma maior prioridade, quando se está diante dos princípios da “autoridade” e da “justiça”, muito embora seja um princípio muito útil para a avaliação política.

Diante do supracitado, a partir da visão de Anderson (1979) é pertinente inferir que o problema da teoria da avaliação política não é descobrir as políticas certas, mas estabelecer as bases apropriadas para as avaliações e conseqüentemente para as tomadas de decisões. Ademais, depreendemos que não se pode justificar uma decisão pública simplesmente invocando um calendário de preferências pessoais. Uma avaliação política justificável deve respeitar normas específicas, assim como utilizar um conjunto de razões logicamente delimitadas e apropriadas. A justificação da política não pode se limitar a estipulação de valores que a justifiquem, é preciso também que haja um processo de ordenação dos objetos políticos, a luz dos princípios que elevam o bem-estar.

No Brasil, no que tange ao arcabouço teórico da “Avaliação Política”, Souza (2014) destaca as visões de Marcus Figueiredo e Argelina Maria Cheiub Figueiredo, os quais escreveram o artigo “Avaliação Política e avaliação de políticas: Análise e Conjuntura” no ano de 1986; e a de Marta Arretche, com o artigo “Tendências no estudo sobre a avaliação” escrito em 1998.

Grosso modo, a concepção de Figueiredo e Figueiredo (1986, p.108) se coaduna com a visão de Barry e Rae, contudo buscaram um outro ângulo para sua fundamentação. Para estes autores, a Avaliação Política é:

a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra...recorremos a Brian Barry para lembrar que estas razões têm que ser relevantes, ou seja, devem estar referidas a princípios cuja realização irá presumivelmente, contribuir para uma desejável quantidade e distribuição de bem-estar.

Os referidos autores afirmam ainda que a Avaliação Política é uma etapa preliminar e preparatória do que convencionalmente se chama de Avaliação de Política. Acrescentam que se a avaliação se limitar ao exame substantivo da política e ao seu produto final, sem entrar no mérito da efetiva apropriação dos benefícios proporcionados ao público-alvo, restringe-se à avaliação política.

Arretche (2009, p.30), por sua vez aderiu a concepção de Avaliação Política de Figueiredo e Figueiredo (1986), e acrescentou que este tipo de avaliação “examina os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis.” Ademais, destacou que “... a avaliação política pode ressaltar quer o caráter político do processo decisório que implicou na adoção de uma dada política quer os valores e critérios políticos nela identificáveis”. (ARRETCHÉ, 2009, p, 30). Cumpre frisar que na visão de Arretche, a Avaliação Política não se destina a revelar relações de causalidade entre o programa e os resultados. Por fim, é importante ressaltar que para a autora a Avaliação Política prescinde o exame de operacionalidade ou a implementação do programa sob análise.

Diante das concepções supracitadas da Avaliação Política, as quais nos possibilitaram uma visão sistêmica e substancial do referido tipo de pesquisa, voltamos o foco agora para a dinâmica analítica, técnica e prática desse estudo. Souza (2014) a fim de tornar a Avaliação Política mais didática e voltada a suspeição, realça que este tipo de pesquisa deveria voltar-se sobre três elementos centrais do conteúdo de uma política pública e que, evidentemente estão bastante inter-relacionados, a ideologia, os objetivos, e a teoria (orienta implícita e explicitamente a proposta política). Souza, ainda ressalta que a Avaliação Política é bem complexa, e envolve três fatores: os valores básicos (não são dados arbitrariamente); as avaliações dos principais fatores de um universo político (podem ser feitas no tocante há vários anos); e os caminhos e procedimentos metodológicos próprios com critérios específicos.

ESTRUTURA SISTEMÁTICA DA AVALIAÇÃO POLÍTICA: UMA NOVA PROPOSIÇÃO

Em face das exposições teóricas debatidas acima, apresentaremos a seguir (figura 1), o design estrutural proposto para a realização de avaliação políticas de distintos objetos. Imperioso destacar que a referida figura revela nossos esforços para tornar ainda mais claro a orientação filosófica, o paradigma balizador, e o constructo teórico-metodológico da “Avaliação Política” que adotamos como estrutura base. Pela consistência conceitual, detalhamento dos princípios clássicos de ordenação e caracterização dos objetos políticos, e por possibilitar uma avaliação política mais técnica e prática, houve um predomínio da concepção de Barry e Rae, contudo, implicitamente, múltiplos elementos teóricos compõem a configuração final do da estrutura proposta, em destaque as obras de Weiss (1978), Anderson (1979), Weiss (1982), Figueiredo e Figueiredo (1986), Bourdieu (1998), Rossi; Lipsey; Freeman (2004), Arretche (2009), Kozik .(2010), Bourdieu (2010), e Souza (2014).

Figura 1 - Estrutura da Avaliação Política



Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Como é possível observar na figura 1, inicialmente destacamos a pseudoconcreticidade, a qual impede a compreensão profunda e crítica do mundo por parte dos indivíduos. É nesse contexto que os objetos da Avaliação Política (atos de autoridades políticas; instituições políticas; resultados de ações públicas; políticas desenvolvidas; regras; leis; e constituição) com toda sua carga ideológica se situam.

Na sequência, a estrutura da Avaliação Política expõe a necessidade da caracterização e fundamentação do objeto político, a partir da representação legítima das informações essenciais dos conteúdos oficiais.

Posteriormente, dois blocos em um mesmo nível são apresentados a fim de subsidiarem as etapas finais do processo de avaliação. O primeiro bloco (à esquerda) evidencia a necessidade da identificação dos trâmites e dos critérios que justificaram e aprovaram o objeto político. Neste ato, faz-se necessário tornarem explícitas não só as agendas políticas, como também as razões que justificam os atos que as compõem. Este processo possibilita a análise da natureza do interesse das justificações, quer seja focada no todo social, quer seja direcionada ao interesse privado, ou às necessidades de Estado. O segundo bloco (à direita) objetiva paralelamente, reforçar o processo de avaliação política a partir do desvelamento do conteúdo substantivo implícito dos objetos (ideologia, objetivo e teoria do programa), consubstanciando de uma forma mais efetiva todo o processo.

Após a caracterização do objeto; o mapeamento dos trâmites, a análise das justificações dos atos; e o desvelamento do conteúdo substantivo implícito, constitui-se enfim, um conteúdo consistente para a realização dos passos finais da avaliação política, quer seja a avaliação de um objeto político único, ou a avaliação de objetos alternativos.

Para a avaliação de um objeto político único, a estrutura evidencia a necessidade de uma análise da consistência do conteúdo do objeto político com os princípios relacionados ao bem-estar, a saber: democracia, interesse público, justiça, igualdade e liberdade.

Por outro lado, quando se há a necessidade de avaliação de políticas alternativas, o processo é distinto, pois busca gerar uma ordenação dos objetos com base na sua capacidade de proporcionar um maior bem-estar. Grosso modo, o estabelecimento e o uso dos critérios com foco no bem-estar é definido por Barry e Rae (1975), como o alicerce para a criação da ordem. Isto posto compõem o conjunto de critérios adotados para a avaliação e ordenação de políticas alternativas o utilitarismo, a igualdade, o ótimo de Pareto, a maioria, o minimax, e a dominância. Com efeito, para a análise destes critérios, e a fim de tornar os resultados ainda mais plausíveis, sete são os requisitos básicos que precisam ser levados em consideração: consistência interna, agregação, escolha forçada, riscos e incertezas, tempo, e relevância individual.

Por fim, exposta a estrutura base de Avaliação Política para distintos objetos, acrescentamos que técnicas específicas de análise e interpretações podem otimizar ainda mais os processos, a racionalidade e a eficácia dos resultados obtidos, dentre as quais destacamos: Análise Documental; Análise de Conteúdo; Descrição da Teoria do Programa; e Técnicas de interpretação a luz de elementos dialéticos.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Charles W. *Place of Principles in Policy Analysis*. *The American Political Science Review*. v. 72, n.3, sep. 1979.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre a avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.) **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. – 6. ed - São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2009.

BARRY, Brian; RAE, Douglas W. *Political evaluation*. In: GREENSTEIN, F. POLSBY, N., ed. *Handbook of political science*. *Readin, Addison Wesley, 1975, v.1: Political science: scope and theory*.

CHEN, Huey-Tsyh. *Theory-driven evaluations*. London: Sage Publications, 1990.

EAGLETON, Terry. **Ideologia**. Uma introdução. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista: Editora Boitempo, 1997.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Princípios de justiça e avaliação de políticas**. Lua Nova, São Paulo, n.39, p.73-103, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451997000100006&lng=en&nr m=iso> Acesso em: 22 fev. 2018.

FIGUEIREDO, Marcus e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica**, Revista Fundação João Pinheiro: 108-129. 1986.

- HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (públicas) Sociais**. Cadernos CEDES, ano XXI, nº 55, novembro/2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>> Acesso em: 14 fev. 2018.
- KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Trad. NEVES, Célia; TORÍBIO, Alderico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.
- KONDER, Leandro. **A questão da ideologia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. LIPETZ, Alain. **Audácia: uma alternativa para o século 21**. Editora Nobel. São Paulo. 1991.
- LOWY, Michael. **Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1985.
- LOWY, Michael. **Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Cambridge, Mass: Havard University Press, 1971.
- ROSSI, Peter; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN, Howard. **Evaluation: a systematic approach**. 7 ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004.
- SILVA, Maitá de Paula; BARBOSA, Anna Christina Freire. **Avaliação Política: Uma questão de democracia?**. In: Dimensões, interfaces e práticas de avaliação de políticas públicas / (Org.) Ana Cristina Brito Arcoverde – Recife, PE: Ed. Universitária da UFPE, 2014.
- SOUZA, Lincoln Moraes de. **Três ensaios sobre avaliação de políticas públicas**. Natal: EDUFRN, 2014.
- SOUZA, Lincoln Moraes de. **Furor e fracasso de uma ideologia**. Revistas de Ciências Sociais. Fortaleza, 1994.
- SOUZA, Lincoln Moraes de. (UFRN, Natal), **Comunicação Pessoal**, 2016.
- SOUZA, Lincoln Moraes de. **Comentando as classificações de políticas públicas**. Cronos, Natal- RN, v.11, nº 3, 161, jul/ago de 2012.
- SOUZA, Lincoln de Moraes. **Políticas Públicas: Introdução às atividades e análises**. Natal: EDUFRN, 2009.
- TOLEDO, Caio Navarro de. **ISEB: fábrica de ideologias**. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1982.
- TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção rap** – Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun. 2008.
- ZIZEK, Slavoj. Distorções Ideológicas. **Carta Capital**, São Paulo, nº 88, 8 de junho de 2011.
- ZIZEK, Slavoj. **Um mapa da ideologia**. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- WEISS, Carol Hirschon. **Evaluation: Methods for Studying programs and policies**. 2ª ed. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1998.
- WEISS, Carol Hirschon. **Investigación evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción**. México: Trilhas, 1978.