

PODER PÚBLICO LOCAL E POLÍTICAS PÚBLICAS:

algumas considerações sobre avaliação.¹

João Bosco Araújo da Costa^{*}

Neyber Auridéia Wanderley Pípolo de Macêdo^{**}

RESUMO

A descoberta das virtudes democráticas do poder público local e da necessidade de avaliação das políticas públicas no Brasil contemporâneo é parte dos resultados não intencionais do processo de transição democrática e da evolução de nosso sistema político. O presente texto, cuja inspiração encontra-se num conjunto de pesquisas realizadas e na literatura sobre o tema, tem como objetivo realizar uma reflexão inicial sobre as mudanças verificadas em relação ao público local pós-constituição de 1988 e o crescente interesse na avaliação de políticas públicas no Brasil contemporâneo.

Palavras-chave: Poder público local, políticas públicas, avaliação de políticas públicas.

ABSTRACT

The discovery of democratic values of local government and the necessity of evaluation public policies evaluation is a novelty in Brasil. Its a unintended consequence of democratic transiction and of evoluction of policy system. This paper, inspired in a rol of researchers made in Brasil, have a purpose: to analyse the social transformation in power relations in the level local public pos-1988. Also, we seek to analyse the attraction for evaluation of publics policies in this moment in Brasil.

Keywords: Local Government, Publics Policies and Publics Policies avaliantion

1 INTRODUÇÃO

Este artigo é uma reflexão inicial sobre os novos papéis desempenhados pelo poder público local no Brasil pós Constituição de 1988, entre os quais o de elaborar e implementar políticas públicas, e a importância da avaliação dos resultados dos programas e projetos implementados pelo poder público. No cenário político e intelectual brasileiro é recente a emergência com expressividade destes dois fenômenos: a “descoberta” do poder

¹ A reflexão deste texto tem como referência um conjunto de pesquisas sobre avaliação de políticas públicas realizadas pela base de pesquisa poder local, cultura política e questão social do Programa de pós-graduação em Serviço Social da UFRN. Ver entre outras: Macedo, N. ^a P. Gestão municipal e geração de emprego e renda: uma avaliação do programa de microcrédito da prefeitura de Natal (1998-2000). Dissertação de Mestrado. Natal: PPGSS/UFRN, 2003. Costa, J. B. A. da. Gestão participativa e poder local: uma avaliação da gestão José Bezerra em Janduí/RN(1989/1992). Natal: UFRN, 2001. Poder Local e políticas Públicas: uma avaliação do programa de erradicação do trabalho infantil no município de Parnamirim/RN. Natal: UFRN, 2003. Poder Local, desenvolvimento e governança: uma avaliação da gestão municipal de Grosso/RN(2001-2003): Natal: UFRN, 2003.

^{*} Sociólogo, UFRN, Doutor em Ciências Sociais, Professor Adjunto do curso de Serviço Social da UFRN.

^{**} Assistente Social, Mestre em Serviço Social pela UFRN e Professora Substituta do curso de Serviço Social da UFRN.

local como espaço de experiências democratizadoras e protagonista do desenvolvimento, da necessidade de avaliação consistente e sistemática dos resultados das ações do poder público.

2 PODER PÚBLICO LOCAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Em uma definição genérica de política pública, pode-se afirmar que esta compreende o resultado da ação de uma autoridade ou instância (agência, secretaria, instituição) investida de poder público e autoridade governamental, compreendendo um conjunto de práticas e emanam de um ou vários atores políticos (Meny e Thoenig, 1992, p. 89). No caso brasileiro, esta ação pública dar-se nas três esferas de governo (União, Estados e municípios) e sua execução pode ocorrer através do próprio poder público e/ou através de parcerias e concessões com o mercado e ou organizações não governamentais, as quais adquirem a forma de programas, projetos, entre outros que visam a intervenção em uma área e ou tema específico.

Com o processo de redemocratização da sociedade brasileira, iniciado nos anos 80, começou um crescente e generalizado processo de descentralização administrativa e municipalização das políticas públicas, impulsionado, sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que levou à transformação e ao fortalecimento do governo em âmbito local.

Desde então, surgem novas arenas de intermediação de conflitos e são implantados novos mecanismos decisórios, que detêm maior capacidade de incorporação da pluralidade de atores sociais, propiciando a instauração de um novo padrão de interação entre governo e sociedade, no plano local.

Nesse cenário, observa-se um crescente e generalizado processo de fortalecimento da esfera local do governo, baseado na descentralização e na municipalização das políticas públicas. Esse processo de fortalecimento tem introduzido mudanças na organização e no funcionamento dos governos locais, que têm sido incorporadas de forma diferenciada segundo o grau de instituição tanto de canais de gestão democrática como de instrumentos redistributivos da renda e da riqueza produzida nas cidades. Estas mudanças estão intimamente vinculadas a dinâmica política local, dependendo desta dinâmica uma maior ou menor substantiva democratização do poder público local.

Com estas mudanças constitucionais, passou a ser responsabilidade dos municípios brasileiros a implementação de políticas sociais, tais como: saúde, educação e geração de emprego e renda, pelas quais eram responsáveis os governos estadual e

federal. Nesse sentido, o local passa a ser espaço para que se construa uma cultura participativa. Costa (1996, p.113) destaca que:

As estruturas de poder local passaram a espaço de possibilidades de experimentos democráticos inovadores e do exercício da cidadania ativa. Da condição de importância diante do crescente desafio de oferecer bens e serviços públicos eficientes e de qualidade e da incapacidade de formular saídas econômicas, o poder local passou a ser portador de possibilidades de gerenciamento eficiente dos recursos públicos e protagonista de iniciativas de desenvolvimento da vida econômica e social .

A descentralização viabilizou, ainda que timidamente, espaços para serem trabalhados as demandas e compromissos dos cidadãos, fazendo com que estes busquem participar de conselhos de saúde, de educação, da assistência social entre outros. Certamente que em muitos casos estes espaços institucionalizados de novas relações entre o poder público local, a sociedade e o mercado, são decorrência mais das exigências institucionais para que o poder público local receba transferências da União e menos uma resultante do grau de participação dos atores políticos localmente ancorados. Em tese, a criação de múltiplos conselhos nos municípios brasileiros potencializam a possibilidade de que os atores sociais locais apresentem proposições de políticas públicas e exerçam o controle social sobre o estado em âmbito local.

Os municípios passaram a ter novas funções, que, por sua vez, colocam novos e imensos desafios de ordem econômica, política, cultural e social. Para isso, a gestão municipal tem que encontrar estratégias administrativas para contornar os problemas sociais, intervindo através de políticas públicas de inclusão social. Conforme Dowbor (1998, p.373-374):

Os municípios passam a se encontrar na linha de frente de uma situação explosiva que exige intervenções ágeis em áreas que extrapolam as tradicionais rotinas de cosmética urbana, já que se trata de amplos projetos de infra-estruturas, políticas sociais e programas de emprego, envolvendo inclusive estratégias locais de dinamização das atividades econômicas

Diante desses novos e grandes desafios, os municípios encontram limites econômicos, políticos, culturais e sociais. Num país com a extensão geográfica e a diversidade cultural do Brasil, a formulação de política pública no âmbito local possibilita que o investimento público seja melhor gerenciado, todavia corre-se o risco que esses recursos favoreçam segmentos oligárquicos, que ainda imperam em alguns locais. Edson Nunes aponta que: a proximidade do poder é no mínimo ambígua, pois é também o lugar da reprodução do poder discricionário das oligarquias (NUNES, 1996, p. 34) o que nos remete para a questão da dinâmica política local, na qual, as possibilidades de democratização das

instâncias locais de formulação e implementação de políticas públicas dependem do maior ou menor grau de organização e autonomia da sociedade civil local.

A avaliação de políticas públicas constitui-se em um dos elementos para se atingir os objetivos aos quais estas se propõem, de maneira que os governantes possam melhor gerenciar suas ações, e a sociedade avaliar os gastos públicos. Tem sido uma exigência crescente no Brasil, mesmo que um bom percurso ainda tenha de ser percorrido, tanto para que se avance em termos teóricos metodológicos, como para que seja incorporada na cultura da gestão pública no Brasil.

Quando se trata de avaliação de políticas públicas, o ato de avaliar tem sempre como pressupostos um conjunto de valores em relação a uma noção de justiça e concepção da ordem social desejada. Como salienta Figueiredo e Figueiredo: Avaliar é atribuir valor, determinando o que é bom ou mau. Nesse sentido, a avaliação das políticas implica atribuir valor às suas conseqüências. (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO apud SILVA, 1997, p. 75). É também construir um quadro teórico metodológico que possibilite a utilização de métodos, que detectando pontos de estrangulamentos nas diversas etapas do processo de formulação de uma política, possa fornecer os elementos para sua correção.

Nesse sentido, a razão de ser da avaliação é contribuir indiretamente para as melhorias sociais, possibilitando a melhor visão do trabalho realizado nas instituições democráticas que são diretamente responsáveis pela definição e promoção das melhorias. Entende-se por melhorias sociais a redução ou prevenção de problemas sociais, o aperfeiçoamento das condições sociais. A contribuição da avaliação é indireta porque fornece informações que podem ser usadas nos processos decisórios e ações administrativas.

Avaliação de políticas públicas tem sido uma exigência crescente no Brasil por diversos motivos, entre eles os recursos escassos e a crescente exigência cidadã por resultados das políticas públicas e principalmente para uma administração pública mais transparente.

Diversos autore(a)s que discutem avaliação de políticas públicas, não obstante distintas abordagens, apontam para alguns elementos presentes na avaliação de políticas públicas. Estes elementos – que podem aparecer de modo distinto nas conceituações presentes na literatura sobre avaliação de políticas públicas, referem-se às noções de eficiência, eficácia e efetividade; esta última compreendida como de impacto, ainda nas publicações através da avaliação de processos, que alguns autores limitam em eficácia e outros se referem a todo o

processo de implementação da política ou programa social; e ainda temos a de resultados quanto aos objetivos do programa.

Outros autores² privilegiam a utilização de outras noções na avaliação de políticas públicas. É o caso de Ozanira Silva, para quem existem dois tipos de avaliação: de impacto e de processo. Segundo esta autora, a avaliação de processo se refere a eficácia, verificam-se as metas estabelecidas pelo programa que estão sendo atingidas. A avaliação de impacto, apesar de a autora não utilizar esta terminologia, refere-se à efetividade, verificando-se os impactos do programa na população-alvo, o que ela considera como uma avaliação mais ampla e complexa. (SILVA, 1997). A noção de impacto traz implícito uma visão de passividade das dinâmicas sociais que são “impactadas” por uma política.

Com relação à avaliação de processo, existem muitas divergências teóricas entre os autores. Alguns afirmam que a avaliação de processo se refere às metas atingidas pela política ou programa social. Outros, referem-se à avaliação de processo como uma avaliação que envolve toda a implementação da política ou programa social até o alcance da população-alvo. Nessa segunda ótica, Sulbrandt (1994, p. 377) afirma que:

A pesquisa avaliatória de processo realiza uma tentativa sistemática de medir a cobertura do programa social, de estabelecer o grau no qual está chegando à população-alvo e, em particular, de realizar um acompanhamento dos processos desenvolvidos no seu interior.

Por avaliação de processo entende-se que seja uma avaliação que envolve toda a implementação e monitoramento da política ou programa social até o alcance da população-alvo. Nesse sentido, para o autor, medir a cobertura de um programa social compreende diversos momentos, não se reduzindo ao cumprimento de metas estabelecidas em relação a um segmento ou população alvo.

Os diversos momentos de uma política pública compreendem a sua formulação, sua implementação e seu monitoramento. Toda política pública em última instância tem como objetivo transformar as condições sócio-econômicas dos segmentos sociais aos quais se destina.

Atingir os objetivos de modificar as condições sócio-econômicas dos usuários de uma política pública é conceituado por Figueiredo e Figueiredo citado por Arretche, (1999, p. 31). como a efetividade de um programa ou projeto. Assim:

² Ver: **Perez, José Roberto Rus**. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas, In: Rico, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. 2ª. SP: Cortez: instituto de Estudos Especiais, 1999. e **Sulbrandt, José**. A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais. In: Kliksberg, Bernardo. Pobreza: uma questão inadiável; novas propostas a nível mundial. Brasília: ENAP, 1994.

Por Efetividade, entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa.

A avaliação da efetividade é uma das mais importantes na medida em que fornece o grau de mudança efetiva nas condições de vida dos usuários de determinado programa, diz respeito à capacidade de as políticas públicas modificarem o quadro de exclusão social produzido continuamente pela lógica da dinâmica econômica da sociedade capitalista.

A avaliação de efetividade deve ser capaz de apreender o quanto de efetivações (SEN, 1993) uma dada política potencializou na vida dos indivíduos por ela alcançados. Isso porque o objetivo de qualquer política pública deve ser propiciar a “expansão das capacidades dos indivíduos”. Aqui se encontra a maior dificuldade, pois a noção de efetivações como constitutiva de uma pessoa não é de fácil mensuração tanto por incorporar dimensões “subjetivas” como por não existir uma única escala de valores para definir um padrão inequívoco de qualidade de vida e justiça social.

A importância da avaliação de efetividade de uma política pública encontra-se no fato de procurar demonstrar que os resultados encontrados não existiriam sem que aquele programa ou projeto não tivesse sido executado. A avaliação de efetividade encontra uma de suas dificuldades na demonstração de uma relação de causalidade entre a execução de uma política e um quadro sócio-econômico encontrado posteriormente encontrado.

No entanto, as avaliações de políticas e programas sociais no Brasil têm, na maioria das vezes, limitado-se sua eficácia no sentido de cumprimento das metas estabelecidas. Sobre esse déficit de avaliação de efetividade das políticas públicas, a tradição brasileira em avaliação de políticas públicas (se é que podemos afirmar que já existia entre nós uma tradição nesta área) é pobre em termos de estudos de avaliação da efetividade das políticas. (ARRETCHE, 1999, p.33). A avaliação de políticas públicas tem sido cada vez mais necessária à medida que o país vai se democratizando, a população começa a desenvolver seu papel de participação política na sociedade, passando a reivindicar não somente políticas públicas, mas que estas tenham efetividade.

Retomando o tema da avaliação de impacto, que alguns autores conceituam como os resultados da efetividade de uma política pública; deve-se levar em consideração não apenas as dimensões objetivas da condição de vida das pessoas. Também existem as condições substantivas que dizem respeito às dimensões qualitativas presentes em possíveis resultados objetivos. No entanto, na avaliação de impacto que pode ser entendido como a efetividade de uma política, devem também ser considerados os impactos que Machado(1999) denomina de subjetivos e que dizem respeito ao grau de satisfação que os

usuários de uma determinada política tem em relação aos seus resultados. Em relação à avaliação dos impactos devem ser avaliados:

a) os impactos subjetivos, que se referem às mudanças subjetivas na percepção da população sobre o seu bem-estar, seu nível de satisfação; b) os impactos objetivos, que são as quantitativas nas condições materiais de vida e c) os impactos substantivos, que dizem respeito também às mudanças nas condições materiais de vida, mas sob o ponto de vista qualitativo. (MACHADO, 1999, p. 97).

O estudo sobre avaliação da efetividade é instigante, sendo considerado pelos autores que tratam dessa temática como um dos mais difíceis de serem realizados, pois busca avaliar a causalidade entre a política e o efeito na vida da população-alvo:

a avaliação da efetividade não é um desafio simples, pois o objetivo de determinar a relação de causalidade entre as políticas examinadas e possíveis transformações relativas à população-alvo, são difíceis de ser demonstrado, além de ser suscetível a muitas controvérsias e questionamento. De fato, é realmente temerário imputar a uma política ou a um programa a condição de causa necessária ou até suficiente de uma mudança social. Para tanto, é preciso demonstrar, primeiro, que houve mudança, e, uma vez constatada essa mudança, oferecer evidências que provem que tal fato não ocorreria se não tivesse havido a política ou o programa em questão (MACHADO, 1999, p.97).

Contudo, é possível se fazer a avaliação da efetividade de um programa tendo uma avaliação ex-ante do mesmo e fazendo seu monitoramento até avaliação ex-post para poder medir a relação de causa e efeito do programa na população-alvo. Nesse sentido, torna-se um estudo dos mais difíceis de ser executado, porém um dos mais necessários dentro da discussão de avaliação de políticas públicas.

Quanto à conceituação da avaliação de eficácia, eficiência e seus resultados são mais consensuais entre os autores. A eficácia se refere às metas estabelecidas dentro da política ou programa social, é a mais utilizada pelas instituições. Arretche destaca que:

Por avaliação da eficácia, entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos (Figueiredo e Figueiredo, 1986). Esta avaliação pode ser feita entre [...] as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados. (ARRETICHE, 1999, p. 34)

Essa avaliação se constitui a mais simples e objetiva verificar se o que foi proposto em termos de meta foi alcançada. O estudo da eficácia não desvenda quais os efeitos da política implementada na população-alvo. Por exemplo, um programa de qualificação estabeleceu a meta de qualificar X número de trabalhadores desempregados num espaço de tempo Y. O estudo da eficácia visa verificar se as metas estabelecidas pelo programa foram cumpridas no espaço de tempo determinado. Todavia, não foi verificado se esses trabalhadores, após a qualificação, conseguiram emprego a partir do curso realizado,

o que já significaria avaliação de efetividade ou mesmo se a qualidade dos cursos ministrados.

No que se refere à avaliação de eficiência, entende-se a relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO apud ARRETCHE, 1999, p. 34). Pode-se entender por esforço empregado na implementação de uma política pública a dimensão da racionalidade tanto do ponto de vista dos recursos humanos mobilizados quanto dos gastos propriamente ditos. Nesse sentido, a avaliação de eficiência torna-se cada vez mais necessária e imprescindível como instrumento democrático para o poder público prestar contas à sociedade sobre o dinheiro do contribuinte. (ARRETCHE, 1999).

3 CONCLUSÃO

A discussão realizada até aqui, em relação ao debate sobre Poder Público Local e avaliação de políticas públicas, demonstra que, apesar de ainda apresentar insuficiências, tem aumentado a literatura a respeito das questões de ordem teórico-metodológicas sobre avaliação, bem como tem amadurecido a percepção de que a avaliação de políticas públicas é uma área fundamental para construirmos as condições de governança democrática e universalização da cidadania. Outrossim, quando as políticas públicas têm efetividade contribuem para o aumento da confiança e construção de sinergias que estão na base da construção de capital social, condição para a criação de círculo virtuoso para o sucesso da ação do poder público.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas Sociais**: uma questão em debate. 2. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.

COSTA, João Bosco Araújo. A resignificação do local: o imaginário político brasileiro pós-80. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação SEADE, v. 10, n. 3, jul/set de 1996.

_____. **Poder Local, desenvolvimento e governança**: uma avaliação da gestão municipal de Grosso/RN (2001-2003). Projeto de Pesquisa, Natal: UFRN, 2003.

_____. **Poder Local e Políticas Públicas**: uma avaliação do programa de erradicação do trabalho infantil no município de Parnamirim/RN. Projeto de Pesquisa, Natal: UFRN, 2003.

_____. **Gestão participativa e poder local: uma avaliação da gestão José Bezerra em Janduís/RN (1989-1992).** Projeto de Pesquisa, Natal: UFRN, 2000.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social: proposta para uma gestão descentralizada,** 1998.

MACHADO, Lucília. **Eficácia, eficiência e efetividade social na implementação dos PEQs.** In: Avaliação do PLAFOR: uma política pública de educação profissional em debate. São Paulo: Cadernos Unitrabalho2, 1999.

MACEDO, Neyber Auridéia W. P. de. **Gestão municipal e geração de emprego e renda: uma avaliação do programa de microcrédito da prefeitura de Natal (1998-2000).** Dissertação (Mestrado), Natal, PPGSS/UFRN, 2003.

MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas.** Barcelona: Editorial Ariel, S. A. 1992.

PEREZ, José Roberto Rus. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: Rico, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** 2. ed. São Paulo: Cortez: instituto de Estudos Especiais, 1999.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação das políticas sociais: concepção e modelos analíticos.** **Revista Serviço Social e Sociedade,** São Paulo: Cortez, n. 53, 1997.

SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Revista Lua Nova.** São Paulo: CEDEC, n. 28/29, 1993.

SULBRANDT, José. A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais. In: Kliksberg, Bernardo. **Pobreza: uma questão inadiável; novas propostas a nível mundial.** Brasília: ENAP, 1994.