

Avaliação de Políticas Públicas: reflexões e práticas

Alcides Fernando Gussi

Maria de Nazaré Moraes Soares

Milena Marcintha Alves Braz

(Organizadores)

**EDIÇÕES
INESP**

Avaliação de Políticas Públicas: reflexões e práticas

Alcides Fernando Gussi

Maria de Nazaré Moraes Soares

Milena Marcintha Alves Braz

(Organizadores)

FORTALEZA, 2024

**EDIÇÕES
INESP**

EDIÇÃO

Instituto de Estudos e Pesquisas
sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará – INESP

Diretor executivo do Inesp

João Milton Cunha de Miranda

Coordenação editorial

Ernandes do Carmo
Valdemice Costa de Sousa (Valdo)

Assistência editorial

Valquíria Moreira
Rachel Garcia

Projeto gráfico e diagramação

Saulo Macedo

Capa

Valdemice Costa de Sousa (Valdo)

Revisão

Gustavo Vasconcelos

Estagiários

Jerdeth Almeida Guilherme
Letícia Albuquerque

Equipe de acessibilidade digital

Aurenir Lopes
Tiago Melo Casal

Catalogado por Daniele Sousa do Nascimento CRB-3/1023

A945 Avaliação de políticas públicas [livro eletrônico]: reflexões e práticas / organizadores, Alcides Fernando Gussi, Maria de Nazaré Moraes Soares, Milena Marcintha Alves Braz. – Fortaleza: INESP, 2024.
361 p. : il. ; 5400 KB ; PDF

ISBN 978-65-84902-60-2

1. Políticas públicas. I. Gussi, Alcides Fernando. II. Soares, Maria de Nazaré Moraes. III. Braz, Milena Marcintha Alves. IV. Ceará. Assembleia Legislativa. Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado.

CDD 361.61

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS ÀS EDIÇÕES INESP.

A presente obra não poderá ser comercializada e sua reprodução, total ou parcial, por quaisquer meios reprográficos ou digitais, deverá ter a autorização prévia do Inesp.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
Mestrado de Avaliação em Políticas Públicas

COORDENADOR

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira

VICE-COORDENADORA

Prof. Dr.^a Alba Maria Pinho de Carvalho

ORGANIZADORES DA OBRA

Alcides Fernando Gussi

Maria de Nazaré Moraes Soares

Milena Marcintha Alves Braz

Palavra do Presidente

Para se construir uma sociedade justa, deve-se trabalhar o presente e abrir caminhos para novas perspectivas de futuro. Avaliar políticas públicas é, então, fundamental para construir novos formatos de trabalho e impactar positivamente a vida das pessoas, gerando uma maior confiança no poder público.

A obra *Avaliação de Políticas Públicas: reflexões e práticas* apresenta abordagens de avaliação em ensaios reflexivos e propostas teórico-metodológicas, sobre perspectivas avaliativas emergentes.

O material também analisa os campos do ensino da avaliação e apresenta o resultado de levantamentos bibliográficos sobre os tipos de avaliações utilizadas em determinadas áreas, como turismo, desenvolvimento de pessoal e saúde, que são centrais para o funcionamento do mercado de trabalho e para o bem-estar social.

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece), por meio do seu Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará (Inesp), apresenta uma nova e importante fonte de pesquisa para os nossos gestores e para todos os cidadãos.

DEPUTADO EVANDRO SÁ BARRETO LEITÃO

PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

Palavra do Inesp

O Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará (Inesp), criado em 1988, é um órgão técnico e científico de pesquisa, educação e memória. Ao idealizar e gerenciar projetos atuais que se alinhem às demandas legislativas e culturais do estado, objetiva ser referência no cenário nacional.

Durante seus mais de 30 anos de atuação, o Inesp prestou efetiva contribuição ao desenvolvimento do estado, assessorando, por meio de ações inovadoras, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece). Dentre seus mais recentes projetos, destacam-se o "Edições Inesp" e o "Edições Inesp Digital", que têm como objetivos editar livros, coletâneas de legislação e periódicos especializados. O "Edições Inesp Digital" obedece a um formato que facilita e amplia o acesso às publicações de forma sustentável e inclusiva. Além da produção, revisão e editoração de textos, ambos os projetos contam com um núcleo de Design Gráfico.

O "Edições Inesp Digital" já se consolidou. A crescente demanda por suas publicações alcança uma marca de 4 milhões de downloads. As estatísticas demonstram um crescente interesse nas publicações, com destaque para as de Literatura, Ensino, Legislação e História, estando a Constituição Estadual e o Regimento Interno entre os primeiros colocados.

O *Avaliação de Políticas Públicas* é mais uma obra do diversificado catálogo de publicações do "Edições Inesp Digital", que, direta ou indiretamente, colaboram para apresentar respostas às questões que afetam a vida do cidadão.

PROF. DR. JOÃO MILTON CUNHA DE MIRANDA
DIRETOR-EXECUTIVO DO INESP

Apresentação

A avaliação de políticas públicas enquanto campo de estudo começa a se delinear, no Brasil, no início da década de 1990, associada à reformulação do Estado, em moldes gerencialista / neoliberal, financiada por organismos internacionais. Alinhada com a perspectiva neoliberal, a avaliação se desenvolveu primordialmente a partir de uma perspectiva positivista com foco, geralmente, em análises experimentais e quantitativas consubstanciadas no modelo gerencialista de administração do Estado.

Assim como nas Ciências Sociais, que tem oscilado entre uma abordagem positivista e uma mais hermenêutica, o campo da avaliação também tem desenvolvido perspectivas mais interpretativas e participativas, as quais temos denominado de contra hegemônicas. Tais perspectivas tensionam cenários políticos e modelos epistemológicos hegemônicos de avaliação, vinculados a agendas neoliberais, à luz de paradigmas emergentes, com diferentes abordagens, metodologias e práticas de avaliação, que incorporam perspectivas e demandas de múltiplos atores sociais e institucionais envolvidos nos processos de formulação e implementação das políticas públicas.

Essas elaborações conceituais e metodológicas que dão sustentação a abordagens emergentes de cunho mais interpretativo e político têm despontado em vários centros de estudos, sobretudo, como ponto de inflexão, nos territórios geopolíticos que denominamos de Sul Global. E por mencionar o Sul, destacamos a agenda de avaliação que vem se desenvolvendo desde o início dos anos 2000 na Universidade Federal do Ceará, em especial no âmbito do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), em Fortaleza.

Esta coletânea é uma dentre as várias estratégias desenvolvidas pelo MAPP para construção e divulgação de abordagens contra hegemônicas de avaliação de políticas públicas, as quais estão expressas nos arti-

gos que a compõem. Estes estão divididos da seguinte forma: a) quatro ensaios que trazem reflexões e propostas teórico-metodológicas sobre perspectivas avaliativas emergentes; b) quatro textos, sendo um sobre o campo do ensino da avaliação no campo de políticas públicas e três organizados com levantamentos bibliográficos investigando tipos de avaliações utilizadas em determinadas áreas de políticas públicas; c) seis textos trazendo avaliações substantivas realizadas na área da educação e d) os três últimos contendo avaliações nas seguintes áreas: turismo, desenvolvimento de pessoal e saúde.

No primeiro bloco, tem-se os seguintes ensaios: o texto de Alcides Gussi parte do pressuposto de que a avaliação, em sua gênese, reproduz historicamente dinâmicas de dominação que remetem à colonialidade na América Latina, assim considera elementos analíticos para superar a hegemonia no campo da avaliação, delineando um horizonte político crítico para avaliar na e a partir da América Latina. O texto seguinte, de Layane Leal e Fernando Pires, aborda a temática das assimetrias de gênero e consideram que o Estado, por meio da promoção e avaliação de políticas públicas, é um agente fundamental para a desconstrução das desigualdades de gênero e dos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira. Em seguida, a reflexão de Anderson Carvalho, Alcides Gussi e Emmanuely Araújo discute os desafios e possibilidades das políticas de saúde mental e atenção psicossocial e, neste contexto, criticam o uso de avaliações tradicionais centradas em aspectos econômicos e afastadas do elemento de valor público para o campo da avaliação ao que consideram necessário uma posicionalidade ética, a fim de dar conta dos aspectos de superar a sujeição neoliberal e a produção de violências manicomializantes por meio de diagramação interseccional da operação do cuidado psicossocial. Por fim, o ensaio produzido por Nacílio Sousa e Alcides Gussi que, em diálogo fecundo com a avaliação experiencial de Raul Lejano, conjugada com a metodologia do retrato sociológico de Bernard Lahire, desenvolvem e mostram

os ganhos analíticos ao considerar uma proposta avaliativa de política que possui sua centralidade nas particularidades do agente social.

No segundo bloco, destacam-se três textos, sendo o primeiro uma reflexão de Raquel Silveira, Lindijane Almeida, Flávio Cavalcanti e Leonardo Lima que direciona o olhar para o ensino-aprendizagem da avaliação de políticas públicas no Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas (GPP) da UFRN, tendo como base os produtos elaborados e as competências desenvolvidas no processo formativo. Como resultado, foi possível identificar o perfil da produção discente de avaliações de políticas públicas e as competências desenvolvidas e identificadas pelos alunos ao longo das suas respectivas vivências. Já os dois outros textos são levantamentos bibliográficos investigando tipos de avaliações utilizadas em determinadas áreas de políticas públicas em uma perspectiva meta-avaliativa. O texto de Poliana Rufino, Nazaré Soares e Milena Braz tem como objetivo compreender qual a perspectiva avaliativa orienta os programas de Formação Continuada dos professores de Educação Infantil com a observação das perspectivas avaliativas, os objetivos e os métodos adotados nas avaliações. Por fim, o texto de Amauri Pereira, Weriquis Sales e Nazaré Soares busca compreender quais perspectivas de avaliação de políticas públicas de trabalho e renda são empreendidas pela academia no contexto da Economia Solidária frente às transformações no mundo do trabalho.

No terceiro bloco, constam seis textos trazendo avaliações substantivas realizadas na área da educação. O primeiro ensaio de Luiz Carlos de Sousa e Márcio Porto tem por objetivo compreender as implicações da inserção do livro eletrônico na política pública de avaliação do SINAES. Em seguida, o artigo de Geíse Santos, Hilana Holanda, Nazaré Soares e Djacira Rodrigues avalia o conteúdo e o contexto de implementação do Programa Municipal “Dinheiro Direto na Escola” (PMDDE) da rede municipal de Aquiraz (CE). O texto de Danielle Cruz e Carlos Winston Guedes tratou da Avaliação em Profundidade de Rodrigues (2008) da Política de

Assistência Estudantil (PAE) do Instituto Federal de Educação do Ceará (IFCE), centrando, o seu escopo, em dimensões temporais e territoriais. Já o artigo de Odenir Monteiro e Milena Braz analisou, com base em fontes bibliográficas e documentais, de que maneira as moradias inadequadas podem interferir no desempenho escolar. Em seguida, o artigo de Cristiane Gonzaga, Alba Carvalho e Vlândia Souza avaliou a relevância do Instituto Federal do Ceará (IFCE), campus Baturité, para a inserção das juventudes no mundo do trabalho a partir da Avaliação em Profundidade. Por fim, o texto de Natalia Rigueira e Breyner de Oliveira analisou por meio da trajetória de um estudante de camada popular, as interações com guichês discriminantes em uma universidade pública mineira e suas percepções sobre seu cotidiano como estudante-alvo de políticas sociais.

No quarto bloco, apresenta-se o texto de Sâmia de Oliveira e Gil Célio Cardoso cujo objetivo é conhecer quais políticas públicas contribuíram para o desenvolvimento do Turismo na Costa Sol Poente (CE) e que promoveram transformações socioeconômicas significativas para diminuição das desigualdades no Município de Acaraú-CE. Em seguida, o artigo de Glicielle Bezerra, Bruno Chaves e Roselane Bezerra avalia a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) na Universidade Federal do Ceará, com foco nos servidores técnico-administrativos em educação. E, por fim, Alberto Freitas e Verônica Salgueiro apresentam, em seu artigo, um estudo avaliativo do Programa Mais Médicos (PMM).

Acreditamos que, com isso, ao apresentar perspectivas e experiências em avaliação de políticas públicas, esta coletânea cumpre seu papel de instigar o leitor a novas reflexões, por meio da problematização do campo da avaliação de políticas públicas em suas dimensões políticas, epistemológicas, analíticas e metodológicas, abrindo novos rumos para a construção de uma agenda de pesquisa, já percorridos pelo Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas – MAPP da Universidade Federal do Ceará – UFC.

Sumário

A avaliação entre hegemonias e contra hegemonias:	
horizontes para a América Latina	15
Políticas de enfrentamento à violência contra mulheres:	
contexto e perspectivas	33
Avaliação de políticas públicas, colonialidade e racismo:	
considerações sobre saúde mental e atenção psicossocial na pandemia de Covid-19 no Brasil	59
Avaliação de políticas públicas através da proposta metodológica do Retrato Experiencial	83
O ensino da avaliação de políticas públicas: um panorama	
da experiência do Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da UFRN	131
Uma análise sobre a perspectiva de avaliação de políticas públicas de formação continuada em serviço de professores de educação infantil	161
As perspectivas de avaliação de políticas públicas e o campo da economia solidária frente às transformações no mundo do trabalho	191
A inserção do livro eletrônico na avaliação do ensino superior do SINAES:	
educação, mercado e política pública	209
Avaliação do programa municipal “Dinheiro Direto na Escola” da rede municipal de Aquiraz-CE	239
Avaliação em profundidade da Política de Assistência Estudantil (PAE) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFCE):	
limites e impasses da inclusão social dos estudantes do Campus Cedro	259
Podem as políticas públicas ser implementadas e avaliadas por meio das ações intersetoriais? Apontamentos acerca da intersetorialidade entre a escola e a casa	289
Uma avaliação em profundidade como desafio	311

As interações estigmatizantes nos guichês da universidade pública:
a avaliação de políticas a partir das experiências
de um estudante cotista no curso de Medicina **329**

Políticas de promoção ao Turismo e seus impactos socioeconômicos
no litoral extremo oeste do estado do Ceará 359

Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento
de Pessoal na Universidade Federal do Ceará com foco
nos servidores técnico-administrativos em educação 383

Programa Mais Médicos: avaliando a implantação
do eixo provimento médico em Itapiúna/Ceará 413

A avaliação entre hegemonias e contra hegemonias: horizontes para a América Latina

ALCIDES FERNANDO GUSSI¹

Resumo

Este artigo, de caráter ensaístico, visa refletir acerca do campo da avaliação de políticas públicas na América Latina. Para tanto, parte do pressuposto de que a avaliação, em sua gênese, reproduz historicamente dinâmicas de dominação que remetem à colonialidade neste território. Com isso, busca-se refletir, dialeticamente, a trajetória da avaliação entre a constituição de um campo hegemônico central de reprodução de uma matriz neoliberal contemporânea, advinda do Norte Global, e a emergência de contra hegemonias político-epistêmicas e metodológicas que, periféricamente, tensionam o campo nos contornos da construção de avaliações ancoradas na perspectiva do Sul Global, que se aproxima, em suas várias dimensões (políticas, ontológicas e metodológicas), as cosmovisões, saberes práticos e identidades dos povos originários, constituídos em seus distintos territórios e culturas. Em seguida, como perspectiva, apresenta os contornos teórico-metodológicos de uma avaliação sob a abordagem antropológica e, por fim, considera elementos analíticos para delinear um horizonte político crítico para avaliar na e a partir da América Latina.

¹ Professor da Universidade Federal do Ceará – UFC.

1. Introdução

Este artigo insere-se em um campo de reflexão situado em uma agenda global de avaliadores e avaliadoras que sustentam que a avaliação deva considerar, em suas várias dimensões (políticas, ontológicas e metodológicas), as cosmovisões, saberes, práticas e identidades dos povos originários, constituídos em seus distintos territórios e culturas². Especificamente, o artigo constitui uma reflexão crítica a partir de uma perspectiva latino-americana, visando incidir nessa agenda global de avaliações desde os povos originários.

Para tanto, orienta-se por uma pergunta central: em que medida as avaliações que estamos realizando em nossas instituições, nos governos, nas universidades, nas ONGs, nos organismos internacionais estão próximas dos povos originários, sobretudo da América Latina, associando as avaliações à afirmação de direitos desses povos e à sua busca por uma vida digna?

Considerando a avaliação como um campo, no sentido de Bourdieu (1990), constituído por sua historicidade e suas dinâmicas políticas contemporâneas, a resposta a esta pergunta leva a pensar negativamente, ou seja, que, em sua maioria, as avaliações não se aproximam das formas de vida dos povos originários e de suas cosmovisões. Trata-se de avaliações que, hegemonicamente, orientam-se por ideias e classificações que remontam à colonialidade de poderes e saberes (Quijano, 2009).

Nesse sentido, este artigo, de caráter ensaístico, tem um teor crítico-reflexivo e, sustentando que toda avaliação é um ato político, pretende: (1) buscar, como pressuposto, conexões históricas entre a avaliação e a colonialidade; 2) tensionar as relações de poder no campo da avaliação, apresentando o que denominamos de hegemonia nesse campo e seu projeto científico e político; 3) dialeticamente, situar

² Ver mais em: <https://comm.eval.org/aeaipeitig/evalindig>

perspectivas emergentes contra hegemônicas de avaliação em quatro dimensões: territoriais, institucionais, epistemológica e políticas; 4) apresentar uma perspectiva teórico-metodológica de avaliação sob a abordagem antropológica; 5) considerar, por fim, um horizonte político para avaliar na e a partir da América Latina.

2. Avaliação e colonialidade

Pensemos junto com o antropólogo Georges Balandier (2015). Ele nos conta que o estabelecimento das classificações, aquelas que se imputam ao objeto que se valora em uma avaliação, é marcado historicamente pela colonização. Entende-se que este projeto colonial tem como fundamento a ideia de que há diferenças entre os povos e culturas.

Por corolário, o ato de avaliar, marcado pelo colonialismo, supõe que temos como propósito avaliativo estabelecer diferenças entre culturas. Mas não são quaisquer diferenças: são processos de diferenciação que visam hierarquizar sociedades, culturas, raças e gêneros a fim de sustentar a dominação colonial. Esses processos coloniais hierarquizantes imputaram aos povos originários, ao longo do tempo, categorias classificatórias, como “nativos”, “primitivos”, portadores do “pensamento selvagem”, “sociedade tradicionais”; ou, geopoliticamente, “povos subdesenvolvidos”, “atrasados”, etc.

Este pressuposto constitui a base ontológica e epistemológica da avaliação, que se sustenta na matriz do pensamento ocidental, sendo ela mais uma das estratégias da dominação colonial. Se ainda não me refiro especificamente às avaliações na sua versão contemporânea, o que sustento aqui, como pressuposto, é que há uma gênese histórica da avaliação na América Latina que, a partir de uma perspectiva sócio antropológica, tem um caráter eurocêntrico.

De fato, essa gênese avaliativa nega o princípio da igualdade e da equidade entre os povos, culturas e nações; em última instância, negam o exercício antropológico da alteridade, fundamental para garantir a existência e o reconhecimento dos povos originários, e, portanto, fundamental para constituir a construção de uma avaliação orientada às suas cosmovisões, saberes e práticas e culturas, portanto, uma avaliação decolonial. É sobre essa gênese histórica colonialista e sua superação de que se trata as reflexões deste artigo, o que veremos a seguir.

3. A hegemonia no campo da avaliação

Há pelo menos um pouco mais de um século a avaliação vem se tornando um projeto científico e político (Guba e Lincoln, 2011), e entendo aqui que esse empreendimento tem reforçado o pensamento colonial, reificado nos dias de hoje. Mais ainda, como decorrência disso, esse projeto tem afastado a ideia de que a avaliação pode ser um processo de aprendizagem entre saberes, experiências de ações públicas comunitárias de outros povos e culturas, subalternizados no processo colonizador (Spivak, 2018).

Historicamente, a avaliação se encerra em uma matriz de pensamento que se apoia no ideário liberal burguês europeu e, acrescento, ao seu projeto colonial (Balandier, 2015). Trata-se da ideia de avaliação como um projeto científico, mas nos moldes de um paradigma específico: aquele marcado pela racionalidade instrumental, procedente da filosofia racional burguesa dos fins do século XIX e, especialmente, no início do século XX. Este pensamento se sustenta na ideia de um racionalismo sem sujeitos, elevando o homem racional desprendido da sua condição histórica e política; ou seja, afirma a ideia de pensar a condição humana sem vínculos com o existir, sentir e atuar e transformar a sua realidade histórica. De fato, se trata de um

processo de avaliação nos marcos do positivismo que se sustenta na separação clássica do sujeito-objeto, com o intento de basear-se em uma pretensa neutralidade científica, acreditando na separação entre fatos, empiricamente comprovados, e valores (Guba e Lincoln, 2011).

Entende-se que tal cientificidade da avaliação, nos termos da matriz europeia e burguesa, acima mencionados, reifica hierarquias sociais e os mecanismos de controle e, portanto, sustenta e mantém o projeto colonial na América Latina. Isso se intensifica quando a avaliação passa a ser um instrumento de Estado, sobretudo a partir dos anos 1990, nos países latino-americanos sob a influência de organismos internacionais e a emergência do neoliberalismo (Neirotti et al, 2015; Gussi e Oliveira, 2008).

Logo, nesses marcos, chegamos às perspectivas contemporâneas da avaliação. Nesse contexto, o Estado, estrategicamente, alinha-se aos supostos cientificistas da avaliação, acima mencionados, para agenciar, ele mesmo, avaliações de políticas públicas, programas e intervenções sob sua responsabilidade. Ou seja, o Estado traz o ideário da racionalidade científica aos marcos técnico-burocráticos de sua atuação (Neirotti et al, 2015).

Há que situar aqui que se trata de um projeto político estatal, de um Estado que avalia, e que se afasta da perspectiva de um projeto de igualdade entre povos e culturas distintas que vivem em sua fronteira territorial. Trata-se de sustentar o projeto de homogeneização política e cultural do Estado Moderno, que, na América Latina, se fundou no exercício da violência física, mas também da violência cultural sob os povos originários, bem como os trasladados da África na condição de escravizados, negros africanos de diferentes etnias e nações. Nesse sentido, o Estado Moderno, que atualiza o projeto colonial em nosso território, é aquele mesmo que, contemporaneamente, avalia.

Agregando a esta trajetória contemporânea do campo da avaliação, o pensamento técnico-cientificista-colonial, matriz hegemônica nesse campo, vem se (re)produzindo em novas configurações do Estado Contemporâneo, nos últimos 40 anos. Refiro-me ao Estado Neoliberal, a partir do qual as avaliações de políticas, programas e intervenções públicas orientam-se cada vez mais sob a égide do gerencialismo. Trata-se de um modelo de gestão baseado na gestão empresarial, de perspectiva técnica, fundamentado em conhecimentos instrumentais e funcionalistas, derivados de estratégias de gestão originárias do mundo anglo-saxão. O gerencialismo atua por meio de órgãos de controle estatal que conformam um novo viés valorativo das avaliações por meio de uma racionalidade que serve ao mercado, transformando os bens públicos e a política pública a partir da lógica do mundo privado, e afastando, cada vez mais, os cidadãos e suas diferentes demandas sociais, para os quais, idealmente, as políticas estatais são destinadas (Souza, 2014).

Sobretudo, o gerencialismo fixa-se na ideia do resultado e impactos das políticas públicas e programas, convertendo-os em números e algorítmicos por meio da Estatística Aplicada e da Econometria a fim de valorá-los segundo uma agenda neoliberal, o que, sob a enunciação de fórmulas, distancia-se da vida das pessoas em suas experiências cotidianas, em seus territórios. Nesse sentido, essas concepções e práticas associadas à avaliação de cunho gerencial, tornadas hegemônicas, fundam-se em valores da eficiência, eficácia e efetividade (Jannuzzi, 2016).

Sustento aqui, como se verá adiante, a necessidade de realizar avaliações que vão mais além dos três E's, como denominamos, menos preocupada com os resultados e impactos quantificáveis das políticas estatais, seus sucessos e fracassos, no âmbito econômico-financeiro. Ao contrário, sustento como o projeto histórico da avaliação,

marcado, estruturalmente, pelo projeto político-técnico-burocrático-cientificista-utilitário-colonial pode ensejar, dialeticamente, um outro pensamento ao revés: uma avaliação ancorada em racionalidades diversas, advindas de pessoas e de grupos, das comunidades, suas culturas, seus territórios, menos centrada na lógica do mercado, e mais próxima da vida experienciada dos povos originários, o que será posto a seguir.

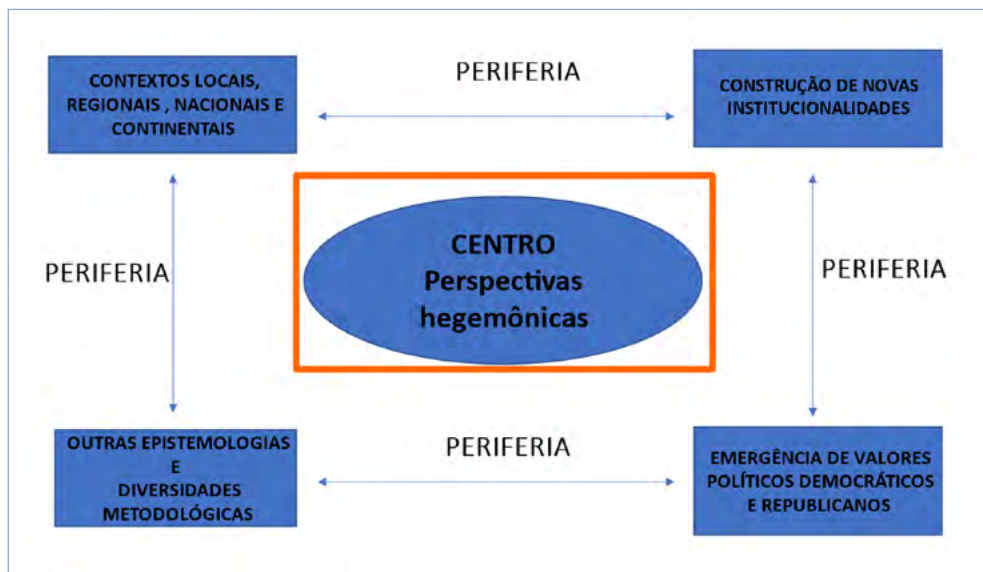
4. Das contra hegemonias da avaliação

Venho mostrando até então que há um campo hegemônico na avaliação, construído em torno de um projeto científico e político que reifica a colonialidade, e que pretende conferir uma certa homogeneidade às avaliações. Contudo, se essa hegemonia é operante para determinar a agenda política contemporânea da avaliação, isso se constitui mais como um mito a ser referenciado do que uma realidade histórica, pois que não reflete as tensões e embates políticos que perpassam historicamente o campo da avaliação.

Dialeticamente, sustento que há fissuras e embates no interior do projeto hegemônico-homogeneizante da avaliação, a partir de observações que tenho realizado acerca do campo da avaliação, sobretudo nas suas margens, ou, pode-se dizer, nas periferias desse campo (Gussi e Oliveira, 2016). É porque os objetos avaliativos (instituições, políticas, programas, intervenções públicas) encerram em si contradições, e, nesse sentido, existem movimentos contra hegemônicos no campo da avaliação que atentam a essas contradições e as evidenciam nas avaliações. Esses movimentos contra hegemônicos têm posto em questão a avaliação como mecanismo de controle estatal, alinhado a um projeto histórico colonial, aquele que desvaloriza as demandas, interesses, cosmovisões e saberes de grupos subalternizados (Sivak, 2018; Lima e Gussi, 2021).

Nesses estudos, tenho identificado que a emergência desses movimentos contra hegemônicos no campo da avaliação afastam-se das visões hegemônicas em três dimensões: (i) territorial, (ii) institucional; (iii) e epistemológicas e (iv) políticas, o que remeto à Figura 1:

Figura 1: O campo da Avaliação



Fonte: Elaborada pelo autor, 2024.

A primeira dimensão, a territorial, refere-se à aproximação de avaliadores e avaliadoras, identificados com os territórios geopoliticamente referenciados às regiões do Sul Global, bem como às formas de conhecimento nativo nesses territórios, distintos do Norte Global. A African Evaluation Association - AfrEA vem conduzindo uma agenda de avaliação no continente africano denominada “modo africano de avaliação” (CHILISA, 2012), bem como a ReLAC, especialmente o Grupo de Trabalho “Evaluar desde la America Latina” (OLIVEIRA, 2019), no qual se vem trabalhando a busca de uma avaliação a partir do Sul, com perspectivas que envolvem novos atores sociais, grupos e culturas distintos e suas formas de ver e de avaliar (OLIVEIRA, 2022), cujas ideias foram recentemente expressas na Mesa Inaugural

“Evaluar desde la América Latina”, realizada na última Conferencia ReLAC, em Quito, no Equador.³

Disso decorre uma outra dimensão emergente no campo contra hegemônico da avaliação, a institucional. Ao assumirem uma perspectiva que denomino como “sociocêntrica”, esses movimentos avaliativos afastam-se da perspectiva “estadocêntrica”, e que, portanto, entendo que por isso há a necessidade de se valorizar avaliações realizadas por outras instituições, como aquelas que são desenvolvidas nas universidades, em organizações da sociedade civil, nas organizações comunitárias, que conformam, em seu horizonte, outras formas de organização social, política e econômica, não marcada exclusivamente pela perspectiva neoliberal.

Como terceira dimensão, esses movimentos ensejam a construção de outras epistemologias e metodologias de avaliação. Há um movimento emergente que contrapõe a hegemonia do cientificismo, de viés positivista, na avaliação, buscando avaliações de cunho mais interpretativo, hermenêutico e participativo, associadas a outras metodologias e técnicas de pesquisas qualitativas e mistas (Gussi, 2019; Gussi e Oliveira, 2017).

Finalmente, entendo que estes movimentos contra hegemônicos, que alinham territórios do Sul Global, novas institucionalidades e outros aportes epistemológicos e metodológicos, vêm dando outras conformações políticas à avaliação: esses movimentos abrem a avaliação para outros horizontes, remetendo a uma quarta e última dimensão política que vai definindo a avaliação no campo democrático, com a afirmação dos direitos humanos e da cidadania, bem como da equidade e do desenvolvimento com base local.

Especialmente, para o que é proposto aqui, discorro mais detidamente na próxima seção, com intuito de responder às inquietações

³ Ver mais em: Quintero e Gussi (2022). Disponível em: https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=528454588833054

epistemológicas e metodológicas emergentes, acerca de uma proposta de avaliação que, sob o viés antropológico, pode constituir-se em uma matriz emergente nesse campo.

5. Uma proposta de avaliação, sob uma abordagem antropológica

Nesse movimento de construir matrizes emergentes distintas a partir de novos paradigmas não hegemônicas de avaliação, que contemplam distintos atores sociais, contextos e culturas, apresento uma proposta de avaliação a que denomino de abordagem antropológica (Gussi, 2014; Gussi e Oliveira, 2016a; Gussi e Oliveira, 2016b).

Essa abordagem remete a um diálogo com o campo disciplinar da Antropologia, ancorada no que o antropólogo brasileiro Cardoso de Oliveira (1996) denomina de “horizonte antropológico”. Para o antropólogo, duas perspectivas orientam esse horizonte: a postura relativista e a observação participante. No que tange à postura relativista, o avaliador deve buscar compreender como os diferentes atores, envolvidos nas políticas públicas, programas e intervenções, os concebem e entendem os seus resultados a partir de referenciais próprios da sua cultura. Nessa postura, a avaliação tende a ser multirreferencial, pois contempla a diversidade de atores e os significados que dão ao objeto avaliativo, contudo, sem atribuir a esses significados uma hierarquia de valores que tende, por exemplo, a avaliar sob o prisma de um único ator envolvido na política.

Mas essa postura não se constitui a priori: ela é uma construção do avaliador/ da avaliadora que deve fazer sua imersão no cotidiano da política que avalia. Trata-se de, metodologicamente, ir a campo e construir e, por meio da observação participante e das técnicas de pesquisa a ela concernentes, construir uma “etnografia da experiência” das políticas, programas e intervenções, nos territórios, o que constituirá a base de dados para a sua avaliação (Lejano, 2012).

Com esta perspectiva etnográfica, para avaliar é necessário construir, nos dizeres de Geertz (1978), uma “descrição densa”, na qual se busca interpretar os diferentes significados acionados publicamente pelos atores, envolvidos na avaliação.

Desta perspectiva metodológica, em que a etnografia é central, o avaliador / a avaliadora deve percorrer a trajetória do objeto a ser avaliado. Entendemos aqui a noção de trajetória, inspirada em Bourdieu (1996), como aporte fundamental para ampliação da abordagem antropológica de avaliação (Gussi, 2008). Assim, o avaliador/ a avaliadora deve realizar um estudo sobre dimensões constitutivas das trajetórias do objeto avaliativo, entendendo-as como um devir submetido a incessantes transformações advindas de forças e intencionalidades internas e externas, além de compreender que essa construção tem como base os aspectos culturais e contextuais nos territórios.

A partir dessa compreensão, entende-se que as trajetórias constituem instrumentos metodológicos estratégicos para a construção do diálogo entre temporalidades, discursos, e representações subjetivas e sociais dos distintos grupos, imersos em suas culturas e territórios (Gussi, 2008). Nesse sentido, pode-se focar na reconstrução de narrativas e relatos de vida, entendendo que são recursos metodológicos fundamentais para a compreensão do contexto social em que os atores se inserem, assim como a de suas representações partir das evocações realizadas por estes, por exemplo, em entrevistas em profundidade (Gussi, 2005).

Em síntese, a ideia que permeia esta abordagem antropológica é a de que um objeto avaliativo não tem um sentido único e está circunscrito a ressignificações, segundo seus distintos posicionamentos nos vários espaços institucionais (ou fora deles) que percorre, ou seja, de acordo com seus deslocamentos na instituição ou na comunidade em que se realiza uma intervenção a ser avaliada.

Contudo, nessa proposta, a que se atentar para o lugar do avaliador/ da avaliadora, pois a sua concepção sobre o objeto avaliativo tende a ser, por meio de um exercício de reflexividade, constantemente modificada na medida em que faz a sua imersão no campo da pesquisa avaliativa, em que se pode ensinar, em uma postura relativista, o exercício da alteridade acerca de suas concepções em diálogo com outros atores em suas culturas e seus contextos. Assim, na medida em que compreende o que os outros fazem e dizem, é possível avaliar, de forma a não estabelecer – de uma vez por todas – uma verdade avaliativa única, mas um uma compreensão dialógica, em uma atitude eticamente ponderada, acerca do objeto avaliado.

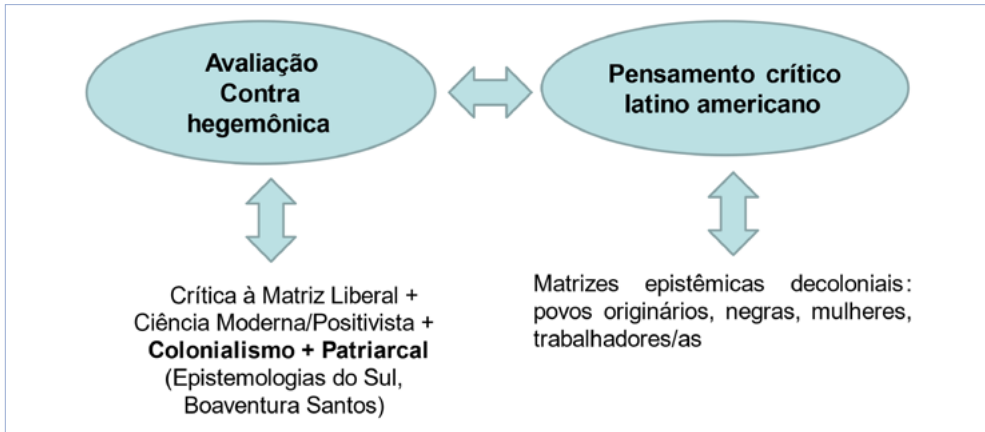
A proposta teórico-metodológica, sob a perspectiva antropológica, aqui apresentada, implica no afastamento dos modelos formais universais hegemônicos de avaliação. E implica também em um afastamento do projeto cientificista-colonial que circunscreve a aplicações destes modelos, quase sempre afinados à perspectiva regulatória do Estado e às dinâmicas do mercado. Ao contrário, saliento que a abordagem antropológica constitui um meio estratégico que leva à construção de avaliação, a orientar encaminhamentos epistêmicos e políticos em direção às perspectivas dos povos originários e sua emancipação, como será visto a seguir.

6. Horizontes para a avaliação na América Latina

A emergência dos movimentos contra hegemônicos no campo da avaliação remete a uma crítica à matriz liberal da avaliação, fundamentada na ciência moderna e no colonialismo, associado a outros processos de dominação, como o patriarcalismo e a branquitude. Aqui realizo uma reflexão final para pensarmos novos rumos desses movimentos, apresentando um horizonte político para a avaliação na e para a América Latina. Mas ainda que aproximar-se das epistemolo-

gias do Sul, nos termos de Santos (2009), proponho aproximar esses movimentos contra hegemônicos da avaliação ao pensamento crítico latino-americano, como na Figura 2, abaixo:

Figura 2: Horizontes políticos para a avaliação contra hegemônica na América Latina



Fonte: Elaborada pelo autor, 2024.

Se, hegemonicamente, as avaliações seguem os parâmetros do pensamento ocidental, que nos evoca a uma determinada matriz epistêmica liberal-cientificista-positivista-colonial, patriarcal, radicalizo, com isso (veja Figura 2), a abordagem antropológica de avaliação, apresentada na seção anterior. Trata-se de construir, como horizonte para a avaliação latino-americana, uma virada ontológica e metodológica, que se aproxima de outras cosmovisões na avaliação, trazendo à tona matrizes de pensamento decoloniais ancoradas em distintas matrizes de pensamento dos povos originários, em sua relação com a vida, com suas outras experiências (Lima e Gussi, 2021).

Refiro-me, especialmente: a matrizes sistêmicas de pensamento que evoca, por exemplo, a diáspora negra latino-americana entre América Latina e África a partir de cosmovisões afro-americanas, como, por exemplo, no caso brasileiro, os quilombolas (Santos A. B. dos. 2015), bem como dos povos indígenas brasileiros, que lutam

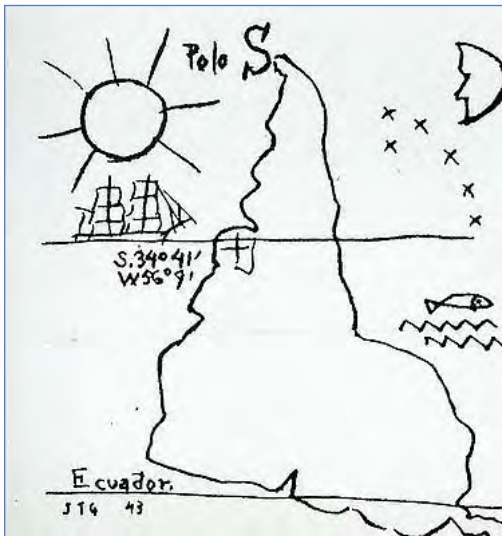
pela floresta (Krenak, A, 2019), como os povos yanomamis no Brasil (Kopenawa e Albert, 2010). Mas também me refiro a matrizes patriarcais associadas às lutas emancipatórias das mulheres latino-americanas, que, no entanto, diferem dos feminismos ocidentais, ainda que a eles podem se associar (Gonzalez, L. 1994), bem como a outras construções de gênero demandadas nas lutas das pessoas e grupos LGBTQIA+. Por fim, refiro-me aos trabalhadores e trabalhadoras urbanos periféricos e camponeses, aproximando-se de suas lutas históricas.

Nesse ponto, para vislumbrar um novo horizonte político, recupero aqui Varella (2017) e sua tese sobre pesquisa militante na América Latina, que elabora pontos para uma agenda de pesquisa à qual podemos aproximar uma agenda para a avaliação, para um futuro próximo. Varella (2017) assume os contornos de uma investigação ancorada no pensamento crítico latino-americano que aponta para: (i) uma pesquisa que assume um compromisso com a transformação social; (ii) uma investigação que amalgama o conhecimento crítico à prática política; (iii) o fim da dicotomia sujeito e objeto na investigação; (iv) o enfrentamento do colonialismo intelectual e a dependência do saber proveniente da academia; (v) a afirmação da ideia de que todos somos sujeitos decorrentes de processos históricos e passíveis de transformar sua realidade; (vi) finalmente, outro ponto importante: uma pesquisa que traduza o trabalho coletivo e transdisciplinar, com criatividade de métodos e metodologias ativas que evocam, na tradição latino-americana, a pesquisa-ação-participativa, inspirada no pensador colombiano Orlando Fals Borda e nos brasileiros Paulo Freire e Carlos Rodrigues Brandão, estes últimos impulsionadores dos movimentos da educação popular no Brasil e no mundo.

Esse conjunto de pontos de Varella (2017) propostos para conduzir a investigação na América Latina nos conduz a um “caldo epistêmico” para sustentar novas direções para a avaliação que se faz em

nosso território. Varella me faz pensar, por analogia, em uma “avaliação invertida”, que evoca um famoso desenho de Joaquín Torres-García, de 1943 (ver Figura 3). Ao acercar-nos do pensamento crítico latino-americano, podemos encaminhar a construção da avaliação para a América Latina, considerando-a como um território político de matrizes sistêmicas decoloniais e de práticas de pesquisa militante para contrapor a hegemonia no campo da avaliação.

Figura 3: Joaquín Torres-García – América Invertida.1943



Fonte: Desenho a caneta e tinta. Localização: Museo Nacional de Artes Visuales, em exibição no Museo Municipal de Bellas Artes Juan Manuel Blanes, na qualidade de obra emprestada, desde os meados dos anos 1970, Montevidéu, Uruguai.

Entendo que, assim, teremos aberto cada vez mais um campo de possibilidades para avaliar a partir da América Latina, construindo uma visão mais humana, crítica, inclusiva e transformadora de avaliação. É o que vislumbro como horizonte para a avaliação latino-americana e nossa contribuição regional para incidir em agenda global de avaliação a partir e para os povos originários.

Referências

- AfrEA Making evaluation our own: Strengthening the foundations for Africa-rooted and Africa led M&E. Summary of a Special Conference Stream and Recommendations to the African Evaluation Association, 2007. Disponível em: <http://www.vopetoolkit.ioce.net/en/resource/making-evaluation-our-own>. Acesso em 01 de jul. 2023.
- BALANDIER, G. Variações antropológicas e sociológicas sobre “Avaliar”. In. BALANDIER, G. **O que avaliar quer dizer?** São Paulo: FAP-UNIFESP, 2015.
- BOURDIEU, P. A ilusão biográfica. In: AMADO, Janaína; FERREIRA, Marieta de Moares (org.). **Usos e abusos da história oral**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 183-191.
- BOURDIEU, P. O campo científico. In: **Pierre Bourdieu. Sociologia**. São Paulo: Ática. (Coleção Grandes Cientistas Sociais), 1990.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, R. O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever. **Revista de Antropologia**. São Paulo: USP, v. 39, n. 1, 1996.
- CHILISA, B. Indigenous Research Methodologies, Thousand Oaks, CA: Sage. Asante, M. K. (1990). **Kismet, Afrocentricity and Knowledge**, Trenton, NJ: Africa World Press, 2012. Eval Indigenous. <https://comm.eval.org/aeaiPETIG/evalindig>. Acesso em 01 jul. 2023.
- GEERTZ, C. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1989.
- GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, p. 223-244, 1984.
- GUBA, E. G. e LINCOLN, Y. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2011 (p. 27-46)
- GUSSI, A. F. Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito. **Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas**. UFC, número 1, p. 29-37, 2008.
- GUSSI, A. F. **Pedagogias da experiência no mundo do trabalho: narrativas biográficas no contexto de mudanças de um banco público estadual**. 2005. 356 f. Tese (Doutorado), Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- GUSSI, A. F. **Avaliação de políticas públicas sob uma perspectiva antropológica**. VALENTE, H. A.; PRADOS, R.M.N; SCHIMIDT, C (org.) **A música como negócio**. São Paulo: Letra e Voz, 2014.
- GUSSI, A. F. Outras epistemologias e metodologias para avaliar políticas públicas: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas – MAPP da Universidade Federal do Ceará, Brasil. **AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, julho/dezembro, no 16, 2019.

- GUSSI, A.F.; OLIVEIRA, B. R. Discutindo paradigmas contra hegemônicos de avaliação de políticas públicas. In. **Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Políticas**, Brasília, 2017.
- GUSSI, A.F. E OLIVEIRA, B. The cultural dimension of public policy evaluations: an anthropological approach. **Evaluation Connections European Evaluation Society Journal**, set. 2016a.
- GUSSI, A.F. E OLIVEIRA, B. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.83-101, 2016b.
- JANNUZZI, P. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na Avaliação de Programas e Políticas Sociais. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 117-142, 2016.
- KOPENAWA, D. ALBERT, B. **A queda do céu: palavras de um xamã yanomami**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Cia. das Letras, 2019.
- LEJANO, RAUL P. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto**. Campinas: Editora Arte Escrita, 2011.
- LIMA, Anderson Carvalho e GUSSI, Alcides Fernando. Pode o subalterno avaliar? Possibilidades de um giro contra- hegemônico como opção descolonial no campo da avaliação de políticas públicas. **AVAl – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, dezembro vol. 6, no. 2021.
- SANTOS A. B. **Colonização, quilombos, modos e significações**. Brasília: INCTI/UnB, 2015.
- SOUZA, Lincoln Moraes Considerações sobre o neoliberalismoreal, a avaliação de políticas públicas e a avaliação gerencialista In. SOUZA, Lincoln Moraes. **Três ensaios sobre Avaliação de Políticas Públicas**. Natal: Editora UFRN, 2014. p. 65 a 110.
- NEIROTTI, N. (Coordinador), Brisson ME, Mattalini M (Editores) **La evaluación de las políticas públicas: reflexiones y experiencias en el escenario de transformaciones del Estado**. Ediciones UNLa Remedios de Escalada, 2015
- OLIVEIRA B.R. Un aspecto fundamental que hace a esta colonialidad del poder construida a partir de la colonización, es la devaluación absoluta de la humanidad del dominado. Una entrevista con la boliviana Martha Lanza. **Revista Brasileira de Avaliação**, 12(1), 2023.
- OLIVEIRA, B. R. Avaliar desde a América Latina: uma agenda. **AVAl – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, v. 1, n. 15, janeiro/junho, 2019.

- QUIJANO, A. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Orgs.). **Epistemologias do sul**. Coimbra: Almedina, 2009. p. 73-117.
- QUINTERO, V. M. e GUSSI, A. F. **Mesa de Abertura**. V Conferencia ReLac. Quito, Equador, 2022. Disponível em https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=528454588833054, Acesso em 01 jul 2023.
- SANTOS, B. de S.; MENESES, M. P. (Orgs.). **Epistemologias do sul**. Coimbra: Almedina, 2009.
- SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018.
- VARELLA, R. V S. **A pesquisa militante na América Latina: uma chave para a compreensão dos movimentos sociais**. 2017. 340 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

Políticas de enfrentamento à violência contra mulheres:

contexto e perspectivas

LAYANE MARIA LEAL¹

FERNANDO JOSÉ PIRES DE SOUSA²

Resumo

A questão da violência contra a mulher vem ocupando espaço de destaque na sociedade brasileira. Compreendemos que seus efeitos devem ser considerados no planejamento, execução e avaliação de políticas públicas. Na presente discussão objetivamos compreender o fenômeno da violência contra mulheres a partir do contexto sociocultural e histórico brasileiro. Para atingir tal objetivo, realizamos levantamento apurado das referências bibliográficas mais usadas e respectivos autores pertinentes à temática. Verificamos que os estudos realizados por pesquisadores da questão em tela revelam que a cultura permeada pelo patriarcado está no cerne da questão da violência e das desigualdades de poder e direitos. O Estado, por meio da promoção e avaliação de políticas públicas, é um agente fundamental para a desconstrução das desigualdades de gênero e dos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira. Em conclusão, compreendemos que muitos avanços ainda são necessários para a efetivação de normativas visando à promoção da proteção às mulheres.

1. Introdução

A questão da violência contra a mulher vem ocupando espaço de destaque na sociedade brasileira. Tal fenômeno é resultado de uma construção sócio-histórica e cultural pautada na desigualdade de

gênero, fundamentada pelo patriarcalismo e pelo machismo. Compreendemos que seus efeitos devem ser considerados no planejamento, execução e avaliação de políticas públicas.

De acordo com Saffioti (2015), a violência contra a mulher está situada na tolerância e até no incentivo da sociedade para que os homens exerçam sua dominação em relação às mulheres, transformando sua agressividade, concebida como natural, em agressão.

Na presente discussão, objetivamos compreender o fenômeno da violência contra mulheres a partir do contexto sociocultural e histórico brasileiro. Para atingir tal objetivo, realizamos levantamento apurado das referências bibliográficas mais usadas e respectivos autores pertinentes à temática.

Na primeira seção, apresentaremos reflexões sobre relações de gênero, desigualdade e violência contra mulheres. Debateremos, também, sobre a influência da concepção de dominação masculina e dos sistemas de dominação-exploração, como o patriarcado, na perpetuação da violência de gênero.

Em seguida, destacamos as principais políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres como respostas governamentais no sentido da prevenção, na proteção das mulheres e na punição dos agressores.

Por fim, refletimos sobre avaliação de políticas públicas enquanto estratégia de efetivação de políticas públicas de enfrentamento e prevenção da violência praticada contra mulheres.

2. Discussão

2.1. Relações de gênero e violência contra mulheres

A violência contra mulheres está situada no contexto das relações de desigualdade que são produzidas e reproduzidas em diferentes es-

paços sociais. A compreensão de tal fenômeno remete a discussões da questão de gênero e dos papéis sociais atribuídos às mulheres, vez que homens e mulheres estão expostos à violência de maneira diferenciada.

A análise das manifestações da violência de gênero contra a mulher não pode ocorrer desconectada do contexto da história, dos processos sociais, econômicos, culturais e políticos preponderantes na sociedade brasileira. É necessário problematizar o papel da mulher à luz de uma discussão multidimensional que permita entender as relações tecidas entre nossa formação sociocultural e as relações patriarcais de gênero.

Na sociedade brasileira, assim como em todas as sociedades humanas conhecidas, há marcas da divisão sexual do trabalho, fator que favorece a distinção entre papéis ditos femininos e masculinos. As atividades externas, como a política, por exemplo, são consideradas atividades essencialmente masculinas, enquanto às mulheres, compete o cuidado com as crianças e sua socialização inicial. A universalidade desses aspectos se deve ao fato de que a divisão sexual do trabalho foi elaborada sobre diferenças biológicas, essencialmente no que se refere à reprodução. “Essas peculiaridades biológicas e culturais do processo reprodutivo dos seres humanos certamente estabelecem condicionantes para a elaboração da divisão sexual do trabalho” (Durham, 2004, p. 328).

Nesse contexto, identificamos que a relação hierárquica entre homens e mulheres perpassa a história do Brasil. O período colonial do Brasil, por exemplo, que teve início em 1500, foi marcado pela influência dos valores e costumes predominantes na Europa trazidos pelos colonizadores portugueses. Del Priore (2020) lembra que “os primeiros colonizadores trouxeram para cá a desconfiança ante a mulher e o sentimento de que a ela cabia obedecer ao homem”, ressalta-se que os europeus trouxeram, também, o modelo de organização social patriarcal.

Almeida (2004) pondera que, no transcorrer da história social, o patriarcalismo e a disseminação de valores morais calcados na hierarquia desigual entre os distintos gêneros, etnias e classes sociais fomentaram o estabelecimento de sistemas de domínio e poder, tais elementos atravessam as relações sociais naturalizando a prática da violência.

Dessa forma, a violência contra a mulher está inserida em um contexto social que se processa de forma desigual para homens e mulheres, em virtude de uma organização social hierárquica que define espaços de ocupação, papéis e comportamentos ditos femininos ou masculinos, ou seja, de acordo com o sexo biológico o indivíduo situa-se como dominador, ou como subjugado.

Sobre essa questão, Saffioti (1999, p.88) acrescenta que “o homem deve agredir, porque macho deve dominar a qualquer custo; e mulher deve suportar agressões de toda ordem, porque seu “destino” assim determina”. Tal crença fomentou a ideia de que mulheres eram fracas, não só fisicamente, mas emocionalmente também.

Para Garcia (2010), a violência contra a mulher tem sentido amplo, e vai além das paredes de sua casa, esta é discriminada como cidadã por práticas institucionais presentes em nossa sociedade. A mesma autora destaca que a violência física, forma pela qual o agressor tende a mostrar que é ele quem tem o poder, é uma prática legítima para esses que se intitulam donos do corpo e mente da mulher.

Já Osterne (2008) chama a atenção para o fato de que a violência contra as mulheres é ocasionada pela “discrepância de gênero em nossa sociedade, pautada nas condições materiais da vida social e nas contradições sociais”. Deve-se ressaltar que mesmo algumas formas dessa violência, tendo aspectos afetivos e subjetivos, quando ocorre em relações conjugais e nos espaços domésticos, não estão à margem da violência estrutural.

Nesse sentido, Biroli (2018) argumenta que “as atribuições delegadas às mulheres no âmbito doméstico impõem restrições que serão percebidas como deficiências em outras esferas da vida”, como consequência tem-se um insuficiente investimento em educação, nas qualificações e na vida profissional, o que contribui, inclusive, para a dependência financeira e vulnerabilidade das mulheres, fatores relevantes para compreensão da violência contra estas.

Esse contexto de exclusão das mulheres na dimensão da vida social foi explanado por Nísia Floresta (1989) no século XIX, a autora denunciou o estado de inferioridade em que se encontravam as mulheres de seu tempo, declarando que “os homens nos têm inteiramente privado de todas as vantagens da educação e, por este meio, têm contribuído a fazer-nos criaturas destituídas de senso, tais quais eles nos têm figurado” (p. 83).

Nesse período, as discussões em torno da figura da mulher a posicionavam numa condição de inferioridade em relação ao homem. Ela estava alijada de qualquer possibilidade de ascensão intelectual e não tinha direito à participação efetiva em nenhum setor da sociedade, pois seu acesso se restringia ao ambiente doméstico.

A partir da necessidade de evidenciar e tornar público a condição da mulher nas relações sociais, o movimento feminista articulou um conjunto de discussões teóricas sobre a opressão sofrida pelas mulheres; conforme Saffioti (2015), “na década de 1970 várias feministas, especialmente as conhecidas como radicais, prestaram grande serviço aos então chamados estudos sobre mulher”. Esse processo culminou na construção do conceito de patriarcado e do sujeito coletivo “mulher”- a questão da mulher- em seguida, nasce o conceito de gênero, nos anos de 1980 entre as feministas americanas, para diferenciar sexo biológico daquele socialmente construído, o qual relativiza a dicotomia entre o masculino e o feminino enfocando seu

caráter relacional, enfatizando as dimensões simbólicas, históricas e mutáveis das construções sociais do masculino e do feminino, considerando, também, as relações de poder inscritas neste contexto, ou seja, gênero expressa o caráter social das distinções entre os sexos.

Santos e Oliveira (2010) enfatizam que para as teóricas feministas não era possível compreender mulheres e homens de maneira isolada, dado que as construções do ser mulher e do ser homem partem das relações sociais e não somente de determinações biológicas. Desta forma, a categoria gênero vem sendo debatida e teorizada e, consequentemente, a este esforço teórico de definir e entender a categoria fomenta-se o fortalecimento das mulheres, uma vez que se promove um despertar para mudanças significativas do papel da mulher.

Acerca dessa discussão, retoma-se o entendimento de gênero, que conforme Saffioti (1999), constitui-se numa categoria histórica e analítica necessária para entender a construção social do masculino e do feminino; neste sentido, a violência contra a mulher deve ser entendida a partir das relações de proximidade entre homens e mulheres existentes em determinado panorama sociocultural.

A mesma autora fomenta a discussão sobre relações de gênero ao apontar que o patriarcado é um contrato sexual, em que o papel da mulher é de sujeição ao homem. Para Saffioti (2015), trata-se do regime da dominação-exploração das mulheres pelos homens, o qual atravessa a sociedade como um todo. Enquanto fenômeno social, o patriarcado possui uma construção sócio-histórica, cujos traços permanecem marcantes nos dias atuais. A cultura patriarcal cerceia a autonomia da mulher e intensifica a desigualdade entre homens e mulheres. Considerando a relevância do movimento feminista na luta por igualdade de gênero, trataremos a seguir de alguns pontos acerca do citado movimento. Importante lembrar que se trata de um campo de diferentes debates e perspectivas, tendências e disputas.

Além disso, como movimento coletivo de luta das mulheres, este as reconhece sistematicamente como oprimidas e inseridas em um campo de dominação/exploração.

Histórica e teoricamente, o movimento feminista tem sido subdividido em diferentes vertentes, ondas, períodos históricos e se constitui elucidativo enquanto um projeto que ainda não se completou. Suas ondas trazem consigo particularidades, prioridades, métodos e protagonistas, mapeando a intensidade variável do movimento em cada processo histórico específico de seu tempo.

Bittencourt (2015) afirma que as primeiras organizações feministas são datadas do final do século XVIII, com o surgimento da Revolução Francesa (inspirado nos ideais iluministas de igualdade, fraternidade e liberdade), caracterizado como um movimento de caráter filosófico, intelectual e político, que buscava a igualdade de direitos na sociedade.

A primeira onda foi marcada por uma importante mobilização no continente europeu, na América do Norte e outros países, na busca por direitos iguais entre os sexos, direitos políticos, econômicos e de propriedade, destacando-se o movimento das sufragistas. Conforme Pinto (2003), desde suas primeiras manifestações, no século XIX, teve suas particularidades, desafiando a ordem conservadora que excluía a mulher do mundo público.

Esse momento foi essencialmente estimulado por mulheres brancas da classe média e relacionadas com a intelectualidade. Mais comum em países mais desenvolvidos, alguns autores consideram esse feminismo como liberal. Segundo Cisne (2015), a corrente feminista liberal buscava reduzir as desigualdades entre homens e mulheres por meio das políticas de ação positiva, o que também chamou de “feminismo reformista”.

Dessa forma, destacou-se a problematização sobre o papel social das mulheres como naturalmente femininas, donas de casa, esposas, mães e servis à figura masculina, questionavam-se as desigualdades entre masculino e feminino.

Em relação ao Brasil, Nísia Floresta Brasileira Augusta foi uma das feministas mais atuantes na difusão dos ideais desse primeiro momento da onda ao traduzir a obra de Mary Wollstoncraft, contribuindo para a luta ao acesso à educação e ao trabalho (Duarte, 2003).

A partir dos anos de 1960, o movimento feminista apresentou novas bandeiras de luta, modificando sua conotação. Trata-se do período denominado pelas pesquisadoras como segunda onda, momento em que pautas mais amplas e voltadas para o fim da discriminação e busca de igualdade entre os gêneros são destacadas.

No Brasil, a segunda onda do movimento chega a partir da década de 1970, com reivindicações relacionadas à igualdade entre mulher e homem no mercado de trabalho e no comportamento sexual. Uma década mais tarde, a partir de 1980, as pautas da mulher negra também passam a integrar o movimento feminista no país, buscando políticas públicas que considerassem a condição dessas mulheres, evitando, dessa forma, que apenas a mulher branca, em especial a das classes média e alta, tivesse seus direitos reconhecidos (Teles, 1993).

A terceira onda, situada a partir dos anos 1990, dá início a um processo de reconhecimento da pluralidade das mulheres. Segundo Marques e Freitas (2017), surgem grandes questionamentos relacionados a recortes, pois mulheres negras e de classe baixa não se identificam com as lutas anteriores, tendo em vista a diferença de realidades entre as mulheres negras trabalhadoras e a realidade de mulheres brancas de classe média. Destarte, observou-se uma série de questionamentos internos com apontamentos sobre a organização

e a insuficiência dos debates, buscando entrecruzar com categorias de minorias que não se viam contempladas.

Ressalta-se que para algumas estudiosas do assunto em tela, como a socióloga colombiana Doris Canavate (2009), os feminismos tem origem eurocêntrica, inclusive na sua formulação histórica, em que se pode verificar a prevalência de ondas do feminismo como marcadores absolutos da luta por direitos. A autora questiona, inclusive, a pretensa universalidade dessas “ondas do feminismo”.

É nesse contexto que os pontos sobre a interseccionalidade começam a se organizar, construindo redes e ramificações, não só do feminismo, como de diversos outros movimentos, influenciando na construção de diversas correntes de movimentos sociais.

Vale lembrar das particularidades das feministas de países da América Latina, território marcado pela gestão de governos militares entre as décadas de 1960 e 1970. As feministas contemporâneas da América Latina surgem como um movimento de oposição aos acontecimentos no continente. Para Alvarez *et al.* (1994), as feministas latino-americanas não apenas desafiavam o patriarcado, mas também juntavam forças com outras correntes de oposição, ao denunciarem a exploração, a opressão social, econômica e política.

Para Alvarez *et al.* (1994), os debates ideológicos característicos das feministas latino-americanas tinham como eixos centrais a relação entre feminismo, luta revolucionária por justiça e mobilização de mulheres das camadas populares. A partir da emergência dos movimentos feministas na América Latina, notou-se significativo avanço na conquista de políticas públicas de atenção e de direitos das mulheres.

Diante dos desafios enfrentados pelas lutas feministas em cada uma das suas ondas, observa-se que o maior deles está relacionado à desconstrução da cultura que naturaliza a desigualdade entre ho-

mens e mulheres. Fator que fomenta a concepção de dominação dos homens sobre as mulheres e encontra sua manifestação nas diversas formas de violência praticadas contra essas.

2.2. Políticas de enfrentamento à violência contra mulheres

Mudanças fundamentais no espaço social das mulheres ocorreram a partir da segunda metade do século XX: a ampliação da inserção no mundo público do trabalho; a pílula anticoncepcional; os movimentos feministas clamando pela igualdade de direitos, entre outras.

É nesse contexto que ocorre a expansão das políticas públicas direcionadas para mulheres, bem como a pauta da violência contra a mulher passa a ser debatida na sociedade. O estado é suscitado a elaborar estratégias, leis e políticas de proteção à mulher. No Brasil, em 1985, na culminância da Década da Mulher, declarada pela ONU, é inaugurada a primeira Delegacia de Defesa da Mulher e criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), por meio da Lei nº 7.353/85. (Brasil, 2011, p. 15)

O período entre os anos de 1985 a 2002 foi marcado pela criação de Delegacias Especializadas no Atendimento as Mulheres (DEAMs) e de Casas-Abrigo, serviços considerados alicerces no que se refere ao nascimento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres.

Na década de 1990, importantes acordos internacionais, como a Convenção de Belém do Pará (1994) e Conferência de Beijing (1995) fomentaram o compromisso dos Estados para o empenho quanto à promoção de políticas públicas reconhecendo as especificidades da condição das mulheres na sociedade.

Em 2003, durante o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, é criada a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), que sis-

tematiza, materializa e dá base aos serviços de proteção à mulher, dando o pontapé para o avanço no enfrentamento à violência contra as mulheres.

É importante salientar que a SPM assegurou a promoção de ações integradas que foram sementes dos serviços que hoje compõem a Rede de Atendimento à Mulher. Conforme Lara, (2018, p. 78-79), a SPM surgiu para o enfrentamento das desigualdades e diferenças sociais, raciais, sexuais, étnicas e das portadoras de necessidades especiais, e para isso, é preciso ações transversais e conjuntas em todas as instâncias governamentais.

Nessa conjuntura, o I Plano Nacional de Políticas para as mulheres é divulgado em 2006, documento elaborado com base na I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, realizada em 2004 pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM).

Vale notar que a questão do enfrentamento a todas as formas de violência contra a mulher foi mantida como um eixo temático na II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), realizada em agosto de 2007 e no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, lançado em 2008.

Nesse contexto de avanços, a Lei nº 11.340/2006, que trata da criação dos mecanismos para reprimir a violência contra a mulher, mais conhecida como Lei Maria da Penha. A referida lei constitui-se em um importante instrumento jurídico no âmbito do enfrentamento da violência contra a mulher, reconhecendo que a violência doméstica e familiar é uma das formas de violação dos direitos humanos e que todas as mulheres, independentemente de suas muitas especificidades e diversidades, têm direito ao gozo dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana.

Observamos no art.7º da Lei nº 11.340 a definição das formas da violência doméstica e familiar contra a mulher: I- a violência física; II- a violência psicológica; III- a violência sexual; IV- a violência patrimonial; V- a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure, calúnia, difamação ou injúria.

Na perspectiva de estruturação do enfrentamento à violência contra as mulheres, foi lançado o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, em agosto de 2007, instrumento de gestão necessário ao estabelecimento de estratégias e monitoramento da execução da política de proteção às mulheres violentadas. Assim, o desenvolvimento de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres é efetivamente consolidado.

Posteriormente, em 2011, foi elaborada a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (PNEVM), documento que estabelece os conceitos, os princípios, as diretrizes e as ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, tendo como objetivo geral “Enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres a partir de uma perspectiva de gênero e de uma visão integral deste fenômeno.” (Brasil, 2011).

A PNEVM foi fundamentada no conceito de violência definido na Convenção de Belém do Pará (1994), segundo a qual a violência contra a mulher constitui “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado” (Art. 1º).

Nesse sentido, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres elenca aspectos conceituais relevantes para a compreensão do fenômeno da violência praticada contra as mulheres. Entre eles, a definição de violência doméstica e suas subdivisões (violência física, psicológica, sexual, moral e patrimonial), também explana sobre definição adotada para a violência institucional, tráfico

de mulheres e abuso e/ou exploração sexual de mulheres, destacando que a violência sexual pode ou não ocorrer em meio doméstico. A PNEVM estabelece seus princípios de acordo com os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres nos seguintes pontos fundamentais: “Igualdade e respeito à diversidade, Equidade, Autonomia das mulheres, Laicidade do Estado, Universalidade das políticas, Justiça social, Transparência dos atos públicos, Participação e controle social. (Brasil, 2011, p. 31-32)

O documento também esclarece que o termo enfrentamento abrange uma natureza simbólica, pois não é usado como sinônimo de combate, mas sim como “implementação de políticas amplas e articuladas, que procurem dar conta da complexidade da violência contra as mulheres em todas as suas expressões”. (Brasil, 2011).

O enfrentamento requer, portanto, ação conjunta dos diversos setores envolvidos com a questão (saúde, segurança pública, justiça, educação, assistência social, entre outros), no sentido de propor ações que desconstruam as desigualdades e combatam as discriminações de gênero e a violência contra as mulheres.

Política pública envolve ação estatal, pois reflete a presença do Estado nos diversos segmentos sociais, destarte o Estado chega à população por meio dessas políticas atendendo demandas sociais. Nessa perspectiva, os caminhos a serem trilhados para redução da desigualdade entre homens e mulheres e, conseqüentemente, os índices de violência contra as mulheres, tem o Estado como agente fundamental.

Dessa forma, não há como refletir sobre avanços e desafios das lutas feministas sem analisar o contexto da atuação do Estado, já que se trata da instituição formuladora e executora de políticas públicas. Salienta-se que essas políticas podem atender a população de forma abrangente visando à proteção social, ou de forma fragmentada aten-

dendo alguns segmentos populacionais, o que depende também das forças ideológicas que estão ligadas ao Estado.

Dessa forma, uma análise pormenorizada deve ser realizada a fim de compreender como as políticas públicas adotadas para o enfrentamento às diversas formas de violência contra mulheres estão alcançando a realidade em que as violações ocorrem. Nesse sentido, a avaliação de políticas públicas torna-se um instrumento fundamental na resolução efetiva da questão em tela.

2.3. Avaliação de políticas públicas

No Brasil, em resposta a pressões de movimentos feministas e da própria sociedade, os governos têm implementado políticas públicas e ações de enfrentamento e prevenção da violência contra as mulheres, conforme foi pontuado no tópico anterior. Foram adotadas estratégias como elaborar e aprimorar normativas, além de serviços com o objetivo de assistir as especificidades das mulheres.

Nesse contexto, torna-se relevante avaliar como as políticas públicas adotadas para o enfrentamento às diversas formas de violência contra mulheres estão alcançando a realidade em que as violações ocorrem, bem como auxiliar possíveis mudanças estratégicas.

A partir da perspectiva de avaliação enquanto instrumento útil aos processos de gestão e de transformação da realidade, discutiremos neste tópico sobre algumas abordagens avaliativas.

Conforme Gohn (2019), a avaliação de uma política pública deve observar a relação entre o Estado e a sociedade, economia e entre os movimentos sociais, já que ele responde às pressões coletivas dependendo de sua capacidade de governança, das correlações de força com a sociedade e também do contexto democrático.

Dessa forma, a avaliação de Políticas Públicas é um campo complexo e dinâmico, que exige rigor metodológico na sua condução e que deve observar a adequação ao objeto a ser avaliado, aos recursos disponíveis e aos objetivos e resultados pretendidos (Cavalcante, 2012).

Nesse mesmo sentido, Cavalcanti (2007) observa ainda que a avaliação de políticas públicas se constitui em um campo dinâmico de saberes e práticas, na medida em que abrange aportes teórico-metodológicos de diferentes disciplinas e áreas de conhecimento. Essa tessitura, enquanto recurso necessário para a aferição dos reais impactos e consequências de dada política sobre as vidas dos cidadãos, também é discutida por Araújo e Boullosa (2009, p.19), quando ressaltam que “a avaliação pressupõe ainda um exercício de reconstrução, pois não avaliamos algo objetivo e natural, mas, sim, um conjunto complexo e incerto de ações voltadas à transformação social”.

Com relação ao processo de desenvolvimento da área de avaliação de políticas públicas, observa-se que este é um campo marcado por disputas, como pontuam alguns autores. Januzzi (2016, p.120) ressalta que a área de avaliação de políticas públicas, por ser um campo de conhecimento técnico científico subsidiado por expressivo volume de recursos (de órgãos públicos e agências multilaterais) destinados à pesquisa e com certo prestígio político para as comunidades de pesquisadores praticantes, “constitui um campo de estudos aplicados com crescente produção e de intensa disputa técnica no país e no exterior”.

A avaliação de políticas públicas não se trata apenas de adoção de instrumentos técnicos e neutros para mensurar uma política, é necessário compreender que a avaliação de políticas públicas abrange dimensões que vão além da dimensão técnico-formal. Dessa forma, é fundamental considerar os sujeitos sociais envolvidos na política em seus diversos contextos através de uma perspectiva política, ontológica, epistemológica e metodológica ampla.

As leituras sobre a temática apontam que a avaliação era inicialmente procedimento inscrito no âmbito educacional nos últimos anos do século XIX e nas primeiras três décadas do século XX, caracterizado por aplicação de testes, como os coeficientes de inteligência (QI), e medições psicofísicas. Sua expansão se deu nos anos de 1960, nos Estados Unidos, vinculada à avaliação dos programas de combate à pobreza, financiados pelo governo, cujo modelo buscava dimensionar o grau de sucesso ou fracasso das instituições nessa área social (Silva, 2008).

No Brasil, o investimento na avaliação de políticas públicas foi fomentado de forma ampla nos anos de 1990, nos moldes exigidos pelos organismos internacionais, que passaram a exigir sistemas de monitoramento de avaliação mais criteriosos acerca dos projetos por eles financiados e condicionar os empréstimos a indicadores de resultados marcados por uma agenda governamental afinada com as ideias neoliberais.

A análise dos marcos históricos citados permite entender e relacionar as motivações que vinculam a avaliação de políticas públicas às perspectivas generalistas fundamentadas em proposições economicistas. Importante destacar também que a avaliação de políticas públicas é um campo ainda em processo de construção, assim novas abordagens estão emergindo na perspectiva de uma avaliação contra-hegemônica pautada no contexto, na experiência e na multidimensionalidade da política em seus diversos aspectos históricos e processos sociais.

O processo de avaliação de políticas públicas possui caráter sociopolítico e cultural, ou seja, a avaliação deve ser vista de forma multidimensional e interdisciplinar. Nessa perspectiva, tem-se proposto novos modelos e paradigmas de avaliação que tem deslocado o centro e os caminhos da avaliação. Tomando a complexidade de nosso obje-

to de estudo, propomo-nos a seguir uma linha de trabalho que aponta para caminhos não hegemônicos.

O modelo de avaliação positivista fundamenta-se no paradigma científico dominante, desenvolvido a partir de proposições difundidas na Revolução Científica ocorrida na Europa no século XVI, quando o conhecimento passou a ser objetivo e prático, baseado na realidade tal qual ela é (Santos, 2008). A partir dessa concepção, só era considerada ciência aquilo que era quantificável. O que não era convalidado pela ótica científica era considerado prejudicial ao progresso e crescimento das sociedades (Carvalho, 2005).

A avaliação de políticas públicas perpassa pelas relações de poder e disputa de discursos. As forças estruturantes da cultura de avaliação de políticas públicas focadas em resultados privilegiam princípios como a objetividade e a neutralidade. Citam-se como exemplo as organizações multilaterais de fomento, as quais recomendam avaliações pautadas em pesquisa científicas isentas, imparciais e objetivas

Nesse contexto, cabe ressaltar que as leis da natureza não são as mesmas que regem a sociedade, pois a “ação humana não é apenas biologicamente determinada, mas se dá principalmente pela incorporação das experiências e conhecimentos produzidos e transmitidos de geração a geração” (Andery, 1988, p. 12). Assim, a avaliação de políticas públicas carrega em si aspectos como a subjetividade e parcialidade.

Esse modelo positivista, ainda hegemônico, torna-se insuficiente quando se depara com a multiplicidade de valores e contextos encontrados vivenciados em uma comunidade, como afirma Sobrinho (2003). A avaliação se torna cada vez mais complexa à medida que considera insuficientes os procedimentos meramente descritivos e reclama a consideração de aspectos humanos, psicossociais, culturais e políticos, onde não há consensos prévios e os entendimentos precisam ser construídos.

(Sobrinho, 2003, p. 27). Nesse mesmo sentido, Gussi e Oliveira (2015, p. 5) afirmam que o modelo de avaliação positivista “desconsidera os sujeitos sociais, envolvidos nas políticas, bem como os contextos socio-políticos e culturais nacionais, regionais e locais onde essas políticas se realizam e as contradições neles inerentes”.

A expansão das avaliações de políticas e programas sociais ocorre no Brasil a partir dos anos 1980, momento em que a população junto aos movimentos sociais luta por políticas sociais universais e como um direito de cidadania. Contudo, esse processo não se deu de forma sistemática, pois “foi muito mais motivada primordialmente pelo caráter fiscalizatório e policialesco; formal e burocrático”. (Silva, 2013, p. 7). Nesse sentido, a autora diz que:

No Brasil, a expansão da avaliação de políticas e programas sociais é registrada a partir dos anos 1980, no contexto das lutas sociais contra a ditadura militar, implantada em 1964, por demanda dos movimentos sociais, que colocaram na agenda pública a necessidade de expansão de políticas sociais universais enquanto direito de cidadania. Nessa conjuntura, amplia-se a crítica ao padrão de políticas sociais desenvolvidas na América Latina e no Brasil, sobretudo quanto ao mal uso do dinheiro público e à desfocalização dos programas sociais na população mais necessitada. (Silva, 2013, p. 110).

Nos anos 1990, a avaliação de políticas e programas sociais torna-se uma das exigências dos órgãos financeiros internacionais, que determinam a avaliação com foco na eficiência e na eficácia, na condição para o financiamento de programas. Nesse sentido, a avaliação no Brasil passa a constituir-se no campo interdisciplinar, pois mesmo com a “prevalência de enfoques econométricos e de caráter mais quantitativo, surgem

abordagens interativas que consideram, no processo avaliativo, variáveis contextuais e processuais”. (Silva, 2013, p. 110).

Nessa conjuntura, Boschetti (2009) lembra que avaliar é uma relação de causalidade entre um programa e seu resultado, mas para que isso seja obtido, tem que haver uma relação causal entre a realidade da política que está sendo avaliada, os seus aspectos positivos ou negativos, apresentando como parâmetro a relação entre objetivos, intenção, desempenho e alcance dos objetivos. Assim, a avaliação de uma política não está direcionada apenas para análise da natureza, abrangência ou dimensão de uma política ou programa social, mas volta-se para compreensão e explicação dos motivos, das razões ou argumentos que levaram os governantes optarem por determinada política em vez de outra. (Boschetti, 2009). A autora ratifica a afirmativa de Souza (2014) de que toda avaliação é política e ideológica. O autor considera que políticas e programas decorrem de decisões políticas (jogo político) e que a avaliação alimenta as tomadas de decisões dentro de um contexto político, além disso, a avaliação tem um posicionamento político (política implícita).

A obra de Guba e Lincoln “Avaliação de quarta geração” (2011) propõe uma avaliação responsiva, caracterizada pela construção de espaços de negociação entre grupos de interesse e o avaliador. Tal perspectiva é pensada a partir de críticas às avaliações marcadas pelo emprego de técnicas de mensuração/quantificação.

Nesse sentido, para Guba e Lincoln (2011), a primeira geração de avaliação é consequência do processo de construção e reconstrução que envolve inúmeras influências, está relacionada à mensuração. Os autores citam como exemplo a utilização de testes de memória e de quociente de inteligência em alunos na rede escolar e a triagem de combatentes para alistamento nas forças armadas na Primeira Guerra Mundial.

A abordagem avaliativa caracterizada pela descrição de padrões de pontos fortes e fracos em relação a determinados objetivos estabelecidos, foi denominada por Guba e Lincoln (2011) de segunda geração da avaliação. Desenvolveu-se também em conformidade com o paradigma de racionalização científica e com a ideologia da eficiência, colocando a escola como uma instituição útil ao desenvolvimento econômico. Ideia defendida nos dias atuais quando se tem que a principal função da educação é ser útil à indústria.

A terceira geração (1958 a 1972) caracterizou-se por iniciativas que visavam alcançar juízos de valor, na qual o avaliador assume um papel de julgador. Nesse período, a avaliação se tornou um campo de estudo e passou a fazer parte obrigatória da educação com a justificativa de que as escolas eram culpáveis pelos baixos rendimentos e que os financiamentos públicos estavam sendo mal utilizados. Dessa forma, os pais deveriam saber como trabalhavam as escolas e os educadores deveriam prestar contas aos usuários. (Sobrinho, 2003).

A avaliação de quarta geração, conforme Guba e Lincoln (2011), tem uma base inclusiva e participativa inscrita em um referencial construtivista. Os autores desenvolveram um método voltado para a inclusão dos grupos de interesse em todo o processo de avaliação e comprometido com a utilização efetiva dos resultados do processo avaliativo. O percurso preconizado pode ser resumido em doze passos organizados em torno do que para eles seriam os objetivos fundamentais da avaliação: evidenciar as diferentes percepções e questões dos grupos de implicados (suas construções), capacitação e desenvolvimento dos envolvidos e criação de espaços de negociação fecunda para a construção comum das mudanças.

Novas propostas de abordagens avaliativas surgem em consonância com um olhar amplo e multidimensional da avaliação. Segundo Rodrigues (2008), os modelos tradicionais de avaliação baseiam-se

em uma concepção instrumental cuja função é medir, sendo mais voltadas para análise de resultados. Dessa forma, a avaliação deve romper com a lógica mecânica, para que seja compreendida de forma contextual e estruturada em um processo crítico, reflexivo, dinâmico e multifacetado.

Nesse sentido, a perspectiva avaliativa proposta por Lejano (2012) fundamentou-se nos parâmetros de análise experiencial e sua proposta interpretativa. Em linhas gerais, trata-se de uma proposta inovadora e se contrapõe aos modelos clássicos positivistas que vêm orientando os estudos em políticas públicas. Lejano (2012) compreende a análise e a avaliação das políticas públicas partindo da experiência, apreendendo a complexidade do cotidiano onde a política é implementada e efetivada, com o intuito de ir além dos aspectos meramente normativos. Segundo o autor, a partir desta dimensão prática, o avaliador deve integrar múltiplos conhecimentos, observando a relação entre suas normativas (texto) e o contexto onde são executadas no cotidiano, e assim elaborar uma descrição densa. Por fim, ainda segundo o autor, o avaliador deve buscar conectar-se com esse conhecimento, realizando recomendações políticas para integrar a reflexão e a ação transformadora.

Entendemos, desse modo, que a avaliação de políticas públicas adotada no cenário do enfrentamento da violência contra mulheres deve estar pautada na aproximação da realidade das mulheres na sua vida cotidiana. Dessa maneira, em alinhamento com as perspectivas multidimensionais, defendemos a avaliação enquanto exercício científico e político, o qual agrega em si potencial para promoção de mudanças amplas na conjuntura da desigualdade de gênero.

3. Considerações finais

A cultura permeada pelo patriarcado está no cerne da questão da violência e das “[...] desigualdades de poder e direitos [...]” (Guimarães; Pedroza, 2015, p. 2). Assim, a análise estrutural da sociedade brasileira permite compreender a prática de violência contra mulheres.

Nesse sentido, mudanças reais na condição de subjugação em que vive a mulher no seio social seriam possíveis através de alterações significativas na forma de pensar e agir da sociedade de forma geral, entendendo também a necessidade da construção de uma nova forma de viver “a masculinidade”, ou seja, fazem-se necessárias mudanças nas formas de relações de gênero.

O Estado, por meio da promoção e avaliação de políticas públicas, é um agente fundamental para a desconstrução das desigualdades de gênero e dos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira. Em conclusão, compreendemos que muitos avanços ainda são necessários para a efetivação de normativas visando à promoção da proteção às mulheres.

Referências

- ALMEIDA, Tânia Mara Campos de. As Raízes da Violência na Sociedade Patriarcal. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 19, n. 1, p. 235-243, jan./jun. 2004.
- ALVAREZ, Sonia E., *et al.* Feministas na América Latina: de Bogotá a San Bernardo. In: *Estudos Feministas*, N 255, 2/1994.
- ANDERY, Maria Amália. *et. al.* **Para Compreender a Ciência** – uma perspectiva histórica. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; São Paulo: EDUC, 1988.
- ARAÚJO, Edigilson Tavares de. BOULLOSA, Rosana. **Avaliação e monitoramento de projetos sociais**. Curitiba, PR: Ed. IESDE, 2009.
- BIROLI, Flávia. **Gênero e Desigualdade: Os limites da democracia no Brasil**. 1. ed. São Paulo. Editora Boitempo - 2018.
- BITTENCOURT, Naiara A. **Movimentos Feministas**. In: Revista InSURgência, Brasília, ano 1, v.1, n.1, jan./jun, 2015.

- BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília-DF: CFESS/ ABEPSS, 2009.
- BOSCHETTI, Ivanete. Impactos da crise contemporânea na Seguridade Social: desafios postos aos/às Assistentes Sociais na saúde. **Trabalho apresentando no Seminário Nacional de Serviço Social na Saúde**. Brasília-DF: CFESS, 2017.
- BRASIL. Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Datafolha (org.). **Relatório Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**. A Vitimização de Mulheres no Brasil. 3ª ed. 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-visivel-e-invisivel-3ed-2021-v3.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2022.
- CANAVATE, Doris Lamus. Localización geohistórica de los feminismos latinoamericanos. Polis: **Revista Latinoamericana**, Santiago, n. 24, p. 1-13, dez. 2009.
- CARVALHO, Alba Maria Pinho. Linhas epistemológicas do conhecimento. In: Seminário Nacional de Pesquisa em Enfermagem - diálogo entre referenciais teóricos e as abordagens metodológicas, 13., 2005, São Luís. **Anais [...]**. Local: ABEn-MA, 2005.
- CAVALCANTE, Silvana Maria Pereira. Centro de atendimento as mulheres em situação de violência: uma experiência de avaliação de processo em profundidade. **Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, Fortaleza, ano 5, v. 2, n. 9, p. 109 119, jan./jun. 2012.
- CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. Campinas: UNICAMP, 2007. Tese (Doutorado em Educação) -Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.
- CISNE, Miria. Gênero, divisão sexual do trabalho e serviço social 2. ed. São Paulo: Cortez, 2015.
- DEL PRIORE, Mary. **Sobreviventes e guerreiras: uma breve história da mulher no Brasil de 1500 a 2000**. São Paulo: Planeta, 2020.
- DUARTE, C. L. (2003). **Feminismo e literatura no Brasil**. Estudos Avançados, 17(49), 151-172.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. Família e Reprodução Humana. In:_____. **A dinâmica da cultura: estratégia de antropologia**. São Paulo: Cosacnaify, 2004. p.322-355.
- FLORESTA, Nísia. **Direitos das Mulheres e Injustiça dos Homens**. São Paulo: Cortez, 1989. Localização: I-67,5,44. Livro publicado por Nísia Floresta em 1832.
- GARCIA, Michael Hermann. **Serviço Social e Violência Doméstica: entre o olhar e o fazer interdisciplinar**. Salvador – BA: Clube de Autores, 2010.

- GUIMARÃES, Maisa Campos; PEDROZA, Regina Lucia Sucupira. Violência contra a mulher: problematizando definições teóricas, filosóficas e jurídicas. **Psicologia & Sociedade**, 27(2), 256-266. Epub May 00, 2015.
- GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013**. Petrópolis: Vozes, 2019. 294 p.
- GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: Editora UNICAMP, 2011.
- GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Discutindo paradigmas contra hegemônicos de avaliação de políticas públicas. In: I ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA NO CAMPO DE PÚBLICAS, 2015.
- GUSSI, Alcides Fernando. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate** (INCT/PPED), v. 4, p. 83-101, 2016.
- JANNUZZI, P. M. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas: Alínea, 2016.
- LARA, Juliane Rocha. **DeGÊNEROu: a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres**. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/8269>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- LEJANO, R. P. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto**. Campinas: Arte Escrita, 2012.
- MARQUES, A. C. S. & Freitas, V. G. (2017). **Gênero, autonomia e subjetivação política de mulheres negras no Brasil**. *Libero*, 20(40),17-28. Disponível em: <http://seer.casperlibero.edu.br/index.php/libero/article/view/900>
- OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. **Violência nas relações de gênero e cidadania feminina**. Fortaleza: EdUECE, 2008.
- PINTO, Céli Regina Jardim. **Uma história do feminismo no Brasil**. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2003.
- RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista de Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, Fortaleza, ano 1, v. 1, n. 1, p. 7-15, jan./jun. 2008.
- SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero patriarcado violência- 2ª.ed.** – São Paulo: Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, 2015.
- SAFFIOTI, Heleieth I. B. Já se mete a colher em briga de marido e mulher: a violência disseminada. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, 13 (4), p.82-91, 1999.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

- SANTOS, Silvana; OLIVEIRA, Leidiane. Igualdade nas relações de gênero na sociedade do capital: limites, contradições e avanços. *Revista Katálisis* [online]. v. 13, n. 1, 2010.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa**. 2. ed. Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Cortez, 2013.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa**. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras; São Luiz: GAEPP, 2008.
- SOBRINHO, José Dias. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Editora Cortez, 2003.
- SOUZA, Celina. **Capacidade de Coordenação Horizontal**. Relatório de Pesquisa. 2014.
- TELES, Maria Amélia de Almeida. **Breve história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

Avaliação de políticas públicas, colonialidade e racismo:

considerações sobre saúde mental e atenção psicossocial na pandemia de Covid-19 no Brasil

FRANCISCO ANDERSON CARVALHO DE LIMA¹, ALCIDES FERNANDO GUSSI²
& CARMEM EMMANUELY LEITÃO ARAÚJO³

Resumo

A pandemia de covid-19 desvelou processos continuados de crise sanitária global nos limites estruturais do capital, desdobrando uma lógica de dominação que engendra a atualização da colonialidade. No Brasil, percebemos o amálgama dos elementos estruturais do Estado nacional que anunciam regimes de violência colonial materializando-se nos índices de mortalidade e na orientação da ação pública em saúde. Esse processo incidiu nas condições de saúde mental das populações vulnerabilizadas convocando a organização dos sistemas, programas e serviços de saúde inscritos na política de saúde mental e na atenção psicossocial. Discutimos os desafios e possibilidades da saúde mental e atenção psicossocial neste contexto apontando para o papel da avaliação diante do cenário. Observamos que os profissionais, nos regimes de cuidado psicossocial, agenciam elementos de morte, sofrimento psíquico e aniquilamento de subjetividades por meio de uma sujeição neoliberal que justifica a configuração de um serviço precário e anuncia a produção de violências manicomializantes inscritas

¹ Doutorando do Programa de Pós-graduação em Saúde Pública da Universidade Federal do Ceará. Acadêmico de Medicina da Universidade Estadual do Ceará.

² Professor do Departamento de Estudos Interdisciplinares da Universidade Federal do Ceará.

³ Professora da Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Ceará.

nos diagramas de produção de sofrimento psíquico generalizado e contínuo. Bem como, a avaliação sendo instrumentalizada de maneira tradicional em aspectos econômicos afastada do elemento de valor público. Concluímos a necessidade de uma posicionalidade ética e de valor público para o campo da avaliação, a fim de dar conta dos aspectos de sujeição neoliberal e produção de violências manicomializantes na diagramação interseccional da operação do cuidado psicossocial.

Palavras-chave: Saúde Mental. Atenção Psicossocial. Covid-19. Avaliação de Políticas Públicas.

1. Introdução

Em 2019, é descoberto o início de um novo surto de doença respiratória infectocontagiosa ocasionada por um novo tipo de coronavírus (Sars-Cov-2), a qual, dada a especificidade, passa a ser chamada de COVID-19. A contaminação se espalha pelo globo vertiginosamente em caráter de crise sanitária mundial, com declaração de estado de emergência em saúde pública enquanto pandemia que durou de 11 de março de 2020 a 5 de maio de 2023 (OPAS, 2020; 2023).

As ações em saúde pública de enfrentamento a essas crises no âmbito da Epidemiologia convocam esforços coordenados em uma complexa rede de atores políticos no seio dos Estados nacionais que, em caráter de pandemia, engendra a necessidade de cooperações internacionais e efetivas ações localizadas nos territórios, fazendo com que as relações federalistas no seio dos Estados sejam movimentadas.

A história nos mostra que um cenário de crise sanitária condiciona impactos devastadores nos mais diversos âmbitos da vida coletiva, dentre os quais se destacam o adoecimento e a morte em massa de grandes contingentes populacionais em curtos períodos de tempo, os consequentes efeitos negativos nos sistemas de saúde, na economia e,

por conseguinte, na saúde mental das populações e na organização da atenção psicossocial.

Diante disto, a pandemia pelo novo coronavírus (COVID-19) inaugura mais um cenário da crise sanitária global. Neste contexto, não faz sentido se falar em “pós-coronavírus”, uma vez que não resolvidos os problemas estruturais que o fazem ser um problema não há solução viável para a humanidade, posto que essa só se dará através da emancipação humana. Isso converge diretamente para a saúde mental das populações, que resta capturada por uma produção de subjetividade neoliberal geradora de sofrimento intenso e retroalimentada pelos dispositivos de controle da medicalização, iatrogenia, individualização e internação asilar operadas pelo Estado em corpos considerados matáveis a fim de manter o lucro e a exploração do trabalho.

Esses elementos se gestam a partir, sobretudo, do sistema-mundo inaugurado na modernidade sob a égide da violência do colonialismo, imperialismo, racismo, sexismo, orientalismo e outros fenômenos que se processam no imperativo da exploração e acumulação de capital rentista-extrativista. É a partir desse sistema-mundo que se inauguram o Estado e a Medicina Social, que juntos convergem para o desenvolvimento de sistemas de saúde que orientam a atenção psicossocial no âmbito das políticas, serviços e assistência terapêutica e também para a gestão da pandemia por meio da Epidemiologia.

Observamos impactos diversos na saúde mental das populações, que se desdobram no âmbito do cotidiano dos serviços de saúde mental, oferecendo apontamentos e necessidades para a reorganização desses serviços. Diante disto, objetivamos compreender o fenômeno da covid-19 em suas vicissitudes no campo da saúde mental e atenção psicossocial, questionando-nos quais os desafios para a avaliação neste contexto. Afinal, como o campo da avaliação pode se constituir diante deste cenário? Tradicionalmente pautada em aspectos

tradicionais orientados na agenda neoliberal que contingenciam uma avaliação gerencialista e para justificar a privatização do Estado, a avaliação de políticas públicas aqui é encarada como pesquisa social e atividade estatal (Souza, 2018), contingenciando a produção de um conhecimento avaliativo.

Entendemos que o sistema-mundo que engendra nossa sociabilidade contemporânea encontra-se intimamente relacionado com os desdobramentos e condições de possibilidade de promoção da saúde mental e organização da atenção psicossocial. Assim, neste texto buscaremos tecer breves apontamentos sobre a saúde mental e a atenção psicossocial no contexto da pandemia por COVID-19 sob a ótica da crítica da modernidade.

2. Crise é encruzilhada: elementos para pensar a gestão da vida e da morte na pandemia por covid-19 e suas repercussões na saúde mental

A crise sanitária global tem continuidade há séculos com doenças negligenciadas que se espalham por meio das desigualdades e iniquidades de saúde e se materializam em morte e sofrimento incessante, violando o direito à saúde e afetando a própria sanidade das populações, impedidas de gozar de saúde mental dada a violência e violações diversas vivenciadas.

Esses elementos se operam sobretudo no corpo de populações racializadas de negros e indígenas ao redor do globo, imigrantes, populações periféricas e a classe trabalhadora em geral, com destaque para as mulheres, crianças, idosos e pessoas LGBTQIAPN+, exploradas em seus direitos e em suas condições de vida e existência. A matriz de dominação e opressão se expressa ao mesmo tempo por meio da raça, do gênero, do território e da classe, operando fenô-

menos como o cisheteropatriarcado, machismo, sexismo, racismo e a forma de exploração do trabalho em nome do lucro e da dominação em imagens de controle (Collins, 2019; Collins; Bilge, 2021), em uma fórmula que expurga as condições de vida saudável das populações.

Na compreensão do fenômeno da saúde, faz-se necessário um devido investimento acerca da abrangência da coletividade nos regimes de sociabilidade que compreendem o caráter histórico-social do processo saúde-doença, uma vez que a determinação social enseja como as condições sociais e econômicas anunciam o processo de saúde, doença e morte das populações (Breilh, 2008).

Dessa forma, essa crise sanitária global tem impactos diferentes dependendo do grau de desigualdade e iniquidade produzido e gerido pelos Estados nacionais nos territórios. Essas mesmas populações, não bastasse a constante exploração do trabalho e expurgo de suas vidas, também enfrentam dificuldades estruturais de acesso a políticas, serviços e insumos em saúde. Essa tarefa emancipatória se constitui como um dos principais desafios inscritos na modernidade e o seu contorno é forjado no cotidiano da luta popular contra as opressões e pela garantia de direitos.

Em meio a isso, lidamos com uma pandemia causada por uma doença infectocontagiosa de alta taxa de transmissão e contágio, que agride primordialmente o sistema respiratório, levando à morte, sobretudo, por Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG).

Por conseguinte, compreendemos que se faz importante uma ação coordenada de resposta e recuperação da pandemia de covid-19 a fim de mitigar os efeitos imediatos não ocasionados, mas sim agravados, pela pandemia na saúde das populações. Entendemos, ainda, que a condição de possibilidade dessa ação só se dá por meio de uma clínica pública, isto é, da política pública de saúde, estabelecendo elementos para a avaliação ante um desamparo público fundamental.

A gestão do enfrentamento e das medidas de resposta à pandemia por covid-19 anuncia algumas atitudes no âmbito da saúde pública, que engendram a operação de alguns elementos que merecem observação mais atenta e que são operados e delineiam, também, relações com aspectos da saúde mental das populações. Dentre os quais, destacamos os elementos da autoridade sanitária e democracia securitária que uma vez compreendidos sob a égide da modernidade e da matriz de dominação ocidental convergem com o neocolonialismo, neoimperialismo e neoliberalismo – que nada mais são do que a atualização das tecnologias de gestão coloniais, imperialistas e liberais a fim de manutenção do sistema-mundo erigido na modernidade.

O sistema-mundo do qual falamos advém da ideia de que o capitalismo encerra um processo histórico eurocêntrico universalizante que integra de forma arbitrária as particularidades históricas de territórios conquistados pela investida colonial (Dussel, 2005). Entendemos, assim, o capitalismo enquanto civilização, isto é, um sistema ético com uma forma particular de mentalidade e de organização sob a égide do poder, o que possibilita considerar as dimensões culturais, éticas e políticas das formações capitalistas (Comparato, 2014).

Ora, a expansão imperial indefinida e implacável é a condição de possibilidade do capitalismo e de sua razão, uma vez que a acumulação do capital só se justifica por meio do acúmulo de cada vez mais capital e para isso se faz necessário a conquista e integração de cada vez mais regiões em uma mesma economia global. Esse sistema econômico caracterizado por essa produção global com vistas ao lucro inconsequente e implacável representa a potência da sociedade burguesa marcada pela dominação de tudo (Marx, 2010).

Há, então, a formação de um sistema-mundo que se funda a partir do eurocentrismo e do capital na modernidade, isto é, da investida colonial europeia que possibilita formas de hegemonia e poder

particulares tendo a Europa como centro e de onde emerge, inclusive, as noções de Estado moderno. É importante salientar que o eurocentrismo não diz respeito a uma identidade cultural, mas sim à demarcação de uma posição hegemônica neste sistema-mundo que se gesta a partir da tergiversação de uma universalidade abstrata por meio de uma mundialidade concreta da Europa como centro do mundo (Dussel, 2005).

Ora, este é um projeto global que se consolida nessa expansão materializada a partir da criação desse sistema-mundo no qual o modo de produção capitalista subjuga os demais na imposição de uma sociabilidade operada pela organização das forças produtivas em escala global como forma de controle social, ou seja, o Capital, um sistema de controle metabólico social cuja razão de ser é a extração máxima da mais-valia dos produtores sob qualquer forma adequada aos limites estruturais (Meszáros, 2002).

O eurocentrismo, então, ao mesmo tempo em que materializa a dinâmica de expansão do capital de onde surge, também o mistifica, posto que a matriz de dominação é legitimada por meio de um universalismo em que os dominadores necessitam do estatuto moral e cultural sobre os dominados, sendo eles os legítimos donos do excedente econômico produzido pelo sistema (Wallerstein, 2007).

Assim, estes elementos convergem e se fundam na modernidade e expansão imperialista que impõe um julgo colonial operado sobre os corpos racializados e sexualizados de dominados, ou seja, todo aquele que não parte da Europa como centro hegemônico, através dos séculos, fundando tecnologias de gestão da vida e da morte diversas.

Assim, na medida em que a Europa vai organizando sua expansão colonial por meio da conquista, necessidades sanitárias relacionadas ao controle de doenças e circulação de corpos vão emergindo, condicionando ao desenvolvimento de uma autoridade, isto é, um órgão

regulador da higiene e saúde. A autoridade sanitária emerge aí e se encontra ligada ao nascimento da Medicina Social, ao nascimento do Hospital e ao nascimento da Clínica, por sua vez interligados ao surgimento do Estado moderno (Foucault, 2016a; 2016b; 2011).

Por meio da atualização desses mecanismos de controle e gestão da vida se gestam também a gestão da miséria e da morte que se expressa em um direito de morte e um poder sobre a vida, ou seja, o aspecto de fazer e deixar viver e morrer (Foucault, 2015).

Esse elemento biopolítico materializa a matriz de dominação, da qual retomando o aspecto interseccional, observamos a indissociabilidade entre as opressões de raça, classe, território e gênero que recaem, sobretudo, sobre mulheres negras na condição de populações vulnerabilizadas (Collins, 2019), que são privadas de saúde e sobre as quais se gestam mecanismos diversos de gestão da morte e estratégias de minar a gestão da vida em uma necropolítica que é arraigada no necroliberalismo, elementos que se materializam no movimento de fazer e deixar morrer de todas as formas possíveis (Mbembe, 2018).

Ora, o que a gestão da pandemia por covid-19 traz em seu bojo é justamente o aprofundamento de todos os elementos coercitivos do Estado, entre eles a violência (seu monopólio), o colonialismo, o racismo, o patriarcado, o sexismo, etc.

Ademais, o contexto político de gestão das respostas à crise sanitária no Brasil se deu em um cenário de crescimento institucional da extrema-direita no país, convocando a responsabilidade da avaliação no ensejo dessas ações públicas no sentido de um desamparo público aprofundado por um gerencialismo despolitizado, no qual a avaliação de políticas públicas com posicionalidade ética se inscreve no sentido de resgatar o valor público e democrático, fazendo o caminho para esse enfrentamento por meio de uma posicionalidade

axiológica, engendrando reflexividade enquanto agenda de pesquisa (Boullosa, 2020).

Observamos na experiência brasileira de resposta à pandemia, por exemplo, como as desigualdades raciais e os elementos do racismo estrutural, compreendidos a partir da determinação da saúde, operaram na produção de saúde, doença e morte em linhas temporais de proporção absurdamente inversa entre as hospitalizações e óbitos por covid-19 entre a população branca e não-brancas no Brasil, onde, ao passo que a doença inicia seu processo de transmissão entre brancos de bairros nobres nas metrópoles com acesso a serviços de saúde recém-chegados de viagens ao exterior, é quando se atingem as populações periféricas infectadas pelo contato através do trabalho nas residências e condomínios desses infectados que as internações e óbitos crescem vertiginosamente (Oliveira *et al.*, 2020; Santos *et al.*, 2020).

Quando localizamos essa dimensão na experiência brasileira, o que vemos nada mais é do que a atualização dos mecanismos coloniais de controle e violência sobre corpos descartáveis, pessoas pretas e indígenas, pobres, famílias em condição de exploração, a população que corresponde justamente à classe trabalhadora brasileira que em meio à pandemia se manteve trabalhando por meio do legado colonial brasileiro como empregadas domésticas, porteiros, profissionais de limpeza, etc. Já a classe média branca, neste contexto, passa a ser assolada pelo sentimento de perda total que essas populações sentiram desde sempre na construção do país, inclusive infectando seus serviços.

Além disso, tendo em vista a questão brasileira, há de se considerar ainda uma questão racial que condiciona e antecede a chamada questão social e emerge a partir do pós-abolição e se insere na formação do Estado brasileiro rentista-extrativista contemporâneo (Gonçalves, 2018). Questão esta que contingencia os aspectos práti-

cos acerca dos serviços e sistemas no âmbito da política nacional de Saúde Mental em seu caráter intersetorial, sobretudo quando se pensa a atenção psicossocial a segmentos populacionais vulnerabilizados e as implicações psicossociais dos processos de vulnerabilização (Lima, 2019).

A formação tanto do Estado brasileiro quanto da identidade nacional engendra um tripé ideológico sustentado no mito da democracia racial, no preconceito de cor e na discriminação de raça por meio de um projeto eugenista de embranquecimento, onde a política adotada para a formação do Estado foi o da miscigenação a fim de expurgar o sujeito negro e indígena da realidade brasileira com a meta de no século XXI termos uma população inteiramente branca (Munanga, 2019). Assim, dado o caráter estrutural do racismo que se espalha na economia e no sistema de justiça e suas particularidades na sociabilidade brasileira, não racializar os debates acerca das políticas, questões e serviços em geral é o mesmo que contribuir para o epistemicídio e o projeto de eugenia e supremacia racial branca ainda em curso no país (Almeida, 2019).

Esses elementos nos mostram que a própria geografia da doença e a cadeia de transmissibilidade do vírus, pelo menos no Brasil, tem se processado por meio dessa lógica de controle da vida e da morte anunciadas através do mecanismo colonial que inaugura nosso sistema-mundo eurocentrado que materializa o projeto capitalista na produção de subjetividade neoliberal expressa no trabalho imaterial como forma de vida em estratégias de gestão e controle por meio de uma sujeição neoliberal (Lazzarato, 2014; 2011; Lazzarato; Negri, 2013).

O que observamos, então, é um cenário distópico de agressão generalizada a todas as instâncias de humanidade, um movimento avassalador de minar todas as possibilidades de vida possíveis. Ao vivenciar e observar criticamente essa nossa realidade, nos deparamos

com o fato de que essa humanidade inscrita em regime de sociabilidade colonial hegemônico, ao ponto em que chegou com o capitalismo, é um erro, tendo em vista os paralelos entre as chamadas sociedades disciplinares com estratégias de controle e gestão do desejo, isto é, gestão da vida e gestão da morte operada através de violência coordenada pela autoridade sanitária forjada nas forças estruturais de dominação do capital, incidindo em populações que continuam como alvos do processo colonial.

Esse aspecto se entrelaça com a questão da saúde mental na medida em que ampliamos o que se concebe enquanto tal, lançando o olhar de nossa compreensão para o aspecto de produção de subjetividade sob a égide da sujeição neoliberal, uma vez que se constrói na contemporaneidade um homem à imagem e semelhança do capitalismo (Lazzarato, 2014).

Ora, isso são ressonâncias do necroliberalismo, tendo em vista a compreensão do neoliberalismo como forma de vida, como produção de subjetividade, posto que a economia é a continuação da psicologia por outros meios (Safatle, 2021).

Nesse sentido, nos vemos diante de uma encruzilhada cujos caminhos são intercruzados em direções diversas sob a égide da sociabilidade capitalista gestada dentro de seus próprios limites estruturais que engendra matrizes diversas em um complexo de dominação arraigado no *ethos* neoliberal de atualização das tecnologias coloniais, no qual a partir da pandemia por covid-19 os governos encontraram terreno fértil para a gestão das desigualdades às últimas consequências por meio do controle da vida e da morte.

Compreender o atravessamento desses elementos apresentados se faz pertinente a fim de se pensar as políticas, programas e serviços de saúde mental. Não é à toa que observamos o adoecimento e incremento do sofrimento psíquico alinhavado à medicalização e expurgo

da existência, o que se expressa no cotidiano dos serviços de atenção à saúde mental. Esse fato que já se processava dentro da constante crise sanitária global se agravou nas encruzilhadas da pandemia. Afinal, qual o lugar da saúde mental e atenção psicossocial nessa ação de resposta e recuperação frente à pandemia por covid-19? Em que medida a saúde mental se encontra relacionada nesses problemas estruturais do mundo moderno e de que maneira, então, se pode engendrar uma política pública a fim de ordenar os serviços para estruturar uma atenção psicossocial?

A discussão acerca desses elementos nos leva a pensar que as consequências com relação à saúde mental se estendem ao decorrer dos anos, materializando talvez o pior de todos os efeitos que a pandemia anuncia, pois os picos de adoecimento e mortes passaram e o estado de emergência, mas o cenário de saúde mental só vem piorando gradativamente.

3. Saúde mental e atenção psicossocial no âmbito do sistema único de saúde no contexto da pandemia por covid-19

Afinal o que justifica a existência de serviços e sistemas de saúde e de políticas públicas de saúde? Há um argumento imediato que dialoga com o que estamos discutindo até o momento: manter a população saudável e produtiva.

Vimos que o nascimento da Medicina Social é atrelado ao Estado enquanto autoridade sanitária de controlar e disciplinar as formas de vida em nome de uma qualidade sanitária operada no campo produtivo. Assim, conforme o desenvolvimento das democracias e dos Estados nacionais, esses sistemas configuram desenhos próprios. Nesse sentido, se faz importante compreender que quando se fala em polí-

tica pública se fala em pacto social, em esfera de poder e negociação entre grupos de interesses no seio da arena do Estado.

No caso brasileiro, o Sistema Único de Saúde (SUS) se insere no âmbito da Seguridade Social através do recente processo de redemocratização, que é, também, curiosamente, um período de neoliberalização e despojamento da proteção social (Lima, 2019). No Brasil, no decorrer dos últimos 30 a 40 anos, o desenvolvimento de talvez o maior processo de reforma psiquiátrica e de reordenamento do modelo de assistência em saúde mental do mundo, dadas as proporções dos povos brasileiros e do número da população.

Em termo de instituição de políticas, estabelece-se em 2001 a Lei 10.216, que institui a Política Nacional de Saúde Mental e, em termos de ordenamento de rede e capilarização de serviços, estabelece-se de forma regulamentada em 2011, através da portaria nº 3.088, uma Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) com sete componentes nos variados níveis de atenção tendo os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) como dispositivo estratégico e equipamentos dessa que em tese devem funcionar em um modelo de base territorial e comunitária (Brasil, 2011; 2001).

Contudo, o próprio ordenamento dessa política e serviços funciona de maneira ambígua no sentido de ainda lidarem com o desafio de enfrentar os elementos políticos brasileiros que contribuem para a medicalização da existência, a iatrogenia e violências diversas promovendo ambulatorização do cuidado e baixa capilaridade na Atenção Primária à Saúde. Não bastassem estes aspectos, a partir do golpe jurídico-político-midiático ainda em curso que destituiu a então presidenta Dilma Rousseff, alguns elementos políticos de retrocessos que já vinham se gestando desde meados de 2010 – sobretudo considerando a Lei Brasileira de Drogas e a inserção de Comunidades

Terapêuticas na RAPS – são agravados por meio de um processo de remanicomialização do cuidado (Guimarães; Rosa, 2019).

Já quanto ao cotidiano dos serviços, o processo de trabalho em atenção psicossocial requer contato e troca cotidiana e o estopim da pandemia por COVID-19 coloca desafios quanto ao funcionamento dos serviços dada a necessidade de distanciamento social. Ora, como promover saúde mental em meio a uma conjuntura tão hostil, sobretudo considerando os aspectos estruturais apresentados e discutidos e que se expressam no serviço? Se a interseccionalidade que desvela posições para a atenção psicossocial nas encruzilhadas da crise sanitária global e nos possibilita melhor visibilidade dessas questões no Brasil já não era operada no âmbito do cotidiano dos serviços, como então responder à demanda que vem surgindo a partir da pandemia?

A nossa experiência nos mostrou a realidade de uma rede já fragilizada que necessita se reinventar para atender essa demanda que veio surgindo em seus diversos componentes em meio a esse contexto de gestão da política de saúde acompanhada por uma autoridade sanitária operada por um véu tecnocrata e liberal em que os profissionais são convocados como “soldados em guerra”.

Esse véu tecnocrata que se opera na dimensão do trabalho é justamente o que faz os organismos atentarem para as implicações psicossociais da pandemia. Não são os elementos estruturais da dinâmica do capital – afinal nestes não se mexerá, pois a tarefa é superá-los à guisa da emancipação por meio da luta popular. Mas sim o fato de que os profissionais de saúde passaram a adoecer dada a sobrecarga de trabalho durante o período, uma vez que são “soldados em guerra”.

Vemos que a pandemia, além de desnudar o véu de colonialidade no sistema-mundo capitalista e aprofundar a violência e vigilância por meio da autoridade sanitária em um esquema de controle, vem

também atestar a real capacidade dos serviços e sistemas de saúde, sobretudo os serviços de saúde mental.

Ora, em tese, o SUS e a saúde existem para fazer essa produção e proteção da vida, mas podem acabar exercendo, por outras vias, através da gestão do Estado, a produção da morte. Afinal, o que se convencionou chamar tradicionalmente de saúde nada mais é do que uma das formas mais sofisticadas de dominação e de produção de subjetividade, esta última que se dá também com a formulação clínica.

Nesse sentido, esse movimento técnico que se gesta nos equipamentos estratégicos de saúde mental, em que seus profissionais precisaram necessariamente se reinventar de súbito, absorvendo casos de ansiedade ou crises leves que até pouco tempo não surgiam com tanta frequência e dando conta, quase que literalmente, “na marra” e sem suporte, é extremamente adoecedor e não obstante vem se mantendo. E aí se coloca um dilema, pois uma vez que esses são os profissionais e serviços especializados em garantir o direito e acesso à saúde mental da classe trabalhadora por meio da atenção psicossocial, como isso se dará se esses mesmos profissionais não dispõem de condição de possibilidade para tratarem eles mesmos suas demandas e são ainda mais aviltados pelo discurso de que são “soldados em guerra”? Ora, se há uma guerra, não é contra um vírus e sim uma guerra pela sobrevivência em nosso cotidiano de exploração do trabalho e de expurgo de nossas existências em troca de alimento e abrigo.

Esse discurso preconizado é ao mesmo tempo aviltante e perigoso, pois assim como é interessante perceber as equipes se organizando para fazer jus ao cuidado em liberdade e garantir o direito à saúde, há um véu perverso nessa congratulação que não se materializa em reparações devidas e legítima a precariedade.

O fato é que as formas de vida que até agora nos são oferecidas e produzidas enquanto sujeição neoliberal nos oferecem so-

mente o adoecimento em um processo de deixar morrer das mais variadas maneiras possíveis, mas sob o denominador comum da exploração do trabalho e aniquilamento de subjetividades. Estão querendo nos adoecer. Não somos soldados em guerra e não prestamos favores à população que nos chega na clínica pública, nós garantimos direitos por meio da atenção psicossocial e da construção do projeto civilizatório do SUS.

É necessário, então, que as ações de resposta à pandemia prevejam ações de incentivo e ampliação efetivas da RAPS, uma vez que o adoecimento é crescente. A pandemia estabelecida enquanto encruzilhada crítica anuncia a necessidade de reafirmar o Estado como regulador da sociabilidade a fim de garantia de direitos para que possamos gozar de atenção psicossocial.

Assim, observamos um falso dilema entre a pretensa “defesa do povo” e “retomada da economia”, em que os governos são pintados como totalmente sobrepujados em suas vontades e interesses pelo empresariado pressionando acerca das medidas sanitárias, como se os interesses desses grupos não fossem necessariamente os mesmos: arrecadação, crescimento econômico e o lucro numa velha – e falsa – tese de que o desenvolvimento social advém somente do crescimento econômico.

Nós sabemos que adoecimento e mortes em massa geram sofrimento contínuo, sobretudo num contexto em que restamos impossibilitados de elaborar o nosso luto, seja pelo aspecto concreto de não ser possível velar um corpo morto pela infecção pelo novo coronavírus, seja pelo estado de estresse contínuo do imperativo de sobrevivência em um cotidiano hostil de miséria e desigualdade ofertados a nós pelo neoliberalismo.

Nós já sabíamos no início da pandemia, com o acúmulo da Epidemiologia, que a infecção se deu em um estrato de classe muito bem definido, em que as classes média e alta trouxeram o vírus, com o

surgimento massivo dos casos em regiões nobres das grandes metrópoles e que uma vez o vírus chegando às camadas populares seria uma tragédia anunciada, dados a teoria de produção social da saúde e os processos de determinação que operam a dimensão do acesso.

Em algumas metrópoles como Fortaleza houve momentos durante a pandemia em que em determinados bairros periféricos como Barra do Ceará e Pirambu a cada três casos de infecção havia uma morte, enquanto que em bairros nobres como o Meireles esses números eram mais de dez vezes menores (SMS, 2020). Esses números não são assustadores, eles são inaceitáveis! Se sabemos que isso aconteceria, o que justifica esperar a classe trabalhadora adoecer e morrer em massa para enfim tomar uma atitude mais efetiva para conter o avanço da contaminação? Ademais, como os processos de avaliação se inscrevem diante disto?

Com todos os problemas de acesso aos serviços e sistemas de saúde imagináveis, iniciam-se projeções alertando sobre a necessidade de maior rigidez do distanciamento a fim de evitar o alastramento do vírus, que são ignoradas pelos governos que tomam a decisão de endurecer a ação somente “se o sistema indicar sinais de colapso”. Vale lembrar que diárias de UTI são dispendiosas e levam à insuficiência financeira do sistema de saúde, que já tem a sua morte anunciada a partir da Emenda Constitucional 95/2016, que vincula a aplicação orçamentária anual às receitas correntes do exercício anterior, o que na prática congela os investimentos em saúde e outros setores estratégicos para o país por longos 20 anos (Brasil, 2016).

Diante disto, como se manter são? Como não adoecer? Era certo que a demanda por cuidados de saúde mental iria subir. A negligência a estes elementos advindas de um cotidiano hostil já eram persistentes e no contexto em que vivenciamos se estabeleceu o desafio: como cuidar dada a necessidade de distanciamento social?

No que pese o processo de luto coletivo face aos milhões de óbitos e milhares de mortes diárias ocasionadas pela mesma doença há meses, há ainda as disputas políticas em torno do vírus. As consequências para a população vulnerabilizada são desastrosas, impedidas de vivenciar seus processos de luto, lidando com dificuldades de acessar serviços e benefícios, como até mesmo o auxílio funeral, dada a demanda imensa e falta de profissionais suficientes. Ademais, tendo em mente a constante crise sanitária, vimos um cenário nas periferias em que as lideranças comunitárias e coletivos organizados diversos se viram com uma sobrecarga ainda maior nos seus ombros, tendo que dar conta diretamente da demanda surgida em suas comunidades, uma vez que não há territorialidade e inserção efetiva da política de saúde mental nesses espaços.

O que observamos, afinal, é um projeto de genocídio e supremacia racial em pleno andamento executado por todos os entes federados do poder executivo, oportunizado pelo cenário pandêmico que deixa margem ao estabelecimento de uma autoridade sanitária sob um discurso perverso de pretenso cuidado que não se materializa senão pelo falso dilema entre retomada da economia e defesa da população.

Nesse contexto, vários elementos manicomiais vem à tona, tais como a criminalização da pobreza, a individualização da problemática, a não criação de possibilidades reais de acesso a insumos necessários para prevenção do contágio precarizando a vida, o forjamento de um discurso pautado em uma moralidade de que as pessoas devam ficar em casa mesmo com um plano estruturado de abertura, inclusive, de bares, sem se colocar em pauta a questão de coletividade e do papel regulador da sociabilidade por meio do Estado envolta nisso, a não ser por conclamar uma “consciência” que se dará pelo indivíduo. Tudo isso manifestou repercussões psicossociais gravíssimas.

E não bastasse todo este amálgama de violências diversas, observamos, ainda, no campo da atenção psicossocial, o discurso sanitário tecnocrata subsidiando a atitude de precarização da vida com a oferta por parte de governos federal, estaduais e municipais da “oportunidade” de “ajudar”, convocando profissionais para serem voluntários em ações públicas, que, embora sejam operados pelo Estado, são tratadas como projetos sociais, quando na verdade o papel desses é a garantia de direitos, que são convertidos em uma espécie de caridade e ação humanitária por parte dos ocupantes dos cargos executivos. Vale ressaltar que o mesmo ato não é igual para aquisição de insumos de testagem em laboratórios, remuneração de outros profissionais de saúde e afins. Ainda sobre isso, cabe destaque também à mobilização das categorias de Enfermagem, em especial as técnicas em sua maioria mulheres negras, que na oportunidade de obter mais remuneração assumiram postos de trabalho diversos atuando na linha de frente ao enfrentamento da pandemia com visíveis distinções que se dão do valor remunerado pelos plantões extras aos espaços de descanso nos hospitais, muitas vezes inexistentes.

Todos estes são elementos que somados apresentam um cenário desafiador para a promoção da atenção psicossocial nesse contexto. Observamos que a classe trabalhadora é profundamente mais afetada pelos efeitos psicossociais da crise sanitária global, o que se agrava no contexto da pandemia por covid-19. Essas implicações se dão tanto na violência e vulnerabilização cotidiana com o aniquilamento de subjetividades por meio da sujeição neoliberal que contingenciam a necessidade de cuidados em saúde mental e a busca por serviços especializados como na oferta de serviços de atenção psicossocial, recaindo sobre os profissionais.

Observamos, também, que os governos aguardaram que a geografia da doença avançasse sobre essas populações para enfim tomarem

medidas efetivas, mesmo sabendo que quando da ocorrência disso haveria um imenso número de óbitos com sérias implicações de saúde mental. De forma que a avaliação neste contexto incidiu mais uma vez muito mais como métrica econômica e não fazendo frente ao cenário apresentado, contribuindo para o desamparo público fundamental.

4. Considerações finais

Há uma crise sanitária global que se atualiza há séculos e se delineia a partir dos limites estruturais do capital, dada a operação de sua lógica de dominação que engendra a colonialidade na fundação de um sistema-mundo a partir do eurocentrismo. Esse fenômeno faz com que a pandemia de infecção pelo novo coronavírus tenha desvelado o véu da colonialidade e violência que se gesta no seio das populações vulnerabilizadas. Ademais, isso nos fez levar a crer que o novo coronavírus em si não é o problema real a ser enfrentando, uma vez que é justamente nosso ordenamento social que não nos oferece condições de sociabilidade adequadas para o seu enfrentamento.

A equação desses elementos estruturais no seio da modernidade capitalista com o cotidiano hostil dos serviços de saúde mental com necessidade de suprir a demanda que surge por meio da promoção de atenção psicossocial sob um véu tecnocrático de sujeição neoliberal converge para um cenário distópico de violências diversas pautadas pela exploração do trabalho e precarização da vida.

Consideramos que a dimensão da saúde mental se encontra intimamente imbricada nesse processo de sujeição neoliberal fundando um elemento de vulnerabilização que anuncia a necessidade de uma clínica pública e que esses elementos anunciam um próprio processo civilizatório que se baseia no genocídio e extermínio em matrizes de dominação sobre corpos matáveis das quais governos diversos lan-

çam mão de tecnologias sofisticadas de gestão da vida e da morte em um esforço de fazer e deixar viver e morrer.

A partir das observações elencadas asseveramos a necessidade de integração efetiva do campo da atenção psicossocial na ação coordenada de resposta à pandemia, bem como no estabelecimento de condições efetivas de sustentabilidade dessa relação a fim de garantir o direito à saúde e mitigar os impactos não somente desta pandemia, mas da crise sanitária em curso através da dominação, onde a produção de subjetividade apresenta papel preponderante e estratégico.

Neste contexto hostil, se coloca a tarefa difícil, mas urgente, de organizar o horizonte de emancipação humana para a da superação das violências inauguradas neste sistema-mundo. Por fim, tendo em vista a experiência brasileira com a construção do SUS enquanto valor, a avaliação de políticas públicas com posicionalidade ética se inscreve no sentido de resgatar o valor público e democrático, fazendo o caminho para este enfrentamento por meio de uma posicionalidade axiológica engendrando a reflexividade, ao contrário da sua instrumentabilidade técnica e neoliberal afastada do valor público, como se desenvolveu no período.

Referências

- ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas. Para onde tem nos levado a pandemia? Entre tantos desamparos públicos, precisamos também falar sobre avaliação em políticas públicas. **NAU Social**, Salvador, v. 11, n. 21, p. 441–456, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/42235/23282>. Acesso em: 12 ago. 2023.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 29 jul. 2023.

- BRASIL. Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 abr. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10216.htm. Acesso em: 29 jul. 2023.
- BRASIL. Portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011. Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 dez. 2011. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/qm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html. Acesso em: 29 jul. 2023.
- BREILH, Jaime. **Epidemiologia crítica: ciência emancipadora e interculturalidade**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.
- COLLINS, Patricia Hill. **Intersectionality as critical social theory**. Durham, EUA: Duke University Press, 2019.
- COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. São Paulo: Boitempo, 2021.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A civilização capitalista**. 2. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2014.
- DUSSEL, Enrique. Europa, Modernidade e Eurocentrismo. In: DUSSEL, Enrique. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e Ciências Sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 25-34.
- FOUCAULT, Michel. O nascimento da medicina social. In: FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016a. p. 143-170.
- FOUCAULT, Michel. O nascimento do hospital. In: FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016b. p. 171-189.
- FOUCAULT, Michel. direito de morte e poder sobre a vida. In: FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade 1: a vontade de saber**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015. p. 145-175.
- FOUCAULT, Michel. **O nascimento da clínica**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.
- GONÇALVES, Renata. Quando a questão racial é o nó da questão social. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 21, n. 3, p. 514-522, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rk/v21n3/1982-0259-rk-21-03-00514.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2023.
- GUIMARÃES, Thaís de Andrade Alves; ROSA, Lucia Cristina dos Santos. A remanico-mialização do cuidado em saúde mental no Brasil no período de 2010-2019: análise de uma conjuntura antirreformista. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, n. 44, p. 111-138, 2019. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_44_art5.pdf. Acesso em: 29 jul. 2023.
- LAZZARATO, Maurizio. **Signos, máquinas, subjetividades**. São Paulo: n-1 edições, 2014.

- LAZZARATO, Maurizio. **O governo das desigualdades**: crítica da insegurança neoliberal. São Carlos: EdUFSCar, 2011.
- LAZZARATO, Maurizio; NEGRI, Antonio. **Trabalho imaterial**: formas de vida e produção de subjetividade. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2013.
- LIMA, Francisco Anderson Carvalho de. **Avaliação das políticas de saúde mental na dimensão da atenção à população em situação de rua no município de Caucaia, Ceará**: texto e crítica entre os olhares de gestores e profissionais. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Ceará, Departamento de Estudos Interdisciplinares, Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2019. 197f.
- MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**: manuscrito de 1861-1863 (cadernos I a V). Terceiro Capítulo: o capital em geral. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.
- MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. São Paulo: n-1 Edições, 2018.
- MESZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2002.
- MUNANGA, Kabengele. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil**: identidade nacional versus identidade negra. 5. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.
- OLIVEIRA, Roberta Gondim de *et al.* Desigualdades raciais e a morte como horizonte: considerações sobre a COVID-19 e o racismo estrutural. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 9, e00150120, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/Qv-QqmGfwsLTFzVqBfRbkNRs/?lang=pt>. Acesso em: 11 ago. 2023.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Coronavirus disease (COVID-19) Weekly Epidemiological Update and Weekly Operational Update**. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>. Acesso em: 29 jul. 2020.
- ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia**. 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>. Acesso em: 11 jun. 2023.
- ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **OMS declara fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19**. 05 mai. 2023. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2023-oms-declara-fim-da-emergencia-saude-publica-importancia-internacional-referente>. Acesso em: 11 ago. 2023.
- SAFATLE, Vladimir. A economia é a continuação da psicologia por outros meios: sofrimento psíquico e o neoliberalismo como economia moral. In: SAFATLE, Vladimir; SILVA JUNIOR, Nelson da; DUNKER, Christian. (org.). **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 11-38.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. Prefeitura de Fortaleza. **Boletins epidemiológicos**. Disponível em: <https://coronavirus.fortaleza.ce.gov.br/boletim-epidemiologico.html>. Acesso em: 29 set. 2020.

- SOUZA, Lincoln Moraes. Avaliação de políticas públicas como pesquisa social: questões científicas, políticas e ideológicas. **Holos**, Natal, n. 5, 195–215, 2018. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/7066>. Acesso em: 11 ago. 2023.
- WALLERSTEIN, Immanuel. **O universalismo europeu: a retórica do poder**. São Paulo: Boitempo, 2007.

Avaliação de políticas públicas através da proposta metodológica do Retrato Experiencial

ANTONIO NACÍLIO SOUSA DOS SANTOS¹

ALCIDES FERNANDO GUSSI²

Resumo

O objetivo a que se destina uma avaliação de políticas envolvem atores, contextos, linguagens, olhares e, principalmente, a utilização de uma ferramenta metodológica que seja capaz de analisar todos os seus vieses, em suas específicas manifestações. Em diálogo fecundo com a avaliação experiencial de Raul Lejano, conjugada com a metodologia do retrato sociológico de Bernard Lahire, desenvolvemos e mostramos os ganhos cognitivos de uma proposta avaliativa de política que possui centralidade nas particularidades do agente social. Dito isso, fazemos uso da metodologia bibliográfica centrada nos trabalhos dos autores citados. Teoricamente, a proposta metodológica avaliativa está orientada a partir dos conceitos de disposição e contexto, primordiais para o desenvolvimento dessa ferramenta avaliativa. Com isso, propomos uma avaliação metodológica que nominamos de retrato experiencial, dirigido pela originalidade de elementos conjugados, radical-

¹ Sociólogo (UFC), assistente social (Uece), pedagogo (FIC), graduando em História (Uece), mestre em Sociologia (PPGS/UECE), mestre em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP/UFC), mestrando em Educação (PPGE/UFC), doutorando em Ciências Sociais (PGCS/UFES).

² Graduado em História, mestre em Antropologia Social e doutor em Educação (Área: Educação, Sociedade, Cultura e Política) pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Professor do curso de Gestão de Políticas Públicas - GPP. Atua como professor permanente nos Programas de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (Acadêmico e Profissional) e do Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira (Linha de Pesquisa Antropologia da Educação) da Faculdade de Educação - FAGED/UFC.

mente relacionais e concentrados a partir das demandas que agentes e contextos necessitam para uma avaliação de política.

1. Introdução

A razão que nos leva a escrever uma proposta metodológica de avaliação de políticas públicas, que busca integrar os princípios avaliativos do *modelo experiencial* de Lejano (2012), conjugando com os princípios teórico-metodológicos de análise a partir do *retrato sociológico* de Lahire (2004) é o de ampliar um terreno que vem sendo construído para dar visibilidade ao sujeito que, neste caso, denominamos de **agente social**³.

O trabalho desenvolvido por Lejano (2012) abre espaço para pensarmos como as políticas públicas podem ser modificadas pelos agentes sociais a partir dos seus contextos, das implicações específicas, das demandas inerentes a determinações singulares dos agentes ou grupos que incidem na estrutura social ou na instituição. Já Lahire (2004) criou uma metodologia de pesquisa que permite aprofundar o que Lejano (2012) desenvolveu que é entender o agente social⁴ a partir dos seus vários contextos, criando um retrato, a partir da sua fala⁵, dos sentidos que ele dá ao seu entorno e às circunstâncias experimentadas, advindo da sua história e das principais situações vividas, as quais foram decisivas para “pintar” um retrato aproximado de quem é.

Os dois teóricos dão centralidade ao ator, que, neste caso, denominamos de agente social, no desenvolvimento de uma proposta de avaliação de políticas. O diferencial que trazemos está justamente na

³ O conceito de **agente social** está desenvolvido mais à frente na parte referente à *proposta metodológica do retrato experiencial*.

⁴ Lejano (2004), em sua principal obra, denominada de *Parâmetros para análise de políticas: a fusão entre texto e contexto*, não utiliza a designação de agente social, mas, sim, ator social, sujeito, atores políticos.

⁵ A obtenção dos dados empíricos para a criação do retrato sociológico de Lahire (2004) ocorre, fundamentalmente, através de entrevistas abertas e será elemento central para a proposta metodológica da avaliação de políticas públicas a partir do retrato experiencial.

conjugação de forças conceituais que a integração de elementos analíticos podem proporcionar para ampliar uma avaliação de política pública ancorada no sentido e significado que os agentes sociais dão à política e como eles podem modificá-la a partir de quem são. E quando falamos “quem são”, estamos trazendo à tona os atravessamentos subjetivos, as peculiaridades vividas em momentos distintos da vida e como esse repertório de conteúdo implica no seu cotidiano como agente social.

Nossa intenção foi aproximar dois trabalhos que se complementam, ampliando o repertório avaliativo centrado no agente social. Não há críticas aos modelos utilizados, mas sim um sentimento positivo na perspectiva do encontro de dois arquétipos que nasceram dialogando um com o outro. O diálogo teórico-metodológico, imprescindível para a análise de políticas públicas centrada nos agentes sociais, mas agora com elementos específicos e uma denominação conceitual propositiva, a partir da proposta metodológica do *retrato experiencial*.

Dito isso, a primeira parte do artigo versa sobre as contribuições teórico-metodológicas da avaliação experiencial de Raul Lejano (2012) para a proposta de avaliação de políticas públicas. Posteriormente, temos o aporte dos elementos teórico e metodológico de Bernard Lahire (2004) para a construção dessa inspiração avaliativa. Subsequentemente, traçamos linhas e caracterizamos a proposta avaliativa através de elementos específicos.

2. Contribuições teórico-metodológicas da avaliação experiencial

A sociedade, por ser um todo complexo (Lejano, 2012), necessita que os modelos de avaliação caminhem conforme as atribuições e especificidades que caracterizam as diversas formas de manifestações das sociedades. Lejano (2012) afirma que é preciso transpor a

barreira do racionalismo positivista⁶ que possui modelos “grandes e universalistas” (p. 12), uma vez que, através deles, não conseguimos enxergar e chegar próximo das situações mais locais e específicas de determinado contexto. Dito isso, o teórico sentencia (2012: 12):

A construção de sistemas simbólicos fechados, dentro dos quais buscamos soluções que talvez inconscientemente estejam inseridos desde o início, permite aos políticos ignorar as realidades de determinado contexto do mundo real que está a nossa frente. Além disso, esta capacidade de distanciar a análise do contexto faz com que ignoremos a complexidade total deste último. Há uma dimensionalidade para as situações reais que inevitavelmente supera aquela dos nossos sistemas fechados [...].

Sob esse aspecto, afirma a importância de considerar os contextos em seus lugares de fala e seus repertórios de linguagens, com suas especificidades na sua sociabilidade cotidiana e que, para isso, é necessário ir além do que está posto como “modelo ideal” de análise em curso. Neste sentido, ele endossa a importância do contexto para entender a política pública e suas nuances.

Na concepção de Lejano (2012), quando ocorre dissenso entre o texto/política e o contexto/campo, o que vamos ter é uma evolução⁷ na política. De fato, ocorrem mudanças na política pública, mas não sabemos para quem e quais objetivos essas mudanças serão direcionadas. Dessa forma, para Lahire (2004), ao invés de “evolução” é significativo utilizar um termo que possa incorporar as reconfigurações de uma política pública, como, por exemplo, o termo **mudanças**.

⁶ Para Lejano (2012), o racionalismo positivista percebe a “realidade simplesmente observando e, medindo” (p.195).

⁷ Esse é um dos pontos em que há divergência entre a teoria de Lejano e Lahire. Para este último, o conceito de “evolução” está ultrapassado, sendo necessário utilizar o conceito de **mudança**, tendo em vista que a hipotética “evolução” pode retroceder os interesses do público-alvo, ao invés de progredir.

Lejano (2012) entende e reconhece a necessidade de aplicar o que ele denominou de “hiato” (p.194) entre o texto e o contexto. É necessário, para o teórico, que tenhamos uma **regulação**. Mas essa regulação não pode prescindir da separação entre esses dois polos: texto e contexto. Vários modelos regulatórios começaram a surgir, mas partindo de uma ordem vertical, fazendo com que o controle fosse absoluto do Estado e a sociedade civil apenas reproduzia o que lhe era imposto.

A regulação, que ao longo do tempo foi sendo desenvolvida, deixava de lado pressupostos que advêm da área das ciências humanas e trouxe consigo material e elementos comensuráveis, por exemplo, medições, equivalências, saturação, próprio da abordagem centrada na norma positivista⁸. Lejano (2012), diante dessa situação, sentencia que “nas ciências sociais, porém, lidamos com fenômenos como confiança, esperança, ganância, imaginação e outras coisas que são naturalmente imensuráveis. Essas realidades não são apenas observadas, mas experimentadas e interpretadas” (p.196).

Sendo assim, um dos objetivos metodológicos do teórico é a construção analítica de um arcabouço que possa denotar as diferenças entre a teoria e a prática. Definiram esses dois elementos em seus contextos, apontando as incongruências e demonstrando que as realidades que atravessam os domínios dos atores necessitam de olhares plurais e específicos. Dito de outra forma, o teórico propõe um processo de análise no qual as “perdas irreparáveis” (p.196), que são criadas ao utilizar mecanismos fechados, fossem sanadas.

Com o advento do neo-institucionalismo⁹, em meados da década de 1990, começaram a emergir trabalhos de avaliação que considera-

⁸ O movimento intelectual que ficou conhecido como “positivismo” surge no final do século XIX, na França, tendo como um dos seus principais idealizadores Auguste Comte, considerado o “pai da sociologia”. Para ele, as ciências sociais, em particular a sociologia, deveriam utilizar os mesmos métodos de análise que as ciências naturais ou exatas.

⁹ O movimento denominado de “neo-institucionalismo” ou novo institucionalismo surge a partir da perspectiva que as ações dos atores políticos são influenciadas pelas instituições. Até então, os estudos focavam nas ações

vam os elementos do cotidiano de forma complexa e multifacetada (Lejano, 2012, p.198). Para o teórico, esse olhar “leva a buscar melhores caminhos para descrever e analisar a prática, isto é, as maneiras pelas quais as pessoas compreendem as coisas e conduzem as tarefas na vida real” (p.198).

A interpretação dos dados da realidade social necessita de múltiplos mecanismos geradores de conhecimento dada a natureza da vida em sociedade. Diante de uma estrutura social¹⁰ multiforme, que se modifica constantemente¹¹, é pertinente a demanda de termos projetos de pesquisa multimodais, por exemplo, por meio de estudo de caso, bem como estudos comparativos e outros que necessitam ser criados para dar conta da multiplicidade da vida em sociedade.

Para o teórico, é necessário repensarmos a separação entre atores e objetos na perspectiva da prática social. Esta última entendida como sendo “a arena onde eventos e ações são trabalhados” pelos atores (2012, p. 199). Em tempo, essa prática social leva em consideração o **sujeito** como integrante de um conjunto maior que é a sociedade. É importante pontuarmos esse elemento, ou seja, o sujeito, porque ele se diferencia da proposta metodológica que propomos ao focar a análise no agente social.

É a partir dessa percepção teórica advinda de uma reflexão centrada nas motivações do indivíduo que Lejano (2012) vai desenvolver

racionais particularidades no ator, mas não na relação com as instituições. Com o advento dessa perspectiva, muda-se esse olhar e, de forma direta e indireta, começa-se a perceber que as instituições, suas leis e normativas influenciam nas decisões dos indivíduos (Peters, 1999; Simon, 1955).

¹⁰ Para Lejano (2012: 199), a estrutura social é formada por “uma maré de fenômenos sociais ou leis que determinam como a sociedade funciona. Neste sistema conceitual, o analista pode simplesmente focalizar esses processos amplos e sistêmicos, excluindo considerações do indivíduo”. É importante salientar que o teórico faz menção ao **indivíduo** como unidade pertencente à sociedade, diferente do que iremos trabalhar mais a frente, onde criamos uma metodologia na qual o enfoque é o **ator social**. Diferenciações entre sujeito e agente social serão descritas na parte referente à *proposta metodológica do retrato experiencial*.

¹¹ Lejano (2012), bem como Lahire (2004) concebem a estrutura social como sendo de intensa movimentação. Como a sociedade é vista como um processo, que se modifica a partir dos interesses de diversos atores e instituições, os teóricos concebem que a política também deve continuar sua caminhada paralela às demandas desses sujeitos.

suas premissas conceituais centradas na relação entre **texto** e **contexto**. Na abordagem textual, “compreende-se como sendo o ponto de vista do observador que interpreta a realidade social a partir de sua perspectiva particular sobre ela” (p.201). Contudo, o teórico sinaliza para a importância de uma das características que a realidade social possui que é a movimentação dos eventos. Por movimentação dos eventos, entende-se que a realidade não é permanente, pelo contrário, ela se movimenta de acordo com os elementos que possui, principalmente através das intencionalidades que atravessam os sujeitos. Destaca-se, também, a importância de não realizar uma análise-avaliação separada da prática. Caso isso venha a ocorrer, a avaliação fica comprometida tendo em vista que apenas parte do evento foi condensado e interpretado. Dito isso, Lejano (2012) ressalta a notoriedade da preocupação com a natureza múltipla e complexa da **experiência**, a centralidade do **contexto** onde essas experimentações são realizadas e o desenvolvimento das **práticas** sociais que ocorrem nesse terreno metodológico.

Lejano (2012: 202) endossa que, diferentemente de outras avaliações, os sujeitos não são passivos na política. Eles são capazes de modificá-la, aperfeiçoá-las de acordo com seus interesses. Além disso, incide sobre as políticas públicas a importância do contexto que pode modificar o desenvolvimento da política de acordo com as particularidades que o caracterizam.

Uma das características elementares metodológicas criadas por Lejano (2012) é o conceito de **experiência**. Experiência para o autor significa “o modelo de conhecimento da pessoa (ou grupo) inserido na situação política” (p.205). Isto é, o aprendizado que as pessoas possuem ao estarem atravessadas pela política pública. Para isso, os sujeitos revelam componentes importantes e necessários para explicar o conteúdo da política por meio do contexto. Para o teórico, não

há análise-avaliação se o pesquisador-avaliador desenvolve fora dos imperativos contextuais. Se a avaliação for conduzida sem trabalhar este elemento crucial e necessário para o desvendamento, o resultado sempre será “descrições parciais de situações políticas que são mais complexas do que se pode expressar nas diferentes linguagens da análise política” (p.205).

O modelo de avaliação de Lejano (2012) está fundamentado na experiência. É a partir dela, do envolvimento dos sujeitos na política, os sentidos e significados adquiridos no processo, as manifestações simbólicas nessa atividade, é que está o conteúdo para a análise-avaliação. Contudo, é imprescindível que o avaliador possua uma perspicácia analítica aguçada para trabalhar a riqueza da experiência, uma vez que ela se mostra complexa e multidimensional, como deve ser, a partir do que sentencia o teórico, a condução das avaliações.

A vida do indivíduo que experiencia a política pública é formada por *camadas* (Lejano, 2012, p.205). Cada um desses estratos comporta um repertório de conteúdo diferenciado, por exemplo: sentimento, conhecimento e autoridade moral. Dessa maneira, pontua que o avaliador não conseguirá alcançar a realidade como ela é, mas apenas uma aproximação.

Levando em consideração que modelos existentes podem capturar nuances da realidade de maneira limitada, Lejano (2012) chama a atenção para o “perigo de falta de autenticidade e representação errônea” (p.207). A realidade, para o teórico, “possui muitas facetas, ondulações e lados” (p.206). Além disso, o real, ao ser capturado por determinada lente analítica, se diferencia de outro olhar, ou seja, de outro observador. Pois estes trazem consigo seu conteúdo teórico acumulado e sua experiência de vida que os atravessaram a ponto de encaminhar descrições a partir das suas vivências. Há, portanto, o olhar do observador-avaliador que possui suas manifestações e se

diferenciam um em relação ao outro e existe, também, o “objeto” estudado que é multifacetado.

Essa questão metodológica é reconfigurada quando Lejano (2012) afirma a centralidade do contexto para entender o texto. Contudo, com o passar do tempo, surgiram movimentos metodológicos que separavam a formulação da política com a parte referente à sua implementação. Dessa forma, cada vez mais o processo de produção de políticas públicas foi sendo dificultada a partir do momento que começaram a recortar ou compartimentar a política. É preciso entender, afirma o teórico, que as partes referentes à produção ou criação de uma política pública se integram numa conexão de sentidos. Dito isso, desmembrar a política é como olhar para um fragmento de um retrato e não conseguir evidenciar o que está pintado ou desenhado no quadro.

A experiência dos sujeitos envolvidos na política ganha centralidade para entender sua criação, implementação, desenvolvimento e modificação. Dialogar, compartilhar informações, escutar a pluralidade de vozes são elementos centrais que Lejano (2012) atribui para que a política possa ser capturada em seus mais diferentes níveis ou camadas¹². O teórico propõe um modelo de avaliação onde possa,

[...] descobrir diferentes aspectos de uma situação e integrar diferentes tipos de conhecimento. Em uma frase, o que queremos é uma “descrição densa”. Também sabemos que política é o que emerge de um processo e não é anterior à ação (ou implementação). A formulação de uma política ocorre em meio à ação em uma espécie de aprendizado embasado. Essa fusão da formula-

¹² Para entender essa dimensionalidade que possui a vida social e, também, a política pública, Lejano (2012) utilizou em sua obra um desenho multiforme para demonstrar que os processos da vida social que são representadas/desenhadas através do nome de políticas possuem vários níveis de entendimento, camadas, nuances. A analogia é pertinente para dizer que necessitamos observar essas pluralidades de dimensões: quer seja no plano da moral, dos sentidos, das experimentações, bem como normativos (p.206-207).

ção da política com sua implementação é provavelmente melhor descrita pelo termo “ação política” (Lejano, 2012, p.208).

Como parte integrante da formulação do seu corpo teórico, que trouxe da antropologia, Lejano (2012) afirma a pertinência da “ligação das prescrições e da ação a essa **descrição densa** do contexto político (p.208)”. Detalhar de maneira minuciosa o contexto político é fundamental para a apreensão de articulações, relações, vínculos, associações entre o que está escrito, normativamente, e as ações que são colocadas em prática no desenvolvimento da ação política. Dito isso, a fundamentação da necessidade da descrição está no centro da metodologia de Lejano (2012) ao afirmar que o “conhecimento experiencial é a própria realidade. O que se precisa, segue-se, é uma analítica que possa trazer a diversidade e a riqueza dessa experiência e conectá-la firmemente ao processo político” (p.210).

Com efeito, a partir da reflexão e seu posicionamento, Lejano (2012) foi capaz de construir seu modelo avaliativo denominado de *experiencial*, onde os principais elementos são estes: a) **descrição densa de situações políticas**. Conforme o teórico, é “preciso trazer diferentes aspectos, perspectivas e dimensões (...) isto é, encontrar modelos de questionamentos que permita acessar diferentes formas de conhecimento”; b) **o saber e a política emergem de um processo que inclua a ação**. Afirma que essa proposição “motiva projetar fóruns políticos que possibilitem a convergência de perspectivas (...) entre as partes interessadas que são diretamente afetadas pela política”; c) **contextualidade e complexidade das situações políticas**. Ele considera as “diversas estratégias, políticas híbridas, soluções locais e práticas inovadoras”. (p.211).

Uma das aproximações¹³ entre Lejano (2012) e Lahire (2004) reside na técnica da obtenção dos dados por meio da **entrevista**. Ambos

¹³ Essas aproximações, relações e diferenças entre a contribuição das perspectivas *experienciais* e do *retrato socio-*

estabelecem como sendo a mais adequada para o desenvolvimento da política, a utilização da **entrevista aberta**. Esta possibilita a abertura e liberdade necessárias para que o sujeito (alvo da política) possa dar as respostas de acordo com sua vontade, sem a interferência do pesquisador-avaliador.

Esses são os principais elementos teórico-metodológicos que compõem a avaliação experiencial de Lejano (2012). Com centralidade na experiência dos sujeitos, ou público-alvo da política, o teórico avança na aplicação de um olhar que até então não era considerado, por exemplo, as várias faces de uma política a partir da vivência e os possíveis sentidos e significados interpretados pelos próprios sujeitos.

3. Contribuições teórico-metodológicas do retrato sociológico

O cerne do trabalho de Lahire (2004) está na criação de retratos sociológicos¹⁴ dos sujeitos sociais a partir “daquilo que o mundo social refletiu nelas” (p.07). Eles são construídos levando em consideração as várias experiências, que se tornam singulares por possuir elementos específicos, em situações particulares, os quais foram capazes de construir trajetórias, denominadas de retratos, sobre suas vivências.

Lahire (2004) afirma que essa metodologia preenche uma lacuna quando da “ausência de trabalhos que se dedicassem ao estudo dos mesmos indivíduos, em diversos cenários” (p.08). Sobre isso, fala de práticas particulares, como os contextos onde são desenvolvidas relações familiares, escolares, profissionais, lazer e demais situações específicas.

lógico estão contidas na parte referente à criação de uma proposta avaliativa do modelo do *retrato experiencial*.

¹⁴ Mesmo com a denominação de sociológico, Lahire (2004) fala sobre a importância que o departamento de Antropologia e Sociologia da Universidade de Louvain-la-Neuve (UCL, Bélgica) possuíram para a realização desta obra, principalmente os trabalhos de Jean-Claude Passeron, que muito trabalho com Pierre Bourdieu. Portanto, a elaboração intelectual de Lahire (2004) possui influência tanto da sociologia quanto da antropologia.

*[...] das **disposições**, atitudes ou relações gerais com o mundo, supostamente transferíveis de um contexto ao outro (grifo nosso) (domínios ou subdomínios de práticas, tipo de interação...), bem como a necessidade de novas exigências metodológicas para apreender a variação social dos comportamentos individuais, segundo os contextos e ação. A preguiça empírica e o demônio da generalização abusiva mencionados foram substituídos pela pesquisa, que deu origem à presente obra, por um alto grau de exigência empírica e por um desejo de contextualização (grifo nosso) e comparação entre comportamentos (Lahire, 2004, p.09).*

Para Lahire (2004), o sujeito social consegue transferir e levar consigo as experiências que o atravessaram em determinado contexto para outro. Em outras palavras, o conhecimento adquirido numa situação molda o indivíduo e é levado por este para outros contextos em outras vivências cotidianas. Soma-se a isso o fato do teórico, assim como Lejano (2012), de se opor a generalizações como os modelos totalizantes¹⁵, e centrando a análise da vida social do sujeito a partir das experimentações advindas dos contextos.

A partir dessa perspectiva que Lahire (2004) concebe a existência do indivíduo, que possui duas composições, uma biológica e a outra social. Essa última, por sua vez, faz parte de uma construção desde o momento que o sujeito nasce. Os elementos os quais o sujeito percorre, seu caminho, as condições de existência, a educação e cultura dos pais, familiares e demais pessoas que estão a sua volta nas diversas fases da vida vão impelir **modos de ser** e se comportar e reproduzir. Dito isso, a metodologia do Lahire (2004) está no panorama individual ou micro,

¹⁵ “*Modelos totalizantes*” são teorias que tentam explicar os fenômenos da sociedade a partir de um único viés. São grandes sistemas de pensamento que buscam englobar e engendrar os acontecimentos a partir de uma única perspectiva.

mas necessitando da composição do contexto para desenhar quem é o sujeito social que se formou ao longo das múltiplas experimentações.

[...] constateei progressivamente que um indivíduo – objeto construído, inatingível como tal – podia ser definido como uma realidade social caracterizada por sua possível (provável) complexidade disposicional, que se manifesta na diversidade dos domínios de práticas ou cenários nos quais esse indivíduo insere suas ações. A complexidade começa a partir do momento em que se dispõe para um mesmo indivíduo, de pelo menos dois comportamentos a serem comparados em contextos diferentes (Lahire, 2004, p.09).

Nesse sentido, para Lahire (2004), hipoteticamente, o indivíduo se manifesta de maneira diferente em diferentes contextos. Contudo, carrega dentro de si o que ele denomina de **disposição**¹⁶, que significa “práticas ou comportamentos sociais, o passado incorporado dos atores sociais” (p.21) ou, “uma realidade reconstruída através da interpretação” (p.27). Isto é, a totalidade complexa das experimentações que os sujeitos vivenciaram em diferentes contextos. Essas disposições estão latentes, podendo ser visíveis e manifestadas em qualquer situação. Por exemplo, quando alguém se expressa no trabalho através de ações, atitudes e modos de ser peculiar do ambiente familiar. Com efeito, advindo dessa complexidade que são as várias facetas do indivíduo, o pesquisador afirma que “é impossível compreender de forma exaustiva o que há de mais singular em cada indivíduo” (p.09).

De alguma maneira, cada indivíduo é o “depositário” de disposições de pensamento, sentimento e ação, que são produtos de suas experiências socializadoras múltiplas, mais ou menos duradouras

¹⁶ O principal conceito de Lahire (2004) é a *disposição*, como estar empregado no primeiro capítulo da obra *Retratos sociológicos: disposições e variações individuais* denominado de “Estar disposto”. Esse conceito foi muito influenciado pela produção intelectual de Pierre Bourdieu.

e intensas, em diversos grupos (dos menores aos maiores) e em diferentes formas de relações sociais (Lahire, 2004, p.10-11).

Para Lejano (2012), a composição da vida do sujeito pode ser compreendida através de várias camadas (p.205). Assim também pensa Lahire (2004) ao afirmar que o indivíduo é o “conjunto de suas relações, compromissos, pertencimentos e propriedades, passados e presentes. Nele sintetizam-se ou se combatem, combinam-se ou se contradizem, articulam-se harmonicamente ou coexistem de forma mais ou menos pacífica, elementos e dimensões da sua cultura” (p.11).

As dimensões de que fala o pesquisador estão reunidas por meio do conceito da cultura. A partir desse conceito, o teórico está a falar sobre a família, as práticas escolares, religião, trabalho, universo da moral, profissional e demais outros espaços que o sujeito necessita para viver. Desse modo, questiona como o mundo **social**¹⁷ é construído, uma vez que o sujeito faz parte desse espaço generalista¹⁸. Em tempo, faz menção à compartimentação do conhecimento, ou especialização, através da divisão que a ciência realiza (2004: 11).

[...] o mundo social é construído de tal maneira que não se-que essas mesmas divisões científico-institucionais; o mesmo indivíduo é, ao mesmo tempo, escolarizado, protestante, artesão e assim por diante. “Cada indivíduo”, escreveu Erving Goffman¹⁹, “diferencia-se de todos os outros” e “em torno desses elementos de diferenciação há um registro único e ininterrupto de fatos sociais ligados a eles [...]”.

¹⁷ Sobre a criação do “setor social” ou “espaço social”, importante para situarmos o sujeito da proposta metodológica do *retrato experiencial*, denominado de **agente social**.

¹⁸ Lahire (2004) critica as abordagens generalistas, totalizantes. Mas não deixa de afirmar que todo conhecimento é importante para entender o sujeito, até aqueles que são limitados (ele pontua as limitações das generalizações). Não à toa que o prólogo do seu trabalho – *retrato sociológico* – começa com uma citação de Karl Marx.

¹⁹ Erving Goffman é conhecido por sua contribuição intelectual no campo da antropologia. Entre os seus principais trabalhos, destacamos as obras: *Manicômios, prisões e conventos*, Editora Perspectiva, 2019. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*, Editora LTC, 2015.

Lahire (2004) traz em sua obra um estudo de oito casos²⁰, construídos a partir de uma mesma perspectiva criada por ele onde leva em consideração os seguintes elementos: escola, família, trabalho, amigos, lazer, atividades culturais, esporte, alimentação, saúde, vestimenta, entre outros espaços e situações que o sujeito desenvolveu suas experimentações. Como afirma, “esses estudos de caso não são simples ilustrações de contextos teóricos, mas mostram esquemas interpretativos na prática” (p.12).

Toda construção metodológica de Lahire (2004) é oriunda desse olhar que é permeado pelas disposições sociais de ordem familiar, amistosa e profissional. Por familiar entende-se como sendo a constelação de relações que ocorre desde quando o ser humano nasce, a partir da família nuclear²¹ (Roudinesco, 2003) e ampliada. Quando se reporta às disposições de ordem amistosa, está a falar das relações que são criadas fora do ambiente familiar, como amigos, colegas e conhecidos, em diferentes contextos. Ao mencionar o espaço conferido ao trabalho cita os vínculos da construção de um ser humano na perspectiva formal, como escola, demais instituições e atividades laborativas, como citado abaixo:

Ao captar as razões das variações intra-individuais dos comportamentos e a complexa articulação dos patrimônios de disposições individuais e dos contextos de seu desencadeamento ou de seu estado de vigília, compreenderá o que muitas vezes é inexplicável na vida comum e às vezes provoca sofrimento. Pois não há nada mais social, mais compartilhado por todos,

²⁰ Lahire (2004) desenvolveu oito estudos de casos colhendo informações a respeito dessas pessoas a partir de seis incursões, isto é, seis entrevistas com cada um destes sobre assuntos já mencionados para a criação dos oito retratos sociológicos.

²¹ A partir de Roudinesco (2003) a “família nuclear” se caracteriza por sua constituição, ou seja, pelo pai, mãe e filhos. Mas afirma que essa composição, conforme mudam os interesses dos sujeitos, muda sua forma de ser, principalmente na busca por visibilidade dos casais lésbicos, gays, bissexuais, transsexuais, travestis, entre outras identidades. A “família ampliada”, por sua vez, diz respeito à constituição da família pelos pais, filhos, tios, primos e avós. Ver a obra: Roudinesco, E. **A família em desordem**. Zahar: Rio de Janeiro, 2003.

do que os “problemas” ditos “pessoas” (consciência de culpa, incompreensão, frustração, mal-estar, depressão...): produtos das numerosas defasagens entre o que somos (o que o mundo social refletiu em nós) e o que as situações exigem de nós (e que nem sempre estamos dispostos a “dar”); produtos dos diversos enfrentamentos, confrontos ou acomodações (mais ou menos forçados) a pessoas com disposições contraditórias; produtos do fato de não ter saciado inclinações constituídas pelo passado e que nem sempre podem se exprimir; produtos, finalmente, da incompatibilidade dos investimentos em diferentes esferas de atividade (familiares, profissionais, amistosas, culturais...) (Lahire, 2004, p.11).

O ser social é produto dos múltiplos atravessamentos, em todos os campos²² da vida, sendo produzido e reproduzido a partir das suas experiências consigo, com o outro e com as diversas e difusas situações contextuais. Conforme o teórico, nem sempre o sujeito dará as respostas necessárias quando em determinada situação, justamente porque não foi vivenciada anteriormente, ou seja, é uma situação desconhecida. E, assim, o sujeito é confrontado com uma nova “descoberta” que irá fazer parte do seu repositório de conteúdo que o molda. De acordo com Lahire (2004), “das relações entre o que interiorizamos (através de nossa experiência de mundo) e o que enfrentamos continuamente como novas situações, dificilmente aprendemos a nos

²² O conceito de “campo” de Bourdieu a partir de Bernard Lahire pode ser definido da seguinte maneira: “Um campo é um ‘sistema’ ou um ‘espaço’ estruturado de posições ocupadas pelos diferentes agentes do campo. As práticas e estratégias dos agentes só se tornam compreensíveis se forem relacionadas às suas posições no campo. Entre as estratégias invariantes, encontra-se a oposição entre as estratégias de conservação e as estratégias de subversão do estado da relação de forças existentes: as primeiras são mais frequentemente as estratégias dos dominantes, enquanto as segundas correspondem às dominadas (e, entre eles, mais particularmente, dos “recém-chegados” no campo). Essa oposição pode assumir a forma de um conflito entre “velhos” e “novos”, “ortodoxos” e “heterodoxos”, “conservadores” e “revolucionários”, etc. (Lahire, 2017, p.65) Ver: *Vocabulário Bourdieu/Afrânio Mendes Catani* [et al.]. (Orgs.). Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

conhecer, por vezes nos surpreendemos e, em todos os casos, nunca somos detentores de uma espécie de verdade pessoal” (p.13).

O trabalho de Lahire (2004) possui duas dimensões: a primeira diz respeito à profunda **reflexividade** que realiza para a construção do retrato do sujeito. O objetivo é criar o ponto de vista que deus alicerce à construção do objeto. Segundo, diz respeito à composição através do viés científico que possibilitou chegar próximo à realidade ou à criação de uma versão da realidade. Além disso, ressalta que o dispositivo metodológico é inédito porque traz vários e “diferentes domínios de atividade ou distintas dimensões da vida social, com os mesmos entrevistados” (p.20).

Ressaltamos que a metodologia de Lahire (2004) está contida no âmbito experimental, quando escreveu o trabalho intitulado de “*uma sociologia experimental*”. Essa perspectiva se aproxima do quadro metodológico criado por Lejano (2012) ao conceber a centralidade da sua construção intelectual a partir da *experiência*. Lahire (2004) chega a denominar seu conceito central de *disposição experimental*, ao afirmar que o retrato sociológico é formado “pelo passado incorporado pelos indivíduos socializados” (p.21). Mais a frente ele afirma que “não pretende atualizar determinações que, inseridas de uma vez por todas nos agentes, orientariam suas ações seja qual for a situação em que se encontrem”. Trata-se, pois, de um modelo que, assim como o de Lejano (2012), tem na experiência, nas práticas cotidianas, passadas e presentes, e que influenciará as tomadas de decisões no futuro, em qualquer contexto. Ele afirma:

[...] a sociologia disposicional pressupõe um mínimo de aplicação, pelos atores dos princípios que regem suas ações, do princípio de não-consciência. Na verdade, uma disposição só se revela por meio da interpretação de múltiplos traços, mais ou menos coerentes ou contraditórios, da atividade do indi-

víduo estudado, sejam eles produto da observação direta dos comportamentos, do recurso ao arquivado, ao questionário ou à entrevista sociológica. Ao considerar uma série de informações relativas à maneira como o ator se comporta, age e reage em diversas situações, o sociólogo tenta formular o princípio que dá origem a esses comportamentos. Poderíamos, inclusive, dizer que estes se tornam indicadores das disposições que devem ser nomeadas progressivamente. Em todos os casos, embora seja suficientemente consciente para nos descrever o que faz, o ator não tem consciência das determinações internas e externas que o levaram a agir como agiu, a pensar como pensou, a sentir como sentiu... Em suma, não podemos pressupor que o ator possua as chaves (disposicionais e contextuais) do que o faz agir (Lahire, 2004, p.23).

Podemos denotar que os sujeitos, em várias situações, não possuem a noção de como determinada ação colocada por si, em prática, se originou. Nesse sentido, a função que rege o profissional do saber é dar o entendimento e sentido às raízes que originaram as manifestações dos sujeitos e o que eles são a partir dos atributos disposicionais. Portanto, cabe ao profissional realizar o trabalho interpretativo ao construir as ações dos atores. Dito isso, afirma que o técnico²³ “realiza um trabalho interpretativo com base naquilo que o ator lhe diz ou do que pôde observar ou reconstruir indiretamente por meio de seu comportamento” (p.23).

Para Lahire (2004) o pesquisador possui o que ele denomina de “duplo destino” (p.24): ou seja, ele deve colocar em prática a sua avaliação a partir do seu conhecimento científico, conjugado com o co-

²³ Lahire (2004) utiliza a denominação de “sociólogo”, “profissional”, “profissional do saber”, “técnico”, “antropólogo” em referência ao sujeito que possui as bases teóricas e metodológicas para a construção do retrato sociológico. Todas estas denominações são utilizadas como sinônimas, não possuindo diferenciações, por menor que seja, entre uma e outra.

nhecimento e validação da interpretação do pesquisador pelos pesquisados. Essa associação de interpretações produzirá um material a partir de dois olhares, o da ciência e da vida cotidiana.

Em alguns casos, os pesquisados podem ter o direito de rejeitar certas interpretações e de desempenhar um papel na validação das teses científicas. Os sociólogos também devem submeter suas interpretações sociológicas aos grupos de atores com os quais trabalham, e os atores, por sua vez, “são incitados a interpretar as análises dos sociólogos e a reagir a elas” [...] o pesquisador pode considerar que sua análise é “falsa”, se tiver sido rejeitada como “não provável por aqueles mais capacitados para discutir o fato” (Lahire, 2004, p.24).

Apropriando-se criticamente da citação acima, o que o autor afirma é que existem vários ângulos de como olhar determinada questão. Soma-se a isso o fato de o conhecimento científico ser mais um conhecimento entre os que existem, por exemplo, a experiência do saber popular. Dito isso, Lahire (2004) afirma a importância de, depois de realizar a avaliação, por exemplo, as trajetórias de vida que incide no ambiente de trabalho, validar essa interpretação a partir do olhar do pesquisado.

Importante salientar que a interpretação dada pelo pesquisador, com bases científicas, diante da não “aceitação” de afirmações, nexos, sentidos, das ações dos pesquisados, não deve se intimidar com o “não” ou o “sim”, optantes por estes. Conforme o teórico, os sujeitos tendem a questionar e a negar sentidos não apropriados ou de cunho “negativo” atribuído a si. Logo, afirma que “essas reações dos pesquisados aos produtos da pesquisa não devem deixar insensível o pesquisador [...] este deveria poder compreendê-las, no seio de seu modelo de inteligibilida-

de, como indicações de certas características de sua análise e, inclusive, poderia se enriquecer com este fato” (2004: 24).

A criação do modelo de Lahire (2004) pode levar o pesquisador a criar esquemas interpretativos a partir do momento que encontra ações homogêneas ou heterogêneas dos sujeitos. Contudo, reitera que os sujeitos são “atores individuais” que singularizam seu percurso. Dito de outra forma, “os atores individuais são portadores em função de seu percurso biográfico e de suas experiências socializadoras e, por outro, a análise da articulação das disposições e dos contextos”²⁴ (p.26). A partir disso, dessa especificidade que molda o retrato social do sujeito, teremos a configuração de atores que ora podem se aproximar pelas experiências vividas, bem como se distanciar. O teórico afirma o corpo de conteúdo como sendo “movediço”, em constante transformação, porque estamos a falar de pessoas e das engrenagens das relações que estas engendram no seu dia a dia.

O trabalho de Lahire (2004: 26) visou, essencialmente:

*[...] estudar a variação intra-individual dos comportamentos, atitudes, gostos etc., segundo os contextos sociais. Essa variação foi captada em suas dimensões **diacrônica** (durante uma biografia) e **sincrônica** (nos domínios de práticas diferentes ou em diversos microcontextos intradomínios), e tentou lhe dar um sentido a partir da combinação da pluralidade das disposições incorporadas e da pluralidade dos contextos em que os atores evoluem.*

A partir disso, a pesquisa caminha levando em consideração várias situações, entre elas:

²⁴ Aproximação entre Lahire (2004) e Lejano (2012) quando o primeiro afirma que para entender o conceito de *disposição* é preciso *analisar o contexto*. Essa relação é imprescindível para entender a raiz do surgimento da disposição e, posteriormente, suas várias formas de manifestação.

[...] a) o grau de extensão e heterogeneidade dos universos, grupos ou indivíduos frequentados; trata-se de ver especialmente se o pesquisado sofreu uma exposição (mais ou menos precoce) a contextos socializadores (instituições, grupo) ou a indivíduos (pais com disposições sociais diferentes, membros da família, pessoas próximas das famílias, amigos, professores, agentes de instituições culturais ou religiosas; b) a variação diacrônica das disposições, em função dos momentos no percurso biográfico, e a variação sincrônica das disposições, em função dos contextos (atualização específica ou geral das disposições); no caso de uma dicotomia disposicional (por exemplo, disposição ascética versus disposição hedonista), isto pode dar origem a dois grandes casos de figura: 1) uma atualização de alguma dessas disposições nos diferentes domínios de práticas em que tentamos colocá-las em evidência (aqui tal disposição por todas as partes) ou 2) uma oscilação ou alternância dessas disposições de acordo com o momento, no seio do mesmo domínio; c) as crises – grandes ou pequenas – ou as tensões que podem ser reveladoras de contradições ou defasagens entre as disposições do pesquisado e as requeridas por uma situação, uma instituição... ou portadas por mesmo indivíduos frequentados; a adaptação ou ajuste progressivo das disposições ou seus estados de vigília (vividos ou não como “frustração”); os confrontos (e possíveis atritos) de disposições (Lahire, 2004, p.26-27).

Com efeito, estas são consideradas algumas camadas da vida social do sujeito que o pesquisador deve ficar atento para entender as teias de significados fundamentais para a criação do retrato. Em outras palavras, em um primeiro momento, devemos dar importância às relações mais próximas do sujeito que é o seio familiar, os fami-

liares, amigos, colegas, conhecidos que podem ser vizinhos ou pessoas que estabelecem contato diário ou de maneira esporádica. Mas sempre tendo em mente que os contextos são específicos porque está lidando com pessoas que possuem suas particularidades. Soma-se a isso o olhar que se deve ter em relação aos diferentes momentos que configuram a vida do sujeito, que o autor denomina de biografia²⁵. Alerta para a pulsão de múltiplas disposições que podem ocorrer em determinado contexto. Isso ocorrendo, o pesquisador deve possuir o olhar atento e perspicaz para poder separar e entendê-las conforme sua singularidade. Além disso, o sujeito pode vivenciar o que o autor denomina de “crises”, “frustações”, “tensões”, “atritos” que podem ser reveladores de contextos e situações experimentadas e que podem ser reavivadas de maneira “negativa” na sociabilidade cotidiana.

A rigor, estas são as etapas que o pesquisador tem que possuir na sua mente, com um olhar e uma escuta “afinada” (Oliveira, 2000) para entender que o ser humano é um homem plural e que se manifesta através das suas disposições:

*Na verdade, uma **disposição** (grifo nosso) é uma realidade reconstruída que, como tal, nunca é observada diretamente. Portanto, falar de disposição pressupõe a realização de um trabalho interpretativo para dar conta de comportamentos, práticas, opiniões, etc. Trata-se de fazer aparecer o ou os princípios que geraram a aparente diversidade das práticas. Ao mesmo tempo essas práticas são constituídas como tantos outros indicadores da disposição [...] realmente não podemos compreender por que indivíduos com diferentes experiências socializadoras passadas reagem de forma diferente aos me-*

²⁵ É importante deixar claro que a perspectiva biográfica do sujeito está dentro ou, contida, no retrato sociológico. Este último é mais amplo, pois possui uma reflexão das etapas que o sujeito viveu, procurando pistas elucidativas sobre os sentidos das práticas e ações que o mesmo realiza no presente.

nos stimuli²⁶ externos, se não levantarmos a hipótese de que esse passado sedimentou, de alguma forma, e se converteram em maneiras mais ou menos duradouras de ver, sentir e agir, isto é, em características disposicionais: propensões, inclinações, hábitos, tendências, persistentes maneiras de ser... (Lahire, 2004, p.27).

Dessa forma, Lahire (2004) aponta que o conceito de disposição, “como uma abstração útil para dar conta das práticas, representações” (p.27) e vivências dos indivíduos é central para a construção do retrato. Feito isso, ele aponta importantes características, bem como limitações empíricas e em que situações metodológicas esse conceito deve ser utilizado.

1. *Toda disposição tem uma gênese que, pelo menos, podemos nos esforçar para situar (instância de socialização e momento da socialização) ou para reconstruir (modalidades específicas da socialização) [...] pressupõe que alguns pesquisadores dediquem uma parte de seus trabalhos ao estudo da constituição (e das consequências sociais de produção) das disposições (incorporação) (grifo nosso).*
2. *A noção de disposição supõe que seja possível observar uma série de comportamentos, atitudes e práticas que seja coerente; ela **proíbe pensar na possibilidade de deduzir uma disposição a partir do registro ou da observação de apenas um acontecimento** (grifo nosso). [...] A noção de disposição contém a idéia de recorrência, de repetição relativa, de série ou de classe de acontecimentos, de práticas...*
3. *Como uma disposição é um produto incorporado de uma socialização (explícita ou implícita) passada, ela só se consti-*

²⁶ “Stimuli” está escrito em inglês e significa, entre outras coisas, “estimulos”.

tui através da duração, isto é, mediante a repetição de experiências relativamente semelhantes. [...] as disposições não são todas equivalentes do ponto de vista da precocidade, da duração, da sistematicidade e da intensidade de sua incorporação. [...] constata-se que diversas das nossas disposições comuns são fruto de uma repetição sistemática, cotidiana e de longa duração. Consequentemente, **uma disposição pode ser reforçada por solicitação contínua ou, pelo contrário, pode enfraquecer por falta de treinamento (grifo nosso).** Devido ao fato de não serem atualizadas, as disposições sociais, ao contrário das físicas e das químicas [...] podem “cansar-se”: a força de uma disposição só se dilui ou esfacela quando ela não é utilizada.

4. *Embora a noção de disposição implique uma operação cognitiva que evidencia a coerência de comportamentos, opiniões, práticas diversas, não se deve pensar que, obrigatoriamente, a disposição deve ser geral, transcontextual e ativa em todos os momentos da vida dos atores. A busca da coerência deve ser acompanhada de uma preocupação com a delimitação das classes de contextos, áreas de pertinência e atualização da disposição reconstruída (grifo nosso). [...] para poder falar de transferência de uma disposição de um contexto para outro, os contextos em questão devem ser necessariamente diferentes.*
5. **Uma disposição não é uma resposta simples e mecânica a um estímulo, mas uma maneira de ver, sentir ou agir que se ajusta com flexibilidade às diferentes situações encontradas (grifo nosso).** No entanto, nem sempre a disposição consegue se ajustar ou se adaptar, e o processo de ajuste não são o único possível na vida de uma disposição. Dessa forma, ela pode ser inibida (estado de vigília) ou transformada (devido a sucessivos reajustes congruentes).

6. *Por fim, o problema da natureza e da organização do patrimônio individual das disposições deve ser estudado por meio do trabalho empírico e não deve ser resolvido antes de ter sido colocado pelo uso de termos muito exigentes, como “sistemas de disposições” (Lahire, 2004, p.27-31).*

Há, pois, uma preocupação central na identificação da disposição: **ela precisa se manifestar mais de uma vez, isto é, ser recorrente.** A repetição do olhar, falar, o modo de desenvolver determinada ação, vai possibilitar aos pesquisadores caracterizar essas especificidades. Não à toa que Lahire (2004) realizou²⁷ várias entrevistas com o mesmo sujeito, tendo em vista que carecia de informações consistentes para afirmar se uma prática, visão de mundo ou modos de ser e portar configurava-se numa disposição.

Decerto, disposições podem ser reconfiguradas de acordo com o tempo e o espaço. Com relação ao aspecto do tempo, as representações que fazem parte da vida do sujeito vão sendo remodeladas com a dinâmica da vida social. Essas transformações no cotidiano podem implicar modificações nas disposições, mas o conteúdo central que o caracteriza está “vivo”, possibilitando ao pesquisador que possui o olhar e ouvir “treinados”, identificá-los. Para diminuir o grau de dificuldade para captar essas manifestações, salienta o teórico, é necessário delimitar o contexto (por exemplo: o contexto familiar, escolar, relação com os amigos, lazer, trabalho, etc) com o objetivo de criar um retrato com vários territórios de sociabilidade que compõem a figura social do sujeito.

Ademais, uma disposição pode ser reconfigurada por determinado contexto que é totalmente diferente daquele que o criou. Além disso, ele pode desencadear manifestações múltiplas a partir de um acontecimento vivido. Há, porém, sujeitos que inibem determinada

²⁷ Quando se afirma que Lahire (2004) realiza várias entrevistas com o mesmo sujeito é necessário pontuar que ele teve o auxílio de vários colegas da universidade, entre estes, seus alunos do doutorado.

manifestação, por vários motivos. Em relação a outros, por sua vez, o reforçam a partir do uso constante e intenso.

4. A avaliação de políticas públicas a partir da proposta metodológica do Retrato Experiencial

Assim como Lejano (2012) e Lahire (2004), concebemos a realidade social como “uma teia de significados” (Geertz, 2017) que está em constante transformação. E essa transformação não ocorre de maneira homogênea, como um processo que se desenvolve em diversos lugares, na mesma temporalidade. Isso se dá porque os sujeitos e as particularidades dos contextos incidem dinanismos específicos.

Os dispositivos metodológicos que levam em consideração a pluralidade das manifestações dos sujeitos, a partir das suas vivências particulares. Diante de uma teia social que está em constante transformação. Tivemos o cuidado de ampliar o olhar para os atravessamentos nos quais os sujeitos são impelidos. Dessa maneira, buscamos elementos na ciência política, sociologia, antropologia, psicologia, filosofia e desenhamos o modelo interpretativo que conjugamos neste exercício intelectual.

Dessa forma, a proposta metodológica de avaliação de políticas públicas que denominamos de *retrato experiencial*, criada a partir da aproximação entre duas linhas interpretativas que se fazem plurais, isto é, o conceito de *disposição* (Lahire, 2004) e de *contexto* (Lejano, 2012) caracterizado a partir de uma **perspectiva multidisciplinar**. Isso significa que não deixamos de lado os imperativos característicos escritos e descritos nos modelos dos dois teóricos que, consequentemente, deram enlace a essa construção epistêmica.

Afirmamos a necessidade da “abertura do analista” em percorrer outros caminhos para interpretar os fenômenos da sociedade. E, as-

sim, endossamos a pertinência que o pesquisador deve possuir para “inovar”. Inovar é estar disposto a dialogar com vários discursos e múltiplos olhares, uma vez que os fenômenos sociais são complexos. Nesse sentido, somos favoráveis à existência de modelos interpretativos com a perspectiva multidisciplinar porque a vida social é fundamentalmente caracterizada por diferentes dimensionalidades.

O fenômeno da política possui diferentes dimensões e, por isso, uma única perspectiva pode não alcançar as facetas que ela conserva. Reiteramos a necessidade de se ter um “conjunto de metodologias” para interpretar esses acontecimentos no âmbito das políticas públicas. Somos críticos às perspectivas metodológicas avaliativas de característica uníssona que visam dar conta da totalidade dos variados caminhos que um fenômeno político possui. Pensamos como Lejano (2012: 25):

Para sermos capazes de reconstruir nossos modos de análise, vemo-nos abordando situações políticas como fenômenos – isto é, situações complexas e multifacetadas que continuamente excedem nossa capacidade de tomá-las todas conjuntamente, muito menos descrevê-las. O problema começa quando a análise vem de outra direção, que força uma situação política, em toda a sua complexidade, a se encaixar em nossos esquemas analíticos pré-construídos.

O que ele expõe está diretamente relacionado aos modelos avaliativos que são construídos distantes dos agentes sociais que vivem o desenvolvimento da política e, que, por isso, a análise pode conter distorções da realidade. Dito isso, a partir do autor, entendemos que se faz urgente a emergência da criação de modelos avaliativos que possam ser reinterpretados e adaptados às contingências dos contextos e disposições dos atores políticos.

Dessa forma, apresentamos elementos multidisciplinares – **para dar respostas e preencher lacunas as avaliações que não conseguem trazer para a cena da análise os agentes sociais que desenvolvem no dia a dia a implementação das políticas públicas.** Dito isso, propomos um *ethos* epistêmico que amplia os conceitos avaliativos, como o uso *disposicional* (Lahire, 2004) dos sujeitos, dialogando com o *contexto* (Lejano, 2012), concedendo possibilidades de análises que até então não existem numa proposta metodológica avaliativa de políticas. Essa inspiração intelectual é oriunda da imprescindibilidade de que o agente social deve possuir no exercício da avaliação. A partir da construção do retrato experiencial dos agentes sociais, podemos realizar a avaliação de uma política pública por meio das práticas que são desenvolvidas no seu lócus de implementação.

4.1. O agente social no centro da proposta metodológica da avaliação do retrato experiencial

O *agente social* é uma denominação criada por Jacques Donzolet (2001) que está contido na obra “*A polícia das famílias*”²⁸. O surgimento desse personagem se dá no auge das revoluções industriais na Europa, entre os séculos XVIII e XIX, com o aumento da pobreza nas cidades oriunda da concentração de riqueza entre os que possuíam os meios de produção²⁹ e a classe trabalhadora.

Diante de um contexto de crescimento do pauperismo, a burguesia – classe econômica, política e cultural – na época, não conseguia conviver com o “cheiro das pessoas pobres” (Elias, 1994) que esparramam nas ruas das metrópoles. Com isso, surgiram instituições sociais que visavam “limpar” esse cenário que não coa-

²⁸ A denominação dessa obra parte do pressuposto de que o **setor social**, criado nesse contexto onde fervilha a revolução industrial e fortes mudanças na sociedade, polícia – investiga, vigia, controle – o espaço familiar. Ver: DONZOLET, Jacques. *A polícia das famílias*. Tradução de M.T. da Costa Albuquerque; revisão técnica de J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Edições Graal, 3ª ed., 2001.

²⁹ A concepção de uma camada social que detêm os meios de produção e outra que vende sua força de trabalho foi desenvolvida por Karl Marx.

duna com os interesses políticos e econômicos da classe emergente, ou seja, a burguesia.

*A partir do final do século XIX³⁰ surgiu uma série de profissões: os assistentes sociais, os educadores especializados, os orientadores. Todas elas se reúnem em torno de uma bandeira comum: o **trabalho social** (grifo nosso). Essas profissões encontram-se, atualmente, em plena expansão. Bastante marginal no início do século, o trabalhador social, progressivamente, substitui o professor primário na missão civilizadora do corpo social e as pesquisas de opinião atestam que herdou, deste último, seu prestígio. Apesar dos trabalhadores sociais não serem ainda tão numerosos como os professores primários, seus efetivos aumentam com extrema rapidez. Nos últimos dez anos, aumentaram mais que o dobro, ultrapassando 80.000. Indubitavelmente, sua unidade, sua homogeneidade institucional é menor do que a do corpo dos professores primários. Não se vinculam a uma única instituição, mas, ao contrário, enxertam-se como apêndice nos aparelhos pré-existent: judiciário, assistencial, educativo. Disseminados numa multiplicidade de lugares de inserção, guardam sua unidade, não obstante, em função de seu domínio de intervenção, que assume os contornos das classes menos favorecidas (Donzolet, 2001, p. 91-92).*

Diante de uma demanda originária pelo contexto econômico, onde grande parte da população deixou o campo em direção a cidade à procura de emprego nas emergentes fábricas, o Estado teve que lidar com questões sociais que nasciam a partir do embate entre os interesses da burguesia e do proletariado (Behring; Boschetti, 2011).

³⁰ Donzolet (2001) está relatando um cenário do final do século XIX e, que, por isso, mudanças expansivas foram desenvolvidas nos anos posteriores.

A partir desses interesses, surgiram instituições sociais que tinham por objetivo lidar com a complexidade das questões sociais oriundas do universo da infância, adolescência, da mulher, dos idosos, das pessoas com deficiência, entre outros. Criaram, como reportado anteriormente, trabalhadores sociais – assistentes sociais, educadores, professores, cuidadores, psicólogos, conselheiros, policiais, médicos da família, entre outros – que tinha por objetivo realizar um trabalho social para amenizar a situação vivida por esses sujeitos.

Diante disso, os agentes sociais se configuram como profissionais que trabalham com questões sociais relacionadas, a sua grande maioria, a pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social: são crianças abandonadas, doentes, que vivem nas ruas; são jovens que perambulam nas cidades sem ocupação, não frequentam instituições de ensino e dormem em qualquer lugar; crianças e adolescentes que transgridem a lei e, com isso, são enviados para “espaços reformatórios”; mulheres grávidas abandonadas pela família e familiares; mulheres que precisam trabalhar e requerem a ajuda do Estado para cuidar das crianças no período em que exercem suas atividades fora do lar; jovens, mulheres e homens que transgridem a lei e são enviados para os espaços criados para os apenados; jovens, mulheres e homens que não estudaram e possuem dificuldade de conseguir locação por emprego; pessoas com deficiência que, na maioria dos casos, principalmente num contexto adverso, são abandonados pelos familiares e necessitam de um lugar para morar e serem cuidados; idosos abandonados pelos familiares que carecem de abrigos para morar; são pessoas dependentes de álcool e outras drogas que demandam de instituições sociais e de saúde para poderem sanar suas patologias; são pessoas com distúrbios psíquicos que requerem a criação de instituições onde passam a amenizar as “dores da alma”.

Os profissionais do social – os agentes sociais – da proposta avaliativa da metodologia do retrato experiencial, “são pessoas que se tornaram” agentes sociais do Estado. Por pessoas que se tornaram agentes sociais do Estado, entendemos como sendo os sujeitos que trabalham num espaço – instituição social – criado pelo Estado (por um ente federativo: município, estado ou União) que passaram por algum processo seletivo – prova, entrevista, avaliação de currículo, ou, escolhidos por afinidades múltiplas³¹ – para desenvolver o trabalho social em uma das frentes dos serviços descritas acima.

Eles se distinguem dos demais trabalhadores por causa do seu espaço de trabalho, o corpo de leis criado por técnicos do Estado, o desenvolvimento de uma específica política pública que possui como alvo pessoas que estão em situação de vulnerabilidade social. Dito isso, a proposta avaliativa metodológica do retrato experiencial possui seu agente bem definido, o espaço bem caracterizado onde desenvolve uma política do Estado. Além disso, é preciso afirmar que essa política não foi desenvolvida pelo agente social. Pelo contrário, a grande maioria delas foi criada longe dos espaços sociais de intervenção desses trabalhadores.

Por desenvolverem políticas públicas que não foram criadas a partir dos espaços sociais onde atuam, muitas delas não conseguem exprimir os elementos inerentes do contexto. E, com isso, os resultados estão longe dos “arquitetados intelectualmente”. Nesse sentido, quando o contexto e os interesses dos atores não estão em conformidade, ocorre dos agentes sociais “criarem” ações e práticas que estabeleçam uma conexão de sentido proveniente da demanda do público-alvo. Deparando-se com essas situações, pode suceder, portanto, o que Lejano (2012: 235) denomina de “arranjo institucional”.

³¹ Muitos profissionais se tornam agentes sociais por possuírem relações de afeto – amizade, laços de solidariedade e familiares – nas instituições sociais do Estado (município, estado ou na União). Essa prática é proveniente de uma política partidária que tem como conteúdo o aspecto particular em detrimento do aspecto público.

Pela razão das políticas serem postas em prática em lugares específicos, com instituições específicas que lhes dão suporte (ou elas se opõem), devemos descobrir que, até certo ponto, as políticas exibem certo grau de polimorfismo. Isso traz consequências práticas para a política, já que podem existir muitas outras opções de política além do que podemos conceber. [...] pela mesma razão, temos que ir fundo o suficiente nas ricas particularidades de uma política para encontrar possíveis diferenças sutis entre a mesma e as políticas postas em prática em diferentes contextos. Neste nível de análise, devemos encontrar um grau maior de complexidade. Isso faz parte da nossa transição do nível abstrato do texto político a uma incorporação maior às ricas bases do contexto. De maneira correspondente, a análise política deve, cada vez mais, desenvolver métodos para descrever e analisar essa complexidade. Para obter a profundidade de percepção necessária, no mínimo uma parte de nossa análise deve ser mais e mais contextual. De outro modo, não conseguiremos entender que elementos em uma situação podem ajudar ou entravar uma política proposta (Lejano, 2012, p.231).

Diante disso, o agente social pode reconfigurar elementos das políticas públicas de acordo com os interesses do público-alvo e que esteja em consonância com as especificidades dos contextos. Nesse sentido, entendemos que as instituições e as políticas públicas não são “edifícios concretos”, conforme pensa Lejano (2012: 231), mas que estão conectadas com as modificações que ocorrem na sociedade.

Além disso, outra característica importante dos agentes sociais que parte da visão criadora de Lahire (2004) é que eles não podem pertencer às classes populares. É preciso que eles possuam um conhecimento didático mínimo para se diferenciar das demais pessoas. Isto

é, na condição de agente social que passou por etapas que excluía e promoviam alguns, faz com que eles se diferenciem das camadas menos favorecidas. Além disso, são agentes sociais que possuem um conhecimento técnico específico que está relacionado à política pública que desenvolve no lócus de atuação. De fato, por se tornarem agentes sociais, por conseguinte, deixam de serem “pessoas comuns” por possuírem uma *distinção social e política*.

Entre outras limitações, portanto, os entrevistados deviam (grifo nosso) ser adultos que tivessem vida familiar, escolar e pelo menos um início de vida profissional. Evidentemente – e nem é preciso esclarecer isto – esse tipo de pesquisa não pretende ser representativa, sobretudo da perspectiva de critérios clássicos, como a profissão ou o nível do diploma. [...] (adultos com atividades sociais e profissionais e não crianças, adolescentes) [...] devem ser lembrados para tentar controlar os efeitos interpretativos que poderiam surgir.

Desta maneira, ao ensejar critérios para a escolha dos agentes sociais para a produção do retrato experiencial a partir das etapas da vida, por exemplo, em não recorrer a crianças e adolescentes, muito se deve ao fato de que são nessas etapas da vida que ocorrem uma “movimentação” intensa das experimentações. São nessas etapas da vida que muitas disposições são criadas e levadas (expostas nas ações diárias: relacionamento familiar, entre amigos, conjugais, trabalho, etc.) para o resto da vida (Lahire, 2004). Neste sentido, essas etapas da vida possuem sua importância na busca por encontrar as raízes das disposições dos agentes sociais que irão se manifestar na condição de uma pessoa adulta³².

³² É preciso deixar claro que não estamos afirmando que crianças e adolescentes não possuem suas disposições. Pelo contrário, possuem e devem ser estudadas com outros objetivos, uma vez que a proposta metodológica da avaliação do retrato experiencial trabalha com agentes sociais adultos que exercem uma função no desenvolvimento prático de uma determinada política pública.

A distinção que se faz dos agentes sociais da proposta metodológica do retrato experiencial dos demais trabalhadores que pertencem ao Estado diz respeito, a) **ao locus de atuação**: o trabalho do agente social deste procedimento técnico se faz numa instituição criada pelo Estado, através de demandas oriundas de determinado segmento social (criança, adolescente, jovem, adulto, mulher, homem, LGBTQIA+³³, idoso). Além disso, sua atuação não se restringe a um compartimento isolado, isto é, um prédio, uma sala ou uma casa. Suas atribuições vão além de um espaço concreto pontual, ou seja, ele está em trânsito, próximo ao público-alvo da política pública (em diferentes instituições, na casa dos sujeitos, tendo proximidade com pessoas que possuem relações de afeto e pertença com o público-alvo da política). Temos, também, b) **o trabalho social** que é desenvolvido a partir do conteúdo das políticas públicas que são as *refrações da questão social*³⁴ (Netto, 2009), que é proveniente da complexidade de situações onde os sujeitos não possuem seus direitos garantidos conforme a política; c) **uma política pública específica** para um determinado segmento social. Somos cômicos que pós-regime ditatorial, no período da redemocratização do país (Nogueira, 2005) e, principalmente, nos governos Lula e Dilma³⁵, foram criadas várias políticas, programas e projetos para atender a heterogeneidade da sociedade civil. Com isso, a agenda do campo de políticas passou a demandar resultados e, con-

³³ LGBTQIA+ - cada letra significa: Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgênero, Queer, Intersexo, Assexual e o símbolo (+) "mais" no final da sigla aparece para incluir outras identidades de gênero e orientações sexuais que não se encaixam no padrão cis-heteronormativo, mas que não aparecem em destaque antes do símbolo.

³⁴ Com relação ao conteúdo das políticas públicas que são desenvolvidas pelos agentes sociais - as *refrações da questão social* - que trouxemos do serviço social, será desenvolvido num tomo específico mais a frente.

³⁵ "Estudos, pesquisas e análises mostram que houve uma mudança profunda na composição da sociedade brasileira, graças aos programas governamentais de transferências de renda, inclusão social e erradicação da pobreza, à política econômica de emprego e de elevação do salário mínimo, à recuperação de parte dos direitos sociais das classes populares (sobretudo relativos à alimentação, saúde, educação e moradia), à articulação entre esses programas e o princípio do desenvolvimento sustentável e aos primeiros passos de uma reforma agrária que permita às populações do campo não recorrer à migração forçada em direção aos centros urbanos. Os programas sociais determinam mudanças profundas nos costumes (particularmente no que se refere às mulheres e aos jovens), operando transformações no plano da cultura, isto é, dos valores simbólicos" (Chauí, 2016, p.16).

sequentemente, modelos avaliativos que dessem conta dos objetivos almejados no contexto de emergência de novos movimentos sociais (Gussi; Oliveira, 2016); d) **os agentes sociais possuem a “liberdade”** de poder modificar os elementos da política pública. Conforme Lejano (2012), diante de um texto – a política pública – que não consegue dialogar com o contexto, os agentes sociais tendem a criar dispositivos³⁶ no desenho da política para que possam atender as exigências e determinantes específicos locais; e) **seleção para a função de agente social:** os agentes sociais passaram por uma avaliação, teste, prova, seleção, para estar ocupando determinada função e desenvolvimento de uma exclusiva política; f) **os agentes sociais não são crianças e nem adolescentes.** Como já afirmado acima, são nesses intervalos da vida onde ocorre, de acordo com Lahire (2004), a criação de um maior número de disposições que serão colocados em práticas pelos agentes sociais (que são sujeitos adultos) no exercício do desenvolvimento da política; g) **os agentes sociais não participaram da criação da política pública** que desenvolvem no lócus de atuação. Além disso, eles não se configuram como avaliadores, pelo contrário, são sujeitos que serão avaliados a partir das suas disposições e contexto para a criação do seu retrato experiencial e como suas experimentações são expostas no lócus de atuação.

4.2. *Questão social: conteúdo das políticas públicas e do trabalho dos agentes sociais*

A *questão social* (Netto, 2009) é o conteúdo das políticas públicas que são desenvolvidas no lócus de atuação pelos agentes sociais. É justamente no período em que ocorre o surgimento do *setor social* (Donzolet, 2001), nas revoluções industriais dos séculos XVIII e XIX, que deparamo-nos com a emergência do embate entre duas

³⁶ Esses “dispositivos” são ações que orbitam nas franjas da política ou fora dela, de acordo com os interesses dos atores e dos contextos e as particularidades inerentes a ele, onde a política está sendo desenvolvida.

classes que despontavam: a burguesia e o proletariado. Conforme Iamamoto e Carvalho (1983: 77):

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia [...].

A burguesia se configura como sendo uma classe que possuía, à época, bens comerciais e passaram a investir na indústria. Em contrapartida, o proletariado eram, em sua grande maioria, pessoas das classes populares urbanas que perderam algum bem imobiliário pelo avanço da indústria, conjugado com pessoas que viam do campo para cidade em busca de emprego nas grandes fábricas. Estas, por sua vez, perderam suas terras para o grande latifundiário que precisava aumentar a produção para abastecer o parque industrial.

Dessa forma, a partir do embate dos interesses das classes que surgiam, temos o afloramento das questões sociais que são o objeto de estudo e intervenção dos profissionais do social: educadores, assistentes sociais, psicólogos, tutores, médicos, entre outros técnicos do social (Donzolet, 2001). Em verdade, surgia uma nova situação, um *fenômeno novo*, como afirma Netto (2009),

[...] pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas. Tanto mais a sociedade se revelava capaz de progressivamente produzir mais bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente de seus membros que, além de não terem acesso efetivo a tais bens e serviços, viam-se des-

possuídos das condições materiais de vida de que dispunham anteriormente. Se, nas formas de sociedade precedentes à sociedade burguesa, a pobreza estava ligada a um quadro geral de escassez (quando em larguíssima medida determinado pelo nível de desenvolvimento das forças produtivas materiais e sociais), agora ela se mostrava conectada a um quadro geral tendente a reduzir com forças a situação de escassez. Numa palavra, a pobreza acentuada e generalizada no primeiro terço do século XIX – o pauperismo – aparecia como nova precisamente porque ela se produzia pelas mesmas condições que propiciavam os supostos, no plano imediato, da sua redução e, no limite, da sua supressão (p.153-154).

Se a causalidade do evento da pobreza já existia antes do surgimento dos embates dos interesses das classes – burguesia e proletariado – é bem verdade que o desenvolvimento das forças produtivas – produção de mercadorias – acabou aumentando os ganhos e riquezas de uma parcela da população, em contrapartida, esgarçou o feito da pobreza na maioria da massa populacional. Dito isso, as condições de sobrevivência para a classe trabalhadora colocava sua condição de existência nas piores situações.

É preciso afirmar que o pauperismo, conforme Netto (2001), em si, não se configura como sendo uma questão social. Ele é, no entanto, “o desdobramento sócio-político” de uma “perspectiva efetiva de uma reversão da ordem burguesa que o pauperismo designou-se como questão social” (p.154). Ou seja, formas de expressão da questão social foram aflorando dessa situação de desigualdade.

Tem-se, portanto, um contexto em que as forças de produção burguesa que está atrelada ao Estado visavam ações apenas para minimizar os efeitos da questão social. Assim, criam-se políticas públicas compensatórias e instituições sociais onde a base do conteúdo delas está atre-

lada às expressões da questão social³⁷. Não há, nesse sentido, o objetivo de modificar radicalmente a vida da grande massa populacional que sofre com as modificações que vem ocorrendo no plano da produção de mercadores que incide fortemente em todos os campos da vida social.

Desta maneira, o conteúdo das políticas públicas que são desenvolvidas pelos agentes sociais do Estado são expressões da questão social vividas pela massa populacional. Os agentes do Estado tratarão, portanto, no locus de atuação com situações as mais diversas que acometem a vida das pessoas em diferentes cenários: são pessoas que vivem nas ruas, ou seja, sem moradia; são crianças, jovens, adultos e idosos que sofrem pela violência, negligência, no aspecto físico, moral, psicológico e material; são sujeitos que não possuem renda para sequer se alimentar; que não dispõem do direito de ter educação, saúde, segurança, proteção à maternidade e à infância, trabalho, lazer, previdência social.

Dito isso, os agentes sociais do Estado que desenvolvem as políticas públicas são sujeitos que buscam minimizar a situação de vulnerabilidade dos que estão desprotegidos, mesmo que possuam seus direitos escritos em cartas normativas constitucionais³⁸. É o caso, por exemplo, dos conselheiros tutelares – que são agentes sociais do Estado – que possuem a função de colocar em prática³⁹ a política pública

³⁷ Somente através dos estudos dos escritos de Karl Marx, obra que ganhou a denominação de *O Capital*, é que vamos ter o suporte teórico dos nexos causais que origina a questão social e, consequentemente, os meios de combatê-las. Para Netto (2001), “[...] com o conhecimento rigoroso do processo de produção do capital, Marx pôde esclarecer com precisão a dinâmica da “questão social”, consistente em um complexo problemático muito amplo, irredutível à sua manifestação imediata como pauperismo” (p.157).

³⁸ Faz-se referência a Constituição Federativa (CF) do Brasil que foi promulgada em 1988 onde tem como **direito fundamental**, no seu artigo 5º de que “todas as pessoas são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. Apropriando-se criticamente dessa afirmação, o Estado tem por dever conceder ao indivíduo as condições necessárias para que possam gozar desses direitos. Mas, como somos cômicos, o que há – parafraseando Angela Alencar Araripe Pinheiro – é um “**abismo entre a lei e a realidade**”. Ver: PINHEIRO, Ângela. *Crianças e adolescentes no Brasil*: porque o abismo entre a lei e a realidade. Fortaleza: Editora UFC, 2006.

³⁹ No Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído em 1990, não fez menção a palavra **fiscalização** no trabalho dos conselheiros tutelares que são agentes sociais do Estado, conforme a proposta metodológica de avaliação do retrato experiencial. Contudo, na prática, uma de suas atribuições é a de fiscalizar o que a família, sociedade civil e Estado colocam em prática para esse segmento da sociedade.

de defesa da criança e do adolescente. Também, como exemplo, temos os assistentes sociais, psicólogos, educadores, professores e auxiliares que trabalham nos Centros de Referências da Assistência Social (CRAS)⁴⁰ onde desenvolvem projetos, programas e políticas públicas do Estado para poderem atenuar a situação – em vários campos da vida social – da massa populacional mais vulnerável. Com efeito, temos vários outros agentes sociais, como os policiais militares, civis e penitenciários, que trabalham uma política pública de segurança⁴¹ onde o conteúdo é formado por múltiplas refrações da questão social: vários tipos de violência (roubos, furtos, assassinatos), bem como inúmeras formas de descumprimento da lei.

4.3. Os passos da avaliação através da proposta metodológica do retrato experiencial

Os passos para a avaliação das políticas públicas através da proposta metodológica do *retrato experiencial* caminham a partir dos elementos encontrados na metodologia do retrato sociológico de Lahire (2004), avaliando a partir do conceito de *disposição* e da avaliação metodológica de Lejano (2012), centrado no *contexto* onde foram produzidos os conteúdos a respeito das experimentações das vivências do/s agente/s social/s.

É preciso ser cômico da importância do anonimato do agente social, tendo em vista que o objetivo é a avaliação da política pública,

⁴⁰ Conforme o Ministério da Cidadania do Governo Federal (Gov), os CRAS (Centros de Referências da Assistência Social) é “a porta de entrada da Assistência Social. É um local público, localizado prioritariamente em áreas de maior vulnerabilidade social, onde são oferecidos os serviços de Assistência Social, com o objetivo de fortalecer a convivência com a família e com a comunidade”. Ele foi criado pelo Estado a partir das demandas que surgem da população mais vulnerável, nos mais diferentes aspectos da vida, como: alimentação, renda/trabalho, entre outros. Com isso, foram criados projetos, programa e políticas públicas para amenizar a situação de penúria que estão submetidos. Nas palavras de Costa (1989) é uma maneira de “remediar” e “reparar” o que o próprio Estado possui como obrigação de cumprir e não o faz conforme está escrito na Constituição Federal de 1988 (CF/88). Sobre os Centros de Referências da Assistência Social (CRAS), ver o sítio do Gov.br: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/unidades-de-atendimento/centro-de-referencia-de-assistencia-social-cras>

⁴¹ É preciso estar atento quando Donzolet (2001) afirma que o *setor social* é um **espaço híbrido**, comportando outros setores como judiciário, saúde, previdência. Ao sentenciar esse elemento do social, ele está afirmando que não conseguimos “purifica-lo” como se faz na separação de moléculas a partir duma perspectiva positivista.

mesmo sabendo que os elementos para esse objetivo sejam oriundos das *disposições* desses atores. Dessa forma, a centralidade está em conhecer o conteúdo disposicional do agente social através de entrevistas que visam colher um material individualista. A não identificação direta trata-se, sobretudo, da importância da essência dos nexos causais e correlacionais entre o retrato experiencial e as consequências disposicionais no trato da política.

É essencial que as entrevistas se deem em contextos diferentes, por exemplo, onde o agente social reside, trabalha, estuda, bem como espaços que experienciam sociabilidades que tragam respostas para a costura do seu retrato. Aspectos econômicos, políticos, religiosos, culturais, ideológicos, entre outros, são imprescindíveis para entender as ações que poderão estar presentes no âmbito do desenvolvimento da política.

Dito isso, o **olhar** do pesquisador deve estar atento às relações, maneiras e modos de agir do agente social. Ou seja, como ele se comunica com os seus familiares, amigos, conhecidos, colegas de espaços de particularidades sociáveis no trânsito corrente do seu dia a dia. Também compõem esse arquivo em construção, imagens/fotografias, relatos de familiares, amigos, colegas, em diferentes épocas. Desse modo, a importância da **história oral** para a reconstrução da vida do agente social trará farto conteúdo os quais foram decisivos para entender quem foi o agente social e como hoje ele manifesta suas disposições em diferentes contextos, principalmente, diante do desenvolvimento da política.

Os agentes sociais estão em diversos espaços institucionais da vida social. Desse modo, de acordo com a pretensão da pesquisa, e levando em consideração o trabalho empírico realizado⁴², foi selecionado o agente social que possuía mais tempo de serviço. Com efeito, os agentes

⁴² Estamos a falar sobre a Dissertação defendida no Mestrado Acadêmico em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP/ UFC) denominada de “*Subsídios para uma avaliação da política pública de defesa da criança e do adolescente do conselho tutelar do município de Horizonte/Ceará: uma proposta metodológica a partir do retrato experiencial*”.

sociais que possuem mais tempo no desenvolvimento da política, vivenciaram situações as mais diversas possíveis no trato deste exercício. Desse modo, a maioria traz para o delineamento da política um conjunto de disposições mais extensos – latentes ou reprimidas – se comparado com os agentes sociais que possuem menos tempo laboral. O que se busca é trazer para a avaliação a partir das disposições dos agentes sociais as mais variadas situações interventivas na política.

O pesquisador precisa ter a artimanha de dosar as informações recebidas de diversas fontes: do próprio agente social, dos familiares, amigos, conhecidos e colegas de trabalho, bem como o uso das informações em registros documentais, fotografias, filmagens. Como consequência, no momento da avaliação, a partir do delineamento das disposições dos agentes sociais, vamos lidar com situações, por exemplo, onde a religião pode interferir na decisão de um vínculo afetivo dos sujeitos/usuários da política. Do mesmo modo que, a preferência política partidária, econômica e ideológica dos agentes sociais pode desencadear tomada de decisões que vão de encontro com os objetivos da política. Dito isso, é preciso dizer que uma das principais atributos da avaliação do retrato experiencial reside na *sutiliza* com que o pesquisador deve desenvolver a política para entender as disposições dos agentes – que aparecem de maneira “delicada” ou “encorpada” – nas suas intervenções. Essa é uma das grandes características que diferencia a metodologia do retrato experiencial para as outras metodologias de avaliação de políticas, pois ela traz micro-informações que são fundamentais para entendermos e avaliarmos os rumos do desenvolvimento de uma política.

Depois de estar em campo, observando, anotando, colhendo informações a respeito do agente social com o objetivo de criar seu retrato e entender as disposições que o caracterizam, é chegado o momento de observar as ações no lócus de atuação da política. É neste momento

que o pesquisador irá encontrar possíveis “desvios”, “modificações”, “reprodução”, “inovações”, “reconfigurações” no desenvolvimento da política conforme as disposições do agente social. É preciso dizer que muitas vezes o agente social não possui consciência que determinada disposição esteja afetando a política. Em outras palavras, uma disposição pode aparecer e adentrar as ações da política sem uma “intencionalidade objetiva” do agente social. Frequentemente, ele sequer consegue enxergar que particularidades suas estão “modelando” a política. Contudo, o contrário da intencionalidade também pode ocorrer. Ou seja, a partir das suas disposições, por exemplo, política partidária, o agente social coloca em consonância ações ou cria circunstâncias que sejam favoráveis ao seu interesse ou não. É por isso que o pesquisador precisa retirar o máximo de informação no momento das entrevistas, nos lugares-espacos em que esteja acompanhando-o, bem como o aprofundamento dos achados para a criação do retrato.

Muitas informações colhidas são obtidas depois da segunda ou terceira incursão, momento que o pesquisado se familiariza com a presença do pesquisador. Para além da entrevista, que na maioria das vezes pode chegar a “travar” a pertinência das informações, diante dessas situações, é importante saber o momento certo de falar/perguntar. Frequentemente, muito do material empírico é colhido através da **escuta** e da **observação**. Saber escutar o que o agente social fala para outra pessoa é um diferencial que pode trazer informações cruciais para a formação do retrato. O **não-dito** também se configura numa ação que possibilita realizar conjecturas sobre o posicionamento que toma a respeito de determinado assunto.

Desse modo, para a sistematização na busca por informações para a criação do retrato do agente social, é importante trazer elementos da sua infância, que muitas vezes não são lembradas nas primeiras entrevistas, mas a partir da terceira. Atentamos para o fato

de o pesquisado sempre retomar acontecimentos passados que em determinado momento da entrevista não conseguiu lembrar. Assim, é preciso sempre fazer esse exercício de costura das informações, pois rememorar o que viveu principalmente quando era criança pode demandar “ídas e vindas” na fala do pesquisado. Desta maneira, os sujeitos que possuem mais informações a respeito do agente social são os pais, os irmãos mais velhos, os tios, avós, amigos, vizinhos, professores, padres e outras pessoas que conviveram com o sujeito neste período. Do mesmo modo é em relação à adolescência: as informações podem ser colhidas através desses personagens.

Já em relação à vida adulta, o pesquisador pode obter informações a respeito do agente social nos espaços onde ele normalmente se encontra: instituições de ensino, trabalho, lazer, no convívio com um companheiro ou companheira, através deste ou desta. Contudo, suas vontades, desejos e sonhos, que também são cruciais para a configuração do seu retrato, muitas vezes, só são conhecidos através do depoimento do sujeito central: o agente social.

Através desses passos é possível costurar o retrato do agente social e entender suas disposições que podem aparecer – de maneira pertinente – na execução da política. Nesse sentido, a avaliação metodológica do retrato experiencial trará informações ricas sobre as ações que são realizadas pelos agentes sociais.

5. Considerações finais

O campo da avaliação de políticas públicas requer metodologias que estejam conectadas com as mudanças que ocorrem na sociedade. Como as políticas reportam a demandas de diversos atores, quer sejam o público-alvo, bem como das diversas instituições, o Estado e a sociedade civil como um todo, os agentes sociais, que colocam em prática as premissas e conformam os caminhos da política, possibi-

litam dar visibilidade aos sujeitos/usuários, mas é preciso, também, dar visibilidade quem são.

Partindo com esse propósito, esse recurso metodológico avaliativo de política nominado de *retrato experiencial* advém dos recursos metodológicos do retrato sociológico de Lahire (2004) conjugado com a aproximação avaliativa experiencial de Lejano (2012) e passamos a perceber o ganho epistemológico do diálogo entre os dois repertórios teórico-metodológico. Eles nos ofereceram elementos para criarmos essa proposta centrada na visibilidade do conteúdo manifesto da vida dos agentes sociais que incidem sobre a prática cotidiana da política.

Como foi desenvolvido acima, a construção do retrato repousa em “escavar” experimentações por meio de entrevistas extensas com o agente social, assim como as pessoas com quem convive ou conviveu, a partir de temas diversos agenciados – desde sua infância até o momento em que vivencia situações em múltiplos contextos, dentre eles o da política – diante de cenários que os atravessaram e que imprime sua subjetividade, moldada e sendo reveladora do seu modo de ser e enxergar a realidade, incluindo aí a política.

A partir do retrato experiencial do agente social podemos encontrar, objetivamente, como o agente social coloca em prática a política nos contornos do seu retrato experiencial, centrado nas disposições criadas desde o seu nascimento. Essas disposições, como afirma Lahire (2004), a depender da situação, “a partir da análise dos contextos” (p.26), podem ser mais visíveis que outros, conforme as circunstâncias vividas pelos agentes sociais.

Afirmamos que as disposições que os agentes sociais carregam consigo são imprescindíveis para a tomada das decisões sobre os rumos da política, mesmo diante das claras prerrogativas postas nas normas da política pública. Dito isso, afirma-se que a avaliação a partir do retrato experiencial do agente social vem a constituir uma es-

estratégia analítica e metodológica para configurar os diferentes rumos da política pública, suas trajetórias (Gussi, 2008), uma vez que essa estratégia é centrada nas disposições dos agentes sociais incumbidos de efetua-las na prática.

Desse modo, o retrato experiencial do agente social possibilita avaliar uma política pública a partir dessas disposições, pois elas emergem, mesmo com intensidades diferentes, nas ações da implementação da política pública. Dito isso, a proposta metodológica avaliativa do retrato experiencial vem a se constituir como mais uma ferramenta para clarificar consensos e dissensos das trajetórias de uma política pública, a compor dimensões analíticas constitutivas importantes para a avaliação.

Referências

- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria das ações**. Tradução de Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papirus, 1996.
- BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. Tradução de Cássia R. da Silveira e Denise Moreno Pegorim. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- CARVALHO, A. M. P. **A construção da esfera pública na luta pelos direitos sociais**. Os fóruns como expressão da sociedade civil. Fortaleza: UFC, 2001d. Mimeografado.
- CHAUI, Marilena de Souza. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo, Cortez, 1989.
- DONZOLET, Jaques. **A polícia das famílias**. Rio de Janeiro: Graal, 2001.
- ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.
- GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2017.
- GEERTZ, Clifford. **O saber local**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

- GEERTZ, Clifford. *Obras e vidas: o antropólogo como autor*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2002.
- GOFFMAN, Erving. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. [tradução de Márcia Bnadeira de Mello Leite Nunes]. 4. Ed. Rio de Janeiro: LTC, 215.
- GUSSI, A. F. Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. **AVAL**: Revista Avaliação de Políticas Públicas, 1(1), 29-39. Recuperado de: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/22512>, 2018.
- GUSSI, A. F. **Pedagogias da experiência no mundo do trabalho**: narrativas biográficas no contexto de mudanças de um Banco Público Estadual. 2005. 347 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/252968>.
- GUSSI, A. F. Avaliação de políticas públicas sob uma perspectiva antropológica. In: H. A. Valente, R. M. N. Prados, & C. Schimidit (Org.). *A música como negócio*. São Paulo: Letra e Voz, 2014.
- GUSSI, A. F. **Avaliação de políticas públicas no Ceará**: estudo da produção discente do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2017.
- GUSSI, A. F. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, 4(1), 83-101, 2016.
- IAMAMOTTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempos de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 7. ed. – São Paulo: Cortez, 1999.
- LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas**: a fusão de texto e contextos. Trad. De Letícia Heineek Andriani. São Paulo: Arte escrita, 2012.
- LAHIRE, Bernard. **Retratos sociológicos**: disposições e variações individuais. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- LAHIRE, Bernard. Do habitus ao patrimônio individual de disposições: rumo a uma sociologia em escala individual. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 34, n. 2, p. 7-29, 2003.
- LAHIRE, Bernard. **O homem plural**: os determinantes da ação. Petrópolis: Vozes, 2002.
- NETTO, José Paulo. **Ditadura e serviço social**: uma análise do serviço social no Brasil pós-64. 15. Ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 7. Ed. – São Paulo, Cortez, 2009.
- NOGUEIRA, Marcos A. **Um Estado para a sociedade civil**. Temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- OLIVEIRA, Roberto Cardoso. **O trabalho do antropólogo**: olhar, ouvir, escrever. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 39, n. 1, 1996, p. 13-37.

- PINHEIRO, Ângela Alencar Araripe. **Criança e adolescente no Brasil: por que o abismo entre a lei e a realidade**. Fortaleza: Editora UFC, 2006.
- ROUDINESCO, E. **A família em desordem**. Zahar: Rio de Janeiro, 2003.
- SANTOS, Antonio Nacilio Sousa dos. **Subsídios para uma avaliação da política pública de defesa da criança e do adolescente do conselho tutelar do município de Horizonte/Ceará: uma proposta metodológica do retrato experiencial**. 2022. 147 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022. Recuperado de: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/69615?mode=full> 2023.
- SANTOS, Josiane soares. **“Questão social”: particularidades no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012.

O ensino da avaliação de políticas públicas: um panorama da experiência do Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da UFRN

**RAQUEL MARIA DA COSTA SILVEIRA¹, LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA²,
FLÁVIO LUIZ CARNEIRO CAVALCANTI³ & LEONARDO JACOB LIMA⁴**

Resumo

A avaliação de políticas públicas é uma temática de destaque no Campo de Públicas (na pesquisa, na extensão ou no ensino), tendo-se como pressuposto a multidisciplinaridade, o que se reflete em amplos enfoques avaliativos. Especificamente no bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da UFRN, o ensino da avaliação ocorre, principalmente, no Ateliê de Gestão de Políticas Públicas e Extensão Aplicada VI. Nesse componente, os(as) discentes fazem contato com a teoria e

¹ Docente do Instituto de Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Doutora em Ciências Sociais (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduada em Gestão de Políticas Públicas (UFRN) e Direito (UNIRN). Pesquisadora do Observatório das Metrópoles (Núcleo Natal/UFRN). Participa do grupo de pesquisa Estado e Políticas Públicas (UFRN) e coordena o grupo Socioeconomia do Meio Ambiente e Política Ambiental (SEMAPA/UFRN).

² Docente (Associada IV) do Instituto de Políticas Públicas da UFRN, atuando no Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Doutora em Ciências Sociais (UFRN), mestre em Ciências Sociais (UFRN) e bacharel em Ciências Sociais (UFRN), com habilitação em Sociologia e Ciência Política. Tem experiência na área de Sociologia e Ciência Política, pesquisando principalmente os seguintes temas: Estado, democracia, participação, gestão pública, políticas públicas e cidadania.

³ Especialista em Gestão Pública (IFRN), bacharel em Direito (UnP) e discente do bacharelado em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Membro da Comissão de Estudos sobre Políticas Públicas do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Integra o Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (IPP/UFRN) e o Grupo de Estudos em Conflito e Acesso à Justiça (UFERSA). Possui interesse de pesquisa sobre a atuação dos órgãos do Sistema de Justiça sobre a gestão de políticas públicas, em um diálogo interinstitucional com a Administração Pública, desenvolvendo estudos multidisciplinares em temas relacionados às Políticas Públicas e Justiça, judicialização e consensualidade em conflitos relacionados a entes públicos e atores sociais diversos.

⁴ Discente do bacharelado em Gestão de Políticas Públicas (UFRN).

a prática simulada de uma avaliação, selecionando políticas públicas para a realização de esforços avaliativos em contato direto com diversos atores. Nesse sentido, o presente artigo direciona o olhar para o ensino-aprendizagem da avaliação de políticas públicas no Campo de Públicas. Objetivou-se realizar um panorama do ensino-aprendizagem da avaliação de políticas públicas no bacharelado em Gestão de Políticas Públicas (GPP) da UFRN, tendo como base os produtos elaborados e as competências desenvolvidas no processo formativo. Como resultado, foi possível identificar o perfil da produção discente de avaliações de políticas públicas no bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da UFRN e as competências desenvolvidas e identificadas pelos alunos ao longo das suas respectivas vivências.

1. Introdução

A trajetória de evolução do Campo de Públicas (CP) até sua institucionalização, em 2014, decorre da relevância das políticas públicas na função administrativa estatal (Almeida *et al.*, 2017; Farah, 2016; Pastorini *et al.*, 2012). Nesse sentido, a publicação das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), nos termos da Resolução CNE/CES n.º 1/2014, do Ministério da Educação, oficializou o Campo e reconheceu a existência de uma comunidade epistemológica no meio acadêmico e não propriamente de um curso superior. Com isso, foram estabelecidas diretrizes para a formação humanística e crítica de profissionais e pesquisadores quanto ao seu perfil, competências e habilidades e base para os componentes curriculares.

No Brasil, o CP organiza-se em cursos sob nomenclaturas diversas, como Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão de Políticas Públicas e Gestão Social, os quais revelam projetos pedagógicos próprios (Coelho *et al.*, 2020). Inserido nesse panorama, o bacharelado de Gestão de Políticas Públicas (GPP) da Universidade

Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) foi implantado em 2009. Seu Projeto Pedagógico de Curso (UFRN, 2018) destaca três estruturas formativas referentes à formação básica, profissional e complementar, as quais são organizadas metodologicamente sob as perspectivas interdisciplinar, transdisciplinar e multidisciplinar para a resolução de problemas públicos no contexto da gestão pública.

Com o propósito de desenvolver em seus discentes as habilidades práticas relativas ao exercício do planejamento e gestão de políticas públicas, são ofertados seis componentes curriculares na estrutura de formação profissional que se destacam pelo caráter inovador de realizar exercícios práticos de simulação para a aplicação da teoria, conjugando-os à extensão universitária. O último deles, Ateliê de Gestão de Políticas Públicas e Extensão Aplicada VI (Ateliê VI), apresenta e discute instrumentos teóricos, metodológicos e aplicados para a avaliação de políticas públicas, proporcionando conhecimentos de métodos para a elaboração e execução de proposta de avaliação. Nesse componente, os(as) discentes fazem contato com a teoria e a prática simulada de uma avaliação, selecionando políticas públicas para a realização de avaliações em contato direto com o poder público e o público-alvo do plano/programa/projeto.

Essas propostas práticas elaboradas pelos discentes do curso de GPP correspondem ao objeto desta pesquisa. Tendo como base esses produtos elaborados por turmas diversas e as competências desenvolvidas no processo formativo, buscou-se realizar um panorama do ensino-aprendizagem da avaliação de políticas públicas no bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da UFRN.

Para tanto, foi elaborado um repositório de avaliações de políticas públicas produzidas no componente em questão como resultado do projeto de monitoria “Estratégias para melhoria do ensino-aprendizagem coletiva de avaliação de políticas públicas”. Tal acervo servirá

de base à análise documental que permitirá a compreensão de quais foram as políticas avaliadas pelos alunos ao longo dos anos, quais os principais tipos de avaliação realizados e as principais dificuldades no aprendizado do tema.

De acordo com os dados e informações coletados, foi possível identificar, por exemplo, as áreas com maior número de políticas públicas avaliadas pelos alunos, observando-se a preferência por políticas sociais. Também foi possível identificar o interesse dos discentes em avaliar políticas de permanência estudantil implementadas na própria UFRN. No repositório, predominam políticas em escala municipal, seguidas pelas políticas federais. Em sua maior parte, as avaliações utilizaram o critério da eficácia. Além disso, foi possível identificar um destaque para as avaliações de satisfação do beneficiário.

Em seguida, foram levantadas informações com grupos distintos de participantes do componente Ateliê VI: discentes e docentes. Considerando as experiências captadas em análise documental, passou-se a identificar a percepção de docentes e discentes sobre o conjunto de competências e habilidades requeridas e desenvolvidas, respectivamente, durante as suas respectivas experiências naquele componente. Tais resultados foram analisados em conjunto e, como resultado, construiu-se uma matriz de competências voltadas à avaliação de políticas públicas, com base na vivência formativa dos daqueles dois grupos de participantes.

O presente artigo está estruturado em três partes, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro item, apresenta-se o debate em torno da avaliação de políticas públicas e suas peculiaridades no CP. Em seguida, apresenta-se o bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da UFRN e como a avaliação de políticas públicas insere-se na sua grade curricular. Por fim, são apresentados e discutidos os dados, assim como os resultados obtidos.

2. Avaliação de políticas públicas na trajetória de evolução do campo de públicas

A avaliação de políticas públicas é uma área que caminha em estruturação “desde as primeiras décadas do século XX, especialmente na Europa e nos Estados Unidos” (Cruz, 2019, p. 162). No Brasil, desde os anos finais de 1970, são verificadas contribuições acadêmicas produzidas substancialmente nas Ciências Sociais com dispersão tanto temática quanto teórica. Esses estudos debruçavam-se particularmente sobre as políticas sociais para examinar as ações do Estado, seus desdobramentos quanto à cidadania e cultura política, suas trajetórias e perspectivas. Contudo, o progresso desses estudos seguiu o surgimento da nova agenda política pós-88 e da Reforma do Estado no início da década de 1990 (Arretche, 2003; Hochman; Arretche; Marques, 2007; Souza, 2007).

De acordo com Souza (2007), passou-se a desenvolver um novo arranjo institucional firmado por uma sociedade política e civilmente ativa e participante, proveniente da transição do autoritarismo para a democracia no Brasil. Concomitante, o conceito de cidadania passaria a balizar o esforço de refletir sobre a vida social e política para efetivar as transformações anunciadas na Constituição Federal de 1988 (CF) com propósito de enfrentar a dívida social do Estado após os anos de ditadura militar.

A referida autora analisa ainda que, dada a abrangência e profundidade temática do texto constitucional, pretendeu-se, à primeira vista, assimilar o sentido da nova CF e superar os obstáculos ainda persistentes para a configuração do Estado como produtor, por excelência, de políticas públicas. Para tanto, observou-se um esforço de implementação de dispositivos constitucionais atrelados às políticas sociais em suas diversas áreas, numa junção capaz de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social da po-

pulação até ali marginalizada a partir de construtos teóricos originados de vários campos disciplinares (Souza, 2007).

Além disso, a partir da década de 1990, questões conjunturais neoliberais incrementaram o interesse de estudo sobre os novos desafios relacionados ao desempenho das funções públicas e à necessidade de reorganização do aparato estatal em diversos campos de atuação. Foram sentidas as consequências da ampliação do escopo e da escala das políticas e programas sociais ante a escassez de recursos públicos, reclamando o aprimoramento das medidas de formulação e avaliação de políticas (Januzzi, 2016). No final da década de 1980 e, principalmente, no início de 1990, como explica Laisner (2019, p. 82), “se põe em marcha um aprofundamento das exigências acerca da ação do Estado e sua máxima racionalização, em um contexto de ‘Nova Gestão Pública’, nos anos 1980, marcado pelo modelo gerencial e baseado na aplicação dos princípios do setor empresarial privado” que se espriam até o setor público.

A consequência desse contexto é a ampliação das exigências em torno do controle e da eficiência dos gastos públicos, o que conduz ao crescimento das discussões em torno da avaliação de políticas públicas. Assim, a avaliação foi desenvolvida como parte dos propósitos de um contexto favorável ao planejamento e à gestão governamental, atravessado por diversas áreas do conhecimento e definindo formas de pensar a decisão e a ação governamentais, de modo a converter problemas sociais em assuntos de investigação (Hochman; Marques; Arretche, 2007).

A partir daí, conforme complementam Almeida *et al.* (2017), as universidades brasileiras convergiram para a necessidade de refletir a respeito da gestão das políticas públicas, com destaque para as suas formulações, implementações, análises e avaliações, particularmente em uma conjuntura de adoção de medidas de ajuste fiscal e de políti-

cas restritivas de intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais, como apontado por Souza (2006, 2007).

Nesse sentido, Dubois, Champagne e Bilodeau (2011) ensinam que o complexo espaço social se torna objeto de investigação acadêmica com interesse para tanto certificar o cabimento das escolhas públicas realizadas como verificar as consequências dos investimentos, questionando-se os objetivos e como estes são atingidos na implementação de programas sociais. Com isso, a contribuição da avaliação de políticas públicas refere-se à racionalização e ao planejamento na disponibilização dos recursos para as ações voltadas para públicos cada vez mais exigentes, utilizando-se uma gama de ferramentas teóricas e metodológicas próprias das ciências sociais.

Nesse contexto, o desenvolvimento inicial da avaliação de políticas públicas no Brasil ocorreu a partir da predominância de uma perspectiva positivista que permanece hegemônica e se baseia no desenho de avaliações tecnicistas a partir do teste de hipóteses estabelecidas e com foco na aferição de resultados orientados pela eficiência, eficácia e efetividade e pelos interesses da agenda neoliberal. Essa perspectiva apresenta inúmeras limitações. Entre elas, têm como centralidade a busca dos efeitos previstos, ignorando aqueles que existem, a despeito de não terem sido planejados (Cruz, 2019).

Conforme De Mario (2019, p. 35), o “campo da avaliação das políticas públicas vem discutindo os sentidos da avaliação e a necessidade de escapar de abordagens quantitativas, instrumentais e pautadas por uma visão linear e estadista da produção da política desde os anos 1990”. A despeito da insistente predominância do paradigma positivista, Cruz (2019, p. 162) afirma que “sendas têm sido abertas nas últimas décadas, por onde adentra a interdisciplinaridade”. Isso porque “surtem, no limiar do século XX, perspectivas de avaliação

fundamentadas em paradigmas críticos aos pressupostos do paradigma positivista” (Cruz, 2019, p. 168). Trata-se do cenário em que:

[...] a avaliação volta o olhar para a política em sua inteireza, ou seja, como ela realmente é experienciada por uma multiplicidade de atores, tomando, portanto, como desafio superar as limitações do paradigma positivista e compreender a política a partir de suas múltiplas dimensões, atentando para a complexidade do fenômeno, ou seja, seu caráter processual, contextual, flexível e dinâmico (Cruz, 2019, p. 169).

As novas proposições de avaliação passam a pautar-se no elemento da subjetividade, de forma que, a despeito de suas diferenças, utilizam como substrato as “vozes e contextos encarnados pela política” (Cruz, 2019, p. 169). Dessa forma, as “hipóteses surgem da articulação entre pesquisa empírica e reflexão teórica, de forma que os dados provêm de fontes diversificadas de informações: bibliografias, documentos, *surveys*, observações diretas e/ou participantes, grupos focais, entrevistas, registros fotográficos [...]” (Cruz, 2019, p. 169).

Tendo em conta os termos da Resolução CNE/CES n.º 1/2014, do Ministério da Educação (Brasil, 2014), que institucionalizou o Campo de Públicas, a característica da sua multidisciplinaridade demonstra a necessidade de agregar diversas perspectivas e abordagens para o entendimento da gestão e das políticas públicas no Brasil. A esse perfil alinham-se as contribuições do Campo de Públicas para a avaliação. O CP caracteriza-se pela formação profissional voltada ao Estado, ao Governo, à Administração Pública e Políticas Públicas, à Gestão Pública, à Gestão Social e à Gestão de Políticas Públicas, como previsto na resolução citada, sendo resultante do diálogo entre os conhecimentos de áreas como o Direito, a Economia, a Geografia, a Administração, as Ciências Sociais, entre outras, tendo como objetivo formar profissionais:

[...] gerar conhecimentos, desenvolver e difundir metodologias e técnicas, propor inovações sociais e promover processos que contribuam para o fortalecimento da esfera pública, a qualificação e melhoria da ação governamental e a intensificação e ampliação das formas de participação da sociedade civil na condução dos assuntos públicos (Carta de Brasília, 2013, p. 1).

Especialmente em um cenário de desafios e conflitos complexos em torno das relações entre Estado, política, economia e sociedade, a pluralidade de conhecimentos contribuiria para a compreensão do processo de gestão de políticas públicas. De acordo com essa ideia, com base nessa multidisciplinaridade, passa-se a perseguir parâmetros de efetividade, eficiência e eficácia em áreas e escalas de gestão diversas (Pastorini *et al.*, 2012; Almeida *et al.*, 2017), buscando-se, principalmente, ampliar os critérios e estratégias de avaliação.

Em obra referência sobre o tema, Januzzi (2016) enumera quatro elementos tecnopolíticos e epistemológicos fundamentais nos quais se baseiam os conceitos e técnicas da avaliação: (1) o reconhecimento da complexidade prática da política pública, relacionando as repercussões das diversidades setoriais, populacionais, socioterritoriais e capacidades de gestão; (2) a dualidade da função avaliativa como atividade que conjuga competências técnicas e políticas; (3) a percepção da avaliação como recurso pedagógico para aprendizagem organizacional e sua potencialidade para aprimoramento e inovação na administração; e (4) a impossibilidade de garantir a neutralidade em uma atividade humana orientada por valores ideológicos e regida por metodologias diversas.

Aliando-se a avaliação de políticas públicas às peculiaridades do CP, é possível afirmar a configuração de novos contornos para a atividade avaliativa. O primeiro deles é o reconhecimento de que as “avaliações nunca são puramente técnicas e neutras e sempre, ao vincularam-se a um referencial teórico-metodológico, trazem consigo um projeto polí-

tico, ainda que seja de manutenção da situação vigente” (Laisner, 2019, p. 82). O segundo é a percepção de que o CP tem aprofundado e diversificado os estudos sobre o tema, promovendo a ampliação de perspectivas que originam metodologias qualitativas de avaliação, a exemplo do que vem sendo realizado por autores como Gussi, Thé e Pereira (2014); Gussi e Oliveira (2016) Araújo e Boullosa (2015), entre outros.

Para esses outros autores do Campo, a centralidade da avaliação de políticas públicas consiste nos fundamentos democráticos e participativos que permeiam a gestão, sendo possível identificar e construir as metodologias próprias ao Campo de Públicas com base nesse referencial. Dessa forma, sob as lentes do CP, avaliar não se trata apenas de algo puramente racional e procedimental obtido tecnicamente por meio da pesquisa avaliativa (Araújo; Boullosa, 2015).

As avaliações sob a perspectiva do Campo de Públicas devem ir além dos dados quantitativos que, embora relevantes, não evidenciam peculiaridades necessárias à gestão adequada das políticas públicas. Desse modo, não somente gestores, mas também o público-alvo das políticas públicas são envolvidos no processo de avaliação, por meio da construção de metodologias participativas que sejam capazes de promover e facilitar a captação da essência das transformações promovidas. Com base nessa compreensão, Laisner (2019) aponta as metodologias participativas como parte de um viés alternativo que configura um *modus operandi* distinto do tradicional, e que se fundamenta nos sentidos da participação em esforços avaliativos. A referida autora aborda a perspectiva da avaliação como instrumento estratégico de ação pública, ensinando que:

A aposta no modelo participativo almeja a garantia de resultados mais condizentes com a realidade daqueles sujeitos que são o alvo da política, o que se realizaria através da aproximação entre Estado e cidadão. Por isso, associa-se a parti-

cipação à capacidade de gerar efeitos distributivos, quando realizada no marco de instituições incumbidas de orientar as políticas e as prioridades de alocação desses recursos públicos (Laisner, 2019, p. 84).

Nesse sentido, a pluralidade de conhecimentos inerente ao Campo de Públicas contribui para o debate acadêmico com o fornecimento de insumos para formulação, gestão e monitoramento de políticas públicas, assim como de seus processos, identificadas como temática comum para o enfrentamento dos problemas práticos e teóricos. Seguindo uma perspectiva originariamente multidisciplinar, busca-se promover a interconexão desses diversos saberes para a abordagem dos problemas sociais de maneira mais efetiva em diversas áreas e em múltiplas escalas da gestão pública, especialmente por intermédio da prática avaliativa.

Tais contornos representam esforços inovadores que se caracterizam por “avaliações com outros desenhos, voltadas para perspectivas epistemológicas e metodológicas com enfoques contra-hegemônicos, em emergência nesse campo” (Cruz, 2019, p. 162). Sob tais bases, o item a seguir demonstrará como o Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas (GPP/UFRN) inseriu o ensino da avaliação em sua grade curricular, buscando conferir fundamentos para a compreensão dos dados analisados mais à frente.

3. O bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da UFRN e o ensino da avaliação

O bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da UFRN (GPP/UFRN) existe desde 2009 e sua criação decorreu da implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) pelo Governo Federal. Atualmente,

são ofertadas 120 vagas anuais para ingresso no curso igualmente entre os turnos vespertino e noturno e exclusivamente na modalidade presencial. O curso tem como objetivo geral “formar gestores com visão generalista e crítica sobre a gestão governamental e não-governamental das políticas públicas, comprometidos com a Ética e a responsabilidade social” (UFRN, 2018, p. 9).

Desde 2018, o Projeto Pedagógico do Curso (PPC) de GPP/UFRN atende às orientações das DCN's de Administração Pública (Resolução CNE nº 1/2014), apresentando uma estrutura curricular dividida em três eixos de formação, com base nas competências e habilidades esperadas pela referida resolução (Quadro 1).

Quadro 1: Distribuição da Carga Horária Total por estruturas de formação e eixos de formadores

ESTRUTURAS DE FORMAÇÃO	EIXO FORMADORES	CARGA HORÁRIA (EM HORAS)	PERCENTUAL NO TOTAL DA CARGA HORÁRIA DO CURSO
Básica	Instrumental	360	12%
	Cidadão	450	15%
	Organização social e dos governos	510	17%
Profissional	Gestão pública	390	13%
	Planejamento e políticas públicas	1140	38%
Complementar	Atividades Complementares	150	5%
Carga Horária Total (em horas)		3000	100%

Fonte: elaborado pelos autores (2023), com base no PPC de GPP/UFRN (2018).

Para a presente discussão, evidencia-se o eixo formador Planejamento e Políticas Públicas, integrante do Eixo de Estrutura de Formação Profissional, pois é dele que fazem parte os seis componentes referentes aos Ateliês de Gestão de Políticas Públicas e Extensão Aplicadas (I ao VI), com carga horária de 120 horas cada um, sempre ministrados conjuntamente por dois professores. Também integram o eixo formador

em questão outros quatro componentes curriculares: Estágio Curricular Supervisionado, Vivências Públicas de Extensão Universitária, Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) e, por fim, o próprio TCC.

Em cada um dos Ateliês de Gestão de Políticas Públicas e Extensão Aplicada são promovidos exercícios simulados de aplicação prática. Em cada um deles, ao longo de seis semestres, está prevista a entrega de produtos elaborados em grupo correspondentes a cada uma das etapas do ciclo de políticas públicas. No Ateliê I, o enfoque dá-se nas agendas das políticas públicas dos governos federal, estaduais e municipais; no Ateliê II, por sua vez, o produto resultante é a elaboração de um diagnóstico participativo. Nos Ateliês III e IV, tematiza-se o planejamento, envolvendo a simulação de elaboração de instrumentos como Planos, Programas, Projetos e Termos de Referência. O Ateliê V tem como objeto o monitoramento de políticas públicas, e o Ateliê VI, por fim, está voltado à criação de proposta e execução de avaliação de um plano, programa ou projeto.

Nesse último componente (Ateliê VI), o discente de GPP/UFRN aprofunda seus conhecimentos em torno da avaliação de políticas públicas por meio de dois exercícios complementares. Inicialmente, os discentes são apresentados ao contexto histórico e aos principais conceitos ligados à área de Avaliação de Políticas Públicas. Isso permite aos discentes sedimentar a base conceitual para que tenham leitura crítica e domínio quanto aos principais conceitos em avaliações já realizadas, bem como que sejam capazes de construir uma proposta inédita de avaliação de uma política pública. Em seguida, os discentes executam a proposta que foi apresentada na etapa anterior.

A primeira oferta do Ateliê VI ocorreu no ano de 2012, totalizando 11 turmas para 753 discentes até o ano de 2022. Por meio do Ateliê VI, o GPP/UFRN tem desenvolvido múltiplas estratégias de ensino-aprendizagem acerca da temática da avaliação de políticas públicas, as quais serão relatadas a seguir.

Vale ressaltar que, por meio dos Ateliês (e do componente Vivências Públicas de Extensão Universitária, do mesmo eixo formador), o GPP/UFRN realizou a curricularização da extensão. Nessas oportunidades do momento de formação na graduação, os discentes realizam contato com o público-alvo das políticas e com gestores públicos. Por exemplo, no caso de Ateliê VI, os discentes têm como propósito a realização de avaliações fundamentadas em metodologias participativas, coletando dados com múltiplos atores e gerando, por meio dos contatos estabelecidos, reflexão em torno da avaliação de políticas públicas.

De acordo com Laisner (2019, p. 85), essas metodologias participativas:

[...] requerem a existência não só de lógicas de informação ou comunicação, mas também de consulta, deliberação e decisão nos diferentes momentos das políticas e em relação às agências governamentais que as coordenam. Nesta perspectiva está contida a noção de que através da participação da sociedade civil na política é possível incorporar, de forma mais precisa, a realidade dos atores envolvidos, tanto na própria política e seus traços, como em relação ao impacto que terão em suas vidas, já que sempre uma política intervém nas vidas das pessoas (Laisner, 2019, p. 85).

Nesse formato de Ateliê VI, com base no ensino-aprendizagem da avaliação de políticas públicas, os produtos resultantes de cada semestre configuram instrumentos que potencializam o contato da Universidade com a comunidade externa, na medida em que são realizados diálogos com múltiplos atores ao longo de toda a elaboração da metodologia, bem como na execução da avaliação. Esse contato dos discentes com a gestão pública gera reflexões em torno da importância da avaliação de políticas públicas e fomenta o debate em torno do tema junto a atores políticos e sociais.

Em 2022, observando o Projeto Pedagógico do Curso e reconhecendo a produção discente resultante das turmas do Ateliê VI, teve início o projeto de ensino “Estratégias para melhoria do ensino-aprendizagem coletiva de avaliação de políticas públicas”, na modalidade monitoria. O projeto está vinculado ao componente Ateliê VI e tem como objetivo aprimorar o processo de ensino-aprendizagem sobre avaliação de políticas públicas no curso de GPP/UFRN. Para tanto, a iniciativa prevê múltiplas estratégias.

A primeira delas é a valorização da produção discente oriunda do componente, resgatando produtos já elaborados como forma de compartilhar os conhecimentos gerados. Nesse sentido, o projeto propôs-se a diagnosticar a produção discente do componente Ateliê VI em semestres anteriores, identificando as políticas avaliadas e os respectivos desenhos avaliativos. A coleção dessa produção foi fundamental no intuito de compreender as contribuições práticas geradas com base no ensino da avaliação do GPP/UFRN. Além disso, a reunião da produção discente em um repositório possibilita o compartilhamento com discentes de turmas subsequentes, os quais poderão ter acesso a materiais e experiências diversas. Como etapa concomitante, o projeto de ensino também realiza um levantamento sistemático em pesquisas avaliativas e avaliações oficiais, montando-se um acervo voltado ao desenvolvimento da criatividade para a elaboração de metodologias inovadoras de avaliação.

Como consequência dessas estratégias de criação dos repositórios (avaliações do GPP/UFRN; pesquisas avaliativas e avaliações oficiais), os discentes adquirem repertório e têm contato com avaliações diversas, ampliando o conhecimento sobre múltiplas estratégias e a criatividade para a elaboração de metodologias de avaliação de políticas públicas. A ideia é incentivar o contato com avaliações diversas, estimulando um conhecimento ampliado e fundamentado em perspectivas contra-hegemônicas a respeito da avaliação de políticas públicas.

Além disso, aquele projeto de ensino prevê atividades de socialização de experiências exitosas entre discentes com o apoio do(a) discente-monitor(a), visando estimular o diálogo e troca de conhecimentos, bem como o compartilhamento das múltiplas possibilidades de desenhos metodológicos de avaliação. O discente-monitor, apoiado por docentes, realiza suporte teórico-metodológico aos grupos e o acompanhamento das atividades de extensão curricular durante a elaboração do desenho avaliativo, bem como de sua execução. Assim, permite-se diagnosticar as práticas adotadas e seus principais desafios.

A experiência de monitoria prevê ganhos a todos os envolvidos, pois, por meio das estratégias adotadas, o discente-monitor, além de contribuir para o ensino-aprendizagem no componente, fortalece seu próprio repertório sobre o tema da avaliação de políticas públicas quando socializa estratégias metodológicas de avaliação com os demais discentes. Além disso, ao estimular o diálogo e a reflexão em torno da avaliação e da diversidade de métodos avaliativos, desenvolve habilidades e é estimulado ao ensino. Ao longo das aulas, busca-se desenvolver nesses atitudes autônomas perante o conhecimento, que estimulem a responsabilidade e o compromisso em relação à aprendizagem contínua.

No próximo item, será possível conhecer um panorama da produção discente e os desafios do ensino-aprendizagem da avaliação de políticas públicas em GPP/UFRN. Também serão discutidas as competências e habilidade esperadas e desenvolvidas, a fim de identificar caminhos futuros.

4. Resultados e desafios do ensino-aprendizagem da avaliação de políticas públicas no GPP/UFRN

A fim de compreender o panorama da produção discente realizada ao longo dos anos no componente Ateliê VI, partiu-se do repositório de avaliações organizado pelo projeto de ensino “Estratégias

para melhoria do ensino-aprendizagem coletiva de avaliação de políticas públicas”. Ao todo foram compiladas 42 avaliações de políticas públicas elaboradas por grupos de alunos em diferentes anos. Para a organização do acervo, foi realizada uma busca ativa junto aos alunos e professores do componente. A despeito de não alcançar a totalidade da produção, o banco de avaliações de GPP/UFRN configura-se como uma importante fonte de consulta.

Ao analisar o panorama histórico da produção discente, foi possível identificar as principais áreas de políticas públicas correspondentes às políticas avaliadas. Assim, verificou-se o predomínio da área da saúde e educação, com dez produtos. No caso da educação, quatro avaliações focaram na assistência estudantil ofertada por medidas da própria UFRN. Na sequência, encontrou-se oito produtos que abordaram a assistência social. Também foram encontradas avaliações sobre políticas ambientais e de segurança pública.

A reflexão em torno da identificação de áreas avaliadas torna possível verificar temas pouco explorados, a exemplo da política urbana, que poderão ser estimulados como objeto de avaliações futuramente.

Quanto ao critério, das 42 avaliações de políticas públicas consultadas, a eficácia foi o norte para 22 delas. Além desse, os critérios mais visualizados foram a satisfação do beneficiário e a efetividade.

As avaliações recolhidas correspondiam a políticas governamentais e, quanto à escala, foram identificadas políticas federais, municipais e estaduais, com destaque para as duas primeiras. Em escala federal, evidenciou-se uma preferência por políticas de educação e, inclusive, as estratégias de assistência estudantil implementadas na própria UFRN, o que se justifica pela proximidade dos discentes avaliadores em relação aos gestores e ao público-alvo da política.

A observação do repositório permitiu, ainda, analisar as escolhas metodológicas realizadas pelos discentes, destacando-se avaliações quantitativas, qualitativas e quali-quantitativas, embora as duas últimas apareçam com maior destaque. Merecem relevo as metodologias participativas utilizadas, que se originam, muitas vezes, de estratégias criativas para abordagem e coleta de dados junto ao público-alvo. Podem ser citados jogos, murais e oficinas como exemplos. Dessa forma, o repositório permite identificar que as avaliações de políticas públicas se pautam em atividades de extensão fundamentadas em estratégias de saber compartilhado (Frison, 2016). Aqui, cumpre ressaltar a influência de abordagens contra-hegemônicas de avaliação, que, ao se apresentarem como lastro do ensino da avaliação no GPP/UFRN, vêm se refletindo nos produtos originados do componente Ateliê VI.

Diante da dinâmica relatada daquele componente curricular e do panorama da produção das avaliações já exposto, buscou-se realizar um levantamento de dados para a compreensão dos desafios do ensino-aprendizagem da avaliação de políticas públicas com base nas competências necessárias e adquiridas por meio de questionários aplicados aos docentes e, posteriormente, aos discentes.

Em um primeiro momento, as principais dificuldades e competências foram checadas juntamente a seis docentes que já ministraram o componente desde 2012. Em seguida, foram coletados e sistematizados os mesmos dados a partir da percepção de discentes que cursaram o componente. Nessa etapa, somente 35 alunos responderam ao formulário, de forma que os resultados apresentados serão considerados a partir de uma perspectiva qualitativa.

As respostas enviadas por docentes e discentes foram submetidas à análise de conteúdo, identificando-se padrões e categorias de res-

postas para que fossem, então, elencadas as principais dificuldades e competências.

Nesse sentido, o Quadro 2 apresenta a sistematização de informações quanto à percepção dos docentes. Para sua organização, foram identificadas, inicialmente, as competências e habilidades esperadas de acordo com a percepção docente que, em seguida, foram associadas às dificuldades levantadas, sempre em referência à avaliação de políticas públicas.

Quadro 2: Percepção dos docentes quanto ao ensino de avaliação de políticas públicas

COMPETÊNCIAS E HABILIDADES NECESSÁRIAS	DIFICULDADES PARA O ENSINO-APRENDIZAGEM
Comunicação	Dificuldade de diálogo interno em grupo
	Desafios para acesso a atores da política
Liderança	Ausência de coordenação das atividades
Trabalho em equipe	Conflitos de relacionamento em grupo
Leitura crítica e compreensão do conteúdo	Dificuldades para a compreensão de conceitos como tipo de avaliação, critérios, parâmetros
	Baixa consulta de repositórios disponibilizados
	Baixa leitura do referencial teórico
Manuseio e conhecimento sobre bancos de dados existentes	Desconhecimento sobre bancos de dados existentes
Elaboração de bancos de dados e indicadores	Ausência de conhecimento sobre elaboração de indicadores para a avaliação de políticas públicas
Elaboração de instrumentos de coleta de dados com domínio de abordagens quantitativas e qualitativas	Elaboração do instrumento de coleta de dados
Desenvolvimento de repertório metodológico para ampliar a criatividade	Dificuldade para elaboração do desenho metodológico de avaliação
Aplicação dos conceitos para elaboração do adequado desenho de avaliação	
Análise crítica dos dados	Substituição da análise por descrição dos dados

Fonte: elaborado pelos autores (2023) com dados da pesquisa.

Segundo a percepção dos docentes, foi possível identificar que algumas competências necessárias ainda são apenas parcialmente alcançadas. Entre elas, tem-se a liderança, fundamental para o desenvolvimento das atividades em grupo no Ateliê VI. Tanto a liderança, quanto o trabalho em equipe foram listados como competências necessárias para a avaliação de políticas públicas, porém, ainda foram identificadas dificuldades que limitam seu alcance, como a ausência de coordenação das atividades e os conflitos de relacionamento em grupo. A comunicação, no mesmo sentido, foi identificada como parcialmente alcançada, tendo em vista que não há uma uniformidade entre os alunos cursantes e que há desafios tanto internamente quanto no diálogo com os atores da política.

Esse ponto mostra-se crucial, principalmente diante da escolha de realização de avaliações participativas, isso porque, como ressaltou Laisner (2019, p. 85), as metodologias participativas “requerem a existência não só de lógicas de informação ou comunicação, mas também de consulta, deliberação e decisão nos diferentes momentos das políticas e em relação às agências governamentais que as coordenam”.

Outro ponto de destaque foram as competências e habilidades relativas à leitura crítica e à compreensão dos conteúdos teóricos. Esse levantamento identificou que a essas competências esperadas correspondem dificuldades como baixa leitura do referencial teórico e desafio de compreensão de conceitos como tipos de avaliação, critérios e parâmetros. Em virtude de tal cenário, foi reportada a percepção de um alcance de uma compreensão mínima dos conceitos, requerendo estratégias para maior aprofundamento.

No mesmo sentido, a capacidade de elaboração de bons instrumentos de coleta de dados tanto para avaliações qualitativas, quanto para as quantitativas, também se apresentou como um de-

safio a ser trabalhado no ensino da avaliação de políticas públicas. Esse ponto relaciona-se, de certa forma, com a dificuldade identificada de utilização de indicadores nas avaliações, fundamentais para a adequada aferição de resultados das políticas, por exemplo, em avaliações de eficiência. Tal dificuldade pode ser um dos elementos explicativos da baixa identificação de produtos com este critério no repositório analisado.

Um terceiro destaque obtido das percepções analisadas foi a dificuldade para elaboração do desenho metodológico de avaliação. Os docentes consultados esperam dos discentes o desenvolvimento de repertório metodológico para ampliar a criatividade e a aplicação dos conceitos teóricos para a elaboração do adequado desenho de avaliação de políticas. Contudo, em virtude das dificuldades teóricas acima discutidas, a etapa de desenho metodológico foi identificada como um dos desafios gerais para as turmas. De forma reflexa, a despeito de alcançarem a aferição de resultados, a capacidade de análise para obtenção de um juízo de valor avaliativo foi apontada como deficiente, ou seja, como um aspecto a ser desenvolvido.

Feito isso, o passo seguinte foi a análise dos dados oriundos da consulta, dessa vez, aos discentes. Inicialmente, foram listadas as dificuldades da aprendizagem do tema da avaliação de políticas públicas na percepção dos alunos. O Quadro 3 denota a convergência entre desafios na percepção docente e discente. As dificuldades apontadas pelos docentes e acima discutidas foram associadas àquelas elencadas pelos alunos. Em acréscimo aos pontos já referidos pelos professores, foi citado o desafio da escrita acadêmica por parte dos estudantes.

Quadro 3: Dificuldades para o ensino-aprendizagem da avaliação de políticas públicas no GPP/UFRN – percepção discente e docente

DIFICULDADES PARA O ENSINO-APRENDIZAGEM (PERCEPÇÃO DISCENTE)	DIFICULDADES PARA O ENSINO-APRENDIZAGEM (PERCEPÇÃO DOCENTE)
Dificuldade de diálogo interno em grupo	Conflitos de relacionamento
Conflitos de relacionamento em grupo	
Desafios para acesso a atores da política	Dificuldade na aplicação dos instrumentos de coleta de dados
Ausência de coordenação das atividades	Planejamento das atividades para cumprimento dos prazos
Dificuldades para a compreensão de conceitos como tipo de avaliação, critérios, parâmetros	Compreensão adequada dos conceitos
	Pouco aprofundamento nas leituras
Baixa consulta de repositórios disponibilizados	Dificuldade de aplicação dos conceitos na prática do exercício avaliativo
Baixa leitura do referencial teórico	Necessidade de obter segurança na compreensão da diferença entre Avaliação e Monitoramento
Desconhecimento sobre bancos de dados existentes	Dificuldade na busca de dados e informações
	Inexistência de bancos de dados sobre algumas temáticas
Ausência de conhecimento sobre elaboração de indicadores para a avaliação de políticas públicas	Compreensão da abordagem quantitativa
	Inexistência de bancos de dados sobre algumas temáticas
Elaboração do instrumento de coleta de dados	-
Dificuldade para elaboração do desenho metodológico de avaliação	Combinar diferentes métodos de pesquisa em um curto período
	Elaboração do desenho metodológico
Substituição da análise por descrição dos dados	Análise de dados
-	Escrita acadêmica

Fonte: elaborado pelos autores (2023) com dados da pesquisa.

A observação dos relatos dos discentes torna possível uma percepção mais aprofundada de que os desafios teóricos e metodológicos também eram por eles enxergados. Nesse sentido, tem-se os seguintes trechos exemplificativos afirmados por respondentes diversos:

É necessário ter conhecimento de todas as metodologias e técnicas para assegurar melhores investigações, ter discerni-

mento de quando e como utilizar cada umas delas ou mais em conjunção para melhor êxito. (Discente, 2023).

Para elaborar uma boa avaliação de políticas públicas é preciso ser um bom redator, adepto da linguagem simplificada, uma vez que as avaliações participativas devem ter em sua essência o contato com diversos tipos de pessoas e, logo, diversos tipos de realidade e linguagem. (Discente, 2023).

Embora tenha ciência de que a parte teórica seja uma parte primordial para embasamento e estruturação do documento, foi uma experiência diferente das outras disciplinas porque essa requer uma maior atenção por parte dos discentes para os conceitos e parte teórica do próprio documento. (Discente, 2023).

O exercício de atuação em grupo também se constituiu como destaque por parte dos alunos, reportando-se tanto experiências positivas, quanto negativas. Os trechos seguintes exemplificam o cenário relatado:

Essa foi a minha maior dificuldade. Era preciso um grande esforço para manter todos em processo de cooperação. (Discente, 2023).

Em grupo torna o aprendizado mais fácil, visto que os alunos podem se ajudar, tirar dúvidas fora da aula e compreender o ponto de vista de outras pessoas. (Discente, 2023).

Contribuiu para desenvolver minhas habilidades de trabalho em equipe, ajudou a vivenciar a prática da gestão de políticas públicas, uma vez que na realidade não se faz política pública sozinho. (Discente, 2023).

Foi muito boa, conseguimos distribuir bem as tarefas para cumprir aos objetivos. (Discente, 2023).

Uma vez verificada a comparação entre as dificuldades apontadas por discentes e docentes no Quadro 3, agora promove-se a associação das competências e habilidades esperadas com base na percepção de alunos e professores participantes. O Quadro 4 configura, portanto, uma compatibilização de competências e habilidades esperadas para o Ateliê VI.

Quadro 4: Quadro de compatibilização de competências do Ateliê VI com base na percepção de docentes e discentes

COMPETÊNCIAS E HABILIDADES NECESSÁRIAS (PERCEPÇÃO DOCENTE)	COMPETÊNCIAS E HABILIDADES NECESSÁRIAS (PERCEPÇÃO DISCENTE)	COMPATIBILIZAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS E HABILIDADES ESPERADAS
Comunicação	Comunicação com públicos diversos	Comunicação interna Comunicação com atores diversos
Liderança	Planejamento das atividades	Liderança e coordenação de atividades
	Liderança	Planejamento das atividades
Trabalho em equipe	Trabalho em equipe	Trabalho em equipe
Leitura crítica e compreensão do conteúdo	Domínio do conteúdo teórico	Leitura crítica e compreensão do conteúdo
	Compreensão de conceitos como tipo de avaliação, critérios, parâmetros e indicadores	
Manuseio e conhecimento sobre bancos de dados existentes	Uso de indicadores	Uso de indicadores
Elaboração de bancos de dados e indicadores		Domínio de softwares de dados
		Elaboração de bancos de dados e indicadores
Elaboração de instrumentos de coleta de dados com domínio de abordagens quantitativas e qualitativas	Aplicação de instrumentos de coleta de dados qualitativos	Elaboração de instrumentos de coleta de dados com domínio de abordagens quantitativas e qualitativas
		Aplicação de instrumentos de coleta de dados qualitativos
Desenvolvimento de repertório metodológico para ampliar a criatividade	Criatividade	Desenvolvimento de repertório metodológico para ampliar a criatividade
		Criatividade
	Conhecimento sobre metodologias de avaliação	Conhecimento sobre metodologias de avaliação

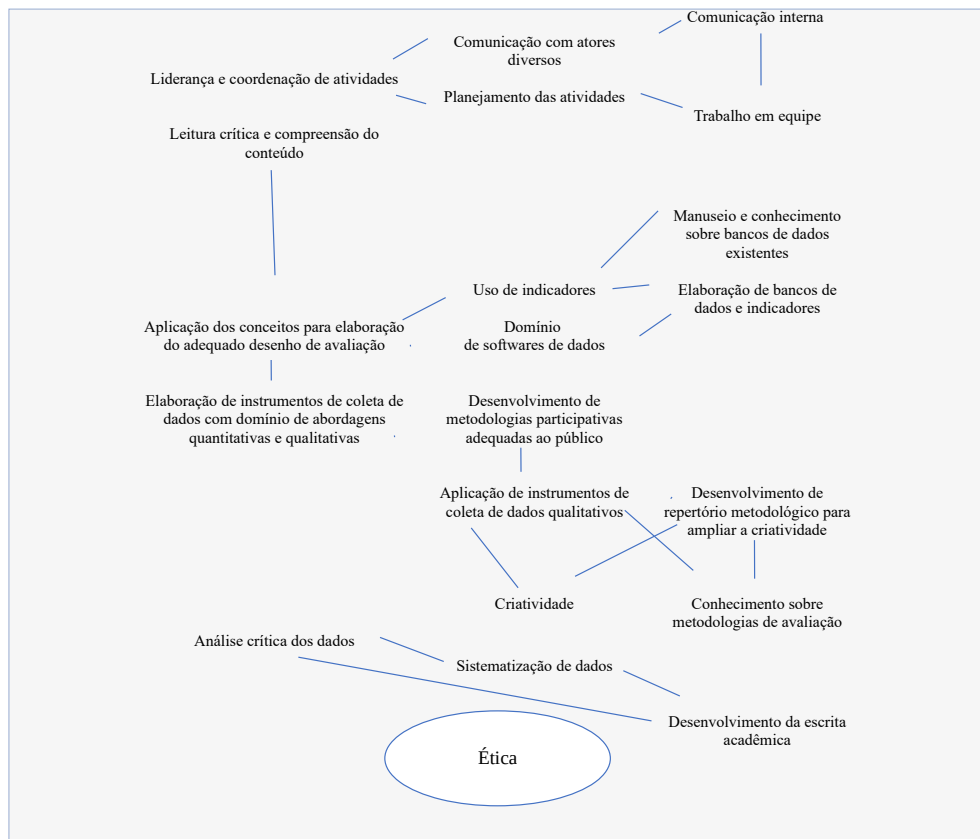
COMPETÊNCIAS E HABILIDADES NECESSÁRIAS (PERCEPÇÃO DOCENTE)	COMPETÊNCIAS E HABILIDADES NECESSÁRIAS (PERCEPÇÃO DISCENTE)	COMPATIBILIZAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS E HABILIDADES ESPERADAS
Aplicação dos conceitos para elaboração do adequado desenho de avaliação	Desenvolvimento de metodologias participativas adequadas ao público	Aplicação dos conceitos para elaboração do adequado desenho de avaliação
		Desenvolvimento de metodologias participativas adequadas ao público
Análise crítica dos dados	Senso crítico	Análise crítica dos dados
	Sistematização de dados	
	Análise de dados	Sistematização de dados
	Ética	Ética
	Desenvolvimento da escrita acadêmica	Desenvolvimento da escrita acadêmica

Fonte: elaborado pelos autores (2023) com dados da pesquisa.

O Quadro 4 acrescenta novas habilidades e competências vislumbradas por discentes e colocadas paralelamente àquelas já elencadas. Foram citados o domínio de softwares de dados; a criatividade; a aplicação de instrumentos de coleta de dados qualitativos; o desenvolvimento de metodologias participativas adequadas ao público; o senso crítico; a sistematização de dados; o desenvolvimento da escrita acadêmica e a ética como elementos fundamentais à realização de avaliações de políticas públicas.

Tomando por base a convergência entre as percepções de discente e docentes em Ateliê VI, foram obtidas as competências e habilidades esperadas – representadas na matriz abaixo (Figura 1) – para a avaliação de políticas públicas.

Figura 1: Matriz de competências do Ateliê VI com base na percepção de docentes e discentes



Fonte: Elaborado pelos autores (2023) com dados da pesquisa.

Os dados obtidos permitiram obter as competências e habilidades esperadas e sua organização tem o potencial de contribuir com o planejamento de estratégias futuras voltadas ao aprimoramento da formação no GPP/UFRN, especialmente quanto às avaliações de políticas públicas em Ateliê VI. A despeito dos desafios apontados pelos discentes na primeira parte da pesquisa, os relatos permitiram identificar que as múltiplas estratégias adotadas vêm se refletindo em ganhos no ensino-aprendizagem. Além disso, foi possível identificar as principais contribuições do componente para a formação obtida:

Comprometimento com o conteúdo, criatividade na abordagem, tentar inovar e associar exemplos de avaliações na base metodo-

lógica, compreender a importância de se utilizar diferentes métodos de coleta de dados, saber ouvir e entender as dificuldades dos beneficiários da política, se adequar ao contexto dos desafios para que os resultados não sejam impactados negativamente. (Discente, 2023)

Contribuiu principalmente para pensar as metodologias, adaptando-as de acordo com o público com o qual estava lidando, além de ter permitido formar uma rede de contatos. (Discente, 2023)

Possibilitou ver na prática os desafios e toda a dinâmica que envolve a gestão de uma política pública: orçamento, planejamento, dinâmica da agenda pública, conflitos de interesse etc. (Discente, 2023)

Apontou as possibilidades de atuação, conhecimento da realidade da política pública, identificação dos limites e possibilidades, apresentação com o campo de políticas públicas, abriu janela de oportunidade para networking com gestores públicos e parlamentares e estabelecimento de parcerias para futuras ações. (Discente, 2023)

Foi possível vislumbrar realidades positivas e que explicitaram quais estratégias devem ser mantidas e aprimoradas. Além disso, os relatos evidenciam que o ensino da avaliação de políticas públicas no GPP/UFRN vem contribuindo, de forma geral, para a formação ampla do futuro profissional do Campo de Públicas.

5. Considerações finais

A pesquisa possibilitou a obtenção de um panorama sobre o ensino da avaliação de políticas públicas no Bacharelado de Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte

(GPP/UFRN). A produção discente permitiu identificar preferências dos estudantes quanto às áreas, critérios e tipos de avaliação. Além disso, evidenciou a diversidade metodológica das produções, com destaque para as abordagens qualitativa e quali-quantitativa.

Por meio da percepção tanto discente quanto docente sobre dificuldades e competências no componente Ateliê VI, foi possível verificar o conjunto de necessidades a serem supridas pelo ensino da avaliação, organizando-se as competências e habilidades esperadas em uma matriz que poderá contribuir com o desenho de novas estratégias para o componente curricular.

A pesquisa aponta para a importância do debate acerca do ensino da avaliação no Campo de Públicas, evidenciando-se as múltiplas estratégias de ensino-aprendizagem em cursos de graduação como experiências que podem ser compartilhadas entre docente e discentes para fins de aprimoramento do ensino.

Referências

- ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento et al. Gestão metropolitana e os profissionais do Campo de Públicas: entre a formação e a inserção. *In*: LIMA, Luciana Leite; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo (org.). **Campo de Públicas em ação**: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017.
- ARAÚJO, Edgilson Tavares; BOULLOSA, Rossana de Freitas. Avaliação da implementação do Centro-dia para Pessoas com Deficiência: entre inovação e aprendizagem em políticas públicas. **Interfaces científicas - humanas e sociais**, v. 3, p. 123, 2015.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 18, v. 51, pp. 7-10, 2003.
- BRASIL. **Resolução CNE/CES nº 1, de 13 de janeiro de 2014**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&category_slug=janeiro-2014-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 dez. 2022.

- CARTA DE BRASÍLIA [on line]. 2013. Disponível em: <https://campodepublicas.files.wordpress.com/2013/04/carta-de-brasc3adlia-abril-de-2013-1.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- COELHO, Fernando de Souza *et al.* O campo de públicas após a instituição das diretrizes curriculares nacionais (DCN's) de administração pública: trajetória e desafios correntes (2015-2020). **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 21, n. 3, p. 488-529, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.13058/raep.2020.v21n3.1897>. Acesso em: 24 dez. 2022.
- CRUZ, Danielle Maia. Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **Revista AVAL**. Janeiro/Junho. v1, n15, 2019.
- DE MARIO, Camila. Avaliação substantiva de políticas públicas: legitimidade, concepções de justiça e atores. **Revista AVAL**. Janeiro/junho. v1, n15, 2019.
- DUBOIS, Carl-Ardy; CHAMPAGNE, François; BILODEAU, Henriette. Histórico da avaliação. In: BROUSSELLE, Astrid *et al.* (org.). **Avaliação: conceitos e métodos**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2011.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista de Administração Pública**, n. 50, v. 6, p. 959-979, nov/dez, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612150981>. Acesso em: 14 dez. 2022.
- FRISON, Lourdes Maria Bragagnolo. **Monitoria**: uma modalidade de ensino que potencializa a aprendizagem colaborativa e autorregulada. *Pro-Posições* | v. 27, n. 1 (79) | p. 133-153 | jan./abr. 2016.
- GUSSI, Alcides Fernando; THÉ, R. F. S.; PEREIRA, J. E. O. Metodologias e experiências etnográficas em avaliação políticas públicas: Avaliação de programas de microcrédito do Banco do Nordeste no Ceará. **RP3 - Revistas de Pesquisa em Políticas Públicas**, v. 2, p. 85-96, 2014.
- GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate (INCT/PPED)**, v. 4, p. 83-101, 2016.
- HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 2007.
- JANUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, São Paulo: Editora Alínea, 2016.
- LAISNER, Regina. Metodologias participativas em avaliação de políticas públicas: tendências e possibilidades desde uma abordagem política. **Revista AVAL**. Janeiro/Junho. v1, n15, 2019.

- PASTORINI, Alejandra *et al.* O campo das políticas públicas: diversidade de temas e perspectivas. In: PASTORINI, Alejandra; ALVES, Andrea Moraes; GALIZIA, Silvina V. (org). **Estado e cidadania: reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo** – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16m p. 20-45, ju./dez., 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 31 jan. 2023.
- SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 2007.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN). **Projeto Pedagógico do Curso Superior de Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas na modalidade presencial**, 2018. Disponível em: <https://cchla.ufrn.br/dpp/wp-content/uploads/2018/08/Projeto-Peda%C3%B3gico-de-Curso-Estrutura-Curricular-nova-02.pdf>. Acesso em: 13 maio 2023.

Uma análise sobre a perspectiva de avaliação de políticas públicas de formação continuada em serviço de professores de educação infantil¹

ANTONIA POLIANA RUFINO DE MATOS², MARIA DE NAZARÉ MORAES SOARES³
& MILENA MARCINTHA ALVES BRAZ⁴

Resumo

O assunto abordado neste texto trata da aproximação entre o campo de Avaliação de Políticas Públicas e as políticas de Formação Continuada em Serviço de professores de Educação Infantil ofertado pela gestão pública, refletindo sobre as diversas perspectivas e objetivos imbricados no interesse prático da avaliação adotada. Assim sendo, o principal objetivo se constitui em compreender qual a perspectiva avaliativa que orienta os programas de Formação Continuada em Serviço dos professores de Educação Infantil. Com esse propósito, adotou-se a abordagem qualitativa, tendo como método a pesquisa bibliográfica para averiguar o que diz o marco normativo nacional sobre o assunto, bem como pesquisas avaliativas, as quais foram analisadas a partir das perspectivas avaliativas, os objetivos e os métodos adotados

¹ Trabalho apresentado na Sessão Temática de Avaliação de Políticas Públicas, no Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas – ENEPCP, em Belo Horizonte, 2023.

² Mestranda em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará – UFC, Pedagogia pelo Instituto Superior de Educação Programus – ISEPRO, professora do Centro de Educação Infantil Antonia Pereira Silva. E-mail: antonia.poliana@discente.ufma.br

³ Doutora e Mestra em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC – PPAC), vinculada à Universidade Federal do Ceará - UFC. E-mail: nazare.soares@ufc.br

⁴ Doutora em Sociologia. Professora do Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP/ UFC) e do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP/UFC). E-mail: milena@virtual.ufc.br

na avaliação, identificando lacunas e, por conseguinte, as perspectivas que mais contemplam as necessidades factuais dessa política de formação docente. Dentre as conclusões, identificou-se que as propostas de desenhos de pesquisas avaliativas com enfoques mais interpretativos (Rodrigues, 2008) se deparam com desafios, ao mesmo tempo em que se percebe um cenário embrionário de pesquisas avaliativas em Avaliação de Políticas Públicas com esse caráter, sobretudo quando se trata da Formação Continuada em Serviço, com mais carência no que concerne ao objeto em questão.

1. Introdução

O presente trabalho trata da Avaliação de Políticas Públicas em torno de ações do sistema de ensino para Formação Continuada em Serviço de professores de Educação Infantil⁵, refletindo sobre os objetivos pautados na perspectiva da avaliação adotada.

Para tanto, a avaliação nesse debate é tratada como uma metodologia de pesquisa. Considerando essa metodologia como ponto de intersecção do objeto em questão, parte-se de lentes teóricas contra hegemônicas em Silva (2008) e em Gussi e Oliveira (2016) no que concerne ao entendimento de que a escolha de um projeto de pesquisa implica necessariamente um posicionamento político com vista às intencionalidades de uma pesquisa avaliativa.

Isso posto, dialogando com os demais elementos que compõem o objeto, convém pontuar que a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional – LDB de nº 9394/96 no Art. 62, na redação dada pela lei nº 12.056 de 2009, determina em seu primeiro parágrafo que “§ 1º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério.” A este aspecto legal se

⁵ Segundo a configuração apresentada nos Art. 16, 17 e 18 da LDB, lei de nº 9394/96.

agrega a Resolução CNE/CP nº 1 de 2020, que institui a Base nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BNC – Formação Continuada) pontuando no Art. 7 uma formação prolongada correlacionando a esta a formação continuada em serviço como *efetiva* para a melhoria da prática pedagógica.

Outrossim, no que concerne à Educação Infantil, com a Lei nº 9394/96, esta torna-se uma etapa da Educação Básica, correspondendo às crianças de zero a cinco anos, obrigatória a partir dos quatro anos. Isso posto, o currículo nacional formal ressalta que há a “necessidade de imprimir intencionalidade educativa às práticas pedagógicas na Educação Infantil, tanto na creche quanto na pré-escola” (Brasil, 2018, p. 38), e, a partir dessa verificação, depreende-se que, naquilo que diz respeito às intencionalidades das práticas pedagógicas na Educação Infantil, há pensadamente intenções nas formações prestadas a esses professores, como, também, na avaliação da política formativa.

Considerando esse contexto, propõe-se como objetivo geral compreender a perspectiva avaliativa que orienta os programas de Formação Continuada em Serviço dos professores de Educação Infantil, e como objetivos específicos: (i) aferir, descrever e contrastar paradigmas, em suas dimensões políticas, epistemológicas e metodológicas, e os desenhos de pesquisas que têm orientado as perspectivas avaliativas no campo da Avaliação de Políticas Públicas; (ii) verificar os marcos regulatórios das políticas de Formação Continuada em Serviço para professores de Educação Infantil; (iii) analisar, a partir das perspectivas avaliativas, os objetivos e os métodos adotados na avaliação das políticas de Formação Continuada em Serviço desenvolvidas com professores da Educação Básica ocorridas entre 2012 a 2022.

Esta proposta se justifica por ser a avaliação um campo em construção, como pontua Trevisan e Bellen (2008), bem como, surge pelas

inquietações na relação entre dois aspectos: o primeiro, estudo do recorte temático do projeto de pesquisa do Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas - PPGAPP; e o segundo aspecto soma-se às indagações desencadeadas na disciplina de Avaliação em Políticas Públicas do curso supracitado.

Desse modo, recorrendo a uma abordagem qualitativa, adotou-se como metodologia um levantamento bibliográfico (Deslandes *et al.*, 2002). Iniciando sobre perspectivas avaliativas, teve-se como principais fontes de pesquisas as plataformas Scielo Brasil, Repositório Institucional da Universidade Federal do Ceará – UFC nas seções do: Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas (acadêmico) – PPGAPP; Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas (profissional) – MAPP; bem como, na Revista Avaliação de Políticas Públicas – Aval da UFC, no Repositório Institucional da Universidade Federal do Maranhão – UFMA na seção do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas – PPGPP e na Revista de Políticas Públicas da UFMA.

Fez-se um levantamento no portal do Planalto e do Ministério da Educação - MEC sobre os marcos regulatórios das políticas de Formação Continuada em Serviço para professores de Educação Infantil, bem como averiguação de políticas de Formação Continuada em Serviço desenvolvidas com professores da Educação Básica nas plataformas supracitadas.

Dito isso, o trabalho se detém, incluindo esta, em cinco seções, a saber: primeiro, introdução, com a contextualização e problematização do tema, a justificativa, os objetivos, metodologia adotada e estrutura da pesquisa. Segunda seção, que trata das perspectivas avaliativas no debate da Avaliação de Políticas Públicas, para com os paradigmas, as dimensões políticas, epistemológicas e metodológicas que perpassam e caracterizam as inten-

cionalidades dos projetos de avaliação hegemônica e as propostas contra hegemônicas, e de que maneira tais projetos se alinham em desenhos de pesquisas.

A terceira seção trata dos marcos regulatórios das políticas de Formação Continuada em Serviço. Na quarta seção, é feita a análise das pesquisas avaliativas identificadas ocorridas entre 2012 a 2022. E, por fim, as considerações finais sobre a situação evidenciada no cenário que intersectam os temas desta pesquisa.

2. Avaliação de Políticas Públicas: paradigmas e dimensões em desenhos de pesquisa

Sabendo da condição histórica sobre discussão teórica e política em torno da defesa do que seria a “melhor” proposta a ser adotada em uma pesquisa avaliativa de política pública, essa seção busca tratar de forma breve e sistemática três eixos estruturantes desse debate, respectivamente: 1. Os paradigmas; 2. As dimensões políticas, epistemológicas e metodológicas que caracterizam os projetos de pesquisa hegemônicos e contra hegemônicos; 3. Os desenhos metodológicos de pesquisas propostos.

Isto posto, situam-se os parâmetros que orientam uma Avaliação de Políticas Públicas, estes são habitualmente sintetizado e/ou categorizado no termo Paradigmas e/ou Abordagens. Mas, afinal, o que é Paradigma? Parte-se do entendimento apresentado por Guba e Lincoln (2011), que, para efeito de introdução, conceituam como um conjunto de crenças básico/suposições que servem como critérios orientadores das atividades, crenças que não podem ser comprovadas, nem refutadas, e que representam fundamentalmente a postura assumida. Sobre os Paradigmas/Abordagens, consoante as referências empregadas, pontua-se sucintamente, a saber:

- a. **Paradigma Positivista:** também chamado de Convencional e Científico, se apoia na essência estabelecida no método experimental das ciências físicas e naturais, entende a realidade e verdade como única, que adota objetividade/neutralidade metodológica, advogando a confiabilidade e replicabilidade por meio dos testes de hipóteses separados do contexto empírico, prescrevendo a não interação entre pesquisador e realidade, em via de regra encerrada a dados estatísticos, desconsiderando o ponto de vista dos sujeitos, eliminando subjetividade, e entendendo que a realidade exterior é dada e dirigida por lei gerais/natural que define regularidades, as quais são suscetíveis a domínio com base em métodos racionais (Cruz, 2019; Guba e Lincoln, 2011).
- b. **Paradigma Pós-positivista:** uma reação ao clássico, positivismo, passa a considerar elementos subjetivos e interpretativos como válidos e necessários com considerações de ordem prática e pluralista, tendo como ênfase explicar que dinâmicas da política criam resultados, entendendo que a realidade é “real”, mas imperfeitamente é aprendível probabilisticamente, parte de uma epistemologia objetiva e as descobertas são provavelmente verdadeiras. Experimental e manipulável, que permite a falsificação de hipóteses, e incluem tanto métodos quantitativos quanto qualitativos (Guba e Lincoln, 2005; Lejano, 2012).
- c. **Paradigma Crítico-Dialético:** conforme a construção marxiana do método, nessa perspectiva, a política é situada na relação entre Estado e sociedade, entendendo a avaliação como aproximações com a realidade, partindo do abstrato para o concreto, permite uso de diferentes fontes e procedimentos, não percorrendo um caminho único, a partir da triangulação de métodos (qualitativos e quantitativos, quando necessário) com a identificação e consideração de variáveis contextuais, envolve diferentes sujeitos, privilegiando os usuários,

contrapondo a ideia de neutralidade, buscando desvendar a essência dos fenômenos/realidade expressas por suas determinações e contradições, a partir da valorização da análise crítica dos fundamentos teóricos-conceituais da política, sendo os resultados considerados parciais e questionáveis. Sendo esta perspectiva constituída de duas dimensões: técnica e política, requerendo a publicização dos resultados. (Silva, 2013).

- d. **Paradigma Construtivista:** também chamado de Paradigma Naturalista, Hermenêutico ou Interpretativo, sendo “sucessor natural” ao positivismo. Nessa perspectiva, existem múltiplas realidades socialmente construídas como resultado das experiências individuais, e, portanto, a realidade não é governada por nenhuma lei natural, não separando o investigador do investigado, sendo o método numa perspectiva interativa que deve se propor a expor a verdade dos interessados. (Guba e Lincoln, 2005; 2011)
- e. **Paradigmas Pós-construtivistas:** Consiste numa proposta de Raul Lejano, a qual apresenta ferramentas teórico-metodológicas e conceituais que procuram superar as lacunas detectadas nos modelos vigentes de análise, numa progressão cumulativa, integrando perspectivas quantitativas e qualitativas de análises, centrada no método experiencial para a compreensão de como a política realmente é vivida e na articulação de texto (política) e contexto (particularidade do lugar) sob uma orientação interpretativa, se aproximando de uma abordagem etnográfica, onde, na proposta do autor, as hipóteses surgem em um processo circular entre situação empírica e reflexão conjunta do pesquisador e pesquisado, ao passo que os dados são apurados por diferentes estratégias, dentre as quais estão: entrevistas, observações, recursos audiovisuais, grupos focais, etc. (Rodrigues, 2008; Lejano, 2012)

f. **Paradigma Participativo:** fundamentada numa metodologia crítico-dialética, é apresentado como uma abordagem metodológica em construção no campo da avaliação, sendo uma proposta da professora Silva (2013), que coloca a dimensão participação associada à construção do conhecimento, não admitindo dicotomia entre sujeito e objeto, envolvendo diferentes sujeitos, defende que o conhecimento pode ser colocado a serviço da sociedade na perspectiva de transformações sociais, contribuindo com a formação de uma consciência de classe, ultrapassando a noção de neutralidade, requerendo a publicização dos resultados, entende a verdade como histórica, situada e limitada, considerando a avaliação como conteúdo técnico e político, sendo estes complementares e em articulação, cujo objetivo é contribuir para o controle de programas sociais. Essa perspectiva considera que as funções da avaliação apresentam três dimensões: Função técnica, Função política e Função acadêmica (Silva, 2013).

g. **Paradigma Antropológico:** segundo Gussi e Oliveira (2016), trata-se de uma abordagem que na avaliação se busca compreender a ação das políticas públicas, incorporando em seu estudo, métodos e conclusões três pontos fundamentais: (i) a diversidade de atores sociais; (ii) a diversidade de instituições; (iii) os contextos em que são implementadas as políticas.

Dada a disputa paradigmática, Guba e Lincoln (2005) classifica como hegemônico os Paradigmas Positivista e Pós-positivista, e em busca de reconhecimento e contribuição os Paradigmas Construtivista e da Teoria Crítica. Outrossim, Cruz (2019) pontua que a Abordagem Positivista ainda é hegemônica como pressuposto orientador nas Avaliações de Políticas Públicas no Brasil e no mundo, tanto na produção técnica quanto na produção acadêmica.

Em contrapartida, compreendendo que os pressupostos avaliativos adotados pelo Estado são resultado de jogo de interesses mercadológico dentro da administração pública, Gussi e Oliveira (2016) problematizam diferentes enfoques dentro do processo avaliativo, delineando um Paradigma contra hegemônico, e propondo uma Abordagem Antropológica, a qual considere os diferentes atores sociais envolvidos na política, bem como, suas agendas e interesses, introduzindo o conceito de trajetórias como referencial metodológico que inclui as instituições, a política, e os grupos sociais beneficiários, entendendo que os três determinam os limites dos resultados.

Percebe-se que a escolha de um projeto de pesquisa implica em visões de mundo e posturas políticas que denotam diferentes intencionalidades para com a política pública avaliada, e, como consequência dessa relação, há defesa de diferentes projetos de políticas públicas, ao passo que o caráter dos objetivos é um embate político, como ratificado em Cruz (2019) e depreendido em Lejano (2012), em seu examinar dos fundamentos filosóficos, teórico e modelo prático utilitarista de análise política das avaliações de políticas públicas.

Congruentes a disputas de modelos, há, por conseguinte, embates que perpassam dimensões políticas, epistemológicas e metodológicas, e a estes três aspectos se constitui como desdobramento de desenhos de projetos avaliativos hegemônicos e contra hegemônicos. Tendo como ponto de partida essa compreensão, sistematiza-se abaixo uma leitura sintética dessas faces, aferidas nas discussões dadas pelos Paradigmas acima, bem como em Gussi e Oliveira (2016), Cruz (2019):

Quadro 1: Dimensões: política, epistemológica e metodológica

DIMENSÕES	Projetos	
	HEGEMÔNICOS	CONTRA HEGEMÔNICOS
Política	A avaliação se constitui como elementos integrantes da gestão pública, pressupõe uma compreensão objetiva da realidade tendo como ponto de partida os critérios de eficiência, eficácia e efetividade, referenciados por metas e objetivos regimentais conduzidas por interesses de uma agenda política e econômica neoliberal.	A avaliação pressupõe uma compreensão subjetiva da realidade, tendo como ponto de partida diferentes olhares/grupos de interesses quanto aos aspectos da política normativa e da política vivida, tendo como referenciais a diversidade de agentes e contextos sob orientações interpretativas.
Epistemológica	Os estudos/pesquisas avaliativas são conduzidos por objetivos que se valem de critérios de métodos e conclusões fundamentados em abordagem positivista.	Os estudos/pesquisas avaliativas se fundamentam em diferentes abordagens, de posicionamento político quanto aos interesses que envolvem a questão-problema avaliada, se valendo de critérios, métodos e conclusões fundamentados a priori na subjetividade.
Metodológica	Conjunto de normas, numa abordagem quantitativa a priori, com direcionamentos definidos e implantados regidos pelo Estado e mercado.	Diversidade de estratégias, combinadas por triangulação de abordagem quantitativas e qualitativas, não segue modelos técnicos que desconsideram os sujeitos.

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2024

Neirotti (2012), ao tratar da perspectiva avaliativa quanto à prática de Paradigmas, pontua que metodologicamente a avaliação tem propósitos para com as dimensões políticas e técnico-científicas, sendo esta última associada aqui à dimensão epistemológica. O autor parte do entendimento de que a dimensão política está relacionada à interação de poder entre os stakeholders/partes interessadas, enquanto que a dimensão técnico-científica se refere à racionalidade técnica dos meios em relação aos seus propósitos de medição.

Assim sendo, pontua que a racionalidade não se constitui como único fator que impulsiona os processos de tomada de decisão, ao mesmo tempo que não há apenas uma solução científica para qualquer problema social. E entende que se assim fosse, a sociedade estaria presa a regimes tecnocráticos e autoritários, em contrapartida,

o campo acadêmico e científico não deve se fixar no que conta como valor público, haja vista que as necessidades das partes interessadas é uma questão a ser determinada pela cidadania mais ampla e pela política democrática (Aguilar Villanueva, 1996; Merino & Cejudo, 2010 apud Neirotti, 2012).

Assim, entende que a avaliação se apresenta como recurso para a melhoria da gestão pública e como instrumento de fortalecimento da democracia, sendo um campo de oportunidades e desafios tanto para as organizações governamentais e acadêmicas, quanto para a sociedade civil. Ademais, segue-se com os desenhos de projetos avaliativos a partir da seguinte configuração:

- a. **Finalidade:** dada por suas nomenclaturas/definição nos diferentes desenhos;
- b. **Paradigma:** caracterizado como um conjunto de crenças básico/suposições orientadores da pesquisa, e que representa a postura assumida pelo pesquisador (Guba e Lincoln, 2011);
- c. **Caráter dos objetivos:** como chamada sugere, trata-se das características que qualificam os objetivos;
- d. **Métodos:** abordagem quantitativo e/ou qualitativo para com escolha das estratégias;
- e. **Produto:** resultados esperados segundo a visão de cada avaliação.

Pontuado os termos usados para sintetizar, monta-se uma estruturação de entendimento próprio, inferidos a partir das referências: Gussi (2019), Gussi e Oliveira (2016), Souza (2014), Guba e Lincoln (2005; 2011), Rodrigues (2008), o quadro abaixo acomoda o apanhado:

Quadro 2 - Projetos para desenhos de pesquisas avaliativas

DESENHOS METODOLÓGICOS DE PESQUISAS	
Finalidades	AVALIAÇÃO DE RESULTADO
Paradigma	Positivista
Caráter dos Objetivos	• Levantar com caráter amplo/geral dados dos fatos, de valoração positiva ou negativa; • Quantificar as conquistas da política/medir a atividade governamental; • Indicar estatisticamente resultados; • Mensurar a efetividade das políticas; • Atribuir valor aos fatos mensurados;
Métodos	Quantitativos
Produto	Dados quantitativos.
Finalidades	AVALIAÇÃO DE EFEITO
Paradigma	Positivista
Caráter dos Objetivos	• Parte de resultados e mudanças; • Procura medir os efeitos gerais sobre sistemas, públicos, instituições, pessoas e organizações, os efeitos imediatos (mais ligados ao controle de gestão) e/ou longo prazo (mais ligado à avaliação de políticas); • Procura medir os efeitos tangíveis e simbólicos (medir os custos e benefícios), os efeitos sociais, políticas e de ordem econômico-financeiros; • Procura medir os efeitos prioritários/pretendidos e os efeitos não pretendidos; efeitos sazonais; locais; efeitos combinados; efeitos diretos e indiretos; efeitos determinados por inferências causais; • Medir efeitos quantitativos e qualitativos; • Medir potenciais efeitos/previsão na avaliação ex-ante.
Métodos	Quantitativos
Produto	Apresentação em forma de indicadores os efeitos sobre o público e/ou as instituições.

Quadro 2 - Projetos para desenhos de pesquisas avaliativas

DESENHOS METODOLÓGICOS DE PESQUISAS	
Finalidades	AVALIAÇÃO DE IMPACTO
Paradigma	Positivista
Caráter dos Objetivos	• Amplitude restrito aos beneficiários; • Verificação do impacto das mudanças sociais planejadas e do impacto de mudança da política; • Compreender os fatos que corroboram com as conquistas; • Revelar a visão dos sujeitos que recebem a política avaliada. • Revelar mudanças efetivas da realidade de contextos específicos; • Identificar as mudanças na sociedade (grupo ou situação alvo, condições imediatas e/ou futuras, aos custos diretos e indiretos) que seriam vinculadas com as medidas de atividades governamentais; • Apontar impacto simbólico (percepção que as pessoas tem sobre a ação governamental); • Medir custos diretos e indiretos; • Verificação de impactos contraditórios de acordo com as partes interessadas; • Explicitar de forma mais geral o conjunto de efeitos tangíveis e impacto positivo;
Métodos	Os impactos podem ser estimados pelos métodos quantitativos e qualitativos.
Produto	Medição/estimação dos impactos quantitativos e/ou qualitativos.
Finalidades	AVALIAÇÃO RESPONSIVA
Paradigma	Construtivista
Caráter dos Objetivos	• Identificar os grupos de interesse; • diferentes visões dos grupos de interesse com respeito a reivindicações, preocupações e questões/problemas. • Tentar alcançar/obter consenso entre os grupos de interesse, sobre todas as reivindicações, preocupações e questões/problemas.
Métodos	Qualitativos e/ou mistos, tendo as reivindicações, preocupações e questões/ problemas dos diferentes grupos de interesses, como organizadores para coleta de informações, a partir do processo do hermenêutico-dialético descrito em 12 passos por Guba e Lincoln (2011)
Produto	Conclusões e recomendações provenientes de negociação entre os grupos de interesse envolvidos.

Quadro 2 - Projetos para desenhos de pesquisas avaliativas

DESENHOS METODOLÓGICOS DE PESQUISAS	
Finalidades	AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE
Paradigma	Paradigmaticamente tem base epistemológica em Lejano na perspectiva analítica de texto e contexto e se associa à Abordagem Antropológica, a partir da noção de trajetória.
Caráter dos Objetivos	• Entender os fatos a partir do olhar, da agenda e dos interesses dos diferentes sujeitos envolvidos: agentes institucionais e beneficiários; • Compreender os efeitos da política a partir dos próprios beneficiários; como pontos do aspecto macro da economia estabelece relação com fenômenos locais; de forma interdisciplinar os múltiplos aspectos envolvidos na política pública, a saber: sociais, culturais, políticos, econômicas e territoriais. • Formulação de novos indicadores, com atenção para multidimensionalidades sociais, culturais, políticas e ambientais
Métodos	Qualitativos e/ou mistos a partir de quatros eixos: (i) análise de conteúdo; (ii) análise de contexto, (iii) trajetórias institucionais (iv) extensão temporal e territorial. Que metodologicamente não segue modelos a priori.
Produto	- Apreender a relação entre as contradições dos diferentes interesses envolvidos.

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2024

Souza (2014) estuda e faz uma síntese quanto aos níveis de realização na literatura norte-americana, europeia e brasileira sobre as avaliações de Resultados, Efeitos e Impactos. Constata imprecisão e desordem conceitual, contudo, de modo geral, apresenta um apanhado, sistematizados no quadro acima, do que em essência aproxima e caracteriza os “três ensaios sobre”, registrando um resumo em que se depreende que Avaliação de Efeitos parte da Avaliação de Resultados ao mesmo tempo em que se aproxima da Avaliação de Impacto.

Sobre esse aspecto, Arcoverde e Albuquerque (2016) destaca que há confusão entre Efeito e Impacto, enfatizam que o impacto expressa mudanças efetivas na vida das pessoas, sendo o Impacto, de modo geral, a consequência dos efeitos de uma política, tendo como campo unidades individuais, grupais e aglomerados societários. Assim, as autoras criticam a visão positivista sobre a apropriação da Avaliação

de Impacto, sob o discurso da objetividade e pontua o aspecto de ser um tipo de pesquisa que acomoda métodos quantitativos e qualitativos, consiste em uma concepção totalizante da avaliação: a contextualização dos fenômenos, que por conseguinte permite apreender as mudanças quantitativas e qualitativas, e pontuam as dimensões objetiva, substantiva e subjetiva.

A despeito da Avaliação Responsiva, é uma proposta de Guba e Lincoln (2011), que classificam como Avaliação de Quarta Geração, ela se fundamenta na Abordagem Construtivista como resposta para substituir os modelos de Abordagem Positivista. Outrossim, a Avaliação em Profundidade é uma proposta com raízes no Mestrado Profissional de Avaliação de Políticas Públicas - MAPP da UFC (GUSSI, 2019), e Torres Júnior et. al (2020), ao abordar autores centrais na construção dessa perspectiva, pontua que a proposta inicial é dada por Rodrigues em 2008, cujas bases epistemológicas se dão em Lejano, e apresenta como desdobramentos teóricos posteriores a integração da noção de trajetória em Gussi (2008), a construção de indicadores socioculturais em Gonçalves (2008), a dimensão política e cultural em Carvalho e Gussi (2011), a Abordagem Antropológica de avaliação em Gussi (2015), e a discussão de Paradigma contra hegemônico em Gussi e Oliveira (2016), e em Cruz (2019).

Diante desse quadro, nota-se que as diferentes configurações abarcam potencialidades e limitações, ficando evidente o que se poderia ter de proveito no potencial dialógico destas enquanto procedimentos e/ou etapas complementares. Assim sendo, voltando-se ao objetivo central, de compreender qual perspectiva avaliativa orienta os programas de Formação Continuada em Serviço dos professores de Educação Infantil, a próxima seção vem apresentar marcos regulatórios com o propósito de contextualização dessa política, e a partir deste entender como entra no campo da avaliação.

3. Formação continuada em serviço para professores de educação infantil: marcos regulatórios

Ao adentrar nos marcos regulatórios das políticas de Formação Continuada em Serviço para professores de Educação Infantil, parte-se das perguntas: O que corresponde à Educação Infantil? O que é Formação Continuada em Serviços de Professores?

As respostas a essas perguntas se alinham ao plano institucional, terreno que justifica, e fundamenta, o debate dos elementos que pretendeu verificar quais as perspectivas avaliativas de forma hegemônica têm orientado esse campo, ou seja, a perspectiva avaliativa prevalecente e operante, que intencionalmente está posta como avaliação de política pública para a formação continuada em serviço ofertada aos professores da Educação Infantil.

Assim sendo, sobre a primeira pergunta, de acordo com a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional – LDB, lei nº 9394/96, a Educação Infantil é uma etapa da Educação Básica, corresponde atualmente às crianças de zero a cinco anos, sendo obrigatória a partir dos quatro anos. Assim, a Educação Infantil enquadra creche (até os três anos de idade) e pré-escola (quatro e cinco anos de idade).

No que se refere à segunda questão, Bottega (2007), Flóride e Steinle (2008) pontuam sobre esse campo conceitos diferentes quanto às perspectivas e à forma como devem ser realizadas as Formações Continuidas em Serviço, contudo, sugerem, de modo geral, um consenso sobre se tratar de uma formação ofertada em serviço, realizada no cotidiano da escola, e que a prática pedagógica deve ser vinculada às práticas já realizadas na escola. Sendo esta uma categoria de formação continuada, cujo conceito abarca também outras configurações de formação.

Apresentam argumentos que dão enfoque ao um trabalho coletivo/grupo de estudos, com o compartilhamento de experiências, realizada a partir de levantamento das dificuldades, das necessidades e interesses que vêm a contribuir com a (re) organização da prática pedagógica através da ação-reflexão-ação, de modo que os professores em formação podem ser corresponsáveis do processo. Bach e Matias (2021) fazem uma leitura de que isso é necessário nos momentos formativos e é uma abordagem que não consta nos currículos de cursos de formação de professores, sendo imprescindível sua possibilidade por meio da Formação Continuada em Serviço.

Tendo a formação inicial como ponto de referência, salienta-se que a partir da historicidade sobre os últimos dois séculos quanto às políticas formativas de professores Saviani (2009), concernente à formação dos professores da Educação Básica, constata um cenário de descontinuidade, onde a questão pedagógica até os dias de hoje ainda não tem um encaminhamento satisfatório, bem como revela permanente precariedade de tais políticas, sem um padrão minimamente consistente de preparação ante os problemas enfrentados pela educação escolar do país.

Assim, com esse caráter de descontinuidade, a história é marcada por dois modelos: “a) modelo dos conteúdos culturais-cognitivos: neste, a formação se esgota no domínio dos conteúdos correspondente à disciplina a lecionar; b) modelo pedagógico-didático: aqui, considera-se que a formação só se completa com o efetivo preparo pedagógico-didático. Erroneamente separados, haja vista que são ambos necessários e complementares (Saviani, 2009).

Somando-se a esse aspecto um questionamento pontuado por Libâneo (2016): para que servem as escolas destinadas aos pobres? Pergunta segundo a qual a definição de objetivos e funções da escola perpassa diretamente muitos outros aspectos pela formação con-

tinuada de professores. Questionamento este que abre espaços para outras inquietações que se articulam com o tema aqui abordado.

Diante desse contexto, em âmbito normativo, pontua-se que atualmente a BNCC (BRASIL, 2018) se constitui como a referência nacional para as formações adotadas, e como demanda educacional a resolução CNE/CP nº 1, de 27 de outubro de 2020 dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Continuada de professores da Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BN-C-Formação Continuada).

Em seu Art. 3º (BNCC-Formação Continuada, 2020), são indicadas as competências profissionais em três dimensões pontuadas como fundamentais que se integram e se complementam: I - conhecimento profissional; II - prática profissional; e III - engajamento profissional. E, no Art. 7º, é pontuado que dentre as características a ser atendidas a duração prolongada da formação, sendo esse item no inciso IV apresentado a ideia de se ter a oportunidade de praticar, refletir e dialogar sobre a prática, de forma contínua com a interação entre os professores e os formadores, em Formação em Serviço na escola, sendo apresentada como a mais efetiva para melhoria da prática pedagógica, por ser um formato que permite o acompanhamento e a continuidade na (re)organização na atuação do professor.

No capítulo IV, intitulado “da formação ao longo da vida”, tecidos dos artigos 11 ao 14, o texto sugere o mesmo conceito sintetizado em Bottega (2007), Flóride e Steinle (2008), pontuando que as políticas de formação implementadas pelas escolas, redes escolares ou sistemas de ensino por si ou em parcerias com outras instituições devem ser desenvolvidas em alinhamento com as reais necessidades dos contextos e ambientes de atuação dos professores, devendo ser estruturada ao longo da vida profissional, e contextualizada com as

práticas docentes já desenvolvidas, com oportunidade de aprender junto com seus colegas de trabalho, com suporte de um formador, compartilhando experiências. (Brasil, 2020)

Assim, diz atender o disposto no parágrafo único do artigo 61 da LDB, que trata da formação dos profissionais da educação, já prevenindo a *Formação em Serviço*, incluído pela Lei nº 12.014, de 2009, no inciso II, com o seguinte texto: “a associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados e *capacitação em serviço*”, apesar de *formação* e *capacitação* terem sentidos lexicais diferentes, podendo este aspecto estar em futuros debates para aperfeiçoamento da política.

A BNC – Formação Continuada (2020) sobre os modos como essa formação pode acontecer se pauta no parágrafo § 1º do art. 62 da LDB que define que “a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério”, do mesmo modo que enfatiza a Meta 16 do PNE, Lei nº 13.005/2014, ao definir no art. 7º que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração” para, dentre outros aspectos, garantir a todos (as) os (as) profissionais da Educação Básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino”;

Como se percebe, a Formação Continuada em Serviço normativamente falando é recente. Assim, posto os marcos regulatórios, a próxima seção vem tratar dos objetivos e perspectivas que têm orientado avaliações em torno dessa política.

4. Formação continuada em serviço de professores da educação básica: objetivos e perspectivas avaliativas

Com o intuito de averiguar perspectivas avaliativas que têm orientado as avaliações adotadas para com a Avaliação da Política Pública de Formação Continuada em Serviço destinadas aos professores da Educação Infantil, e sabendo que este é um campo de embates, parte-se das leituras no campo da gestão pública e campo acadêmico.

Conduzido pela tarefa de averiguar avaliações sobre políticas de Formação Continuada em Serviço desenvolvidas com professores da Educação Básica ocorridas entre 2012 a 2022, fica evidenciado no campo da gestão pública que a perspectiva avaliativa que orienta os programas de Formação Continuada em Serviço dos professores de Educação Básica e por conseguinte da Educação Infantil no que concerne à normativa dada pela BNC – Formação Continuada, lei de 2020, no Art. 6º no inciso IX o “[...] monitoramento e aprimoramento de políticas educacionais de sucesso e eficácia escola”.

Assim sendo, é explicitado no Art. 7º que a Formação Continuada, para ter impacto positivo quanto à sua eficácia na melhoria da prática docente a característica na “coerência sistêmica”, sendo esta eficácia ratificada, no inciso V, se efetivando quando a formação for articulada e coerente dentre outros aspectos com os currículos e o sistema de avaliação, ou seja, a verificação por testes de aprendizagem dos alunos pelas avaliações externas, a qual se configura avaliações de orientações positivistas.

Assim, a avaliação sobre a política de formação em si, do processo formativo em lócus, não acontece, visto que se tem a orientação de se realizar por meio de monitoramento, sendo sua eficácia averiguada por meio da valoração atribuída à aprendizagem dos alunos, se apresentando como uma Avaliação de Efeito, por meio de efeitos indiretos através da avaliação das metas propostas. No que concerne a esta constatação,

Souza (2017) diferencia Avaliação de Políticas Públicas de monitoramento e testes, sendo o monitoramento caracterizado como um acompanhamento periódico e implementação, e os testes, sendo restrito, é apresentado como apenas um dos elementos de uma pesquisa.

Sobre esse aspecto, é interesse ressaltar o estudo realizado por Souza (2017), o qual faz a distinção entre “avaliação de políticas públicas” e “avaliação em educação”, até então entendidas como sinônimos, e pontua que ambas têm vínculos, porém, variações. Assim, o autor pontua que em essência a Avaliação de Políticas Públicas é uma pesquisa social, embasada em teorias da avaliação, utilizando-se de métodos e elementos científicos das ciências sociais, sendo dado ênfase na educação o monitoramento, o teste e a auditoria, sendo a auditoria voltada para a aplicação de normas, em especial as contábeis.

Isso posto, segue-se com as apurações da pesquisa, ainda conduzido pela tarefa de averiguar avaliações sobre políticas de Formação Continuada em Serviço desenvolvidas com professores da Educação Básica ocorridas entre 2012 a 2022, sobre o desdobramento no campo acadêmico por meio de um breve levantamento bibliográfico, para análise concernente às perspectivas avaliativas empregadas, e como estes dialogam com métodos utilizados, segundo o caráter dos objetivos. Teve-se como categorias de recorte a intersecção entre “formação em serviço”, “formação continuada de professor”, “educação básica” e “pesquisa avaliativa”, sendo o cerne o processo formativo.

Com o levantamento no repositório Institucional da Universidade Federal do Ceará – UFC nos cursos de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas, PPGAPP e MAPP, bem como na Revista de Avaliação de Políticas Públicas – AVAL, foi possível verificar 46 dissertações no PPGAPP nos dados disponíveis entre 2018 a 2022, constando que não há nesse período avaliação sobre formação continuada e /ou formação continuada em serviço.

Assim também, no que concerne ao MAPP, com a verificação de 172 dissertações entre 2012 a 2022, uma pesquisa avaliativa sobre curso de formação continuada a distância para professores em atuação, no âmbito do ensino fundamental, contudo no entendimento dado aqui não se configura em uma política de Formação Continuada em Serviço enquanto conceito, experiência e/ou política. Contudo, foi identificado um trabalho de 2013, que avalia uma política de Formação Continuada em Serviço destinada aos professores da Educação Básica.

Do mesmo modo, na AVAL, foram verificados 109 artigos dispostos nas edições encontrados na plataforma entre os anos de 2012 a 2022, e foram encontrados 5 trabalhos que versam sobre avaliação e formação, contudo nenhuma avaliação sobre Formação Continuada em Serviço. Assim, também, foi feito o levantamento no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas – PPGPP da UFMA, o qual está iniciando o debate da necessidade de avaliação numa Abordagem Participativa, e na Revista de Políticas Públicas da UFMA, observou-se que no PPGPP, entre as 206 dissertações e teses de 2012 a 2022 verificadas na plataforma, foi identificado uma pesquisa avaliativa de 2020 sobre formação continuada de professores da Educação Básica, no âmbito do curso de pós-graduação, contudo, mesmo sendo destinada uma formação continuada direcionada aos docentes da Educação Básica não se configura no entendimento abordado aqui no que seja Formação Continuada em Serviço enquanto conceito, experiência e/ou política.

Assim, também, nenhum trabalho de avaliação sobre Formação Continuada em Serviço foi identificado na Revista de Políticas Públicas da UFMA, e, nesta, foram verificadas 27 edições, sendo contabilizado um total de 808 artigos, cujas produções intercalam de 2012 a 2022 e publicadas entre primeiro de janeiro de 2015 a trinta de dezembro de 2022.

Por fim, na plataforma Scielo Brasil, a última dentre as fontes de pesquisa pontudas na metodologia, foi possível identificar 09 artigos, que de forma indireta aborda o tema da Formação Continuada em Serviço enquanto conceito, enquanto política e/ou experiência, como desdobramento da pesquisa em formação continuada, cujo objetivos centrais de discussão eram outros, nenhum tendo referência para o campo da Educação Infantil nem se relacionavam a uma pesquisa avaliativa.

Dessa forma, foi possível identificar o tema Formação Continuada em Serviço enquanto objetivos secundários em três artigos, e quatro artigos tendo o tema como centro, dentre estes sendo três no âmbito do Ensino Fundamental e um sobre Educação Infantil, contudo nenhum dos trabalhos é uma pesquisa avaliativa. Isso posto, foi identificado um artigo que versa sobre Formação Continuada em Serviço para professores sob o olhar de uma pesquisa avaliativa.

Assim, tendo como categorias de recorte a intersecção entre “formação em serviço”, “formação continuada de professor”, “educação básica” e “pesquisa avaliativa”, sendo o cerne o processo formativo, em resumo temos o seguinte quadro:

Quadro 3: Avaliações acadêmicas sobre políticas de Formação Continuada em Serviço

	RECORTE TEMPORAL	ENCONTRADOS	ANO
PPGAPP	2018 a 2022	0	-
MAPP	2012 a 2022	1	2013
AVAL	2012 a 2022	0	-
PPGPP	2012 a 2022	0	-
Revista de PP - UFMA	2012 a 2022	0	-
Scielo Brasil	2012 a 2022	1	2013

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2004

Diante dessa averiguação, é importante ressaltar que foram encontradas pesquisas e avaliações sobre cursos de formação inicial e continuada para professores que estão em atuação docente, contudo não se configurando em Formação Continuada em Serviço enquanto conceito, experiência e/ou política, não sendo contempladas neste quadro por não se apresentar dentro da proposta do presente trabalho. Com isso, segue-se com a análise a partir das perspectivas avaliativas, os objetivos e os métodos adotados na avaliação das políticas de Formação Continuada em Serviço identificadas.

Para adentrar na discussão, Mororó (2017) pontua que no atual cenário, no que concerne ao recorte empírico política pública educacional, enquanto metodologia de pesquisa, a avaliação não tem sido recorrente neste campo, e enfatiza: “Mesmo que apresentem um caráter avaliativo, em geral, não é comum encontrar, entre as pesquisas sobre política pública educacional, aquelas que utilizam o termo “avaliação” para designar a metodologia utilizada.” (MORORÓ, 2017, p. 55), esse é um fato que se evidencia sobre o assunto em questão.

Para analisar as pesquisas identificadas, estas são caracterizadas com as nomenclaturas: Pesquisa 1 e Pesquisa 2. Posto isso, segue-se com identificação e contextualização destas, pontuando o título, responsável pela pesquisa, ano de publicação, perspectiva avaliativa, objetivo central, métodos e as apurações das avaliações:

PESQUISA 1

TÍTULO	AValiação DO PROGRAMA NACIONAL DE TECNOLOGIA EDUCACIONAL – PROINFO NA PERSPECTIVA DA FORMAÇÃO DOCENTE EM FORTALEZA.
Responsável	Wilma Rodrigues Freire
Ano	2013
Perspectiva avaliativa	Avaliação em Profundidade
Objetivo Central	Avaliar o PROINFO na perspectiva da formação docente na rede municipal de Fortaleza, no tocante ao uso dos recursos tecnológicos e suas implicações na prática docente.
Métodos	Contemplando as abordagens qualitativas e quantitativas, adotou uma análise interpretativa dos dados coletados e fatos observados, a despeito da formulação do programa e dos resultados obtidos a partir de sua implementação, e com o olhar no processo de formação dos professores, buscou compreender se houve ou não mudanças significativas na prática docente. Utilizou de instrumentos, entrevistas (por amostragem), incluindo professores por formadores.
Apuração	Tendo como resultado considerações quanto às formações docentes ocorridas no âmbito do PROINFO em Fortaleza, precisam ser repensadas, para que haja uma articulação direta com a prática em sala de aula, bem como ao aferir os resultados, se abriu espaço para a discussão da possibilidade de apontar soluções sugeridas pelos professores, a fim de propor um redesenho do programa avaliado, dentre as quais entre elas a Formação em Serviço.

Diante dos objetivos e apurações, percebe-se que esta formação nesse cenário se tem confirmado como uma política, mas não como uma experiência enquanto conceito de Formação Continuada em Serviço, o que se evidencia o potencial de uma avaliação que envolve atores beneficiários da política avaliada. A Avaliação em profundidade, perspectiva adotada nesta pesquisa no âmbito do Mestrado Profissional de Avaliação de Políticas Públicas – MAPP, segundo Gussi (2019), pretende ser hegemônica como perspectiva teórica de avaliação no programa.

PESQUISA 2

TÍTULO	AVALIAÇÃO DA FORMAÇÃO CONTINUADA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UM ESTUDO DE CASO
Responsável	Angela Carrancho da Silva e Sandra Maria dos Santos
Ano	2013
Perspectiva avaliativa	Avaliação de Efeito
Objetivos	Avaliar os efeitos da formação continuada de professores do 1º Ciclo do Ensino Fundamental em uma classe de alfabetização de uma Unidade Escolar da Rede Municipal de Niterói.
Métodos	Em síntese, foi feito uso de observações e entrevistas aplicadas a professores, coordenadores e diretores, sendo elaborados, validados e aplicados os instrumentos de medida.
Apuração	“Apesar das ações de educação continuada para professores, desenhadas pelas políticas públicas municipais, a prática pedagógica cotidiana revelou a manutenção de um modelo tradicional”. (SILVA, 2013 p. 269)

O estudo destacou as competências do avaliador para o sucesso do processo, apresentando em forma de indicadores aspectos desejados e indesejados, mas não sendo os professores, direção e supervisão, avaliadores da política, mas sujeitos avaliados, sem apresentação de análise do processo de formação para o estabelecimento de causas e efeitos dos classificados aqui como indesejados, como a constatação de que “tanto o planejamento do ensino, quanto a própria práxis se fundamentaram com maior incidência, numa pedagogia conservadora” (SILVA, 2013, p. 269), sendo constatado pelo avaliador uma necessidade de replanejamento na formação, mas não possibilitando esse olhar a partir da realidade dos beneficiários da política, sendo o insucesso escolar atribuído somente a formação ofertada.

O que se pode perceber por meio desse estudo é que tal política de Formação Continuada em Serviço se trata na verdade de uma capacitação em serviço e não propriamente de em experiência enquanto conceito de uma Formação Continuada em Serviço. Diante dessas análises, o que se evidencia é que numa avaliação “as opções metodológicas serão previamente sujeitas à opção de paradigma, sendo essa

a posição ontológica⁶ e epistemológica sob o qual o avaliador será guiado” (Guba e Lincoln, 1994 apud Suaréz e Llaneza, 2013, p. 112). Com essas constatações, segue-se com as considerações a despeito desse cenário.

5. Considerações finais

Considerando os aspectos políticos, epistemológicos e a finalidade da pesquisa segundo o caráter dos objetivos o que se percebe é um embate de projetos de pesquisa. De um lado, uma avaliação fundada em um Paradigma hegemônico no Brasil e no mundo, que tem por finalidade matematizar os resultados e atribuir valor, desconsiderando as complexidades envolvidas por trás da realidade dada em estatística, de caráter claramente comercial. De outro lado, propostas de avaliações fundadas em Paradigmas contra hegemônicos que se propõem a compreender as relações por trás dos resultados, bem como, tem atenção para com o olhar e interesses dos diferentes agentes envolvidos, situação evidenciada empiricamente e nas leituras contextuais de Silva (2008), Gussi e Oliveira (2016) e Cruz (2019).

Dentre essas e outras conclusões, o que se apreende é a constituição de um cenário embrionário de pesquisas avaliativas em Avaliação de Políticas Públicas de configuração contra hegemônica, demonstrada também nesta breve análise, sobretudo quando se trata da Formação Continuada em Serviço, com muita carência no que concerne ao contexto da Educação Infantil. Do mesmo modo, verificaram-se controvérsias no entendimento de Formação Continuada em Serviço, por conseguinte, diferentes leituras de contexto e diferentes perspectivas avaliativas.

⁶ “Muitas das questões que delimitam o paradigma referem-se ao que deve e pode ser conhecido (posicionamento ontológico)” (SUARÉZ e LLANEZA, 2013, p. 112); Pergunta Ontológica: “O que existe que possa ser conhecido?” “Qual a natureza da realidade?” (GUBA E LINCOLN, 2011, p. 95)

Assim, partindo da constatação na terceira e quarta seções de que a Formação Continuada em Serviço normativamente falando é recente, surgem várias inquietações, dentre as quais estão: quais Estados, junto aos seus municípios, têm lançado mão do regime de colaboração para Formação Continuada em Serviço de professores da Educação Infantil? Como a formação ofertada se institui normativamente ou não em cada especificidade Estadual? Como é organizado nos Estados o planejamento da execução prática, do monitoramento e avaliação da Formação Continuada em Serviço destinada aos professores de Educação Infantil? Essas e outras são inquietações que surgem para futuras pesquisas, até mesmo para o presente leitor.

Referências

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Estudio Introductorio y Edición). (1996). **La hechura de las políticas públicas**. México D.F., México: Miguel A. Porrúa.
- ARCOVERDE, Ana Cristina Brito; ALBUQUERQUE, Cristina Maria Pinto. **Avaliação de Impactos como modalidade de pesquisa qualitativa e problema de investigação: reflexões e resultados**. V Congresso Ibero-americano em Investigação Qualitativa. Investigação Qualitativa em Ciências Sociais/Investigación Cualitativa en Ciencias Sociales// Volume 3. Atas CIAIQ2016.
- BACH, Carlos Batista; MATIAS, Joseane. Formação continuada em serviço: o papel da reflexão e da sua efetividade nas práticas do professor. **Revista conhecimento online**. 2021.
- BOTTEGA, Rita Maria Decarli. **Formação de professores em serviço: aspectos para discussão**. Revista Trama - Volume 3 - Número 5 - 1º Semestre de 2007 - p. o 5 - 1º Semestre de 2007 – p. 171-179.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB. 9394/1996**. BRASIL. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm; Acesso em 25 de abril de 2023.
- BRASIL. Ministério da Educação – Mec. Conselho Nacional de Educação – CNE. **Resolução CNE/CP nº 1, de 27 de outubro de 2020**. Disponível: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_RES_CNECPN12020.pdf?query=Educacao%20Ambiental; Acesso em 25 de abril de 2023. Acesso em 25 de abril de 2023.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC, 2018.

- CARVALHO, A. M. P., GUSSI, A. F. (2011, março). **Perspectivas contemporâneas em avaliação de políticas públicas** (Mesa redonda). Seminário MAPP. Universidade Federal do Ceará. Auditório José Albano, Fortaleza, CE, Brasil.
- CRUZ, Danielle Maia. **Enfoques contra hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas**. AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas, ano I, vol.1, n.1, jan-jun, 2019.
- DESLANDES, Suely Ferreira; NETO, Otávio Cruz; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- FARIA, Carlos A. P. de. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 50, p. 97-169, out. 2005.
- FLÓRIDE, Márcia Augusta; STEINLE, Marлизete Cristina Bonafini. **Formação continuada em serviço: uma ação necessária ao professor contemporâneo**. In “O professor PDE e os desafios da escola pública paranaense Produção Didático-Pedagógica. Volume II, 2008.
- FREIRE, Wilma Rodrigues. Avaliação do programa nacional de tecnologia educacional – Proinfo na perspectiva da formação docente em Fortaleza. 2013. p. 176. **Dissertação de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas**. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/CE.
- GUBA, Egon G. e LINCOLN, Yvonna. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2011,
- GUBA, Egon G; LINCOLN, Controvérsias paradigmáticas, contradições e confluências emergentes. Tradução de Errol Fernando Zepka Pereira Junior. 2005.
- GUSSI, Alcides Fernando e OLIVEIRA, B.R. **Políticas Públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica**. Revista Desenvolvimento em Debate, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.
- GUSSI, Alcides Fernando. **Outras epistemologias e metodologias: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas**. Revista AVAL I julho/dezembro • v o l. 2 • nº 16 • 2019.
- LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto**. Campinas: Editora Arte Escrita, 2012.
- LIBÂNEO, José Carlos. **Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar**. Cadernos de Pesquisa v.46 n.159 p.38-62 jan./mar. 2016.
- MERINO, M., & CEJUDO, G. M. (2010). **Problemas, decisiones y soluciones**. México D.F., México: FCE/CIDE.
- MORORÓ, Leila Pio. **Pesquisa avaliativa e política de formação de professores considerações metodológicas**. 2017.

- NEIROTTI, Nerio. (2012). **Evaluation in Latin America: Paradigms and practices.** In S. Kushner & E. Rotondo (Eds.), *Evaluation voices from Latin America. New Directions for Evaluation*, 134,7–16.
- RODRIGUES, Lea Carvalho. **Novas perspectivas metodológicas na avaliação de políticas públicas.** Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas. UFC, número 1, 2008, p. 117-119.
- RODRIGUES, Lea Carvalho. **Proposta para uma avaliação em profundidade em políticas públicas sociais.** AVAL Revista Avaliação de políticas públicas. 2008.
- SAVIANI, Dermeval. **Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro.** Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Revista Brasileira de Educação v. 14 n. 40 jan./abr. 2009.
- SILVA, Angela Carrancho da; SANTOS, Sandra Maria dos. **Avaliação da formação continuada no Estado do Rio de Janeiro: um estudo de caso.** Aval. pol. pública. Educ., Rio de Janeiro, v. 21, n. 79, p. 269-252, abr./jun. 2013
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa.** in SILVA, Maria Ozanira (Org). *Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos.* São Paulo: Veras Editora: São Luís: GAEPP, 2013.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Construindo uma proposta metodológica participativa: uma contribuição da teoria para a prática da pesquisa avaliativa.** in SILVA, Maria Ozanira (Org). *Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos.* São Paulo: Veras Editora: São Luís: GAEPP, 2013.
- SOUZA, Lincoln Moraes. **Avaliação de Políticas Públicas e Avaliação em Educação Básica: relacionamentos antigos, autonomia relativa e carreiras solo.** In SOUZA, Lincoln Moraes, SOUSA, Andréia da Silva Quintanilha. *Avaliação de Políticas Públicas e Avaliação de Educação.* Editora CRV, Curitiba – Brasil, 2017.
- SOUZA, Lincoln Moraes. **Três ensaios sobre Avaliação de Políticas Públicas. De resultados, efeitos e impactos em avaliação de políticas públicas,** Natal: Editora UFRN, 2014(De Resultados, efeitos e impacto em avaliação de políticas públicas, pp. 113 a 194.)
- SUARÉZ, Carlos Bueno e LLANEZA, José Luis Osuna. **Reflexiones epistemológicas y metodológicas para la evaluación de políticas públicas.** Andamios, vol 10, n 21, enero-abril, 2013, p. 95-117.
- TORRES JR., GUSSI, SILVA & NOGUEIRA. **Avaliar em Profundidade. Dimensões Epistemológicas, Metodológicas e Experiências Práticas de uma Nova Perspectiva de Avaliação de Políticas Públicas.** Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 5, n. 2, ago./2020, pp. 147-170
- TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção.** Revista de Administração Pública / RAP – Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun. 2008. FGV – EBAPE.

As perspectivas de avaliação de políticas públicas e o campo da economia solidária frente às transformações no mundo do trabalho

AMAURI SILVA PEREIRA¹, FRANCISCO WERQUIUS SILVA SALES²
& DRA. MARIA DE NAZARÉ MORAES SOARES³

Resumo

Este trabalho realiza uma análise sobre as perspectivas de avaliação de políticas públicas no campo da Economia Solidária. A Economia Solidária é um movimento de geração de trabalho e renda a partir da perspectiva da autogestão, unindo economia e vida (França Filho, 2013; Gaiger, 2003; Singer, 2002). O objetivo geral é compreender quais perspectivas de avaliação de políticas públicas de trabalho e renda estão sendo compreendidas pela academia no contexto da Economia Solidária frente às transformações no mundo do trabalho. A coleta de dados ocorreu por meio da realização de um levantamento bibliográfico em torno das pesquisas avaliativas de políticas públicas ou programas sociais no banco de dados dos repositórios das instituições. A análise de dados foi realizada por meio de leitura analítica em Gil (2002). Os resultados alcançados apontam para a ausência de pesquisas de avaliação de políticas públicas voltadas para o campo da Economia Solidária enquanto categoria teórica de estudo nos últimos seis anos.

¹ Mestrando do Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas – UFC.

² Doutorando do Programa de Pós-graduação em Sociologia – UFC.

³ Doutora e Mestra em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC – PPAC), vinculada a Universidade Federal do Ceará – UFC.

1. Introdução

A Economia Solidária (ES) no Brasil ganha espaço ao tempo em que despontam iniciativas de livre associação nos anos de 1980 e 1990, Laville (2016) destaca esse processo como simultâneo na América do Sul e na Europa, apesar de Zanatta (2021) citar um processo anterior de institucionalização do sistema cooperativista no Brasil no período ditatorial. Gaiger e Kuyven (2020) destacam iniciativas como o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e a criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego e, também, o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), instalado em 2006, como órgão maior de agregação e de formulação de diretrizes para a ação governamental. Todas estas são demarcações entre o campo de públicas e a economia solidária.

No trabalho desenvolvido por Chiariello (2020), é possível observar algumas ações da SENAES a partir de 2003, sua atuação transversal na formatação de políticas públicas conjuntamente a outras esferas do Executivo Federal, a dinâmica dos aportes orçamentários recepcionados de 2003 a 2017, os Programas e Ações desempenhados pela Secretaria, permitindo uma análise acerca de seu desempenho ao longo de 15 anos, ao que sucedeu seu desmonte a partir de 2017 e extinção em 2019.

O princípio de autogestão e a propriedade coletiva dos meios de produção marcam o campo da Economia Solidária. Gaiger (2003) compreende o fenômeno da ES como uma via de combate aos efeitos negativos da economia de mercado; para o autor, a introdução de novas forças produtivas, em antítese às que sustentam o modo material de produção dominante, é um processo eminentemente social. Dessa forma, esta pesquisa tem como objetivo geral compreender quais perspectivas de avaliação de políticas públicas estão sendo em-

preendidas pela academia no contexto da Economia Solidária frente às transformações no mundo do trabalho.

A relevância deste estudo está centrada na possibilidade de mapear em que dimensão as pesquisas avaliativas desenvolvidas na pós-graduação são realizadas e situadas conforme as perspectivas avaliativas e estudos epistemológicos considerando, para além destes, as especificidades do contexto da Economia Solidária enquanto campo para o desenvolvimento de políticas para a promoção de emprego e renda.

Esta é uma pesquisa descritiva, de natureza metodológica qualitativa. A coleta de dados ocorreu através da base de dados da Plataforma Sucupira, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pelo levantamento de pesquisas cujo objeto de estudo foram “avaliações de políticas públicas ou programas sociais”, nos programas de pós-graduação de avaliação de políticas públicas no Brasil.

Os trabalhos foram selecionados considerando os seguintes critérios: Pesquisas desenvolvidas e publicadas nos repositórios eletrônicos das instituições nos últimos seis anos, de 2018 a 2023. Fora ainda utilizada a palavra-chave: “avaliação de políticas públicas” como filtro de pesquisa, a partir destes resultados, foi realizada uma busca, no resumo, por termos que fazem referência aos conceitos de Economia Solidária. A análise dos dados ocorreu por meio de leitura analítica de Gil (2002).

2. As perspectivas de avaliação de políticas públicas

O campo da avaliação de políticas públicas tem início no Brasil sob a forte influência externa de organismos multilaterais nas décadas de 1980 e 1990, que a institucionalizou como uma das condições

do chamado “Consenso de Washington”, que segundo Gelinski e Siebel (2012), este daria mais consistência às reformas implantadas e passaria a sinalizar as “boas práticas” da administração pública pelo resto do mundo. A intenção era fazer com que o Estado funcionasse melhor com o menor custo possível, a partir do tripé da eficiência, eficácia e efetividade.

Faria (2005) pontua a instrumentalização da pesquisa avaliativa para o sucesso da reforma do Estado, considerando o caráter eminentemente político do projeto de “modernização” do Estado vinculado à “revolução” gerencialista que se deseja implantar, no qual o monitoramento e a avaliação de políticas ocupam lugar de destaque, resultando, de fato, em um modelo ajustado às demandas do Banco Mundial.

Gussi e Oliveira (2016) afirmam que quase sempre reduzidas à dimensão econômica, essas avaliações têm por intuito demonstrar o sucesso ou fracasso das políticas a partir da construção de indicadores, notadamente estatísticos, que revelam a otimização da relação custo-benefício, previamente calculada, em relação ao investimento realizado na execução de das políticas. Os autores destacam ainda que esse modelo não dá conta de tratar das contradições do Estado, considerando suas possibilidades de construir marcos emancipatórios, de cunho democrático, rumo à universalização de direitos, entre critérios de igualdade e equidade, que se impõem a partir dos movimentos da sociedade civil.

A perspectiva avaliativa em destaque herda muita das características do que Guba e Lincoln (2011) enquadram como Avaliações de primeira geração. Os autores elaboram a seguinte estruturação teórica: a avaliação de primeira geração é caracterizada sumariamente pela mensuração, pela busca por resultados, por dados numéricos e estatísticos. O avaliador, dotado de conhecimento para o manuseio

de ferramentas, apresenta um perfil técnico e utiliza-se de um arsenal de instrumentos para conduzir o processo avaliativo.

Vale destacar, entretanto, que este estudo é uma construção didática e que no transcorrer da evolução histórica as avaliações passam por processos de sobreposição das características, instrumentos e processos. Assim, as avaliações de segunda geração, segundo Guba e Lincoln (2011), são marcadas por

[...] uma abordagem caracterizada pela descrição de padrões de pontos fortes e fracos com respeito a determinados objetivos estabelecidos. O avaliador cumpria a função de descritor, embora também se mantivessem os aspectos técnicos anteriores dessa função mensuração então deixou de ser tratada como equivalente à avaliação sendo, porém, redefinida como um dos vários instrumentos que poderiam ser empregados em seu serviço (Guba; Lincoln, 2011. p. 35).

Em suas análises, os autores apontam também a principal contradição dessa avaliação essencialmente descritiva, tendo em vista que se espera que o avaliador classifique algo, julgue fatos, situações ou fenômenos com base em padrões ou critérios. E, partindo dessa necessidade, aponta-se o caminho para a avaliação de terceira geração e também para as críticas estabelecidas pelos autores em torno dessas três primeiras demarcações avaliativas.

Guba e Lincoln (2011) entendem que existem pelo menos três imperfeições ou defeitos mais sérios nas construções supracitadas: a tendência ao gerencialismo, a incapacidade de acomodar o pluralismo de valores e o comprometimento exagerado com o paradigma científico de investigação. Apresentando, por fim, a alternativa viável: a avaliação de quarta geração, caracterizada pelo método construtivista de conduzir e responsivo de focalizar.

Nesta dinâmica, a avaliação responsiva procura não apenas identificar diferentes visões, mas também atravessar dimensões inerentes à coleta de informações, haja vista que

uma das principais atribuições do avaliador é conduzir a avaliação de modo que cada grupo confronte e lide com as construções de todos os outros em um processo hermenêutico-dialético. [...] As questões de agenda que não puderam ser resolvidas mantêm-se como pontos de discórdia, obviamente, mas ao menos cada um dos interessados ou dos grupos de interesse perceberá qual é o conflito e que postura outros grupos assumem quanto a isso. O terreno está preparado para reciclar a avaliação. Essa iteração e reiteration são características da avaliação responsiva (Guba; Lincoln, 2011. p. 50-51).

Para os autores, o enfoque responsivo evoca uma metodologia construtivista apoiada em um sistema de crenças que ontologicamente nega a existência de uma realidade objetiva e que vai opor-se ao método científico que caracteriza as avaliações realizadas no século XX. Neste paradigma construtivista, as realidades são construções sociais mentais e a própria ciência é uma dessas construções.

Avançando ainda mais este debate, uma outra dimensão que escapa às análises do escopo da avaliação hegemônica supracitada está no entendimento do beneficiário como ator participativo dos processos que cercam determinada política pública. Assim, Lejano (2012) faz uma reflexão em torno da política como um texto construído por autoridades, pessoas dotadas de poder e tomadores de decisão, distanciando do contexto de sua aplicação. O modelo pós-construtivista apresentado pelo autor visa a um ponto de encontro entre estes elementos, texto e contexto, em outras palavras, o Estado e o campo,

formuladores e implementadores, centro e periferia. Baseando-se em uma análise que gira em torno de uma teia de relacionamentos entre os atores em uma determinada situação política.

Para Lejano (2012), se tivermos que entender como o terreno do contexto social-cognitivo age no indivíduo, precisamos entrar na realidade cognitiva do indivíduo e tentar compreender como essa realidade é experienciada. Premissa de uma realidade pós-construtivista, onde procura-se entender o ponto de vista dos sujeitos por meio de suas narrativas e experiências e compreender a visão subjetiva dos fenômenos. Em Rodrigues (2016), procura-se compreender os sentidos da política a partir das lógicas dos sujeitos e dos contextos nos quais eles e a própria política estão inseridos.

3. O campo da economia solidária

Enquanto demarcação histórica, é possível citar, no campo da Economia solidária, dois movimentos: um normativo, nos registros de Zanatta (2021) no relatório do cooperativismo de plataforma, mencionando a Lei de institucionalização das cooperativas no Brasil, em meio ao regime autoritário e ditatorial, em 1971, e Vedana *et al.*(2022), que também comenta sobre a promulgação da Lei 5.764 de 1971, institucionalizada como a Política Nacional do Cooperativismo, resultado de movimentações especialmente no setor agrícola, a partir dos anos 1960.

E outro movimento de caráter mais deliberativo, em que Gaiger (2000) narra, a partir do início dos anos 1980, uma gradativa emergência e multiplicação de empreendimentos associativos de cunho comunitário e, às vezes, até familiar. E também empreendimentos formados dentro de movimentos sociais, ligados à questão da reprodução da vida, o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra

(MST) e o sindicalismo e um conjunto muito grande de entidades têm se interessado e vêm se empenhando nesse campo em ação.

Vale destacar também que instituições, como a Cáritas e a Agência de Desenvolvimento Solidário - ADS, também são apontadas por Laville (2016) como protagonistas desde os anos 1980 em apoio a esses grupos de produção associados. Vedana *et al.* (2022) também registra que, dentro do setor agrícola, a entidade Cáritas, ligada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), incentivou diversos Projetos Alternativos Comunitários (PACs) em assentamentos de reforma agrária liderados pelo MST.

A década de 1990 para a Economia Solidária constitui um marco de ascensão e ao mesmo tempo uma contradição no campo econômico e político, considerando que, como observado em Chiariello (2020), a existência de empreendimentos da economia popular solidária pode ser entendida como uma resistência ao processo de precarização das condições de vida dos trabalhadores, em meio a um momento de franca ascensão do ideário neoliberal, quando muitos de seus preceitos passam a ser incorporados à política econômica de vários países.

Na análise de Barbosa (2012), a financeirização e mundialização do capital associados à reestruturação produtiva penalizam o trabalho, diminuindo ou extinguindo conquistas sociais de controle público sobre o uso do trabalho pelo capital e, ainda, diminuindo os próprios postos de trabalho por força da modernização tecnológica. Para a autora, daí decorre a forte desestruturação do mercado de trabalho, alavancada pela precarização do emprego e a ascensão das taxas de desemprego.

Neste sentido, França Filho (2002) situa a ES no contexto da crise das relações de trabalho ou ainda nos limites da sociedade salarial e falência dos mecanismos de regulação econômico-política da sociedade, entendendo assim tal fenômeno numa perspectiva de busca de novas formas

de regulação da sociedade, tendo como característica fundamental uma articulação entre as dimensões econômica, política e social.

A luta por justiça social pode ser visualizada quando França Filho (2013) apresenta as experiências de Economia Solidária no Brasil, esta ação econômica localizada tende a mobilizar atores institucionais diversos em torno da busca de soluções para problemas públicos concretos. Considerando assim a ES como uma emanção de ações coletivas.

Para Singer (2002), a Economia Solidária foi concebida para ser uma alternativa superior por proporcionar às pessoas que a adotam, enquanto produtoras, poupadoras, consumidoras, uma vida melhor. Barbosa (2012) corrobora este pensamento mencionando sobre as possibilidades de uma nova cultura do trabalho e a possibilidade de um salto qualitativo nessa modalidade de empreendimentos.

França Filho (2013) acredita que a ES rejeita a racionalidade calculadora em favor de uma racionalidade substantiva em valor e questiona: como fazer a gestão de uma outra economia? A Gestão Social, orientada para a deliberação democrática e a interação entre Estado e sociedade civil, vai permitir a participação dos atores em sua própria emancipação, apreendendo as iniciativas das organizações populares em sistemas auto-organizados.

As reflexões em torno da gestão social podem ser entendidas a partir das análises de Cançado Tenório e Pereira (2011) sobre o trabalho de Guerreiro Ramos no que se refere à racionalidade substantiva e à racionalidade instrumental utilitarista, pois esta última seria um empecilho para a emancipação do homem e de sua autonomia social, uma vez que ultrapassa o ambiente de trabalho e invade todas as esferas da vida. Para Tenório e Araujo (2020), o modo como a organização da sociedade é economicamente gerenciada está subordinado ao viés do mercado, no qual o cálculo para explorar as condições favoráveis, portanto, o lucro, alimenta a sobrevivência mercantil – ou de resultados.

A participação e o diálogo estão entre os elementos inerentes ao movimento da ES enquanto prática de autogestão, como é possível perceber em Laville (2016). A ES se refere a uma visão relacional do homem com a natureza e o ambiente social como a raiz da economia, da política, da mesma forma que a democracia está ligada a um paradigma deliberativo que enfatiza os espaços públicos e a intersubjetividade no compartilhamento de opiniões e decisões.

Araújo (2018) entende como uma gestão diferenciada, não taylorista, não filantrópica ou benemerente, caracterizada pelos princípios e valores ético-políticos, pela participação e dialogicidade, pela horizontalidade nas relações de poder. Para o autor, a gestão social se contrapõe à manutenção do status quo representada pela gestão estratégica tradicional centrada no cálculo e nos interesses exclusivos de uma sociedade de mercado, sob as bases de uma racionalidade instrumental.

Em contraponto a essa racionalidade instrumental de mercado, pautada em valores de impessoalidade, Ramos (1989) levanta a necessidade de procurar entender as organizações enquanto ambientes epistemológicos, centrados na racionalidade substantiva, enquanto Soares (2020) incorpora esse pensamento à realidade da Economia Solidária, considerando o trabalho de Singer (2002) em relação aos valores ideológicos de autogestão, participação, igualdade e solidariedade da ES.

A ES compreendida como modo de produção, por vezes entendida como alternativa ao modelo vigente ou “a outra economia” em França Filho (2013), está situada em uma disputa de narrativas, marcada por sobreposições de racionalidades, desde a emancipação do indivíduo, o discurso neoliberal de empreendedorismo ou a busca por melhores condições de trabalho e renda. Azambuja (2009), nesse sentido, faz um levantamento de três principais perfis ideológicos em

empreendimentos autogestionários: perfil de solidariedade, perfil de assalariamento e perfil de instrumentalização capitalista.

Para Barbosa (2012), a Economia Solidária é entendida como uma modalidade de economia popular, de práticas econômicas de sobrevivência, que reúne grupos em associações ou cooperativas, baseados na cooperação e autogestão. A autora entende esse campo em meio a uma disputa de narrativas centrada na relação de meios econômicos e a emancipação do indivíduo. Vedana *et al.* (2022) afirma que um dos princípios da economia solidária é a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito de escolha do modo de produzir e a autonomia de produção.

Barbosa (2012) afirma que o sistema salarial não acolhe com estabilidade ou com rendimentos compatíveis com a sobrevivência familiar e por isso os trabalhadores migram para as pequenas ocupações informais em economia solidária ou não, como estratégia a uma vida social não subjugada ao mercado.

Para a autora, em meio à ambiguidade do conturbado processo de mudanças pelo qual o capitalismo passa nos últimos vinte anos, há movimentos sinuosos que também apontam para a formulação de uma nova cultura do trabalho em sentido gramsciano, tendo o trabalho como mediação educativa de novas práticas e subjetividades centradas no homem e em sua emancipação.

Soares (2019), ao tratar da racionalidade substantiva nas práticas de autogestão da Rede de Economia Solidária e Feminista, faz uma análise baseada em Ramos (1989) em torno da institucionalização da sociedade de mercado e da forma como a relação entre os conceitos de trabalho e ocupação, não acidentalmente, acabam por serem equiparadas de forma que habilidades pessoais e vocação são instrumentalizadas não para a emancipação do mesmo, mas exclusivamente para os objetivos do plano mecânico de um modo de produção.

4. Descrição e análise de dados

Partindo-se do banco de dados da Plataforma Sucupira, junto à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), foi realizada uma pesquisa exploratória e descritiva com o propósito de identificar os Programas de Pós-Graduação de Avaliação de Políticas Públicas. Foram identificados três programas em nível de mestrado, cuja denominação está direcionada à avaliação de políticas públicas enquanto objeto de estudo, dois destes, residentes na Universidade Federal do Ceará (UFC), o Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) e o Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP), e outro na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), o Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

A partir desse ponto, o campo restringiu-se aos repositórios das respectivas universidades às quais os programas são vinculados. Os trabalhos foram selecionados considerando os seguintes critérios: pesquisas desenvolvidas nos últimos seis anos, de 2018 a 2023, haja vista que dois dos programas de pós-graduação supracitados foram criados em 2016 e cronologicamente publicaram seus primeiros trabalhos no decorrer dos anos seguintes.

Fora utilizada a palavras-chave: “avaliação de políticas públicas” como filtro de pesquisa em cada um dos repositórios virtuais das respectivas Instituições de Ensino Superior - IES, chegando ao número total de 97 pesquisas, destas, 64 pesquisas avaliativas na UFC e 33 na ENAP, no decorrer dos seis anos, seguindo um percurso cronológico; o filtro seguinte foi o ano de 2018, no qual foram encontradas 10 pesquisas; em 2019, por sua vez, o resultado foi de 25 estudos; em 2020, 28 pesquisas; no ano de 2021, 9 pesquisas; em 2022, 20 pesquisas; e, em 2023, até a data de elaboração da pesquisa, foram encontradas 5 pesquisas em todos os repositórios. Vale destacar que este trajeto me-

metodológico foi traçado também como forma de contemplar a equidade de método no banco de dados das duas plataformas.

Tabela 1: Quantidade de pesquisas desenvolvidas no decorrer dos últimos seis anos

IES/ANO	2018	2019	2020	2021	2022	2023
UFC	8	15	15	9	15	2
ENAP	2	10	13	0	5	3
Total	10	25	28	9	20	5

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir desses dados coletados, os autores realizaram uma leitura analítica (Gil, 2002) dos resumos das pesquisas, passando pelas fases de leitura integral, identificação de ideias-chave, hierarquização de ideias e sintetização destas, a fim de encontrar paridades aos conceitos de Economia Solidária, e não foi encontrada nenhuma referência à temática em estudo nos resumos das pesquisas previamente estratificadas.

O desenvolvimento desta pesquisa consistia na categorização das pesquisas conforme o percurso epistemológico das avaliação de políticas públicas elaborado por Gussi (2019): Avaliações positivistas - objetivas, quantitativas, “neutras”, marcadas pela ação de medir, observadas em Scriven (1967); Avaliações crítico-dialéticas - participativas, subjetivistas, crítica e transformadora, observada em Silva (2008); Avaliações construtivistas - subjetivistas, qualitativas, marcadas pela compreensão em Guba e Lincoln (2011) e Avaliações pós-construtivistas - intersubjetivas, dialógicas e participativas, de métodos mistos e etnográficas, observados em Lejano (2012) e Lea Rodrigues (2016).

Entretanto, após os resultados preliminares, não foi possível realizar a última etapa deste estudo, pois não foram encontradas pesquisas de avaliação de políticas públicas no campo da economia solidária nos últimos seis anos. Foi possível destacar, no entanto, a presença de

pesquisas cujo objeto empírico está relacionado ao campo da Economia Solidária, tais como, referências à agricultura familiar e ao movimento cooperativista, mencionados por Gaiger (2003) como movimentos populares pioneiros da ES no Brasil.

5. Considerações finais

O número de programas de pós-graduação voltados especificamente para avaliação de políticas públicas ainda é escasso. O campo das políticas públicas encontra-se em ascensão, neste caminhar, o poder público, as instituições de nível superior e principalmente a sociedade civil articulam-se a partir de um compromisso renovado quanto à produção de conhecimentos técnicos na oferta de políticas públicas, mas também no que tange às metodologias e epistemologias dessas investigações sociais e para seguir essa trajetória, entretanto, vale indagar qual percentual do orçamento público é destinado aos investimentos para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das políticas públicas.

O número de pesquisas desenvolvidas pelos programas de pós-graduação demonstra movimento e compromisso por parte destes na promoção do aperfeiçoamento não somente das avaliações, mas também da análise e elaboração das políticas públicas. É possível destacar inclusive avanços teóricos voltados para o espaço destinado ao beneficiário e à sociedade enquanto agentes, na medida em que parte dos resultados encontrados sugerem entre os objetos empíricos das pesquisas a preocupação com as experiências dos sujeitos históricos, seus processos emancipatórios e de mudança social.

Nenhuma pesquisa apontou diretamente para a temática da Economia Solidária enquanto categoria teórica de estudo acadêmico, tal fato pode ter influências nos dados levantados por Chiariello (2020) e que representam cortes progressivos de recursos a partir de 2017,

o que culmina na extinção da Secretaria Nacional de Economia Solidária em 2019, ações decorrentes das dinâmicas das narrativas e das contradições e disputas políticas do poder público. Estudos mais direcionados fazem-se necessários para uma melhor compreensão da articulação entre o poder público, as demandas das economias comunitárias e populares no contexto da ES e os direcionamentos da comunidade acadêmica.

E partindo-se dessas premissas e das complexas relações sociais onde encontram-se as disputas de narrativas do fenômeno da ES, entende-se também, nesta ocasião, que as avaliações de perspectiva pós-construtivistas contemplam adequadamente o repertório empírico e teórico desse campo de estudo, haja vista que algumas das trajetórias dessa outra economia fundamentam-se na quebra com a lógica utilitarista e individualista das relações de produção e de trabalho dominantes no contexto da modernidade, zelando, em primazia, pelo valor e apreciação das relações, como ocorre em Lejano (2020) na análise das relacionalidades nas políticas públicas.

Referências

- ARAÚJO, E. T. (In)consistências da gestão social: um campo em construção. In: SIQUEIRA, E. S., and ARAÚJO, I. T., eds. **Gestão social e agricultura familiar: a construção e a materialidade de novas formas de administrar** [online]. Mossoró: EdUFERSA, 2018.
- AZAMBUJA, Lucas Rodrigues. Os valores da economia solidária. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 11, nº 21, jan./jun. 2009. Acesso em Mar/2023. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1517-45222009000100012>
- BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. Economia solidária: estratégias de governo no contexto da desregulação social do trabalho. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita. (Org.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.
- CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. Gestão Social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos Ebrape**. Br, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, set. 2011.

- CHIARIELLO, C. L. A trajetória da senaes em prosa e números: consolidação e réquiem de uma agenda pública para a economia solidária. **ORG & DEMO**, Marília, v. 21, n. 2, p. 97-116, jul./dez., 2020. Acesso em abr./2023. Disponível em <https://doi.org/10.36311/1519-0110.2020.v21n2.p97-116>
- COSTA, Valeriano. Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa. Ideias – **Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum.** UNICAMP, v.6, n.2, p.135-166, Jul/dez. 2015 <http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/2163/1568>.
- FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 20, n.59, 2005. Acesso em Mar/2023. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000300007>
- FRANÇA FILHO, G. C. Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. **Bahia análise e dados**: Salvador v12 n1. jun./2002. Acesso em Mai/2022. Disponível em <https://base.socioeco.org/docs/economia-solidaria-fronteirasconceituais.pdf>
- FRANÇA FILHO, G. C. A problemática da Economia Solidária: um novo modo de gestão pública? **CADERNOS EBAPE.BR**, v. 11, n. 3, artigo 7, Rio de Janeiro. 2013. Acesso em Mar/2023. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1679-39512004000100004>
- GAIGER, Luís. Sentidos e possibilidades da economia solidária hoje. In: KRAYCHETE, Gabriel; LARA, Francisco; COSTA, Beatriz (Org). **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**. Petrópolis: Rio de Janeiro, UCSAL, 2000.
- GAIGER, Luiz. A economia solidária diante do modo de produção capitalista. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 181-211, jul./dez. 2003. Acesso em abr./2023. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v16i39.18642>
- GAIGER, Luiz; KUYVEN, Patrícia. Economia solidária e trajetórias de trabalho: Uma visão retrospectiva a partir de dados nacionais. **Rev. Bras. Ci. Soc.** v. 35 n.103. 2020. Acesso em: abr./2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/3510304/2020>.
- GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. Concepção do Estado e Escolha da Metodologia de Avaliação de Políticas Públicas. **Cad. de Pesq. Interdisc. em ciências humanas**. Florianópolis, v.13, n.102, p.119-134 jan./jul. 2012 Acesso em Mar/2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/1984-8951.2012v13n102p119>
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.
- GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: Editora Unicamp, 2011.
- GUSSI, A. F. Outras epistemologias e metodologias para avaliar políticas públicas: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas públicas - MAPP da Universidade Federal do Ceará. Brasil: **Revista Aval**. Julho/dezembro. Vol. 2. nº 16, 2019.

- GUSSI, A. F; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**. v. 4, p. 83-101, 2016.
- LAVILLE, J. L. Repensando o espaço público e a economia: contribuição da economia solidária à teoria da democracia. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 23, n. 78, p. 369-377, 2016. Acesso em abr./2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1984-92307812>
- LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas**: a fusão de texto e contexto. Campinas: Editora Arte Escrita, 2012.
- LEJANO, Raul P. Relationality: an alternative framework for analysing policy. **Journal of Public Policy**. New York, 41, 2020. p 360–383. Acesso em Fev/2024. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-public-policy/article/abs/relationality-an-alternative-framework-for-analysing-policy/04E5FF030F070D955802CCCC90CB3909>.
- RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações**: uma reconceitualização da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.
- RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 103-155, 2016.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais**: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. SILVA, Maria Ozanira (Org). Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora: São Luís: GAEPP, 2008 (p. 89 a 177).
- SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.
- SCRIVEN, M. The methodology of evaluation. Chicago, Rand McNally. **Série Monografia da Associação Americana de Pesquisa Educacional sobre Avaliação de Currículo** n1. 1967, pp 39-83.
- SOARES, M. N. M. A Racionalidade Substantiva das práticas de autogestão: Uma análise sobre as dinâmicas organizativas de mulheres na Economia Solidária sob a perspectiva da história oral. **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v. 13, Ed. Especial Engema, p. 1216-1234, 2020.
- SOARES, M.N.M. **Práticas feministas de autogestão em empreendimentos formados por mulheres na rede economia solidária e feminista**. Tese (Doutorado). Programa de pós-graduação em administração e controladoria. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, CE, 2019.
- TENÓRIO, F. G.; ARAÚJO, E. T. de. Mais uma vez o conceito de gestão social. **CADERNOS EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 18, n. 4, p. 891–905, 2020. DOI: 10.1590/1679-395120200105. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/82697>. Acesso em: 13 fev. 2023.

- VEDANA, Roberta; GARCIAS, Marcos de Oliveira; SHIKIDA, Pery Francisco Assis; ARENDS-KUENNING, Mary Paula. O cooperativismo na dinâmica econômica e social da agropecuária brasileira. **Repositório do Conhecimento IPEA**, 2022. Acesso em Set/2023 Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11302>
- ZANATTA, Rafael A. F. Cooperativismo de Plataforma no Brasil: Dualidades, Diálogos e Oportunidades. Rio de Janeiro: **Plataform Cooperativism Consortium**, 2021. E-book. Disponível em: <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2022/07/Relatorio-Cooperativismo-de-Plataforma-Port.pdf> Acesso em abr./2023.

A inserção do livro eletrônico na avaliação do ensino superior do SINAES:

educação, mercado e política pública

LUIZ CARLOS S. DE SOUSA¹

MÁRCIO DE SOUZA PORTO²

Resumo

Pesquisa avaliativa da política pública de avaliação promovida pelo Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES). A pesquisa direciona seu olhar para a inclusão dos livros eletrônicos nos processos de autorização, reconhecimento e renovação do reconhecimento de cursos. O objetivo geral é compreender as implicações da inserção do livro eletrônico na política pública de avaliação do SINAES. Após análises, observamos que a adoção do livro eletrônico pelo MEC através da política pública de avaliação do ensino superior resultou de uma atitude do Estado que não levou em consideração o público que iria utilizar na prática este recurso eletrônico. Esses usuários apontam uma subutilização desse material didático devido aos obstáculos e deficiências no uso desses livros superarem os benefícios. Daí, concluímos que a adoção do livro eletrônico no ensino superior perpassou por interesses bem mais mercadológicos e políticos do que primordialmente educacional.

¹ Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará - UFC.

² Professor do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará- UFC.

1. Introdução

No presente estudo, pesquisamos, de modo geral, a forma que está sendo executada a avaliação do ensino superior brasileiro. Para isso, apreciamos a política pública realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES) com viés qualitativo e com o olhar direcionado, em específico, para a inclusão dos livros eletrônicos nos processos de autorização, reconhecimento e renovação do reconhecimento de cursos superiores.

O livro eletrônico no contexto do SINAES é o nosso objeto de pesquisa, pois foi a partir de seu surgimento na política pública em questão que começamos a nos inquietar com questionamentos surgidos desde o seu aparecimento. A mudança que o Ministério da Educação (MEC) realizou nos atos autorizativos³ de cursos superiores por todo o país, com a adoção do livro eletrônico a partir de 2012, permitia que nas bibliografias básicas e complementares dos programas dos cursos fossem inseridos os livros eletrônicos juntamente com os livros físicos já existentes. Esse fato trouxe muitas inquietações a respeito da adoção desses tipos de livros pelas Instituições de Ensino Superior (IES).

Uma vez que essas instituições apenas estavam preparadas para lidar com a aquisição de livros físicos e não tinham perspectivas de como ocorreria a indicação desses livros nas bibliografias dos cursos, seja pelos profissionais bibliotecários que lidam com a gestão de acervos; pelos professores que tinham um novo recurso didático à sua disposição e pelos discentes que não estavam habituados ao uso dos livros eletrônicos em sua dinâmica acadêmica. As IES não possuíam uma infraestrutura física adequada como, por exemplo, internet de qualidade e computadores para iniciar com o uso dos livros eletrô-

³ Os atos autorizativos compreendem as modalidades de: credenciamento e credenciamento de IES e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação nos graus de tecnólogo, de licenciatura e de bacharelado para a modalidade presencial e a distância.

cos, além de outros dispositivos eletrônicos que permitem a leitura desses livros em quantidade e qualidade suficientes. Outro problema identificado era a falta de qualificação de seus profissionais técnicos e docentes, no trato com o livro eletrônico.

Em busca de respostas a essas tantas questões, adotamos o modelo de avaliação experiencial proposto por Lejano (2012), que integra as perspectivas quantitativas e qualitativas de análise como pressuposto para uma compreensão mais profunda das questões. A intenção é avaliar a política ou programa em sua essência, buscando saber como ela realmente se realiza na prática, como é vivida e experienciada pelos sujeitos que a constituem. Neste tipo de análise, busca-se não separar o texto do contexto, pois a política pública é entendida aqui como um fenômeno em si e não se limita ao que está formalmente proposto pelas instituições e pelos próprios documentos oficiais da política.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Política de avaliação do ensino superior e o livro eletrônico

A inserção do livro eletrônico no ensino superior ocorreu em meio às atualizações e mudanças que o SINAES estava realizando desde que começou a se responsabilizar pela política de avaliação do ensino superior. A adoção dos livros digitais, como item integrante das bibliografias básicas e complementares das disciplinas dos cursos a serem avaliados, foi uma das grandes mudanças ocorridas nos processos avaliativos.

Ao nos determos sobre o histórico da Política de Avaliação do Ensino Superior, vimos que os procedimentos de avaliação do SINAES foram regulamentados em 2004 (Portaria nº 2.051). Mas, somente em 2008, é que fomos conhecer, de fato, os instrumentos que iriam sub-

sidiar os atos autorizativos de cursos (autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento) nos graus de tecnólogo, de licenciatura e de bacharelado para a modalidade presencial e à distância. Esses instrumentos se desdobram em três indicadores que são: a avaliação das instituições, a avaliação dos cursos de graduação e a avaliação do desempenho dos estudantes.

O indicador, no qual recai nossa atenção, é a avaliação dos cursos de graduação. Essa avaliação possui diversos instrumentos avaliativos e nestes encontramos três dimensões a serem avaliadas: a organização didático-pedagógica, o corpo docente e as instalações físicas. Nos critérios de análise que constam nos documentos norteadores das avaliações, essas dimensões recebem conceitos que variam de 1 a 5, sendo que a IES que atingir o conceito mínimo 3 tem seus cursos autorizados, renovados ou reconhecidos. Na dimensão 3, que trata das instalações físicas e compreende outros itens, estão incluídas as bibliotecas e seus acervos. A ênfase maior na dimensão 3 está nos indicadores avaliativos para os livros das bibliografias básicas e complementares. O que é avaliado no geral é se o acervo atende em quantidades suficientes as bibliografias das disciplinas que o curso em processo de avaliação descreveu em seu Programa de Unidade Didática (PUD).

O SINAES promoveu algumas alterações nos critérios das avaliações em 2012 que trouxeram realmente algumas transformações importantes. As alterações principais se concentravam tanto nas quantidades de exemplares exigidos, quanto na adoção de novos suportes. Isso já foi suficiente para que a gestão das bibliotecas e de seus acervos bibliográficos sofresse impactos consideráveis. Os impactos das mudanças se deram, principalmente, no desenvolvimento das coleções, no dimensionamento do espaço físico e nos investimentos financeiros (PASSOS; OLIVEIRA; VIEIRA, 2011, p. 2). Isso porque o

MEC, que só exigia livros impressos para a composição das bibliografias das disciplinas, passou a ponderar também a presença de livros digitais. A presença dessa nova mídia informacional fez com que o quantitativo de exemplares físicos antes exigidos fosse diminuído (nos instrumentos de avaliação de 2012 e 2015) e depois, como consta no último instrumento de avaliação do MEC de 2017, o livro impresso passou a nem poder ser mais indicado nas bibliografias.

Esse último instrumento de avaliação que o MEC divulgou, mesmo passados mais de um ano de sua publicização (outubro de 2017), ainda gera muitas dúvidas e incertezas aos que estão envolvidos diretamente nos processos autorizativos dos cursos. Principalmente, os que lidam com a questão dos acervos bibliográficos e com a construção das bibliografias. Assim, o que mais causou espanto a todos foi o fato de não existir uma indicação tácita da necessidade de um acervo físico.

No instrumento de avaliação se encontra transcrito o seguinte: “o acervo físico está tombado e informatizado, o virtual possui contrato que garante o acesso ininterrupto pelos usuários e ambos estão registrados em nome da IES” (SINAES, 2017, p. 39). A colocação dessa vírgula no lugar da conjunção “e” deixou transparecer que agora seria permitido ter uma obra somente virtual, sem a necessidade da existência da obra física. E, é isso que está valendo de fato. Inclusive, o que está bem explícito é a necessidade da disponibilidade do acesso físico para uso dos acervos virtuais, tais como: computadores, tablets, leitores exclusivos de livros eletrônicos e rede Wi-Fi.

Outra importante mudança foi a questão da inexistência do indicativo da quantidade de títulos e exemplares nas bibliografias, que era utilizado no instrumento de avaliação anterior. Outra novidade do instrumento de avaliação de 2017 é a deliberação da quantidade de títulos e exemplares e/ou acessos virtuais disponibilizados, que devem atender a demanda de todas as unidades curriculares que uti-

lizam a bibliografia indicada, que ficará na responsabilidade do Núcleo Docente Estruturante (NDE). O NDE deve ser composto pelo coordenador do curso e até no máximo 5 docentes e “atuará no acompanhamento, na consolidação e na atualização do PPC, realizando estudos e atualização periódica, verificando o impacto do sistema de avaliação de aprendizagem na formação do estudante e analisando a adequação do perfil do egresso” (SINAES, 2017, p. 24).

A recepção negativa do novo instrumento se deu, principalmente, pelas incertezas que deixou, tais como: a troca da métrica de quantificação pré-definida do quantitativo dos exemplares; a falta de objetividade e clareza em relação à existência dos acervos físicos e/ou virtuais e a subjetividade dada ao avaliador em relação ao que está em adequação ou não. Segundo o MEC, as alterações nos instrumentos de avaliação são imprescindíveis e basearam-se em diversos aportes:

Legislação pertinente; legislação recentemente instituída; estudos estatísticos; análise de demandas provenientes da sociedade civil organizada e da comunidade acadêmica; metas do PNE; interlocução com os integrantes do Banco Nacional de Avaliadores do SINAES – BASis; e permanente diálogo entre o INEP e a SERES4, que utiliza os instrumentos em sua prática regulatória (SINAES, 2017, p. 7).

Porém, a adoção do livro eletrônico por parte do MEC, diferente do que foi declarado na citação anterior, não foi oriunda de “estudos estatísticos e análise de demandas provenientes da sociedade civil organizada e da comunidade acadêmica”, pois não há, até o atual momento desta pesquisa, registro algum de tais pesquisas em nenhuma fonte oficial do MEC ou algum outro estudo que tenha citado a respei-

⁴ Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES): é uma unidade do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão de Instituições de Educação Superior (IES), públicas e privadas, pertencentes ao Sistema Federal de Educação Superior. A SERES zela o cumprimento da legislação educacional.

to de tais documentos. O que pode nos servir de embasamento para essa adoção é o discurso vago da necessidade da implementação de novas tecnologias na educação, que está exposto na Portaria nº 990, de 2 de abril de 2002, que estabelece as diretrizes para a organização e execução das avaliações atualmente. No tocante às bibliotecas, no Art. 2º, inciso IV, está descrito que esse instrumento de avaliação deve dar atenção especial inclusive ao acervo eletrônico.

As mudanças na gestão do ensino superior podem constituir tanto uma ameaça quanto um avanço para as bibliotecas universitárias. Representa o avanço pelo fato das bibliotecas universitárias terem sido incluídas como uma das variáveis a ser avaliada pelo MEC. No entanto, constitui-se também em ameaça, pois, de acordo com Cunha (2000, p. 72), “o enfoque do mercado globalizante pode ser perverso para as bibliotecas universitárias, porque elas, tradicionalmente, são centros de custos, e não de captação de recursos”. Desse modo, as notas atribuídas às bibliotecas e seus acervos são de grande importância para os atos autorizativos dos cursos, chegando a ter maior relevância quando se somam todos os itens avaliados em relação ao total a ser atingido pela IES.

As falas de Santos Filho e Giannasi-Kaimen (2009, p. 83) corroboram conosco quando afirmam que para o desenvolvimento de programas educacionais bem sucedidos e propostas de ensino e aprendizagem bem eficazes um fator de extrema importância é ter a biblioteca como suporte pedagógico, para poder se chegar aos padrões de qualidade que constam nos parâmetros exigidos pelo MEC. Infelizmente, a importância dada às bibliotecas só é percebida nestas horas em que as IES são avaliadas, pois o peso das notas dadas a elas, de um modo geral, pode chegar a 40% do total.

Por isso, as gestões das IES começaram a ver as bibliotecas com outros olhos e perceberam que precisavam dar mais atenção a esses

centros de informação. No entanto, temos que nos ater ao que nos diz Lindoso (2004, p. 137), quando frisa que “a percepção da importância das bibliotecas não surge espontaneamente na população. É um trabalho de décadas de conscientização e de investimento público [...]”. Os gestores das instituições de ensino deveriam sempre estar cientes de que as bibliotecas universitárias são importantes não somente durante o processo de formação superior, mas também durante a trajetória profissional e cidadã dos indivíduos.

Uma das grandes falhas encontradas nas avaliações, em particular às bibliotecas, é o foco dado exclusivamente ao quantitativo de exemplares de determinada obra, de computadores, de assentos e salas de estudo e da existência ou não de rede Wi-Fi. Essas avaliações não geram pontuação, por exemplo, para a existência de serviços e produtos tais como: treinamentos, capacitações, eventos culturais, assessoria técnica e etc. As avaliações fazem pouca questão de mensurar nada além disso do quantitativo do acervo. Com isso, Guerra (2012, p. 16) corrobora com esse discurso quando diz que “não subestimamos a quantidade como fator de qualidade, entretanto, entendemos que a mesma deveria compor o quadro de indicadores dos instrumentos do MEC numa proporção de equilíbrio com outras demandas ofertadas pela biblioteca”.

Desde o instrumento de avaliação de 2012 até o atual com a chegada dessa nova tecnologia educacional, o MEC deu o pontapé inicial para que as IES começassem a realizar contratos com as bibliotecas digitais, expandindo os seus negócios. Segundo Santos Filho e Gianasi-Kaimen (2009, p. 88), as bibliotecas digitais são apresentadas pelo MEC “como itens indispensáveis nos projetos político pedagógicos (PPPs) dos cursos e nos planos de desenvolvimento institucional (PPIs) das IES nos processos de credenciamento, avaliação e re-credenciamento de cursos”.

A possibilidade da entrada dos livros eletrônicos na composição das unidades curriculares criou também um novo desafio para as bibliotecas das IES: compor acervos bibliográficos híbridos. Esta mudança proporciona, além do acesso mais democrático à informação, a otimização do espaço físico e diversidade no desenvolvimento das coleções. Porém, muitas IES adotaram bibliotecas digitais somente após a adoção dos livros eletrônicos pelo MEC. As IES privadas começaram a utilizar em maior escala esse novo recurso informacional. Mas já percebemos várias IES da rede pública aderindo a esse movimento.

A inclusão dos livros digitais traz modernidade ao processo de ensino-aprendizagem, mas, também, gera alguns problemas que atingem diretamente a dinâmica educacional de estudantes e professores. O uso do livro eletrônico pode vir a refletir no modo de estudo dos discentes, por não estarem adaptados à leitura nesse novo suporte informacional. Para a gestão dos acervos das bibliotecas, a preocupação é em relação à aquisição de livros físicos, pois como a assinatura de bibliotecas digitais deriva menos custos e ainda é aceita pelo MEC em suas avaliações, possivelmente, a tendência será a diminuição ou até extinção da compra de livro impresso devido aos altos custos oriundos dessa transação.

O IFCE possui 34 campi e, respectivamente, o mesmo número de bibliotecas que possuem realidades financeiras e estruturais bem díspares. E nestes centros de informação percebemos que houve uma diminuição (ou até inexistência) da aquisição de livros impressos depois da chegada das bibliotecas virtuais. Destaca-se que essa escassez de compra é alavancada também pela crise econômica em que se encontra nosso país. Antes da assinatura desta biblioteca virtual pelo IFCE, as aquisições de livros físicos estavam acontecendo quase dentro da normalidade, isso porque as verbas destinadas para a aquisição de li-

vros vinham sofrendo quedas devido à crise financeira no país. Desde 2012, ano em que o MEC começou a permitir a presença dos livros eletrônicos nas bibliografias dos cursos, alguns cursos já haviam começado a adotar algumas obras eletrônicas e isso não afetou tanto a compra de títulos físicos. Todavia, comprovadamente a partir de 2016, quando da assinatura de uma biblioteca virtual pelo IFCE, a aquisição de obras físicas foi praticamente inexistente.

Sabemos do potencial do livro eletrônico, que, como um novo recurso educacional, pode vir a contribuir tanto na prática de ensino dos professores, quanto na aprendizagem dos alunos. As muitas vantagens de utilização dos livros eletrônicos dão esperança aos educadores, pois seu uso pode trazer uma dinamização maior ao processo de ensino-aprendizagem, que mesmo já com o hábito do uso de outras tecnologias em sala de aula se ressentem de novidades nessa área.

2.2. Análise do livro eletrônico através da tríade educação, mercado e política pública

O surgimento do livro eletrônico na educação superior brasileira nos permite algumas análises a respeito do propósito e das motivações que levaram a sua adoção como material didático, pois por meio do MEC ou de qualquer outro órgão oficial ligado à educação, não se tem nenhum documento que explicita de forma clara o porquê da inclusão dessa tecnologia nos instrumentos de avaliação do ensino. Não foi apresentado, oficialmente, nada pelo MEC, além da vaga necessidade de implementação de novas tecnologias na educação que consta nas leis e uma suposta demanda da sociedade civil pela inclusão do livro eletrônico, sobre o que também não foi encontrado nada registrado oficialmente pelo órgão.

Esse processo resultou na inclusão desses livros nas unidades curriculares das disciplinas dos cursos que passam pelos processos de avaliação. Esse acontecimento do livro eletrônico no ensino supe-

rior nos trouxe questionamentos, que contribuem para a nossa problemática e abarcam a tríade educação, mercado e política pública, além de reforçar a intenção de nossos objetivos de pesquisa. A ideia inovadora foi oriunda de uma necessidade real das comunidades acadêmicas para melhorar o ensino-aprendizagem? Será que o livro eletrônico foi inserido nessas avaliações do ensino superior no intuito de promover o crescimento do mercado desse setor? O Estado, através da política pública de avaliação do ensino superior, incluiu o livro eletrônico nos instrumentos avaliativos no intuito de acompanhar a modernidade e as mudanças advindas das novas tecnologias? Ou, ainda, com a inclusão do livro eletrônico o Estado visou à diminuição dos custos com a aquisição de materiais bibliográficos? Imbricando as variáveis da análise da tríade ensino, mercado e política pública, buscaremos elucidar as possíveis respostas a essas e outras dúvidas a respeito da inserção do livro eletrônico na política pública de avaliação do ensino superior.

Moreira e Magalhães (2016, p. 191) acreditam que, após a avalanche neoliberal de 1980 e 1990, o capitalismo vem se revitalizando e se alimenta da conjuntura de crises que esse modelo vem passando desde essa época até os dias atuais, principalmente, em países emergentes como o Brasil. O fato nos faz refletir a respeito da idoneidade e intencionalidade dessas atualizações e modernidades, inseridas pelo MEC nas avaliações do ensino superior. Após essas crises que o capitalismo vem passando nos últimos tempos, esse modelo econômico está sempre se reinventando. O capital estrangeiro está encontrando novas estratégias de valorização do capital, ofertando “especial atenção ao mercado brasileiro, apresentando novas formas de inserção comercial do investimento direto estrangeiro no país e terminando por enquadrar categoricamente o Brasil como mercado emergente na lógica do capitalismo financeiro global” (Moreira; Magalhães, 2016, p. 204).

O MEC parece novamente estar preso às pressões neoliberais e direciona suas avaliações com vistas a uma qualidade que nos faz questionar se vai servir de fato ao processo de ensino-aprendizagem ou vai fazer com que o país cresça como mercado emergente na lógica capitalista. Quando analisamos a inserção do livro eletrônico no ensino superior, tais reflexões se fazem presentes mesmo quando queremos nos distanciar da hipótese de que o MEC fez uso da política pública de avaliação, para atender de fato os ditames do mercado neoliberal.

Pesquisas sobre o livro eletrônico no contexto acadêmico indicam que esse novo recurso didático, desde o seu surgimento para o ensino superior em 2012 até o momento atual, com suas vantagens advindas da tecnologia, não conseguiu se tornar de fato um material que agregou muito ao ensino. Além disso, seu uso não se tornou comum na comunidade acadêmica, principalmente, entre os alunos. Mesmo em países desenvolvidos, que muitas vezes disponibilizam os aparelhos eletrônicos exclusivos para a leitura, o uso do livro eletrônico ainda não conseguiu a popularidade almejada.

Fazendo um balanço dos prós e dos contras do uso do livro eletrônico, essa tecnologia continua perdendo espaço na preferência dos leitores. O uso dos livros eletrônicos tem muitos pontos positivos, tais como: rica fonte bibliográfica; economia; facilidade; democratização do acesso; acessibilidade; mobilidade; portabilidade; novas experiências de leitura; otimização do espaço físico. Porém, a questão do cansaço ocular, produzido pela leitura desses livros, o apego emocional dos leitores pelo livro físico, a dificuldade de acesso dos alunos; a falta de suporte, de infraestrutura e de divulgação; o controle das editoras; internet ruim; a irrelevância dos livros e a insuficiência de suportes para leitura são alguns dos principais pontos negativos do uso do livro eletrônico no contexto acadêmico.

Segundo o que consta no documento base do SINAES (2004, p. 81), essa nova proposta de política pública de avaliação tem como questão central avaliar para melhorar os índices de qualidade do ensino, respeitando as diversidades e as especificidades das IES, considerando todos os elementos que a compõem. O respeito às diversidades e especificidades de cada IES não é necessariamente seguido pelo SINAES quando, por exemplo, ele adota os livros digitais sabendo das realidades díspares das IES públicas e privadas, que irão utilizar tal recurso didático.

Costa e Dagnino (2008 apud Machado, 2010, p. 98) nos dizem que estamos num país em “que as políticas são geradas e implantadas em um ambiente marcado por uma grande desigualdade de poder, de capacidade de influência e de controle de recursos entre os diversos atores sociais”. E a inserção do livro eletrônico no ensino superior através da política pública de avaliação foi fruto justamente desse jogo político e econômico, em prol dos mais poderosos e influentes em detrimento dos que realmente necessitam e fariam uso desse recurso informacional.

Essa situação citada anteriormente pode ser percebida quando observamos os levantamentos, a respeito do mercado do livro eletrônico. Em 2010, nos países desenvolvidos, o mercado dos livros eletrônicos já estava consolidado, mostrando-se bem promissor. Enquanto que no Brasil esse mercado ainda não representava grande força devido à chegada tardia dessa tecnologia por aqui. Já em 2012, com a chegada de gigantes do mercado do livro eletrônico como a Amazon, a Kobo e o Google Books, a popularidade do livro eletrônico deu um salto. E, como aconteceu nos países desenvolvidos, o governo brasileiro tentando assegurar a continuidade daqueles investidores no país, tratou de elaborar um meio de ajudar nesse crescimento e popularização dos livros digitais. Assim, depois de algumas iniciativas

de incentivo ao uso desses livros no ensino básico e médio, através da distribuição de tablets a professores e a imposição às editoras para que começassem a produzir os livros físicos também na versão digital, o governo, que já era o maior comprador de livros impressos, seria também o maior consumidor dos livros eletrônicos.

No entanto, mesmo com a chegada dessas grandes multinacionais de tecnologia no Brasil, segundo a pesquisa Retratos da Leitura no Brasil 4, em 2015, 88% dos entrevistados que disseram já ter lido um livro no formato digital tiveram acesso a esses livros baixando-os na internet gratuitamente. É preciso ressaltar também que em 2011, antes da chegada dessas empresas, esse mesmo índice estava um ponto percentual a menos (Failla, 2016, p. 108). Isso ilustra que no Brasil a questão econômica da população afeta muito os negócios dessas empresas que se instalaram no país para emplacar o negócio dos livros digitais.

Daí, em 2012, o governo deu mais um passo na tentativa de popularizar o livro eletrônico e o inseriu na política pública de avaliação do ensino superior, como já citamos anteriormente. Isso possibilitou um crescimento considerável do setor e trouxe também mais investimentos. Porém, no intuito de fidelizar os grandes investimentos externos que estavam adentrando no país devido ao livro eletrônico, o governo se preocupou em grande parte em servir ao mercado. Até 2015, o livro eletrônico apresentou crescimentos exponenciais nas vendas.

Porém, a partir de 2015, o mercado foi sofrendo constantes quedas. A movimentação de mais de R\$ 9,5 milhões de reais de 2015 teve previsão para chegar à metade desse valor em 2020. Diante desse cenário, intencionalmente ou não, o Estado agiu para não deixar cair essa onda de crescimento do mercado de livros eletrônicos. No último instrumento de 2017 do MEC, é facultada às IES a presença

ou não de livros físicos e eletrônicos nos programas das disciplinas. Assim, nas bibliografias básicas e complementares dos cursos, ficava permitido a indicação somente de livros físicos ou somente de livros eletrônicos, ou ainda, as bibliografias poderiam se constituir de ambos os tipos de livros.

No intuito de fortalecer ainda mais a parceria entre o Estado e o mercado, o primeiro, através do STF, em março de 2017, reconheceu a imunidade tributária dos livros em formato digital (como acontecia já com os livros físicos). E, com isso, permitiu esse benefício também aos leitores eletrônicos exclusivos para a leitura desses livros digitais, que estavam isentos do pagamento do IPI, do ICMS e do imposto de importação. Já em relação à venda desses livros digitais, houve a redução à zero das alíquotas de contribuição para PIS/PASEP e da CO-FINS incidentes sobre a receita bruta (Gomes, 2017, p. 1).

Diante do que expomos, surge um espectro de questionamentos sobre a intencionalidade real da adoção dos livros eletrônicos pelo MEC nas avaliações do ensino superior, quando constatamos que a chegada do livro eletrônico no Brasil esteve relacionada também com a ajuda do Estado, que vislumbrou naquele volume de investimentos externos uma oportunidade de obter vantagem com aquele negócio. E, para além de inserir o livro eletrônico no PNLD, para o ensino básico e médio e numa política pública para o ensino superior a partir de 2017, vimos que o Estado fortaleceu a entrada e a permanência de grandes multinacionais do mercado dos livros digitais através de incentivos fiscais e tributários com o intuito claro de dar continuidade e fortalecer tal mercado no país.

Entretanto, como aconteceu na maioria dos países, o livro eletrônico que surgiu com o status de que iria substituir o livro físico não conseguiu mais do que ser um nicho de mercado para as editoras. Assim, percebemos que com a inserção do livro eletrônico na política

pública de avaliação do ensino superior, o Estado, com o intuito de propor mais qualidade à educação, se utilizou da política pública para servir com mais ênfase ao mercado. De fato, isso também acontece em sua totalidade nas avaliações, que através da medição e comparação de resultados realiza um ranking desonesto perante a realidade das IES de todo o país, não se importando com as particularidades e realidades distintas de cada uma.

Entretanto, segundo afirmam os documentos base do SINAES, o Estado criou o sistema com uma proposta que não estivesse centrada somente em resultados, que trazia um aspecto mais regulatório. É preciso considerar que essa nova roupagem atende a qualidade requisitada pelo neocapitalismo vigente e tem como base as experiências exitosas de outras tentativas anteriores de avaliação do ensino superior que já seguiam os mesmos ditames. Alguns autores, como Rothern (2006, p. 10), fazem críticas quanto a essa proposta do SINAES ser realmente nova, pois observa-se que na prática de avaliações das instituições atual o que acontece é uma transposição do método de avaliação praticado pelo Exame Nacional de Cursos (ENC), tentativa anterior de avaliação do ensino superior brasileiro, que já não era bem aceita pelas comunidades acadêmicas.

O sistema, além de regular por meio dos resultados obtidos dessas avaliações, pretende chegar a uma avaliação educativa de fato, tendo um caráter mais emancipatório. Gouveia et al. (2005, p. 119) entendem que o que era proposto pelo SINAES tinha um propósito de construção de um projeto de desenvolvimento da nação brasileira em que “a avaliação não tivesse um fim em si mesma, mas que fosse parte de um conjunto de políticas públicas visando à expansão da educação superior, cuja qualificação deveria estar vinculada à sua revalorização”. Porém, podemos constatar que passados alguns anos de criação do SINAES, percebemos uma ambiguidade e distanciamento do que

foi posto na lei de sua criação, visto que a avaliação educativa citada anteriormente não é percebida claramente.

Essa avaliação promovida pelo SINAES, difundida como sendo prioritariamente de cunho educativo, enfraquece quando percebemos ações semelhantes à inclusão do livro eletrônico ocorrida de forma arbitrária e sem partir de uma necessidade real das comunidades acadêmicas, que seriam os maiores beneficiários da inclusão desse novo recurso didático em suas rotinas de ensino e aprendizagem. Essa característica educativa do sistema de avaliação não é contemplada devido o SINAES estar inserido em um ambiente neoliberal que resulta na perda de muitas de suas características citadas nos documentos originários de sua criação.

Os conceitos de justiça, rigor, efetividade, integração, globalidade, participação, eficácia formativa, efetividade social, flexibilidade, credibilidade, legitimidade, institucionalidade, continuidade, respeito à identidade institucional e sistematização se fundiram a outros conceitos neoliberais. Com isso, muitos desses conceitos base que estão na lei são recorrentes da prática mercantil e não da área educacional. Assim, notamos que o SINAES não foi criado somente para servir ao crescimento e desenvolvimento educacional, como também, principalmente, para trazer a lógica do capital, do mercado e da concorrência para dentro das IES.

Observamos, neste sentido, diante do avanço desenfreado do capitalismo, que os objetivos do SINAES continuam praticamente os mesmos desde a sua criação. Um dos objetivos principais é “melhorar o mérito e o valor das instituições, áreas, cursos e programas, nas dimensões de ensino, pesquisa, extensão, gestão e formação” (SINAES..., 2015, p. 1). Esse objetivo é de certa forma alcançado, porém, essas melhorias trouxeram a concorrência característica do mercado gerando um jogo de interesses e de poder prejudicial para os que não

obtêm destaque nos resultados, o que vai de encontro aos conceitos iniciais da concepção das avaliações, pois, segundo os documentos oficiais de criação do sistema, as avaliações preconizavam ser processual-formativas e emancipatórias.

A qualidade pretendida ao ensino pelo SINAES, através dos indicadores criados e emitidos quer enquadrar as IES de todo país num ranking desonesto. O que está ocorrendo é a desconsideração das particularidades que cada instituição possui, principalmente, quando se trata de um país continental e com desigualdades gritantes. Isso acarreta uma desenfreada disputa interna e externa às instituições. Essa comparação de resultados das avaliações traz tanto benefícios quanto prejuízos às instituições. Os benefícios podem surgir a partir da revisão de estratégias para as melhorias no futuro e oferecer mais qualidade às IES. Porém, isso já vinha sendo feito desde sempre, só que não da mesma forma como o SINAES está propondo. Os prejuízos implicam nas IES da rede pública e da rede privada de ensino ou nos cursos, que recebem recursos diferenciados das gestões por ter mais visibilidade para a população. Assim, é fácil perceber que a lógica do mercado está claramente sendo inserida nesses processos de avaliação trazendo à tona a competitividade e a individualidade.

Outro objetivo principal colocado pelo sistema é “melhorar a qualidade da educação superior e orientar a expansão da oferta, além de promover a responsabilidade social das IES, respeitando a identidade institucional e a autonomia de cada organização” (SINAES..., 2015, p. 1). Essa melhoria na qualidade que o INEP explica só acontece enquanto as IES estão passando por essas avaliações, pois depois de aprovados os cursos voltam à realidade da falta de verbas e depredação da infraestrutura, por exemplo. Esse ciclo continua até que outro curso volte a passar pelos processos avaliativos.

A expansão da oferta de cursos e vagas está ocorrendo por meio dos resultados das avaliações, o que promove o enfraquecimento e até a extinção de alguns cursos. A responsabilidade social já é descumprida primeiramente com a falta de uma boa qualidade de ensino permanente, visto que as IES têm como missão social primeira garantir esse direito aos que fazem uso de seus serviços educacionais. O respeito à identidade institucional e a autonomia na gestão das IES são colocadas de lado, quase sempre devido aos mandos e desmandos do neoliberalismo. A inclusão dos livros digitais nos instrumentos de avaliação é um exemplo do desrespeito a autonomia destas IES cerceando a liberdade de escolha das instituições, já que tal tecnologia adentrou no ensino superior sem ser por vontade própria destes centros de ensino.

Em defesa do SINAES e contra esses argumentos contrários aos seus objetivos, segundo Ristoff e Giolo (2006, p. 201) compreendem que com o sistema todos estariam trabalhando dentro de uma unidade integrada, para que esses objetivos anteriormente citados realmente fossem cumpridos de fato. Os autores nos explicam que o SINAES teve nesse novo modelo de avaliação, uma reestruturação da avaliação dentro de uma concepção global única. Esse novo modelo de avaliação melhorou os instrumentais e trouxe a integração dos instrumentos entre si, dos espaços avaliativos e dos momentos da avaliação, otimizando “o uso de todos os instrumentos de informação disponíveis e criando outros considerados fundamentais”.

É nessa ideia de “concepção global única” que reside uma das principais críticas ao sistema. Assim, por mais que Ristoff e Giolo (2006, p. 200) relatem que o SINAES, em seus documentos norteadores, “tem por objetivo identificar o seu perfil [das instituições] e o significado de sua atuação, respeitadas a diversidade e a especificidade das diferentes organizações acadêmicas”, não foi bem dessa forma

que as instituições receberam e entendem a finalidade do sistema. Avaliar as instituições pelo viés da concepção global passa por cima das particularidades de cada instituição, que promovia a sua educação superior influenciada pelas regionalidades e atendendo de perto as necessidades da comunidade local.

No modo global de avaliação, as instituições passariam a ser avaliadas tal qual como o mercado mundial preconiza. Assim, teríamos instituições dentro dos padrões de qualidade do mercado para serem vistas pela sociedade como algo moderno e atrativo, como acontece com as instituições de ensino privadas. Souza e Oliveira (2003, p. 876), identificam que as iniciativas de avaliação desencadeadas pelo poder executivo federal a partir dos anos de 1990, serviram para inserir a noção de “quase mercado” às nossas instituições de ensino e,

A alternativa encontrada foi a de introduzir concepções de gestão privada nas instituições públicas sem alterar a propriedade das mesmas. (...) a noção de “quase mercado” que, tanto do ponto de vista operativo, quanto conceitual, diferencia-se da alternativa de mercado propriamente dita, podendo, portanto, ser implantada no setor público sob a suposição de induzir melhorias. As medidas cabíveis dentro dessa lógica podem ser diversas, mas, no caso da educação, os mecanismos que têm evidenciado maior potencial de se adequarem a ela são as políticas de avaliação, associadas ou não a estímulos financeiros.

Percebemos que, pautados nessa ideia de quase-mercado, o SI-NAES foi se atualizando e se modificando sucessivamente através de leis que geraram algumas novidades. No decorrer do fortalecimento do sistema, foram introduzidos e utilizados novos conceitos nos processos de avaliação. As atualizações no sistema de avaliação sempre deixaram questionamentos sobre a origem deles, pois atestamos que

algumas alterações e inserções não foram oriundas das necessidades das comunidades acadêmicas, como foi o caso da adoção do livro eletrônico. Se essas atualizações não estão surgindo da demanda das IES ou em parceria com elas, nos faz acreditar que o SINAES segue a servir os ditames do mercado global.

De acordo com Souza e Oliveira (2003, p. 874), as políticas de avaliação da educação atuais apresentam uma ideia de quase-mercado e verificam que atualmente “inclui-se todo o processo educacional na esfera do mercado e generalizam-se os procedimentos e valores típicos do capitalismo competitivo na gestão dos sistemas e das instituições educacionais”. Partindo dessa corrente de pensamento, podemos deduzir que a inclusão do livro eletrônico na política pública de avaliação do ensino superior serviu ao ideal dessa política de buscar uma melhor qualidade na educação. O livro eletrônico, em tempos de valorização da sociedade pelo que é tecnológico, colabora para uma visão mais moderna da educação e contribui para a transformação da educação em um produto de mercado com mais valor agregado.

Existe uma visão mais crítica que diz que as avaliações servem como mecanismo de controle e massificação em prol da qualidade mercadológica, que enquadra o ensino superior nos vieses do neoliberalismo econômico. Para Gomes (2002, p. 275), a política de avaliação para o ensino superior brasileiro nos últimos tempos,

Por um lado, desempenha papel central na lógica organizativo-funcional do atual sistema de educação superior e, por outro, tornou-se o instrumento por excelência da política oficial para promover a realização [...] dos (sic) objetivos centrais do projeto educacional [...] para a educação superior, quais sejam: produzir a expansão acelerada do sistema via financiamento privado e desenvolver um moderno mercado da educação superior no Brasil.

A partir de um olhar mais atento, podemos observar que o MEC, com esses processos de avaliação, está em grande parte inserido na ótica do capital. A forma que hoje se configura a intervenção do Estado na educação superior é entendida de duas maneiras diferentes. Existem os que defendem a dimensão positiva da avaliação, pois acreditam que essas análises e diagnósticos trazem para a instituição a oportunidade de refletir sobre os problemas encontrados, impulsionando a busca por melhorias. De acordo com Gouveia et al. (2005, p. 104), nessa visão

Há uma certa confiança de que a qualidade e os resultados alcançados dos títulos da educação superior sejam garantidos e ampliados, focando a qualidade das oportunidades de aprendizagem oferecidas, os padrões acadêmicos alcançados e os sistemas de garantia de qualidade existentes nas instituições de educação superior.

Outra dimensão encontrada é a da prestação de contas do uso dos recursos públicos. Aqui, a avaliação é entendida como uma forma de responsabilizar as instituições pelo êxito ou não, em um resultado de avaliação com uma visão mais empresarial que educacional. Gouveia et al. (2005, p. 105) acredita que dessa forma

Essa avaliação educacional é posta com esmerada sofisticação técnica para atender às demandas do Estado contemporâneo, gestor e portador de uma racionalidade empresarial mais refinada, que não poupa esforços para se adequar às modificações ocorridas na produção, destacando-se a avaliação na educação como uma forma de racionalizar recursos, alcançar a qualidade defendida pelo mercado, controlar e coletar indicadores para a tomada de decisões políticas de desenvolvimento da educação superior.

As duas dimensões de avaliação citadas anteriormente trazem reflexões acerca do papel do livro eletrônico nesses vieses apontados por elas. Quando entendemos que os resultados dessas avaliações fazem com que as IES reflitam acerca dos problemas encontrados, podemos denotar que nesses resultados estarão expostos a efetividade do uso dos livros eletrônicos pela comunidade acadêmica. Todavia, sabemos que não é bem isso que acontece. Os resultados dessas avaliações são meramente quantitativos, não tendo o interesse em saber se determinado recurso didático, incluído pela própria avaliação, está tendo o efeito esperado e desejado.

Em relação à dimensão da avaliação que trata do controle dos gastos públicos, a inserção do livro eletrônico trouxe uma diminuição considerável dos custos na aquisição de bibliografias. O que se gastava antes com a compra de livros impressos era um valor muito alto, devido às IES necessitarem adquirir as quantidades mínimas exigidas pelo MEC. Atualmente, com a chegada do livro eletrônico, essa questão do quantitativo é inexistente, pois a acessibilidade desse tipo de material se dá por um número infinito de pessoas a uma mesma obra e ao mesmo tempo.

Depois de elucidarmos de tantas opiniões acerca da ação do Estado na política pública de avaliação superior, acreditamos que a intenção do Estado não segue uma ou outra dimensão com exclusividade. Essas avaliações podem vir a servir realmente para a melhoria educacional, como podemos constatar ao presenciar a preocupação das IES em investir em melhorias para terem seus cursos aprovados com bons conceitos quando estão em processo de avaliação. Mas, também, enxergamos que essas avaliações trazem, enfaticamente, a ideia de mercado e concorrência que a globalização e o neoliberalismo preconizam em todo o mundo nos dias atuais, uma vez que utilizem o resultado dessas avaliações como forma de ran-

king entre as IES e seus cursos. E isso, para países como o Brasil, traz problemas enormes, pois ainda hoje somos um país de grandes desigualdades educacionais.

Neste sentido, a criticidade dessa pesquisa ao capitalismo e seu efeito na política pública de avaliação do ensino superior dá-se por enxergarmos, depois dessas primeiras análises nos documentos oficiais da política e da constatação da aplicação dela na prática das IES, que realmente a lógica do capital se faz presente desde a criação dessas políticas. Mas entendemos que essas avaliações apresentam como ponto positivo o fato de servirem às instituições parâmetros de qualidade, que podem ser reverberadas em melhorias para elas. Questionamos que essas avaliações são realizadas com o cunho meramente quantitativo não se importando tanto com outras ações promovidas pela instituição como treinamentos, ações culturais e campanhas sociais, por exemplo.

Mas a questão também está em como esses resultados quantitativos são aproveitados pelas instituições, para o provimento de melhorias na qualidade dos serviços para a sociedade. Muitas vezes a interpretação dos dados obtidos nessas avaliações é mal aproveitada. Esses resultados das avaliações têm que ser utilizados para ir além da obtenção das autorizações, credenciamento e credenciamento de cursos e precisam ser interpretados de forma holística visando ao benefício de toda a instituição.

Essa lógica do capital inserida nas políticas públicas de avaliação do ensino superior, desde as primeiras iniciativas de criação de instrumentos de avaliação até hoje, é identificada quando observamos que as tentativas em prol da qualidade do ensino não visavam somente ao benefício dos usuários. Constatamos na história que nossa educação vem sofrendo constantes assédios dessa lógica neoliberal cujo intuito é fazer de nossas instituições de ensino meros produ-

tos educacionais cada vez mais sem identidade, porém, prontos para serem vendidos e consumidos pela sociedade que identifica neles a qualidade que o mercado tanto busca, produz e comunica através de seus rankings avaliativos.

O neoliberalismo desenfreado que nos toma pelo visto não poupa nem a educação, em que se vislumbra ser o caminho para as mudanças reais, observamos essa dependência externa sem escrúpulos que o país já conhece desde muito tempo. Com isso, desde as primeiras iniciativas de criação de instrumentos de avaliação até hoje, as tentativas em prol da qualidade de ensino brasileiro não visavam somente ao benefício das IES e das comunidades acadêmicas, vide como exemplo a inclusão do livro eletrônico na política pública de avaliação do ensino superior que não teve aval legal nenhum das comunidades que iriam sofrer o impacto dessa adoção.

Não houve sequer uma preocupação por parte do MEC em trabalhar a inclusão digital, antes da inserção do livro eletrônico, para que o processo de adoção desse livro eletrônico não alcançasse tantas barreiras e dificuldades na assimilação desse objeto pela população. E, não podemos considerar, que a ação de distribuição de tablets aos professores do ensino médio como uma das primeiras ações do Estado nesse sentido seja considerada em prol da inclusão digital, pois esses aparelhos eletrônicos foram distribuídos sem a existência de qualquer treinamento para o uso pessoal e profissional.

Essa questão da inclusão digital poderia ter sido realizada caso o MEC tivesse feito uso de dados de pesquisas como a Retratos da Leitura no Brasil, que iniciou em 2001 já possuía quatro edições (a última em 2016). Na quarta edição, podemos enxergar essa necessidade de ações voltadas para a inclusão digital, quando na pesquisa o percentual de pessoas que em 2015 nunca tinha ouvido falar em livro eletrônico representava 52% e dos 41% que já tinham ouvido falar

sobre este tipo de livro, somente 26% já haviam realizado a leitura em um livro eletrônico (FAILLA, 2016, p. 106). Percebemos, diante desses fatos, que a nossa educação sofreu e ainda continua nessa mesma situação de constantes assédios da lógica neoliberal, com o objetivo de que nossas instituições se tornem produtos educacionais cada vez mais sem identidade, mas prontos para o mercado.

É certo que temos que buscar entender como fazer a inversão dessa lógica neoliberal. E tudo começa por meio da revisão pormenorizada nas entranhas da sociedade brasileira, nos trará uma panorâmica de como foi formada a sociedade brasileira e de como estamos sendo moldados até hoje. E, depois de analisar o resultado disto, percebermos que mesmo diante de tantas tentativas de melhorias em nossa educação através das avaliações do ensino, sempre estivemos realizando tais mudanças com vistas à qualidade cada vez mais voltadas a fazer um maior bem ao Estado e às suas relações externas do que propriamente à sociedade.

No Brasil, o capitalismo é particularmente desumano, fazendo com que cada vez mais as desigualdades existentes se alastrem para um patamar assustador. Nosso país desde muito tempo, mas, mais notadamente nesse período neoliberal, está servindo para enriquecer as outras nações que se instalam no território e, praticamente, saqueiam nossas riquezas naturais utilizando nossa mão de obra pagando sempre muito pouco por isso. É possível constatar isso quando observamos os incentivos da distribuição de tablets a professores do ensino médio, de inclusão do livro eletrônico no PNLD e no ensino superior, através da política pública de avaliação, por exemplo, que foram ações que o Estado brasileiro desenvolveu. E, criando oportunidades para que as grandes empresas de tecnologia mundial adentrassem em nosso país e tivesse terreno fértil para se assentarem e tomarem conta de nosso mercado. Em troca dessa abertura

de mercado que oferecemos e ofertamos, quase nada é retornado à população mais precisada. Grande parte do lucro dessas transações é direcionada para os 7% dos brasileiros mais ricos do Brasil que aplicam essa riqueza fora de nosso país.

Até quando o Brasil terá fôlego para resistir a tamanho descaso? Até quando a população ficará assistindo essa degradação do país sem se rebelar? Como bem sugeriu Santiago (2016, p. 40), a mudança desse quadro se iniciará a partir de uma revolução social no país, “uma revolução, ao que tudo parece, intermitente, no tempo de espera do ‘deixa estar’ ainda ensopada pelo ‘equilíbrio dos antagonismos’ freyriano, mas que se amplia no horizonte de maneira otimista”. A fala do autor nos traz uma esperança para que não deixemos de acreditar na força dessa sociedade que cada vez mais munida de informações pode sim vir a realizar mudanças revolucionárias.

3. Considerações finais

Concluimos que na criação de políticas públicas o Estado deve voltar sua atenção, principalmente, ao público que aquela política vai atender, desde o momento de sua criação até no desenvolvimento e aplicação daquela política. Quando isso ocorre de modo diferente, acontece como no caso da adoção do livro eletrônico, o público no qual aquela política se destina não foi beneficiada, com a mudança pelo fato do Estado não ter se preocupado em como se daria o uso daquele recurso eletrônico na educação superior.

Por outro lado, o Estado percebendo que as grandes empresas não estavam satisfeitas com o mercado promissor, prometido dos livros eletrônicos no país, ofereceu-lhes de pronto melhores condições de continuarem a desbravar nosso mercado não se importando tanto com o público que tal política atende. O Estado deveria, antes de criar

e realizar alterações nas 153 políticas públicas, dar mais atenção aos que deveriam se beneficiar com tal ação. No caso dos livros eletrônicos, o Estado deveria antes de tudo dotar as IES, principalmente as públicas, de melhores condições para receber esta nova tecnologia. Para quem sabe, poderemos estar apresentando resultados e levantando discussões bem mais positivas e diferentes das que nos dispomos a relatar ao leitor nesta pesquisa.

Referências

- CUNHA, Murilo Bastos da. **Construindo o futuro: a biblioteca universitária brasileira em 2010.** Ciência da Informação. 2000, vol. 29, n. 1, pp. 71-89. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/04/1759174-mercado-de-livros-digitaes-nao-de-cola-no-brasil-e-estagna-nos-eua-e-europa.shtml>. Acesso em: 12 mar. 2017.
- FAILLA, Zoara (org.). **Retratos da Leitura no Brasil 3.** Rio de Janeiro: Sextante, 2012. Disponível em: <http://www.prolivro.org.br/images/antigo/4095.pdf>. Acesso em: 24 set. 2018.
- FAILLA, Zoara (org.). **Retratos da Leitura no Brasil 4.** Rio de Janeiro: Sextante, 2016. Disponível em: http://prolivro.org.br/home/images/2016/Pesquisa_Retratos_da_Leitura_no_Brasil_-_2015.pdf. Acesso em: 24 set. 2018.
- GUERRA, Maria Áurea M. Albuquerque. **A mediação do SINAES no processo de avaliação das bibliotecas universitárias em Fortaleza.** 2012. 118 f. Dissertação. (Programa de Pós Graduação em Avaliação de políticas Públicas) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/>. Acesso em: 18 mar. 2017.
- GOMES, Alfredo Macedo. **Política de avaliação da educação superior: controle e massificação.** Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12933.pdf>. Acesso em: 19/07/2018.
- GOMES, Fernanda Garcia. **Um novo olhar sobre a decisão do STF para livros digitais.** Câmara Brasileira do Livro, [S.l.], 29 mar. 2017. Opinião. Disponível em: <http://cbl.org.br/imprensa/opiniao/um-novo-olhar-sobre-decisao-do-stf-para-livros-digitaes>. Acesso em: 22 mar. 2018.
- GOUVEIA, Andréa Barbosa et al. **Trajetória da Avaliação do Ensino Superior no Brasil: singularidades e contradições (1983-2004).** Estudos em Avaliação Educacional, v.16, n. 31, jan./jun. 2005. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eaef/>. Acesso em: 20/07/18.

- LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análises de políticas**: a fusão de texto e contexto. Campinas, SP: Arte Escrita, 2012.
- LINDOSO, Felipe. **O Brasil pode ser um país de leitores?** política para a cultura/política para o livro. São Paulo: Summus, 2004
- MACHADO, Elisa Campos. **Análise de políticas públicas para bibliotecas no Brasil**. InCID: Revista de Ciência da Informação e Documentação, Ribeirão Preto, v. 1, n. 1, p. 94-111, 2010.
- MOREIRA, Carlos Américo Leite; MAGALHÃES, Emanuel Sebag de. **Inserção internacional, mercado interno e crescimento**: considerações acerca da conjuntura brasileira. In: SOUSA, Fernando José Pires de; NOISEUX, Yanick (orgs.). Trabalho, desenvolvimento e pobreza no mundo globalizado: abordagens teórico-empíricas e comparação Brasil-Canadá. Fortaleza: Edições UFC, 2016.
- PASSOS, Jeane dos R.; OLIVEIRA, Rosa M. V. Bertolini; VIEIRA, Simone M. Prado. **Processo de avaliação do MEC para educação superior e os e-books**. Campinas, SP: PUC, 2011. Disponível em: <https://www.gapcongressos.com.br/eventos/z0070/trabalhos/>. Acesso em: 13 dez. 2017.
- RISTOFF, Dilvo; GIOLO, Jaime. **O Sinaes como Sistema**. Revista Brasileira de Pós-graduação, Brasília, v.3, n. 6, p. 193-213, dez. 2006. Disponível em: <http://ojs.rbpg/capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/106/100>. Acesso em: 18 nov. 2017.
- ROTHEN, J. C. **Ponto e contraponto na avaliação institucional**: análise dos documentos de implantação do SINAES. [S.l.]: ANPED, 2006. Disponível em: <http://www.anped.org.br/biblioteca/item/ponto-e-contraponto-na-avaliacao-institucional-analise-dosdocumentos-de-implantacao>. Acesso em: 28 jun. 2017.
- SANTIAGO, Eduardo Girão. **Brasilidades**: ensaios socioeconômicos. Fortaleza, CE: Expressão Gráfica e Editora, 2016.
- SANTOS FILHO, José Matias dos; GIANNASI-KAIMEN, Maria Júlia. **Biblioteca digital como recurso informacional no ensino superior à distância (EaD)**: uma análise das instituições de ensino superior (IESSs) credenciadas para programas de EaD na região Sul do país. Informação & Sociedade: Estudos, João Pessoa, v.19, n.3, p. 87-97, set./dez. 2009.
- SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DO ENSINO (SINAES). **Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior**: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior. Brasília: 2004.
- SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DO ENSINO (SINAES). **Instrumento de avaliação de cursos de graduação**: presencial e a distância. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2012/instrumento_com_alteracoes_maio_12.pdf. Acesso em: 21 jul. 2018.

- SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DO ENSINO (SINAES). **Instrumento de avaliação de cursos de graduação**: presencial e a distância, autorização. Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2017/curso_autorizacao.pdf. Acesso em: 21 jul. 2018.
- SOUZA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Políticas de avaliação da Educação e quase mercado no Brasil**. Educação & Sociedade, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, setembro 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n84/a07v2484.pdf>. Acesso em: 01 set. 2017.

Avaliação do programa municipal “Dinheiro Direto na Escola” da rede municipal de Aquiraz-CE

GEÍSE SANTOS ALMEIDA¹, HILANA HOLANDA GOMES²,
MARIA DE NAZARÉ MORAES SOARES³ & MARIA DIACIRA DE SOUZA RODRIGUES⁴

Resumo

O presente trabalho objetiva avaliar o conteúdo e o contexto de implementação do Programa Municipal “Dinheiro Direto na Escola” (PM-DDE) da rede municipal de Aquiraz (CE), pois, segundo Rodrigues (2011), a análise do conteúdo de uma política pública relaciona-se aos objetivos, suas bases conceituais, paradigmas orientadores e coerência interna. Buscando entender o processo de efetivação do Programa, realizamos, juntamente com a análise do conteúdo, a análise de contexto da política pública, que, de acordo com Rodrigues (2011), implica o estudo do contexto de formulação da política integrado à verificação do momento político e das condições socioeconômicas. Para esses fins, a coleta de dados da pesquisa foi documental, observando os critérios da avaliação em profundidade para a análise do conteúdo da política. Por meio de entrevistas, realizou-se análise de dados, dando suporte, assim, à dimensão do contexto. O PMDDE, implementado no muni-

¹ Mestranda do curso de Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará. Professora de Educação Básica da Rede Municipal de Ensino em Aquiraz.

² Mestranda no curso de Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará, curso de Especialização em Gestão escolar e Coordenação pedagógica, curso de Especialização em Psicopedagoga e Graduada em Pedagogia.

³ Doutora em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará, Brasil (2019). Professora do Magistério Superior da Universidade Federal do Ceará, Brasil.

⁴ Mestranda no curso de Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará, Pós graduada em Gestão Escolar, Supervisão escolar e Especialização em Gestão Escolar.

cípio de Aquiraz, consiste na transferência pela Prefeitura Municipal de recursos financeiros, consignados em seu orçamento, em benefício das escolas da rede municipal, esse subsídio é deveras relevante para a adequação e manutenção dos prédios das 51 unidades de ensino. Esse Programa surge com o intuito de auxiliar as escolas municipais e possibilitar aos alunos um ambiente favorável para o aprendizado.

1. Introdução

O contexto histórico brasileiro está envolto em um simbolismo no qual é perceptível a influência do colonialismo na contemporaneidade, uma sociedade que teve como base a economia agrária e uma política onde quem controlava a produção de commodities dominava, de certa forma, o país também. Esse contexto histórico foi palco de inúmeros conflitos que, segundo (Bacelar, 2003), gerou a herança das políticas públicas no país. Em meio a toda essa contenda, diferentes governos procuraram redigir documentos que pudessem regular e pacificar conflitos de interesses dos diferentes grupos que compunham a sociedade. Na busca do equilíbrio do país no decorrer de sua história, entre o período de 1824 e 1988, promulgou sete constituições federais, em que cada uma atendia ao interesse de determinados grupos sociais, levando em consideração sua conjuntura atual e seu contexto histórico.

A Constituição de 1988, segundo (Boullosa, 2014), foi um notável elemento de recomposição política e restauração da democracia nas formas de participação social, período no qual outros atores sociais entraram em cena, dentre eles os movimentos sociais urbanos e que, segundo (Dagnino, 2002), a inserção desses diferentes grupos sociais acabou redefinindo a noção de cidadania desenvolvida na década de 1980 e direcionou o país para a construção de uma sociedade mais igualitária em diversos níveis, promovendo um dinamismo mais par-

ticipativo e efetivo no que diz respeito à gerência de questões sociais. Baseada na necessidade política da época, a CF/88 foi elaborada a partir de um processo da abertura política proposta pelo governo vigente. Com a promulgação da Carta Magna, as formas de participação social foram se institucionalizando em nível federal, estadual e municipal através dos Conselhos, Planos Diretores, Orçamentos Participativos, gerando assim um novo ideário de participação popular (Gohn, 2019).

Anterior ao processo de democratização no país, ocorria no ano de 1961, o desenvolvimento embrionário da tessitura da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), buscando emancipar o processo educacional brasileiro. Entre os anos de 1961 e 1982, foram elaboradas medidas paliativas para sistematizar a educação, mas foi somente em 1995, com a criação do Conselho Nacional de Educação e dos Conselhos Estaduais de Educação, que estudos são desenvolvidos, vozes são ouvidas, discussões são mediadas e, após um ano, nasce a LDB 9394/96, que vigora até o presente momento.

Em seu artigo nº 74 (LDB, 1996), a lei ressalta que o Estado, em regime de parceria com os municípios, deve garantir o mínimo de oportunidades educacionais para os sujeitos inseridos no processo educativo, buscando endossar um ensino de qualidade. Ainda no ano de 1995, foi instituído o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) por meio da Resolução nº 12 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Inicialmente, o atual PDDE foi denominado Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, cujo objetivo principal era destinar recursos financeiros para entidades escolares, contribuindo com melhorias na infraestrutura, aquisição de material de consumo e permanente. Como forma de extensão do PDDE, no município de Aquiraz, foi criado o Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE), cujo objetivo é subsidiar financiamentos para a manutenção da infraestrutura dos prédios escolares.

Diante do exposto, o objetivo desta pesquisa é avaliar o conteúdo e o contexto de implementação do Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola da rede municipal de Aquiraz (CE). De acordo com (Rodrigues, 2011), a análise do conteúdo de uma política pública relaciona-se aos seus objetivos, suas bases conceituais, paradigmas orientadores e coerência interna. Juntamente com a análise de contexto, buscou-se compreender o processo de implementação e como uma política pode ser efetiva e intencional independente das agendas de governo. Nessa perspectiva, o presente trabalho está dividido em duas seções: a primeira descreve a política macro PDDE, englobando seus marcos legais, o contexto socioeconômico e político em que foi elaborada; em seguida, será dissertado sobre a construção da política municipal PMDDE e o contexto político em que foi germinada, continuando o escrito será comentado sobre a elaboração e coleta de dados e finaliza-se com as considerações finais da pesquisa realizada.

2. Políticas públicas de transferência de recursos financeiros às escolas públicas

A transferência de recursos financeiros às escolas públicas foi um grande avanço para o âmbito educacional, respaldada e protegida por documentos que expressam o quão importante é o financiamento escolar, visto que é por meio destes recursos e subsídios que as unidades de ensino se mantêm, na busca de promover uma educação de qualidade aos cidadãos brasileiros.

No entanto, mesmo com a política de fundos objetivando maiores recursos financeiros para a área da educação, ressalta que, quando arrecadados e encaminhados para as instituições de ensino, esses recursos já possuem finalidades e destino específico. Desse modo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) delibera, por meio dos respectivos artigos 70 e 71, quais

as ações que podem e não podem ser viabilizadas para os recursos provenientes de impostos para a educação.

2.1. Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE

O PDDE é um programa federal de transferência de recursos financeiros às escolas públicas. Para (Rodrigues, 2011), compreender o contexto significa estar a par do momento político e das condições socioeconômicas em que foi gerado a política ou programa, considerando assim o programa ou a política como parte de um conjunto de ações intencionais do governo vigente. Assim sendo, neste período ocorria em nosso país um processo de transição política, no qual quem assume as rédeas da nossa nação é um governo de cunho neoliberal, o país inicia um processo de altas taxas de juros, privatização e desemprego. O Ministério da Educação (MEC) juntamente com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) precisaram adotar medidas para atender às demandas da nação sem desagradar os grandes conglomerados internacionais, nascendo assim o PMDE (Programa de Melhoria e Desenvolvimento do Ensino Fundamental), que tinha como proposta atender aos objetivos de descentralização financeira, o recebimento, a gestão e a fiscalização de recursos públicos e manteve esse nome e formato entre os anos de 1995 e 1998.

O Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) teve sua denominação alterada para Programa Dinheiro Direto na escola (PDDE), pela Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, reafirmada pela Medida Provisória nº 2.100-32, de 24 de maio de 2001, onde se justifica a necessidade de adotar medidas racionalizadoras, menos burocráticas, de modo que os recursos cheguem com mais agilidade e diretamente nas escolas, conforme Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nº 12, de 10 de maio de 1995 (Brasil, 1995).

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem por finalidade prestar assistência financeira para as unidades de ensino, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com consequente elevação do desempenho escolar, também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar (Brasil, MEC, FNDE, 2017) baseado na ideia de que a própria comunidade escolar é quem sabe aplicar o dinheiro para resolver os seus problemas.

O Programa exige como condição para o recebimento dos recursos diretamente pelas escolas, a existência de Unidades Executoras (UEX), entidades de direito privado sem fins lucrativos e que possuam representantes da comunidade escolar. As Unidades Executoras (UEX) têm como função administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, advindos da comunidade, de entidades privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares, bem como fomentar atividades pedagógicas da escola (Brasil, 1997).

Declaradamente, o Programa opta pela criação de Unidades Executoras de natureza privada como mecanismo para assegurar maior flexibilidade na gestão dos recursos repassados e ampliar a participação da comunidade escolar nessa mesma gestão. Para Lejano (2012), a análise literal da política é necessária para compreender os moldes em que foram pensadas, analisando o que está descrito nas normativas pode-se perceber explicações que atestem todo argumento político.

O Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) foi criado em 1995 na gestão de Fernando Henrique Cardoso sob a égide do neoliberalismo, o qual visa garantir a saúde financeira dos estados e o desenvolvimento econômico por meio da delegação da prestação de serviços públicos à iniciativa privada, privatização de empresas públicas e controle dos gastos estatais. O referido Programa buscou aumentar a autonomia dos secretários e gestores escolares e

descentralizar as decisões sobre a política de educação. No momento inicial de implementação da política, optou-se por ofertar o recurso unicamente para escolas de nível fundamental. Isto também foi fruto do momento político vivido pelo Brasil, pois a perspectiva neoliberal para políticas públicas defende que estas devam ter um caráter focado, tendo em vista que os recursos são escassos.

De acordo com a Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995, o PMDE tem como princípio básico agilizar a assistência financeira da Autarquia Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos sistemas públicos de ensino, para cumprir o disposto no artigo 211, da Constituição Federal de 1988, referente ao papel da União frente aos demais entes federados. Distribuídos pelo FNDE, os recursos do Programa advêm majoritariamente do salário-educação⁵. Em relação aos recursos destinados às escolas pelo PDDE, destaca-se que entre 1995 e 2004 os valores repassados às UEx não sofreram qualquer tipo de reajuste.

A Resolução nº 10, de 22/03/04 (FNDE), que versa sobre a necessidade de correção dos repasses de forma a diminuir a defasagem de valores na distribuição dos recursos por alunos matriculados, alterou a tabela de forma a inserir um fator de correção com o objetivo de contornar as disparidades verificadas nos repasses para escolas de mesma classe, mas com matrículas diferenciadas.

Conforme resolução nº 6/2018 (FNDE), os repasses dos recursos serão realizados em duas parcelas anuais⁶ às Entidades Executoras – Prefeitura Municipal e Secretaria de Educação (EEx), Unidade Executora - escolas (UEx) e Entidade Mantenedora - entidades privadas sem

⁵ O Salário-Educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, conforme previsto no § 5º do art. 212 da Constituição Federal de 1988. Fonte: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/salario-educacao>

⁶ Devendo a primeira parcela ser efetivada até 30 de abril e a segunda parcela até 30 de setembro de cada ano em exercício.

fins lucrativos (EM) que cumprirem as exigências de atualização cadastral no sistema PDDE Web até a data de efetivação dos pagamentos.

Os recursos são liberados nas categorias econômicas de custeio ou de capital, ou em ambas as categorias, a depender do número de alunos das escolas beneficiadas, e devem ser empregados nas seguintes finalidades: aquisição de material permanente quando forem repassados recursos de capital, manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar, aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola, avaliação de aprendizagem, efetivação do projeto pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais, quando forem repassados recursos na categoria custeio.

2.2. Análise de contexto da Política Municipal Dinheiro Direto na Escola

Com base no exposto anteriormente, o município de Aquiraz, situado na região Nordeste, historicamente conhecido como a primeira capital do Ceará, promulgou a lei Nº 610 de 15 de agosto de 2006, criando o Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE) com o intuito de subsidiar as unidades de ensino, já que a verba oriunda do PDDE não era suficiente para todas as demandas escolares. Buscando ser fiel à política majoritária, o município realizou o mesmo percurso descrito no PDDE.

O PMDDE foi criado no ano de 2006, período em que a gestão municipal tinha como foco o investimento e desenvolvimento na área da educação com a melhoria e construção de prédios das escolas públicas, pois muitas funcionavam em casas ou espaços cedidos por moradores locais. Foi um momento, também, de resgate da cultura local com investimentos em ações que promoveram o fortalecimento da história e cultura dos povos da região que fizeram parte da formação da população, como o índio e o negro. Ainda, nesse período, iniciou-se no município o orçamento participativo que foi uma ação em que representantes da

gestão municipal e representantes da câmara de vereadores se deslocavam até as localidades para ouvir as demandas da comunidade e assim gerar tomadas de decisões para atender as necessidades daquela região, isso fortalecia a liderança local e a gestão municipal.

O ano de 2006, um período de grandes transformações políticas e socioeconômicas no município de Aquiraz, coincidiu com a atmosfera de grandes transformações a nível federal, cujo governo tinha como foco o fortalecimento das políticas sociais. Dessa forma, com propostas similares dos governo federal e municipal, muitas foram as possibilidades de colocar as ações e planejamentos em execução no município de Aquiraz. Assim, foram captados 118 (cento dezoito) convênios com projetos para serem implantados no município por meio da articulação da Prefeita Ritelza Cabral junto ao Governo Federal - Luís Inácio Lula da Silva.

2.3. Análise do conteúdo da Política Municipal Dinheiro Direto na Escola

Compreender o conteúdo da política segundo Rodrigues (2008) permite conhecer sua coesão interna, ou seja, perceber a antítese entre as bases conceituais que informam o programa, a formulação de sua implementação e os itens priorizados para seu acompanhamento, monitoramento e avaliação. Com base nessa afirmativa, o PMDDE em seu artigo primeiro descreve:

O Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE) consiste na transferência, pela Prefeitura Municipal de Aquiraz, de recursos financeiros, consignados em seu orçamento, em benefício das escolas da rede municipal, instituída e mantida pelo poder público, que possuam alunos matriculados no ensino infantil e fundamental, nas modalidades regulares e especiais, de acordo com dados extraídos do censo escolar

realizado pelo Ministério da Educação (MEC), no ano imediatamente anterior ao do atendimento (Aquiraz, 2006, p. 1).

Para gerar os recursos que dão origem à verba do PMDDE, o Fundo Municipal de Educação (FME) promove uma transferência com a utilização dos seguintes impostos: Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços (ISS), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Contribuição de Melhoria, Taxas, Multas e Juros de mora, Dívida Ativa Tributária, IRRF, Juros, multa e atualização monetária de impostos e DAT, cota parte do PDM 1, FPMart. 159 CF, cota parte do ITR, cota parte do IPVA, cota parte do ICMS, cota parte do IPI e lei complementar nº 87/96 (Secretaria Municipal de Educação de Aquiraz, 2023).

A transferência desse recurso financeiro municipal para as escolas públicas de Aquiraz tem como objetivo promover a descentralização da gestão educacional e fortalecer a gestão democrática escolar, oportunizando a utilização de mão de obra local, gerando trabalho e renda para vários trabalhadores como: eletricitistas, bombeiros, pedreiros, pintores, com isso fazendo circular a economia local.

Seguindo essa premissa e similar aos procedimentos de planejamento e execução do PDDE, o Programa municipal utiliza como organização administrativa do recurso os seguintes atores inseridos na Unidade Executora (UEX): representantes de funcionários da escola, representantes de pais de alunos e da comunidade escolar. A transferência dos valores referente ao Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola, destinado à manutenção e pequenos reparos dos prédios escolares, usa como parâmetro o censo escolar do ano anterior ao da execução do Programa. De acordo com Art. 5º da Lei 920/2011 municipal, o valor de repasse às escolas será fixado anualmente através de Decreto do Poder Executivo. O valor repassado à escola é em parcela única no

primeiro semestre do ano, devendo ser executado 50% no primeiro semestre e 50% no segundo semestre, com data para prestação de contas até 30 de novembro do ano de utilização do recurso.

Os valores repassados a cada escola destinam-se à cobertura de despesas de custeio e deverá obrigatoriamente ter sua utilização dividida em duas categorias: 50% para aquisição de materiais para manutenção e 50% para pagamento de serviços. Os saldos financeiros existentes dos recursos transferidos não empregados até 30 de novembro do ano de utilização deverão ser devolvidos à Prefeitura Municipal. No ano de 2022, o valor do recurso total, repassado às escolas de acordo com as matrículas, foi de R\$1.351.160,00. Já no ano de 2023, o valor repassado foi de R\$1.381.960,00, essa divergência de valores observados se deve ao quantitativo de matrículas de alunos que muda de um ano para o outro.

Dentre os critérios contidos na Lei nº 920/2011 para a aplicação dessa verba, um deles é que não pode ser utilizado para compra de bens permanentes e construção ou ampliação do prédio escolar, apenas para manutenção e pequenos reparos com prioridade para as salas de aulas, cozinhas e banheiros da escola. Para a execução do PMDDE, é elaborado um Plano de Trabalho Anual (PTA), em conjunto com a comunidade escolar, as ações que farão parte desse planejamento construído coletivamente deve ter como prioridade a adequação e manutenção da estrutura física da escola com o objetivo de tornar o ambiente escolar adequado para promover e favorecer uma educação de qualidade aos discentes, esse plano de trabalho deve ser aprovado pelo Conselho Escolar e pelos membros da Uex, por meio de três Atas: Ata de Prioridade, Ata de abertura de proposta e Ata de prestação de contas.

Esse programa é uma política pública do município de Aquiraz que permite ao gestor escolar, por meio de uma gestão participativa,

administrar com maior transparência juntamente com a comunidade escolar seus recursos, dando oportunidade à comunidade de participar de forma efetiva nas decisões da escola, contribuindo, assim, com a melhoria da aprendizagem dos alunos, que é um dos princípios da gestão participativa, como afirma Moura (2014) “a gestão participativa pode assumir diferentes ênfases, pode variar da participação como consulta, como execução, como interferência nas decisões, como controle social, como parceria, indo até a possibilidade de compartilhar decisões e processos criativos”.

O Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola, no Município de Aquiraz/CE, tem colaborado de maneira relevante para a autonomia das escolas públicas municipais gerando um modelo de gestão descentralizada com a participação da comunidade escolar nas decisões sobre a aplicação dos recursos financeiros da escola.

O trabalho em questão tem como objetivo avaliar a viabilidade dessa política pública por meio de sua intencionalidade, permanência e governabilidade, dando ênfase aos aspectos de melhoria das unidades de ensino no que diz respeito ao desenvolvimento das ações pedagógicas por meio do aperfeiçoamento da infraestrutura, proporcionando uma descentralização das ações que antes só eram atendidas pela equipe da Secretaria Municipal de Educação, transpondo uma maior autonomia para gestão escolar, juntamente com seus colegiados nas decisões acerca das prioridades estruturais da escola.

3. METODOLOGIA

O presente trabalho apresenta dados de uma pesquisa relacionada a dois dos eixos da proposta de avaliação em profundidade produzida pela professora Léa Rodrigues, que tem como base quatro grandes eixos de análise: conteúdo da política e/ou do programa, contemplando sua formulação, bases conceituais e coerência interna; trajetória insti-

tucional; espectro temporal e territorial abarcado pela política ou programa e análise de contexto de formulação destes (Rodrigues, 2008).

Os eixos abordados no presente artigo dizem respeito à análise de contexto e a análise de conteúdo da formulação do PMDDE (Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola), dentro dessa perspectiva utilizou-se a coleta e análise de dados através de elementos primários e secundários. Os dados secundários foram extraídos da análise de documentos legais que introduziram a lei, dos meios de onde são extraídos os recursos que mantêm essa política, do processo de prestação de contas realizado no setor de prestação de contas da Secretaria Municipal de Educação de Aquiraz, esfera por onde passa todo o processo de análise dos documentos para aplicação do recurso. No que diz respeito a essa tipologia de pesquisa, que é documental, exploratória, com base nos estudos de (Gil, 1946), pesquisas desse tipo promovem uma maior proximidade com o problema, visando torná-lo mais palpável, auxiliando no aprimoramento das ideias.

Estabelecer um diálogo além da própria observação e análise de documentos é necessário, por isso o ouvir e os olhar se entrelaçam como fios para tecer o objeto de pesquisa fazendo do pesquisador um bom artesão (Mills, 2009). Nessa perspectiva e buscando o caráter qualitativo para presente pesquisa, os dados primários foram coletados por meio da aplicação da entrevista semiestruturada, possibilitando o entrevistador coletar respostas a respeito da aplicabilidade in loco desse recurso e ao mesmo tempo buscou-se manter um dinamismo reflexivo entre locutor e interlocutor sobre os aspectos sociais que englobam essa política pública municipal.

4. ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

Entender a política pública como continuamente sujeita a “incessantes transformações advindas de forças e intencionalidades internas e externas” (Gussi, 2017) possibilita percebê-la em seus

deslocamentos nos espaços sociais, tornando significativas aos conhecimentos e sentidos que os sujeitos envolvidos lhe atribuem.

Em relação às entrevistas semiestruturadas, foram ouvidas duas gestoras escolares locais que gerenciam e executam o PMDDE e que para não reduzi-las a simples números optou-se por denominá-las por Maria da Penha e Jovita Feitosa. Jovita Feitosa declara que já era gestora escolar no município de Aquiraz antes da criação do PMDDE e relata como era difícil a manutenção do prédio escolar, pois sempre que situações simples aconteciam como: a quebra de uma torneira, uma lâmpada queimada, uma fechadura emperrada, etc., era necessário se deslocar à Secretaria de Educação do Município para solicitar os devidos consertos. Jovita confirma essa situação relembrando como ocorria o processo de manutenção das escolas antes da implementação do PMDDE:

Nossa escola sempre foi considerada uma das mais distantes, por ficar dentro de outro município. Então para chegar qualquer coisa vinda da secretaria levavam semanas e até meses. Uma simples lâmpada quando queimava, se não fosse a gente que substituísse, passariam dias, semanas para reposição. Então quando falaram que o recurso passaria a ser administrado pela própria escola, sinceramente não acreditei (JOVITA FEITOSA, 2023).

Em sua fala, fica evidente que a implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola ocasionou avanços e celeridade das ações de conservação e preservação da infraestrutura escolar, pois as escolas passaram a administrar de forma transparente e democrática o recurso recebido para esse fim. A diretora destacou ainda a relevância das reuniões, que são realizadas com a comunidade escolar e o corpo discente para as tomadas de decisões sobre as demandas e necessida-

des na manutenção, adequação e realização de pequenos reparos no âmbito interno da escola e do quanto esse momento é relevante para fortalecer a gestão democrática e a comunidade desenvolver o sentimento de valor e pertencimento à escola.

É perceptível as ações de melhoria e o desenvolvimento desse sentimento de pertencimento por meio da seguinte afirmação de Jovita Feitosa:

A chegada do PM foi um sonho realizado, o dinheiro do PDDE não dava conta das demandas estruturais e pedagógicas da escola, mas o que eu mais gostei nesse processo de execução do PM foi à obrigatoriedade de contratar a mão de obra local. Isso fez com que a comunidade ficasse mais próxima da escola e com as nossas conversas a gente via as reais demandas da escola e o que era melhor para nossos alunos, que eram filhos deles. O ruim do programa era só a prestação de contas desses serviços informais, pois a gente tinha que andar em vários locais (JOVITA FEITOSA, 2023).

Maria da Penha administra uma unidade de ensino que atende a 140 alunos, nas modalidades de Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental. A gestora assumiu a administração da escola depois da implementação do PMDDE, porém segundo seu testemunho o prédio tinha um aspecto de abandono com vários problemas, tais como: falta de água, salas escuras, ausência de ventilação, chão batido, ou seja, não tinha piso, além de apresentar problemas na cozinha. Maria destaca o seguinte: “Quando assumi a gestão da escola, foi muito difícil pra mim o processo de contratar pessoas e lidar com a prestação de contas. EU via a escola feia, sem atrativo, mas ficava insegura sobre o que fazer e como fazer” (MARIA DA PENHA, 2023).

De acordo com informações prestadas pela referida gestora, com o primeiro recurso administrado em sua gestão, realizou o retelha-mento das salas, revisão elétrica, colocando lâmpadas nas salas e co-locou piso na escola. Apesar do recurso não ser suficiente na época para colocação do piso, a escola conseguiu uma parceria, por meio da qual receberam doação de material e, com os recursos do PMD-DE, a gestão contratou mão de obra local e com essa força tarefa foi possível colocar o piso em todas as salas, dando um novo aspecto à unidade de ensino, dando um requinte ao aspecto estrutural e em consequência melhorou o clima escolar. A relação entre ambiente e execução do trabalho é bem peculiar e é bem salientada na seguinte afirmação de Maria da Penha:

O início da minha gestão foi bem complicado devido ao as-pecto ruim da escola, a comunidade não realizava matrícula, professores por várias vezes se recusaram a ser lotados para trabalhar com agente. Eu ficava muito triste com isso, era como se não tivessem confiança no nosso trabalho só por que a escola era feia. Só aí eu percebi que aparência faz sim dife-rença. (MARIA DA PENHA, 2023).

Atualmente, com a utilização desse recurso, a escola tem uma aparência melhor, foi resolvido o problema de falta de água por meio da adequação do encanamento, possibilitando a escola ter água dia-riamente, as salas de aulas são iluminadas, ventiladas, a cozinha ad-quiriu um aspecto “de cozinha escolar”.

De acordo com sua explanação, na atual conjuntura, é impossí-vel a escola se manter sem esse recurso, até porque a diferença en-tre os valores recebidos da esfera federal para esfera municipal são enormes; segundo Maria da Penha, a escola recebe o recurso Fede-ral PDDE no valor de R\$ 3.000,00, em duas parcelas e do recurso

municipal PMDDE o valor é de R\$16.000,00. Maria salienta que para utilizar o recurso de forma democrática, realiza reuniões com os funcionários para definir as prioridades e depois faz uma reunião com o conselho escolar e com a Unidade Executora para consolidar as ações que foram traçadas e, assim, poder redigir o Plano de trabalho (PTA).

Como se pode perceber nas narrativas apresentadas, as referidas gestoras percorreram momentos distintos no processo de implementação do PMDDE, mas são unânimes em seus depoimentos sobre os aspectos de melhorias emanados pelo surgimento dessa política pública municipal, quesitos como: descentralização, autonomia escolar, consolidação do sentimento de pertencimento tanto para as unidades de ensino como para as comunidades, fomento da economia local por meio da contratação de mão de obra informal destacados nas falas das gestoras escolares fortalecem a relevância dessa política pública municipal.

5. Considerações finais

O PMDDE mostra-se de extrema relevância, pois proporciona maior celeridade à resolução de problemas estruturais como pequenos reparos e manutenção que favoreça a permanência dos alunos na escola, criando ambiente adequado para a aprendizagem dos deles, interferindo diretamente no processo de ensino e aprendizagem, esses pontos de melhoria revelam que uma política pública avaliada continuamente consegue lograr êxito independente da agenda de governo e os impactos são mais visíveis na sociedade.

De acordo com Gussi (2014), uma política pública está envolta de significados ancorados nos fluxos das organizações e processos burocráticos que precisam ser desenvolvidos nos diferentes espaços onde a política está vinculada, porém essa burocracia não pode ser um entrave para o bom andamento da política. Gussi (2016) afirma

que: “a avaliação de uma política deve acompanhar suas trajetórias, os seus distintos deslocamentos entre diferentes atores institucionais e destinatários”.

Por meio da análise do conteúdo do Programa foi possível perceber o processo de germinação da política, suas bases legais, os conceitos orientadores e objetivos, fatores que balizaram seu processo de implementação conforme a realidade do município e dos seus mecanismos de acompanhamento e avaliação. O diagnóstico produzido oriundo da análise do contexto, por meio das entrevistas com os atores envolvidos, possibilitou a compreensão da influência e da intencionalidade política para o bom êxito de uma política pública.

Com base nessa premissa, o PMDDE em Aquiraz, atendendo as demandas das 51 escolas, mediante a melhoria da estrutura física com salas de aula ventiladas, iluminadas e climatizadas, banheiros adequados e acessíveis, ampliação da cozinha e do almoxarifado da merenda, ampliação dos espaços de convivência, tornando o ambiente institucional mais acolhedor para a comunidade escolar, que segundo Lima (1995) o espaço é essencial, não só para subsistência, mas principalmente para o desenvolvimento e a promoção das relações sociais. O PMDDE, além ampliar a infraestrutura das unidades de ensino, promove também o fomento da economia local, estimulando a aquisição de material em comércio municipal, estimulando a contratação de mão de obra circunvizinha, promovendo assim um maior sentimento de pertença da comunidade pela escola.

Considerando essa pesquisa relevante, acredita-se que o objetivo na realização da análise de conteúdo e análise de contexto do PMDDE foi alcançado. No entanto, se faz necessário que o tema em questão seja aprofundado por se tratar de uma temática complexa inserida numa sociedade também complexa e dinâmica.

Referências

- AQUIRAZ. **Lei Municipal nº 610/2006**, dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE) e dá outras providências.
- AQUIRAZ. **Lei Municipal nº 920**, de 13 de outubro de 2011. Altera a lei nº 610/2006, de 15 de Agosto de 2006, que dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados a execução do Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE) e dá outras providências.
- BACELAR, Tânia. **As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios**. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (Org.). In: Políticas Públicas e Gestão. Rio de Janeiro: FASE, 2003. p. 1- 10.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas (Org.) **Dicionário para formação em gestão social**. Salvador: Editora CIAGS/UFBA, 210 p. (Série Editorial CIAGS, Coleção Observatório da Formação em Gestão Social), 2014.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. BRASIL.
- COSTA, Valeriano. **Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas**. Ideias – Rev. Inst. Filos. Ciência. Hum. UNICAMP, v.6, n.2, p.135-166, jul/dez. 2015.
- DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002
- GIL, Antonio Carlos, 1946- **Como elaborar projetos de pesquisa** / Antonio Carlos Gil. - 4. Ed. - São Paulo: Atlas, 2002.
- GUSSI, Alcides Fernando. **Avaliação de políticas públicas sob uma perspectiva antropológica**. VALENTE, H. A.; PRADOS, R.M.N; SCHIMIDT, C (org.) A música como negócio. São Paulo: Letra e Voz, 2014.
- GUSSI, Alcides Fernando. **A dimensão cultural na avaliação de políticas públicas**. 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política. 2017.
- GOHN, M. da G. **Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais**. In: Caderno CRH, Salvador, v. 32, n. 85, p. 63-81, 2019.
- LDB – Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996. BRASIL.
- LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto**. Campinas: Editora Arte Escrita, 2012
- LIMA, M.W.S. **Arquitetura e educação**. São Paulo, Studio Nobel, 1995
- MILLS, C. Wrigth. **Sobre o Artesanato Intelectual e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.

- MINAYO, Maria Cecília de Souza; COSTA, Antônio Pedro. **Fundamentos Teóricos das Técnicas de Investigação Qualitativa**. Revista Lusófona de Educação, 40, p. 139-153, 2018. Disponível em: revistas.lusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/6439. Acesso em 19 fev. 2022.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Resolução FNDE/CD nº12, de 10 de maio de 1995. Brasília: FNDE, 1995b. Brasil 1995.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria nº 448, 13 de setembro de 2002. Brasil 2002.
- MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. **Gestão Financeira na Escola Pública: o caso do PDDE**. Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 149-150, dez. 2001.
- MOURA, Maria Suzana de Souza. **Gestão participativa**. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 74 - 76.
- FNDE. **Resolução CD/FNDE/MEC nº 06**, de 27 de fevereiro de 2018 - acrescenta e altera dispositivos da Resolução CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – CD/FNDE. Disponível em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao>. Acesso em 17 de Maio 2023.
- FNDE. **Resolução nº 10**, de 18 de abril de 2013, e alterações. Resolução nº 9, de 2 de março de 2011, e alterações. Resolução nº 15, de 10 de julho de 2014, e alterações. Resolução nº 8, de 16 de dezembro de 2016. Resolução nº 6, de 27 de fevereiro de 2018.
- RODRIGUES, Lea Carvalho. **Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios**. CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, UFPB, número 16, março de 2011.
- RODRIGUES, Lea Carvalho. **Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas**. Revista Desenvolvimento em Debate, v. 4, n. 1, p. 103 - 155, 2016
- TAVARES, Augusto de Oliveira. Participação. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p.133-135

Avaliação em profundidade da Política de Assistência Estudantil (PAE) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFCE): limites e impasses da inclusão social dos estudantes do Campus Cedro¹

DANIELLE MAIA CRUZ²

CARLOS WINSTON GUEDES BEZERRA³

Resumo

O capítulo trata da Avaliação em Profundidade (AP) da Política de Assistência Estudantil (PAE) do Instituto Federal de Educação do Ceará (IFCE), especificamente em seu eixo do espectro temporal e territorial. Evidencia-se uma proposta contra-hegemônica de avaliação através de dados quantitativos e qualitativos no ano de 2019 no Campus Cedro, fazendo uso para tanto de sistemas institucionais, observações participantes e entrevistas com atores da política (gestores, técnicos, professores e estudantes). A pesquisa visava a avaliar a efetivação da PAE no Campus Cedro enquanto fator de inclusão social dos estudantes, buscando analisar a interferência de suas concepções na imple-

¹ A pesquisa foi submetida à apreciação dos Comitês de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Ceará (UFC) e do Instituto Federal do Ceará (IFCE), obtendo aprovação por meio dos Pareceres nº 3.578.298 e nº 3.754.216, respectivamente. A coleta de dados empíricos aconteceu no ano de 2019.

² Mestra e doutora em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Ceará. Professora efetiva da Universidade de Fortaleza e colaboradora do Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará.

³ Especialista em Psicopatologia Clínica pela Universidade Paulista e mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará. Psicólogo do Instituto Federal do Ceará Campus Cedro e professor da Faculdade São Francisco do Ceará, Polo Iguatu.

mentação desta. Os resultados apontam limites e impasses da efetivação da PAE enquanto propiciadora da inclusão social dos estudantes, assinalando a necessidade de repensar aspectos de sua formulação e do seu fazer no lócus da pesquisa.

1. Introdução

O presente capítulo é um recorte da Dissertação de Mestrado “Avaliação da Política de Assistência Estudantil (PAE) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE): a inclusão social enquanto direito dos estudantes do Campus Cedro (Bezerra, 2020a). Objetivamos evidenciar uma proposta avaliativa contra-hegemônica (Cruz, 2019) para a referida política, especificamente no Campus Cedro, local onde a pesquisa foi desenvolvida.

O Campus em questão é um dos 33 Campi do IFCE, sua criação aconteceu em decorrência do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico (PROTEC) de 1986 (Leandro Neto, 2013). Começou suas atividades em 1995, enquanto Unidade Descentralizada de Ensino (UNED) da Escola Técnica Federal do Ceará (ETFCE) e, em 2008, com a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF), através da Lei 11.892/2008 (Brasil, 2008), passou a Campus independente. Conta, atualmente, com quatro modalidades de cursos: os técnicos, integrados ao Ensino Médio (Eletrotécnica, Informática e Mecânica Industrial), e os concomitantes para quem concluiu ou está cursando o Ensino Médio em outra instituição (Eletrotécnica e Mecânica Industrial); os superiores (Tecnologia em Mecatrônica Industrial, licenciatura em Matemática, licenciatura em Física, bacharelado em Sistemas de Informação, Engenharia Elétrica e Engenharia Mecânica) e a especialização em Docência do Ensino Superior.

A PAE, por sua vez, se efetiva enquanto política a partir de 2015 com o Regulamento da Política de Assistência Estudantil (IFCE,

2015), este se fundamenta no Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) promulgado pelo Decreto Nº 7.234 de 2010 (Brasil, 2010). Dentre os objetivos da PAE, destacamos: a redução das desigualdades sociais e a ampliação das “condições de participação democrática, para formação e o exercício de cidadania visando à acessibilidade, à diversidade, ao pluralismo de ideias e à inclusão social” (IFCE, 2015, p. 3). Objetivos que coadunam com os do PNAES: minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais de permanência e conclusão do ensino superior e promover a inclusão social pela educação (Brasil, 2010).

Com o intuito de garantir os objetivos da PAE, o IFCE estabelece algumas ações como: o mapeamento da realidade socioeconômica e acadêmica dos estudantes atendidos pela política; estratégias que assegurem a igualdade de acesso, permanência e conclusão do curso; a disponibilidade de recursos de forma crescente para Assistência Estudantil (AE) no orçamento institucional; a criação e ampliação de programas e projetos para a AE e a promoção da inclusão das pessoas com deficiência (IFCE, 2015).

Um aspecto significativo da AE nos Institutos Federais e a ampliação do público a quem se destina, não restrita aos estudantes do ensino superior, mas abrangendo também os dos cursos técnicos e dos técnicos integrados ao Ensino Médio, prioritariamente aqueles em situação de vulnerabilidade advindos da rede pública de ensino ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio (Brasil, 2010). Um público maior e diversificado que reconfigura a AE como acentua Taufick (2014). No IFCE, o Regulamento da PAE (IFCE, 2015) preconiza a melhoria da condição acadêmica e do desenvolvimento biopsicossocial dos estudantes matriculados através da oferta de serviços (assistência social, psicologia, saúde, alimentação e nutrição e o pedagógico) e programas (Trabalho, Educação e

Cidadania; Saúde; Alimentação e Nutrição; Cultura, Arte, Desporto e Lazer; Auxílios em Forma de Pecúnia).

A PAE no IFCE transita entre duas vertentes: direito de todos os estudantes e/ou assistência aos mais vulneráveis, posto que os serviços e programas, excetuando os auxílios, são ofertados a todos os estudantes. Por um lado, a PAE é focal, residual e seletiva e, por outro, universal e constituída por múltiplas funções (social, econômica, cultural, nutricional, pedagógica, psicológica), uma AE ampliada como defende Daros (2016). Para efetivar os serviços e programas, cada Campus deve contar com uma equipe multidisciplinar que pode ser composta por profissionais das seguintes áreas: assistência social, psicologia, educação física, enfermagem, medicina, nutrição, odontologia, pedagogia, assistente de alunos e técnico em assuntos educacionais (IFCE, 2015).

Partindo da configuração da PAE, questionamos sua efetivação enquanto fator de inclusão social dos estudantes do Campus Cedro, um Campus localizado em um município de pequeno porte na região Centro-Sul do Ceará⁴. Para tanto, a abordagem avaliativa que ancora a pesquisa é a Avaliação em Profundidade (AP) (Rodrigues, 2008, 2011; 2016; Gussi e Breyner, 2016) da PAE: o contexto sócio-histórico e político de sua formulação; sua trajetória institucional em conjunto com a análise do seu conteúdo; por fim, o espectro temporal e territorial da política a partir dos dados empíricos coletados no lócus da pesquisa. No momento não intentaremos dar conta de toda complexidade da pesquisa, focaremos a análise avaliativa no eixo do espectro temporal e territorial da PAE no Campus Cedro.

⁴ A região Centro-Sul do Ceará é formada pelos municípios de: Acopiara, Baixo, Cariús, Catarina, Cedro, Icó, Igatu, Ipaumirim, Jucás, Lavras da Mangabeira, Orós, Quixelô, Saboeiro e Umari. O município do Cedro conta com uma população de 22.344 pessoas no censo de 2022, tem um IDH de 0,627 [2010] e PIB per capita de R\$ 8.835,04 [2020], contando com 52,6 de domicílios com rendimentos mensais de ½ salário mínimo por pessoa e apenas 6,0 % da população ocupada [2020] (IBGE, 2023).

O texto será organizado da seguinte forma: uma curta explanação sobre aspectos metodológicos, seguida da AP empreendida e finalizando com as considerações finais dos achados da pesquisa.

2. Desenvolvimento aspectos metodológicos do eixo temporal e territorial da avaliação em profundidade da política de assistência estudantil do Instituto Federal do Ceará Campus Cedro

O eixo temporal e territorial da AP propõe abordar a política em um espaço e tempo institucional específico (Rodrigues, 2016), podendo o pesquisador utilizar uma série de instrumentos metodológicos-analíticos para substanciar a avaliação. Dessa forma, fizemos uso de algumas fontes de evidências para avaliar a PAE no Campus Cedro: documentos, registros em arquivos, observações participantes e entrevistas semiestruturadas. Não interessa avaliar exclusivamente os dados quantitativos de efetivação da PAE no Campus Cedro, mas investigar os significados e os sentidos destas a partir dos sujeitos que a efetivam em sua prática diária (gestores/as, técnicos/as da AE, professore/as e estudantes).

Os documentos técnicos, os arquivos em mídias e físicos foram disponibilizados pela Coordenação de Assuntos Estudantis (CAE) e pelo Setor de Serviço Social do Campus. Foram pesquisados também sistemas institucionais como: IFCE em Números, Sistema Informatizado da Assistência Estudantil (SISAE) do IFCE, Q-Acadêmico, Sistema de Captação de Proposta Orçamentária (SCPO), Sistema Integrado de Monitoramento e Execução e Controle (SIMEC) do MEC e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Foram realizadas também observações participantes de atividades e eventos da AE no Campus, estas serviram para averiguar situações e atividades da PAE in loco. A opção pela observação participan-

te se deu pelo fato de um dos pesquisadores fazer parte do quadro de profissionais da AE da instituição, fato que viabilizou seu acesso ao campo e aos sujeitos da pesquisa.

As entrevistas semiestruturadas objetivaram captar os significados e os sentidos que os entrevistados tinham a respeito da PAE, tal abordagem visava aprofundar questões relacionadas à política (Flick, 2013). Foram entrevistados dois gestores, dois técnicos da AE, dois professores e sete estudantes, a seleção dos entrevistados se deu de forma intencional por entender que essas categorias mantinham uma relação direta com a política no Campus.

A escolha dos entrevistados aconteceu do seguinte modo: os dois gestores são responsáveis pela execução e o monitoramento direto da PAE; dentre os técnicos da equipe de AE, que na época contava com onze profissionais⁵, foram escolhidos os dois com maior tempo de serviço, priorizando assim o maior tempo de trabalho com a política; os dois professores foram indicados por um dos gestores, pelo fato de fazerem uso dos recursos da AE de modo mais efetivo e contínuo; para a escolha dos estudantes, buscamos as duas assistentes sociais que são as responsáveis pelas seleções dos auxílios e por seu monitoramento direto, pois interessava averiguar a visão dos estudantes beneficiários da AE, foram escolhidos então: quatro estudantes do ensino superior, dois estudantes do EM integrado ao técnico e um estudante do ensino técnico, a divisão quantitativa efetuada representa o uso prevalente dos auxílios no Campus (Bezerra, 2020a).

Os participantes foram informados sobre o sigilo de suas identidades e sobre o uso exclusivo dos seus dados para fins de pesquisa científica, a participação de todos se deu após os devidos esclarecimentos e consentimento com assinatura de TCLE e TALE, para os

⁵ Em 2019, a equipe multidisciplinar da AE era composta por: três assistentes de alunos, uma nutricionista, uma odontóloga, uma enfermeira, uma técnica de enfermagem, duas assistentes sociais, um psicólogo e uma técnica administrativa na função de coordenação.

estudantes menores de 18 anos. Na pesquisa, os participantes são identificados a partir das iniciais das categorias que fazem parte: gestores/as (G1 e G2), técnicos/as da AE (TAE1 e TAE2), professores/as (P1 e P2) e estudantes (E1, E2, E3, E4, E5, E6 e E7).

As entrevistas foram gravadas e depois transcritas, este material serviu para construção de categorias de análise (Bardin, 2016) que fundamentaram a construção de cinco indicadores qualitativos (Minayo, 2009). Diferente das avaliações tradicionais que buscam aferir resultados de eficiência, eficácia e efetividade⁶, nosso objetivo era traçar indicadores orientados pelas falas dos sujeitos em consonância com elementos evidenciados na própria PAE como: formação humana integral, equidade social, respeito às diferenças, intersetorialidade e participação e controle social (Bezerra, 2020a).

Portanto, a análise empreendida se faz pelo conjunto de elos causais estabelecidos, concatenando teoria e prática no processo tendo o intuito de gerar estudos posteriores e a ampliação do campo da avaliação de políticas públicas.

2.1. A retenção e a evasão, desafios para efetivação da equidade na PAE

O termo equidade encontra-se presente na PAE, especificamente em seus princípios quando é associado aos serviços educacionais como meios de garantir o acesso, a permanência e o êxito acadêmico dos estudantes (IFCE, 2015). Este princípio assinala que existe e persiste na educação brasileira uma desigualdade quanto ao direito à educação proposto na Constituição Federal (Brasil, 2023), justificando assim a existência e a permanência de políticas públicas para viabilizar um direito estabelecido.

⁶ Em um estudo anterior (Bezerra, 2020b), avaliamos a efetivação da PAE no Campus Cedro (2013-2017) numa análise quantitativa de alguns indicadores.

Trezzi (2022) aponta a necessidade de garantia do acesso e da permanência com qualidade, entendendo qualidade como a existência de condições para que os estudantes possam usufruir da educação oferecida, sem precisar abandonar a escola por qualquer motivo. Por isso, assume que a equidade é o princípio norteador da qualidade proposta, pois ele diz respeito à inclusão da diferença na universalidade, considerando as particularidades e as necessidades de cada estudante no espaço educacional.

No IFCE, a efetivação do acesso com permanência e êxito tem sido uma preocupação constante, resultando inclusive na consecução do Plano estratégico para permanência e êxito dos estudantes do IFCE (IFCE, 2017a), neste assinala-se que os fatores de retenção e evasão são de ordem múltiplas (socioeconômicos, políticos, ideológicos e psicopedagógicos) e que mesmo a ampliação dos recursos da AE não efetivam a permanência e o êxito. No Campus Cedro, os dados demarcam essa realidade:

Tabela 1: Situação acadêmica dos estudantes do Campus Cedro (2019.1 e 2019.2)

CURSOS	2019.1				2019.2			
	EM CURSO	RETIDOS	EVADIDOS	FORMADOS	EM CURSO	RETIDOS	EVADIDOS	FORMADOS
FIC	8	15	36	71	97	21	34	67
CONC.	37	191	66	19	81	189	30	7
INTEGR.	163	50	41	68	163	50	19	10
GRAD.	384	219	122	13	498	218	64	13
Pós-Gr.	19	1	5	2	19	1	1	2
TOTAL	611	476	270	173	858	479	148	99
%	40%	31%	18%	11%	54%	30%	10%	6%

Fonte: Bezerra, 2020a.

Os percentuais de evasão e retenção no IFCE são altos⁷, em 2019 foi de 44%, e motivam preocupações e ações de vários setores da instituição, não só da AE. Quanto ao período pesquisado no Campus Cedro, notamos uma percentagem grande de estudantes retidos e evadidos no primeiro período e uma pequena diminuição no segundo período. Os percentuais mais baixos de retenção e evasão são dos cursos técnicos integrados ao EM e os mais altos dos cursos de graduação e dos técnicos concomitantes. Uma técnica entrevistada comentou a respeito da efetivação da PAE diante da retenção e evasão:

A política é para permanência dos estudantes, mas têm estudantes que têm permanecido para além do tempo que os regulamentos permitem e isso acaba refletindo (...) nos auxílios. Esses fatores da execução da política precisam ser mudados, ver os índices de alunos que estão retidos e esses que estão saindo para se ter uma efetivação da política. (TAE1)

A colocação alerta para uma situação de iniquidade proposta no Regulamento de Concessão de Auxílios Estudantis (IFCE, 2019a), quando o estudante retido pode ter seu auxílio estudantil cancelado com anuência do gestor da AE. Portanto, a permanência com êxito é esperada em um tempo institucional que pode acarretar em prejuízos para os estudantes dependendo do entendimento dos gestores e profissionais da AE, cobra-se dos estudantes um desempenho para manutenção dos auxílios⁸, cobra-se dos mais vulneráveis uma adequação ao sistema educacional.

⁷ Informações referentes a dados do IFCE, podem ser vistos através do IFCE Em Números no endereço: <https://emnumeros.ifce.edu.br/>.

⁸ Os auxílios ofertados pela AE do IFCE atualmente são: auxílio-alimentação, auxílio didático-pedagógico, auxílio-discentes mães/pais, auxílio-emergencial, auxílio-formação, auxílio-digital, auxílio-moradia, auxílio-óculos, auxílio-permanência acadêmica e auxílio-transporte (IFCE, 2023). Em 2019, não havia o auxílio-digital, criado em decorrência da Pandemia de COVID-19, nem o auxílio-permanência acadêmica que é o mais novo auxílio ofertado e que mantém relação com as ações empreendidas para diminuir os índices de retenção e evasão do instituto.

Quanto aos recursos destinados à AE no Campus Cedro, eles tiveram a seguinte caracterização nos últimos anos:

Tabela 2: Estudantes matriculados e recursos da AE Campus Cedro (2015 a 2019)

DADOS	2015		2016		2017		2018		2019	
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Estudantes matriculados	1.120	1.330	1.367	1.452	1.434	1.270	1.421	1.384	1.529	1.584
Recursos AE (2994) R\$	879.038,00		972.072,00		832.881,00		1.029.061,00		1.058.389,00	

Fonte: Bezerra, 2020a.

Os recursos da AE têm aumentado ano a ano, excetuando o ano de 2017 quando houve decréscimo, mas não podemos considerar uma quebra na relação recursos da AE com o número de estudantes matriculados, pelo fato de que neste ano os dois valores apresentaram queda. Recordamos que, no final de 2016, foi aprovada a Emenda Constitucional Nº 95 (Brasil, 2016) que propôs um Novo Regime Fiscal para o Estado brasileiro, limitando os investimentos públicos de um ano para o outro à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Na referida Emenda, estipulou-se uma correção de 7,2% para o exercício 2017, contudo os recursos da AE no Campus Cedro sofreram um decréscimo acentuado sem justificativa nem mesmo pelo menor número de estudantes.

Toda esta configuração atesta que indicadores de retenção e evasão impactam o princípio da equidade na efetivação da PAE e exigem um repensar das determinações de permanência na instituição referentes à concessão de auxílios, considerando critérios de vulnerabilidade dos estudantes beneficiados e os recursos disponíveis.

2.2. Uma AE ampliada, até que ponto?

Um dos princípios de criação dos IF enquanto política pública educacional é sua capilaridade regional, eles devem “atuar no sen-

tido do desenvolvimento local e regional na perspectiva da construção da cidadania, sem perder a dimensão do universal” (MEC, 2008). Desse modo, a PAE é fundamental para manter o direito à educação dos discentes do Campus Cedro como podemos perceber na enunciação abaixo:

Quando você entra aqui, você tem um sonho, uma meta para atingir e, ao meu ver, pode ser que essas políticas venham justamente para isso, para ajudar a seguir suas metas, a seguir seus sonhos, pois quem consegue entrar no Instituto Federal, você percebe que a maioria não tem uma renda per capita alta, é justamente para isso, para dar mais oportunidade, certo! Apesar de que, na prática, nem sempre essas políticas acontecem, (...) às vezes tem lacunas que não conseguem ser preenchidas, tá escrito bonitinho nos papéis e regulamentos, mas não atingem todo mundo, é para um público reduzido, acaba tirando de alguém que realmente precisa, eu vejo assim essas lacunas. (E4)

Por um lado, a PAE tem caráter focal, residual e seletivo (Dutra e Santos, 2017), resultando em auxílios que não são suficientes para todos que necessitam, não só pela quantidade de estudantes com vulnerabilidades mas também devido ao valor orçamentário que, como Antunes (2016) salienta, tem crescido em uma percentagem regressiva aquém das necessidades dos estudantes atendidos e reforçando uma seletividade excludente para um número cada vez maior de estudantes matriculados, uma política pública lacunar como bem atenta a estudante. Uma das técnicas entrevistadas esclarece:

A Assistência Estudantil nasce de dentro da política de Assistência Social que tem uma configuração restritiva e seletiva. Ela então sofre de todos os determinantes da realidade e não

podia ser diferente, para mim a assistência vem com as mesmas dificuldades inclusive de recurso que todas as políticas públicas têm para sua operacionalização e efetivação, tem um direito garantido na Lei, mas não consegue ser efetivado. (...), mas a gente não pode negar os avanços, se não tivesse como seria? Ela é dialética, ao mesmo tempo que tenta atender, ela reproduz a desigualdade social. (TAE1)

Os desafios para atingir suas metas e alcançar seus sonhos, mesmo com a PAE, não são pequenos e congregam aspectos relacionados à reprodução da desigualdade social como a TAE1 sublinha. A PAE enquanto instrumento efetivador de direitos ainda é insuficiente para prover as necessidades mínimas dos estudantes em situação de vulnerabilidade social. A tabela a seguir pormenoriza a realidade da concessão de auxílios e da demanda reprimida em 2019 no Campus Cedro.

Tabela 3: Auxílios concedidos mensalmente no Campus Cedro e demanda reprimida em 2019

MESES		MORADIA	TRANSP.	FORM.	MÃES/ PAIS	ÓCULOS	EMERG.	TOTAL
JAN.	C	136	3	15	8	00	00	162
	DR	9	24	12	4	13	00	62
FEV.	C	134	82	15	7	00	00	238
	DR	148	141	64	13	17	00	383
MAR.	C	60	45	6	5	00	00	116
	DR	148	141	64	13	17	00	383
ABR.	C	156	109	12	12	2	00	291
	DR	51	74	58	5	25	00	213
MAIO	C	156	109	12	12	2	00	291
	DR	51	74	58	5	25	00	213
JUN.	C	153	110	12	10	5	00	290
	DR	44	67	58	5	00	00	174

MESES		MORADIA	TRANSP.	FORM.	MÃES/ PAIS	ÓCULOS	EMERG.	TOTAL
JUL.	C	153	110	12	10	7	00	292
	DR	44	67	58	5	00	00	174
AGO.	C	148	109	12	10	00	00	168
	DR	113	90	77	13	7	00	300
SET.	C	100	76	6	6	4	00	192
	DR	113	90	77	13	7	00	300
OUT.	C	177	142	25	11	2	00	357
	DR	113	90	77	13	7	00	300
Nov.	C	184	133	25	13	3	01	359
	DR	107	90	77	10	15	00	299
DEZ.	C	173	126	25	13	4	1	342
	DR	106	90	77	10	14	00	297

Fonte: Bezerra, 2020a.

Os dados delimitam claramente o aspecto lacunar dos auxílios da AE mês a mês, para o número de auxílios concedidos à demanda reprimida ou é superior ou se aproxima do valor total dos concedidos. Por mais que a política centre seu fazer sobre o princípio da equidade, ela não tem conseguido assegurar auxílios a todos que se encontram em condições de vulnerabilidade, como então pensar uma equidade possível. Um dos gestores entrevistados especifica a insuficiência de recursos e as situações decorrentes:

(...) a rubrica 2994⁹, a gente vê que ainda é pouco, né! A gente vê nos editais de auxílio, são dois editais anuais, a gente vê que sempre há alguma demanda reprimida que a nossa oferta não consegue suprir, essa demanda influência nos números do Campus, a gente tem uma certa evasão e uma possível retenção. Enfim, quando a gente fala de orçamento, de execução orçamentária, se a gente tivesse mais, com certeza a gente empregaria tudo. (G2)

⁹ Os recursos destinados a AE nos Institutos Federais são consignados na Ação Orçamentária 2994 - Assistência ao Educando da Educação Profissional.

A fala do gestor é contundente quanto à insuficiência de recursos para atender aos estudantes que necessitam. Outra situação que agrava o quadro de iniquidade presente na concessão de auxílios pode ser vista na próxima tabela:

Tabela 4: Demanda por auxílios Campus Cedro em 2019

AUXÍLIOS	ENSINO SUPERIOR		ENSINO TÉCNICO	
	2019.1	2019.2	2019.1	2019.2
Discentes Mães e Pais	11	12	2	1
Formação	66	74	1	4
Moradia	136	105	13	10
Transporte	95	75	48	19
Óculos	30	27	4	3
Emergencial	1	0	0	0
Total	339	293	68	37

Fonte: Bezerra, 2020.

Mais uma vez, notamos que a demanda é maior que a oferta e que existe uma prevalência de procura dos auxílios pelos estudantes do ensino superior, dado que merece ser mais investigado tanto no Campus Cedro quanto no IFCE, mas que a priori demarca uma desigualdade na procura e na concessão. Associando esse dado ao número de estudantes retidos e evadidos da tabela 1, onde a retenção no ensino técnico é maior que na graduação e a evasão é praticamente igual, avalia-se que a procura menor possivelmente impacte nas situações de retenção e de evasão.

A concessão dos auxílios é sem dúvida um aspecto importante da PAE, mas não representa a totalidade da política e seu fazer, existe outra parte humana a ser vista.

2.3. O desenvolvimento acadêmico e biopsicossocial dos estudantes do Campus Cedro

A concepção que anima a AE considera que o processo de ensino-aprendizagem não se restringe ao desempenho acadêmico, mas está sujeito a determinantes socioeconômicos que interferem no percurso educacional dos estudantes. Algumas falas na pesquisa refletem problemas enfrentados pelos estudantes:

Se o aluno não consegue estudar, acho que ele tá com algum problema socioeconômico ou emocional de qualquer ordem e isso impacta diretamente no seu aprendizado, isso a gente vem percebendo desde 2010. (G2)

Tem a vulnerabilidade econômica e as que tem a ver com educação, a educação fundamental que é ofertada a eles. Quando chegam aqui no ensino médio ou no superior (...) têm dificuldade de acompanhar os estudos porque alguma coisa ficou deficitária e isso acaba gerando muitos problemas de ansiedade, a gente tem uma demanda alta de saúde mental. (TAE2)

Entre os principais problemas que eu percebo (...) a problemática da locomoção, do deslocamento dos alunos que vêm de outra cidade e os alunos que saem da zona rural e vem para cá, sempre aquela apreensão de chegar no horário, chegar cedo e também sair cedo, que faz com que boa parte do conteúdo que é ministrado seja perdido. Eu vejo a questão do transporte (...) como um fator decisivo no quesito ensino-aprendizagem. (P2)

(...) um dos principais problemas seria a convivência com novas pessoas, que não é fácil, a relação de várias pessoas cada uma com sua opinião sobre as coisas. Tem também a questão da distância dos meus pais, que eu sinto muita saudade, mas isso aí eu tô enfrentando. (E2)

A falta de transporte, as carências financeiras, os aspectos emocionais e relacionais, o desânimo ante problemas acadêmicos e a convivência entre colegas e com professores/as são algumas das dificuldades que os docentes vivenciam. Essas situações e outras constam como fatores de desistência e/ou evasão dos cursos no Plano Estratégico para Permanência e Êxito dos Estudantes do IFCE (IFCE, 2017a). Diante das problemáticas apresentadas, qual a função da AE? Todas as situações dizem respeito a AE? Um dos gestores especifica:

(...) o aluno, que foi identificado pelo professor (...), é encaminhado para Assistência Estudantil que vai verificar se é um problema de vulnerabilidade socioeconômica e se recebe auxílio, se é de aprendizagem, então vai para o setor pedagógico, a gente já tem esse trâmite, esse trânsito. (G2)

O trâmite denota outro limite da AE no Campus Cedro, ela cuida de situações de vulnerabilidade biopsicossociais através dos auxílios e dos serviços disponíveis, mas se o caso é de alguma dificuldade de aprendizagem, realiza-se encaminhamento ao setor pedagógico. Há uma separação entre o que cabe à AE e o que é de responsabilidade dos setores de ensino e pedagógicos, apesar da interferência de um no outro, cabe à AE o cuidado com os fatores biopsicossociais dos discentes. Na tabela abaixo, temos o quantitativo dos atendimentos da AE em 2019:

Tabela 5: Atendimentos AE no Campus Cedro em 2019

SERVIÇOS	QUANTIDADE
Serviço Social	1.889
Enfermagem	464
Odontologia	281
Psicologia	180
Nutricionista	8

SERVIÇOS	QUANTIDADE
Assistente de Alunos	4.800
Coordenação	101
Total	12.523

Fonte: Bezerra, 2020a.

A princípio notamos uma grande disparidade entre os atendimentos dos Assistentes de Alunos e do Serviço Social com os demais, que pode ser explicado pelo fato dos Assistentes de Alunos serem o contato direto com os estudantes para resolverem problemáticas diárias relativas ao controle das refeições do Restaurante Estudantil, das Repúblicas Estudantis, das questões de fardamento e materiais, das viagens/visitas técnicas etc. O Serviço Social dispõe de duas profissionais e é o responsável por todo processo de concessão e acompanhamento dos auxílios estudantis. A Enfermagem também tem duas profissionais e os demais setores somente um profissional, sendo que o baixo atendimento individual registrado no setor de nutrição se deve ao fato de não ser a função prioritária da Nutricionista, responsável por toda organização e funcionamento do Restaurante Estudantil.

Além dos atendimentos individuais, os profissionais da AE também realizam atividades coletivas voltadas à saúde e ao espaço educacional: Vacinação, Campanha contra o Bullying, Maio Amarelo (Trânsito Seguro), Setembro Amarelo (Prevenção do Suicídio), Outubro Rosa (Prevenção do Câncer de Mama), Novembro Azul (Prevenção do Câncer de Próstata), Fórum da Assistência Estudantil, Orientação Profissional etc. De modo geral, as práticas profissionais seguem orientações preventivas e promotoras de saúde tanto nos atendimentos individuais quanto nas atividades coletivas. Os estudantes atestam os efeitos da PAE em sua formação acadêmica:

A política tem tudo a ver com a nossa permanência no Campus porque se não tivesse essas políticas de assistência ao aluno seria maior o índice de evasão. Ela cuida tanto da parte financeira como da nossa saúde, tem o setor de saúde que tem odontologia, psicologia e enfermagem que nos ajudam a estar bem e conseguir um bom desempenho acadêmico. (E5)

O ponto forte que acho é o acompanhamento dos alunos que recebem auxílio todo o semestre, fazer o acompanhamento de quantas matérias existem para pagar, quantos reprovaram, se estão vindo para escola, os pontos positivos para saber como é que tá indo o aluno. (E6)

Os auxílios, os cuidados com a saúde através dos serviços e o acompanhamento resultam numa espécie de apoio, de incentivo para seguir adiante nos estudos, embora se exija uma contrapartida dos estudantes beneficiados com auxílios, estes não podem ter mais de duas reprovações por semestre. Os auxílios, mais claramente que os serviços, são um fator de inclusão e possível exclusão presente na PAE, tendência das políticas sociais no Brasil em que se oferta um direito e se cobra um dever em contrapartida.

Há ainda auxílios que dizem respeito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer como parte da formação do estudante. O Regulamento da PAE (IFCE, 2015) prevê o fomento à prática esportiva e recreativa com a “finalidade de promover o desenvolvimento biopsi-cossocial individual e coletivo dos discentes” (p. 9) através de bolsas e auxílios para os atletas participarem de eventos socioesportivos. Estes auxílios são caracterizados como universais e sua solicitação depende da matrícula regular do discente no mínimo em 12 créditos como também ser participante de grupo desportivo e/ou cultural da instituição prioritariamente (IFCE, 2019a). Um estudante comenta:

Como eu falei antes, incentiva o aluno a estudar. (...) Tem um colega meu que joga futebol e disse que também recebe um auxílio. (E7)

Além das atividades socioesportivas, o Regulamento da PAE (IFCE, 2015) prevê o incentivo a arte e a cultura no intuito de contribuir para o desenvolvimento de talentos e “favorecer a produção artístico-cultural nos campi, com ênfase na inclusão social e participação da comunidade interna e externa” (p. 8). Nesta área existe o Projeto Cine Campus Cedro que acontece como atividade regular desde 2017 e objetiva favorecer o acesso a obras cinematográficas e a discussão de temas referentes ao universo socioeducacional. Em 2019, foram exibidos dez filmes, com uma média de público de cinquenta pessoas entre discentes, docentes e público estudantil externo por sessão.

A participação e adesão dos discentes e docentes em muitas atividades da AE é pequena, parte disso se deve à prevalência das atividades acadêmicas em detrimento das demais, como também de uma construção educacional técnica e tecnológica muito hermética com pouco espaço de flexibilização para atividades extraclasse. Tal situação, às vezes, pode gerar um estado de concorrência entre a AE e o ensino, produzindo possíveis lutas de poder na instituição e dificultando o próprio entendimento e a necessidade de uma prática intersetorial da PAE.

2.4. A acessibilidade e a inclusão das pessoas com necessidades específicas ainda uma deficiência no Campus Cedro

O Regulamento da PAE prevê atividades de combate ao preconceito e à discriminação, especificamente, nos Programas de Inclusão Social, Diversidade e Acessibilidade; Saúde Mental e Assistência Integral à Saúde. Entre as ações desses programas se destacam: o apoio às ações e decisões dos Núcleo de Acessibilidade às Pessoas com Necessidades Específicas (NAPNE) nos Campi; a mediação de conflitos

e sofrimentos decorrentes de situações de preconceito, bullying e outras formas de violência e exclusão; orientações a pais e professores; o desenvolvimento de atividades socioeducativas de prevenção e conscientização de acordo com a realidade e o interesse da comunidade acadêmica. Quanto a esse aspecto da PAE, um dos gestores pontua:

Eu ainda vejo uma deficiência quando a inclusão social é voltada a questão da deficiência, seja ela física e motora e/ou intelectual. Primeiro que eu desconheço se houve algum levantamento de alunos com deficiência, eu não sei se tem, não procurei também. Nesse tempo, a gente conhece um caso recente de um aluno surdo, eu acho mais grave e preocupante o fato de não termos dados sobre deficiência intelectual, é uma falha não diagnosticarmos alunos com algum tipo de transtorno ou alguma deficiência. A gente não tem um diagnóstico, não tem uma avaliação, um acompanhamento específico, por isso eu acho que é um problema aqui no nosso Campus e na rede. (G1)

No texto da PAE, na parte de garantia dos objetivos estabelecidos, consta a promoção da “inclusão de pessoas com deficiência através de projetos e programas” (Id., *ibid.*, p. 3), esse trecho e o que frisa o apoio às ações e decisões dos NAPNE no Programa de Inclusão Social, Diversidade e Acessibilidade são os únicos do regulamento a tratar da inclusão das pessoas com deficiência, não há mais nenhuma menção ao tema. Quanto à realidade do Campus, a composição atual do NAPNE conta com três membros da equipe da AE (o psicólogo, a enfermeira e uma das assistentes sociais), e é função da Coordenação de Assuntos Estudantis (CAE), como previsto no Regimento Interno do Campus (IFCE, 2017b), a articulação com o NAPNE no sentido de “implementar e desenvolver projetos, ações, campanhas e eventos” (Id., *Ibid.*, p. 19).

Em 2018, para atender uma solicitação da Comissão Técnica de Acessibilidade do IFCE, o NAPNE do Cedro realizou um levantamento dos estudantes com alguma deficiência através de informações contidas no Sistema Acadêmico, seguido de contato com estes para confirmar as informações prestadas no ato da matrícula. Os dados dos Campi foram compilados e geraram o Relatório de Pesquisa sobre Acessibilidade no IFCE (IFCE, 2019b), que averiguou uma incompatibilidade entre as informações presentes no Q-Acadêmico, onde constavam 580 discentes com alguma deficiência, com o número que apareceu na pesquisa de 109 discentes, no Cedro, foram quatro. Entre as principais deficiências estavam as físicas, as auditivas, os visuais, as intelectuais e os Transtornos do Espectro Autista (TEA), em um segundo momento, foi aplicado um questionário para verificar o perfil desses discentes e sua situação sociofamiliar, mas o Campus Cedro não participou dessa etapa.

Além das informações relativas aos estudantes com alguma deficiência, o Relatório (Id., *ibid.*) também traz os resultados de uma pesquisa sobre a constituição e o funcionamento dos NAPNE nos Campi, mas não constam dados do Campus Cedro. A fala do gestor assinando desconhecimento da situação no Campus é um pouco estranha pelo fato da existência do Relatório (Id., *ibid.*) e do próprio NAPNE do Cedro, criado em 2014 (IFCE, 2014), denota assim um desinteresse pessoal e um prejuízo para a efetividade das políticas de inclusão que devem acontecer de forma integrada entre os setores responsáveis.

Por fim, no questionário empregado, quanto à discriminação no espaço educacional, apenas 18,9% referiram algum tipo de situação vivida, percentagem considerada baixa pelos aplicadores que notaram que os estudantes muitas vezes não percebem ou naturalizam os atos sofridos, “suportam brincadeiras discriminatórias para ser aceitos nos grupos” (Id., *ibid.*, p. 33). Os estudantes buscam se incluir

naturalizando a exclusão, a escola se transforma em um espaço de inclusão excludente, como exprime Antunes (2016), e que pode acarretar em evasão escolar (IFCE, 2017a).

2.5. A participação e a necessidade de publicização da PAE no Campus Cedro

Reiteradamente, a participação estudantil é abordada no Regulamento da PAE (IFCE, 2015), em seus princípios, diretrizes e objetivos e visa à formação e ao exercício da cidadania na busca da acessibilidade, da diversidade, do pluralismo de ideias e da inclusão social. A promoção da participação estudantil é uma atividade ligada ao Serviço Social, especificamente no “Programa de Incentivo à Participação Político-Acadêmica” (Id., ibid., p. 6). No Campus Cedro, a promoção se vincula ao apoio à constituição das entidades estudantis (CA e Grêmio) e o acompanhamento de suas atividades, um dos estudantes coloca questões relacionadas a isso:

Eu participei de uma reunião que foi no começo do ano, se eu não me engano, chamaram todo mundo de tarde e tinha uma tabela de concessão de auxílio, acho que discentes mães/pais, óculos, moradia e transporte. Eles falaram lá dos valores, justificaram porque os valores seriam aqueles, falaram se haveria redução, falaram das vagas. (...) Eu achei interessante, principalmente, para os alunos que estão começando, terem o acesso, poder perguntar como é que funciona, como é que vai ser para se conscientizar dos seus direitos e dos seus deveres. (E6)

O nível de participação dos estudantes se limita aos eventos específicos da AE, eles não participam ativamente da formulação, implementação e avaliação de planos, projetos e programas da política. O momento de reunião, de palestra que eles se referem, acontece no início do semestre e é conduzido pela Direção de Ensino, pela CAE e

pelo Serviço Social do Campus que apresentam os valores do recurso da AE e sua destinação, nesse momento, são apresentados também aos estudantes os serviços e os profissionais que compõem a equipe de AE. Quanto à organização e destinação dos recursos da AE, um dos gestores fala a respeito:

Quando a gente recebe a notícia da proposta de Lei Orçamentária Anual em relação ao Campus, especificamente a da assistência ao educando, a gente reúne a chefe do setor, a Coordenação de Assuntos Estudantis e as duas Assistentes Sociais. A partir disso, a gente faz uma reunião e uma delimitação do orçamento pros auxílios específicos e os auxílios universais, a gente pode até cancelar visita técnica e o auxílio acadêmico, mas os auxílios prioritários são moradia e transporte que são, realmente, para vulnerabilidade social. (...) às vezes têm umas sobras no custeio e a gente compra material escolar e farda, quando não sobra, a gente tira um pouco lá da Assistência Estudantil. Nosso caráter prioritário é fazer a previsão de compra de gêneros alimentícios e a previsão de auxílios nos editais, quando a gente faz essa previsão e a divisão, o que sobra vai para as ações universais e a aquisição de material. A gente tem uma política de assistência ao educando em que a gente atende 100% do público prioritário com auxílios, toda execução orçamentária é feita para esse público, o que sobra vai para os outros auxílios, o outro universo da instituição que a gente não pode deixar de lado. (G2)

Na fala do gestor, fica explícito a prioridade na destinação dos recursos da AE para compra de gêneros alimentícios, a alimentação é uma oferta de caráter universal no Cedro é responsável por grande parte do emprego do recurso, depois é feita a destinação de recur-

para os demais auxílios, resultando em limitações para o público prioritário. Claro que também não existe participação nenhuma dos discentes nas decisões relativas ao planejamento da política, uma das técnicas afirma:

A concepção de orçamento que eu tenho é a concepção que os documentos da política trazem, é de orçamento participativo. Eu participo, mas os alunos que são atendidos não participam, considero isso muito ruim para política, os alunos não estão decidindo sobre suas vidas: quem disse que ele quer mais moradia? Eu que tô dizendo, profissional gestor, Coordenador de Assuntos Estudantis, Diretor de Ensino, Diretor de Planejamento e as Assistentes Sociais estão dizendo que vão colocar mais no auxílio-moradia porque elas entendem que é melhor. (TAE1)

A técnica se refere ao Guia de Orçamento Participativo na Assistência Estudantil do IFCE (IFCE, 2017c), nele existem recomendações que os discentes, os docentes, os técnicos da AE e da gestão participem do “Ciclo Orçamentário” (Id., ibid., p. 13) que compreende o planejamento com a elaboração e aprovação da proposta orçamentária, a execução, o monitoramento e a avaliação desta. No Campus Cedro, o orçamento da AE fica a cargo de um grupo que detém as informações, não há a participação dos vários atores que compõem a instituição no levantamento das demandas e na análise das necessidades para então se definir o emprego de forma conjunta. A outra técnica diz da avaliação:

Avaliar a política, a gente não faz, a gente avalia ali algumas ações pontuais, mas avaliar a política juntamente com os alunos, com a gestão, com a equipe não é uma prática, não tem acontecido. (TAE2)

No Regulamento da PAE (IFCE, 2015), o acompanhamento é de responsabilidade da CAE dos Campi, que devem fazer relatórios semestrais e enviá-los à Diretoria de Assuntos Estudantis (DAE); a avaliação, por sua vez, compete à própria DAE anualmente, sendo também responsabilidade dos Campi avaliar seus programas anualmente com a participação dos discentes. A colocação da técnica possibilita duas interpretações: a avaliação da política pela DAE não está acontecendo ou não está sendo publicizada; o processo avaliativo não é uma prática efetiva no Campus. A avaliação da PAE carece assim de maior efetivação e/ou divulgação.

3. Considerações finais

A pesquisa objetivou avaliar a efetivação da PAE no Campus Cedro na perspectiva da inclusão social dos discentes, especificamente investigou o contexto sócio-histórico, econômico e político que possibilitou a concepção e a implantação da PAE; verificou as bases conceituais que a sustentam e a legitimam e se há coerência entre seus objetivos e sua implementação; por fim, apreendeu os sentidos e os significados que a política detém para os diversos atores envolvidos (gestores, técnicos, professores e estudantes) e as interferências de suas concepções na implementação desta.

Os resultados apontaram que a AE é uma política que transita entre a focalização e a universalização de direitos, em sua base é focal por direcionar seus benefícios aos hipossuficientes e/ou advindos do sistema de ensino público, mas em seu caminho pelas vielas institucionais se abre para a universalização dos serviços e das práticas direcionadas a todos os estudantes matriculados no IFCE.

A partir da avaliação empreendida no Campus Cedro, verificamos que a PAE ainda está aquém de atender às necessidades educacionais e/ou biopsicossociais dos estudantes de modo equitativo, os recursos

não são suficientes para atender a todos que necessitam; os auxílios exclusivamente não garantem a permanência e o êxito dos estudantes, mas são importantes meios para garantia do direito educacional; a necessidade de pensarmos uma PAE de forma mais interseccional para entender problemáticas mais complexas da inclusão/exclusão e, por fim, a efetivação de um *modus operandi* aberto a participação de seus vários atores com a devida publicização dos seus resultados.

A pesquisa primou por construir indicadores qualitativos a partir das falas dos participantes e que representam questões cruciais para permanência e para continuidade da PAE. Acreditamos assim ter contribuído para os estudos da AE nos IF, apontando questões senão novas, mas capazes de produzir a continuidade das reflexões sobre a importância da AE no país e, particularmente, na Educação Profissional e Tecnológica (EPT). Na prática, a inclusão social pela educação é uma utopia, não no sentido do inatingível, e sim do que nos move na efetivação do direito de sonhar com outro universo educacional e social.

Referências Bibliográficas

- ANTUNES, K. C. V. Exclusão e inclusão: dois lados da mesma moeda. *Faces de Clio – Revista Discente do Programa de Pós-graduação em História – UFJF*, vol. 2, N. 3, p. 54-78, jan./jun. 2016.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BEZERRA, C. W. G. *Avaliação da Política de Assistência Estudantil (PAE) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE): a inclusão social enquanto direito dos estudantes do Campus Cedro*. Dissertação de Mestrado. Fortaleza, CE: Universidade Federal do Ceará (UFC), Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, 2020a, 186f. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/53196/1/2020_dis_cwqbezerra.pdf. Acesso em: 19 de set. de 2023.

- BEZERRA, C. W. G. A Política de Assistência Estudantil (PNAES) no IFCE Campus Cedro: passos e impasses de sua efetivação (2013-2017). In: CARDOSO, G. C. de C.; CRUZ, D. M.; BEZERRA, G. M. L. **Avaliação de Políticas Públicas: Perspectivas Contra-Hegemônicas no Século XXI / I Jornada Cearense de Pós-Graduação e Pesquisa em Avaliação em Políticas Públicas - JOCAPP**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2020b.
- BRASIL. **Decreto Nº 7.234**, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010a/2010a/decreto/d7234.htm. Acesso em: 12 de set. de 2023.
- BRASIL. **Lei Nº 11.892**, de 29 de dezembro de 2008a. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010a/2008/lei/l11892.htm. Acesso em: 12 de set. de 2023.
- BRASIL. **Decreto Nº 7.234**, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010a/2010a/decreto/d7234.htm. Acesso em: 12 de set. de 2023.
- BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 15 de set. de 2023.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2023.
- CRUZ, D. M. Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **AVAl - Revista Avaliação de Políticas Públicas**, vol. 1, n. 15, jan./jun., p. 160-173, 2019.
- DAROS, M. A. Assistência Estudantil e a evasão escolar no IFSP: elementos para reflexão. **Conexão Ciência e Tecnologia**. Fortaleza/CE, v. 10, n. 1, p. 32-43, março-2016.
- DUTRA, N. G dos R.; SANTOS, M. F. S. Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 94, p. 148-181, jan./mar. 2017.
- FLICK, U. **Introdução à metodologia da pesquisa: uma guia para iniciantes**. Porto Alegre: Penso, 2013.
- GUSSI, F. A.; BREYNER, R. de O. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.
- LEJANO, R. P. **Parâmetros para análise de políticas: a fusão de texto e contexto**. Campinas, SP: Arte escrita, 2012.
- LEANDRO NETO, R. **A expansão do ensino técnico industrial da Rede Federal do Ceará: o caso do IFCE Campus Cedro (1986-1999)**. Tese de Doutorado. Piracicaba, SP: [s/n], 2013, 272f.

- IBGE. **Panorama do município de Cedro/Brasil/Ceará**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/cedro/panorama>. Acesso em: 15 de set. de 2023.
- IFCE. **Boletim de Serviço Nº 315**, Campus de Cedro, dezembro/2014. Disponível em: https://ifce.edu.br/instituto/documentos-institucionais/boletim-de-servicos-1/cedro/copy11_of_acarau/dez.pdf/view. Acesso em: 19 de set. de 2023.
- IFCE. **Regulamento da Política de Assistência Estudantil do IFCE**, 2015. Disponível em: <https://ifce.edu.br/espaco-estudante/assistencia-estudantil/legislacao>. Acesso em: 12 de set. de 2023.
- IFCE. **Plano estratégico para permanência e êxito dos estudantes do IFCE**. Fortaleza: IFCE, 2017a.
- IFCE. **Resolução Nº 069**, de 31 de julho de 2017b. Aprova o regimento interno do Campus de Cedro. Disponível em: <https://ifce.edu.br/instituto/documentos-institucionais/resolucoes/2017/069-17-aprova-o-regimento-interno-do-Campus-de-cedro.pdf/view>. Acesso em: 18 de set. de 2023.
- IFCE. **Guia de orçamento participativo na assistência estudantil do IFCE**. Fortaleza: IFCE, 2017c. Disponível em: <https://ifce.edu.br/espaco-estudante/assistencia-estudantil/publicacoes/guia-de-orcamento-participativo-na-assistencia-estudantil-do-ifce.pdf/view>. Acesso em: 19 de set. de 2023.
- IFCE. **Resolução Nº 14**, de 18 de fevereiro de 2019a. Aprova o Regulamento de Concessão de Auxílios Estudantis no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará. Disponível em: <https://ifce.edu.br/espaco-estudante/assistencia-estudantil/arquivos/resolucao-no-14-de-18-de-fevereiro-de-2019-1.pdf/view>. Acesso em: 15 de set. de 2023.
- IFCE. **Relatório de Pesquisa sobre Acessibilidade no IFCE**. Fortaleza: IFCE, 2019b. Disponível em: <https://ifce.edu.br/proext/acessibilidade/arquivos/relatorio-final-revisado-pela-comissao.pdf/view>. Acesso em: 18 de set. de 2023.
- IFCE. **Resolução Nº 24**, de 01 de março de 2023, Aprova o Regulamento de Auxílios Estudantis no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará. Disponível em: https://ifce.edu.br/baturite/PDFs/RESOLUCAO_24.2023_RAE_ATUALIZADO.pdf. Acesso em: 22 de set. de 2023.
- MEC. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia: concepções e diretrizes. Brasília, DF: MEC, 2008.
- MINAYO, M. C. de S. Construção de Indicadores Qualitativos para Avaliação de Mudanças. Revista Brasileira de Educação Médica, 33 (Supl. 1), p. 83-91, 2009.
- RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. AVAL - Revista Avaliação de Políticas Públicas, v. 1, n. 1, p. 7-16, jan./jun. 2008.
- IFCE. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. CAOS - Revista Eletrônica de Ciências Sociais, n. 16, p. 55-73, março de 2011.

- IFCE. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. *Desenvolvimento em Debate*, v. 4, n. 1, p. 103-115, 2016.
- TAUFICK, A. L. de O. L. Análise da Política de Assistência Estudantil dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. *RBPAE*– v. 30, n. 1, p. 181-201, jan./abr. 2014.
- TREZZI, C. O acesso universal à educação no Brasil: uma questão de justiça social. *Ensaio: aval. pol. pub. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 117, p. 942-959, out./dez., 2022.
- YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Podem as políticas públicas ser implementadas e avaliadas por meio das ações intersetoriais?

Apontamentos acerca da intersectorialidade entre a escola e a casa

FRANCISCO ODENIR MONTEIRO DE OLIVEIRA¹

MILENA MARCINTHA ALVES BRAZ²

Resumo

Este artigo analisa, com base em fontes bibliográficas e documentais, de que maneira as moradias inadequadas podem interferir no desempenho escolar. Assim, partimos do pressuposto de que a intersectorialidade entre políticas educacionais e habitacionais deve existir para minimizar as desigualdades educacionais e sociais. Observar o desempenho dos educandos para além do ambiente escolar é um grande desafio, mas uma reflexão necessária e urgente, principalmente naquilo que diz respeito à existência de moradias inadequadas. Esse olhar transcende uma ideia comum de que educandos e instituições escolares são os responsáveis pelo fracasso ou êxito dos educandos.

¹ Professor da rede municipal de Aquiraz, Ceará e mestrando em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) – UFC. E-mail: monteiroodenir@gmail.com;

² Professora do Mestrado acadêmico em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP – UFC) e do Mestrado profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP – UFC). Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (2011). E-mail: milena@virtual.ufc.br

1. Introdução

Este artigo visa demonstrar que as reflexões acerca das ações intersetoriais entre as políticas públicas surgiram a partir da leitura de Quarto de despejo: diário de uma favelada, de Carolina Maria de Jesus, publicado no ano de 1960. O interesse pela obra dessa mulher negra, pobre, mãe solo e favelada foi despertado durante as aulas do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC), pois percebemos que seus apontamentos ainda são de suma importância para quem pensa a implementação e avaliação das políticas públicas através da intersectorialidade.

Neste livro, que se tornou atemporal, Carolina Maria de Jesus, no auge do desenvolvimentismo³, escreve de maneira pungente o cotidiano dos moradores da favela do Canindé, onde morava com seus três filhos. Trata-se de uma obra biográfica, cujas histórias da vizinhança e a sua são atravessadas por extrema desigualdade social, a exemplo da moradia indecente. Diante do exposto, é interessante apontar que o cenário de marginalização e exclusão vivido por Carolina Maria de Jesus naquele tempo, na cidade de São Paulo, não mudou muita coisa até hoje.

Para efeitos didáticos, o artigo está dividido em quatro seções. Na primeira, discorreremos sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. De acordo com o levantamento bibliográfico, notamos que o assunto ainda carece de discussões mais aprofundadas, visto que muitas políticas ainda são implementadas de forma isoladamente. A segunda seção traz uma discussão sobre a questão do desempenho escolar para além dos muros escolares. Costuma-se dar muita ênfase ao desempenho escolar como uma situação circunstanciada somente dentro da escola.

³ Movimento de industrialização ocorrido no Brasil a partir da década de 1930, onde a economia puramente agrária dá lugar para a manufatura. O presidente Getúlio Vargas inicia esse processo, mas seu auge acontece somente, no governo de Juscelino Kubitschek, em meados dos anos 50.

Na terceira seção, trazemos uma reflexão mencionando Maricato (2011, 2013), onde falamos sobre os problemas de habitação nas cidades. Segundo a autora, não basta apenas construir moradias, é preciso dar dignidade às pessoas diante dos espaços urbanos. Por fim, na última seção, há uma preocupação em apontarmos as interferências do desempenho escolar numa relação entre a escola e a casa. Finalmente, consideramos que o artigo possa contribuir com alguns apontamentos no que tange à viabilidade da implementação e avaliação das políticas públicas por meio da intersectorialidade.

2. Intersectorialidade e políticas públicas: um debate em discussão

Desde o fim do século XX, a sociedade vem vivendo uma das piores fases do Capitalismo, que é o rentismo, cujas pretensões são uma busca desenfreada pelo acúmulo de riquezas. Diante da lógica neoliberal, Dardot; Laval (2016) afirmam que infelizmente o Estado se posiciona em um sentido horizontal, juntando-se aos setores privados e tendo a preocupação em atender os caprichos do mercado. Segundo Carvalho e Júnior (2019), o Brasil foi inserido na chamada subordinação do capitalismo financeirizado, conhecido como modelo de ajuste.

No Brasil, especificamente, na década de 1980, havia entre as pessoas um grande anseio por democracia, justamente por terem vivido longos anos de repressão. É neste contexto que emerge a Constituição Federal, garantindo a seus cidadãos os direitos sociais, como: educação, saúde, previdência social, assistência e moradia. Diante desse cenário, toda a população é intimada a fazer parte de um projeto de construção brasileiro por meio da participação social, levando em consideração as vozes de conselhos, movimentos sociais e sindicatos, deixando assim para trás de ser um Estado desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário (Bacelar, 2003).

Como já comentado, esperava-se desse Estado um esforço para promover políticas públicas com intuito de sanar as necessidades das pessoas. Todavia, a coisa não foi tão bem assim. Em 1989, dentro de uma agenda neoliberal, aconteceu nos Estados Unidos o Consenso de Washington, cujas pretensões seriam apresentar uma cartilha de ajuste fiscal aos países da América Latina com mudanças em suas estruturas econômicas, tendo como consequência o mínimo de implementação das políticas sociais (Silva, 2008).

Sobre estas considerações, eis o que observa Carvalho (2002, p.4).

Os governos brasileiros condutores do ajuste dentro da agenda de Washington buscam, a qualquer custo, inserir a economia nos circuitos globais, numa inserção submissa e passiva, aceitando as imposições estratégicas dos atores globais, cedendo a pressões, sem preservar espaços de negociação, abdicando, assim, de uma inserção soberana que vislumbre a integração da população brasileira. O Brasil transforma-se, então, num espaço absolutamente livre para o capital especulativo e produtivo. E uma ofensiva do capital que vem desorganizando o trabalho, vulnerabilizando-o, fragmentando a classe trabalhadora e debilitando-lhe a sua organização.

Conforme Carvalho (2002), os cidadãos são tratados como “cidadãos clientes”, submetidos a uma lógica gerencialista, de cunho financeiro. À vista disso, essa nova racionalidade capitalista impõe ao Estado uma grande crise de governança, repartindo e quebrando todos os segmentos intersetoriais no que tange à implementação das políticas públicas. Neste panorama, as políticas começam a ser implementadas isoladamente, sem planejamento conjunto, desarticuladas, tornando-as ineficientes aos sujeitos que participam destas políticas/programas (Wanderley; Martinelli; Paz, 2020).

Infelizmente, este ajuste descaracteriza o Estado de maneira significativa, tornando-se incapaz de promover com mais eficiência as políticas públicas. Em detrimento disso, o poder público se apequena diante deste ajuste, pois vivencia uma ampla redução do trabalho formal, principalmente no setor secundário, e conseqüentemente, na industrialização (Carvalho; Júnior, 2019).

Passados os governos do PT, algumas políticas públicas foram extintas e outras sofreram cortes durante os governos de Temer e Bolsonaro. Além da diminuição dessas políticas, houve também um enfraquecimento da participação social, visto que muitos conselhos foram dizimados. Nesse caso, percebe-se a ausência de articulação e comunicação dentro da gestão pública para que a intersectorialidade se concretize de fato.

A máquina pública, seja ela em esfera municipal, estadual ou federal tem que entender que os serviços de educação, saúde, assistência de habitação não podem caminhar sozinhos na tentativa de resolução dos problemas dos sujeitos que recebem as políticas públicas. É preciso que haja, na verdade, um regime de colaboração/cooperação, buscando assim um olhar para a totalidade das manifestações sociais (Araújo; Carvalho, 2021).

Como resultado dessa intersectorialidade observa-se:

Podemos afirmar que o horizonte da intersectorialidade das políticas públicas consubstancia-se na melhora das condições de vida da população, na otimização e utilização dos recursos (financeiros, materiais e humanos) e nos ganhos de escala e de resultados. Mas é preciso esclarecer que a intersectorialidade não pode ser vista como iniciativa individual de profissionais ou equipes, requer decisões institucionais e políticas nos níveis de planejamento e de execução que rompam com a cultura po-

lítica da setorização que tem sido reforçada com as práticas de negociação de cargos entre partidos e parlamentares que apoiam determinadas gestões, em nome da governabilidade, sem um programa de ação integrado (Wanderley; Martinelli; Paz, 2020, p.9).

Assim sendo, entende-se que as políticas quando estão isoladas umas das outras, tornam-se às vezes incapazes de solucionar os problemas de um grupo/comunidade. Conforme Nascimento (2010), as ações intersetoriais, são, na verdade, uma teia de saberes e técnicas que se articulam para resolver os problemas sociais, visto que elas apresentam muitas riquezas, contribuições diante da complexidade social. Imagine-mos, por exemplo, a riqueza de conhecimentos no tocante à implementação e avaliação das políticas de educação com as políticas de habitação visando às melhorias do desempenho escolar (Viana, 2023).

Desta maneira, através da intersetorialidade, as políticas precisam ser construídas por meio de processos crítico, reflexivo, dinâmico, multifacetado, sendo planejadas, executadas, acompanhadas e avaliadas pelos sujeitos que se beneficiam destas políticas/programas, gerando problematização, diálogo, intervenção, produção de conhecimento e novas aprendizagens (Gussi; Oliveira, 2019).

Diante do exposto, Rodrigues (2008, 2016), propõe uma avaliação contrária aos padrões da lógica neoliberal. Ela é denominada como avaliação em profundidade, configurada como contra-hegemônica, apresentando uma perspectiva teórico-política que está em construção e aberta às mais diversas complexidades sociais. Esta avaliação procura engajar os mais diversos sujeitos que foram deixados/esquecidos pelo neoliberalismo (Carvalho; Júnior, 2019).

Dentre estes grupos, destacam-se: comunidades LGBTQI+, pessoas com deficiência, povos originários, pessoas em situação de rua,

sem-teto, quilombolas, dentre outros. Nos últimos quatro anos, nossa democracia foi atacada veementemente pelo governo Bolsonaro. Em nome de um discurso fascista, predominou-se o racismo, a violência, o preconceito e a misoginia, isto é, um verdadeiro desrespeito às diferenças e às diversidades (Araújo; Carvalho, 2021).

Olhando daqui para frente, nota-se que é preciso que se faça um grande esforço para que as políticas públicas sejam uma preocupação por parte dos governos de um modo geral, colocando mais uma vez os menos favorecidos em seus orçamentos por meio da igualdade e equidade, para que assim os serviços tenham eficiência, respondendo às devidas demandas da sociedade, sejam elas de educação, saúde ou habitação (Wanderley; Martinelli; Paz, 2020).

3. Desempenho escolar: uma realidade para além dos muros escolares

Dentre os processos educacionais, o desempenho escolar dos estudantes sempre foi um assunto tratado como grande entrave pelos órgãos que regem a educação brasileira. Os problemas acerca da aprendizagem na maioria das vezes foram atribuídos “à falta de preparo” por parte dos docentes (Nogueira; Nogueira, 2002).

Neste caso, trazemos para as discussões o desempenho escolar como uma condição que não se limita somente à sala de aula, mas para uma realidade que extrapola os muros da escola, acatando as condições inadequadas de moradia e o desempenho escolar desses discentes, afirmam Kohara (2009) e Viana (2023).

As relações do desempenho escolar atrelado às condições de moradias de estudantes é um assunto a ser levado para o debate, visto que não há uma literatura densa a respeito dessas questões. Como já comentado, o Brasil sempre teve contratempos em relação às políticas de habitação.

Paralelamente a esta situação, sabemos também que os empecimentos relacionados à educação vêm se alastrando por muito tempo.

Analisando esta conjuntura tão desigual e desumana, e, consequentemente, há um incômodo não somente para os professores, mas também para os estudantes que são desprovidos de um direito humano em sua forma mais decente, nos mobiliza a propormos este artigo na direção de um conhecimento crítico e, portanto, de denúncia, a fim de que esta realidade se transforme, uma vez que o conhecimento por si não basta. Destarte, é preciso conhecer para mudar, perspectiva fundamental do método histórico dialético defendido por Marx.

Conforme Viana (2023), no estado do Ceará, existem meninos e meninas que moram em cubículos, com até seis pessoas numa casa de dois cômodos sem as mínimas condições para um ser humano desenvolver bem suas estruturas físicas e psíquicas. As consequências destes ambientes podem gerar estresse nos alunos, visto que o ser humano necessita de horizonte, de espaço para assim desenvolver sua rotina de estudos domiciliares e a própria saúde mental.

Diante desta realidade, é impossível não citar Carolina Maria de Jesus, através de *Quarto de Despejo: diário de uma favelada*, uma vez que se revelou um texto de extrema significação para a proposta deste artigo. Os problemas de habitação na cidade de São Paulo retratados pela autora na década de 1950 refletem o que era a vida sem a política de assistência social, ao mesmo tempo em que nos causa perplexidade, pois apesar de hoje, a sua consolidação como política de seguridade social, vivemos num contexto não distante ao mal falado lugar indigno para o ser humano: “Credo para viver num lugar assim só os porcos. Isto aqui é o chiqueiro de São Paulo” (Jesus, 2020, p.39).

Estas reflexões sinalizam que a escola não pode ser pensada como uma instituição que está isolada dos problemas da sociedade. Observar a condição social dos estudantes é de suma importância para com-

preendermos realmente o desempenho escolar como uma realidade que extrapola os muros escolares. Destarte, considerarmos a etnia, o sexo e a localização de moradia são fatores decisivos para compreendermos o desempenho escolar tecido por teias, numa espécie de tessituras que envolvem a educação, a assistência social, saúde e moradia. Diante dessas condições, a escola não poderá jamais ignorar o contexto social desses estudantes Bourdieu (2015).

4. Melancolia na desigualdade urbana

No Brasil, a temática da desigualdade social vem sendo muito debatida/discutida nos grandes centros acadêmicos por meio de uma vasta literatura, cujas pretensões buscam elucidar os reais motivos deste problema que nos persegue desde os primórdios da nossa colonização. Os meios de comunicação em nível nacional ou internacional de uma forma muito tímida também mencionam essa questão, entretanto, não dão tanta evidência como poderiam.

Voltando à comunidade acadêmica, estudos apontam possíveis causas para a desigualdade social, dentre elas, destacam-se: a ausência de acesso à educação de qualidade, o desemprego, salários que não atendem as necessidades básicas das pessoas de baixa renda, sem contar, é claro com a precarização dos serviços de saúde, transporte público, saneamento básico, segurança pública, lazer, cultura, informação e moradia (Gohn, 2019).

No tocante às moradias, Maricato (2011) afirma que há um grande esforço por parte da sociedade em querer esconder a grande dimensão da desigualdade urbana. Para ela, as cidades deveriam ser espaços de convivência e socialização, lugares de encontros e trocas. Ao contrário dessa realidade de exclusão, a vida urbana tem mostrando um grau muito elevado de desencanto e solidão.

As más condições de moradia, a dificuldade de mobilidade e a ausência de espaços de cultura e lazer parecem estar levando seus cidadãos a um verdadeiro estado de melancolia, ou seja, de tristeza e antipatia. Parte da cidade é ilegal, e é ilegal compulsoriamente, isto é, uma parte dela é pobre e não consegue entrar na legalidade porque não faz parte da lógica do mercado. Nos grandes centros urbanos, 80% de sua população vive na ilegalidade (Maricato, 2013).

Na maioria das vezes, os moradores dessas cidades são trabalhadores informais, não tendo assim as devidas condições de comprar uma moradia no mercado formal. Além do mais, não têm acesso às políticas públicas de habitação até porque esta parte da cidade abriga uma maior parte da população. O Brasil, por ter formado suas bases no escravismo, impôs uma força de trabalho que não garantiu aos escravizados a aquisição de dinheiro para comprar uma moradia. Em pleno século XXI, mais da metade dos brasileiros necessita de políticas públicas de habitação (Maricato, 2013).

Dialogando com a autora acima sobre a gênese da desigualdade urbana, eis o que Schwarcz (2019, p. 20) aponta:

A despeito de vivenciarmos, desde 1988, e com a promulgação da Constituição Cidadã, o mais extenso período de vigência de um estado de direito e de uma democracia no Brasil republicano, não logramos diminuir nossa desigualdade, combater o racismo institucional e estrutural contra negros e indígenas, erradicar as práticas de violência de gênero. Nosso presente anda, mesmo, cheio de passado, e a história não serve como prêmio de consolação. No entanto, é importante enfrentar o tempo presente, até porque não é de hoje que voltamos ao passado acompanhados das perguntas que forjamos na nossa atualidade.

Reafirmando ainda sobre a questão da desigualdade urbana, Maricato (2011) diz veementemente que o nosso país não depende somente da distribuição de renda, é preciso que aconteça de verdade uma distribuição de cidades. Ao longo de muitas décadas, nossas cidades foram edificadas por pessoas e suas atividades foram sendo transformadas pela vida econômica. Desta maneira, o espaço urbano passou a ser visto como algo dividido, repartido e vendido pelo valor mais alto do mercado. Diante da política neoliberal, parte da sociedade é excluída e marginalizada.

O grande óbice de moradias inadequadas acarreta em outros problemas que estão para além do que se possa imaginar, como por exemplo, à saúde e à educação, como veremos posteriormente. As favelas que estão concentradas em grandes cidades apresentam muitos problemas graves de saúde como doenças respiratórias, visto que os cômodos das moradias não têm ventilação nem luz. Isto para as crianças é letal. Para nossa tristeza como cidadãos e cidadãs, afirma-se que nossas cidades brasileiras estão entre as mais desiguais da América Latina. Cidades da Argentina, Chile e até mesmo da Bolívia, mesmo sendo mais pobres que algumas brasileiras, são menos desiguais do que as daqui (Maricato, 2013).

Acerca dos déficits e inadequações de moradia, observa-se que o Brasil sempre enfrentou grandes entraves para fazer valer esse direito social. A negação da moradia digna é um verdadeiro saqueamento, uma violência e agressão aos menos favorecidos. A Referida problemática começou a ser amenizada durante os governos do Partido dos Trabalhadores – PT (2009 - 2016), período em que houve um investimento de 715 bilhões de reais em políticas urbanas com grande destaque para a construção de milhares de habitações para as pessoas de baixa renda pelo Programa Minha Casa, Minha Vida

(MCMV), lançado em 2009, no segundo mandato de Luíz Inácio Lula da Silva (Brasília, 2022).

Por outro lado, nos últimos dois anos, em consequência da pandemia da COVID-19 e pelo *modus operandi* da gestão de Jair Messias Bolsonaro, o governo é comprometido com outras causas em detrimento do desenvolvimento social. Fruto dessa irresponsabilidade é o quantitativo de 32 mil pessoas que se encontraram em situação de rua expostas ao frio, fome e medo, totalizando mais de 178 mil pessoas sem ter onde morar. Mais de um milhão de pessoas foram despejadas ou ameaçadas de despejo (Brasília, 2022).

Atualmente, o Brasil tem um déficit de quase 6 milhões de moradias. Diante das evidências no que se refere à problemática das moradias, percebe-se que o governo Bolsonaro deixou o país numa situação mais agravada de extrema pobreza, tornando desta maneira os centros urbanos cada vez mais como espaços segregados e de exclusão (Brasília, 2022).

5. As relações entre a escola e a casa

Este trabalho reflete acerca da importância da articulação das políticas públicas habitacionais com as políticas de educação, visto que dessa maneira ocorrem novas formas de planejar, executar e controlar a prestação de serviços. Isso significa, na verdade, mudar completamente todas as formas de articulação de diversos segmentos governamentais e dos seus interesses.

Em linhas gerais, busca-se enfatizar que moradias inadequadas podem trazer prejuízos a curto, médio e longo prazo ao desempenho escolar de estudantes de um modo geral. Kohara (2009), em sua tese de doutorado, afirma que alunos residentes em ambientes muito pequenos, sem as mínimas condições de conforto e segurança, apresen-

tam índices de aprendizagens bem mais abaixo dos outros alunos que moram em ambientes adequados. No Brasil, diante das desigualdades urbanas, é um privilégio ter um espaço apropriado para os estudos. A maioria dos estudantes de escolas públicas não dispõem de condições, como: um quarto organizado com mesa, cadeira, silêncio, iluminação, privacidade e ventilação.

Por conseguinte, Kohara, (2016, p. 145) alude que,

Conforme a somatória de situações precárias, menores são as chances de as crianças terem um bom desempenho escolar. As primeiras repercussões na vida escolar de tais crianças são cansaço excessivo nas aulas, grande quantidade de faltas, perda de materiais escolares e não realização das tarefas de casa. Essas dificuldades vão se acentuando, progressivamente, e o aprendizado torna-se penoso, levando-as à evasão escolar.

Com base nessa reflexão, depreende-se que alunos residentes em moradias inadequadas apresentam altos índices de infrequência à escola e baixa concentração na realização de atividades, tendo como consequência, baixo desempenho escolar, não só levando alunos à evasão escolar, mas também a reprovação. Segundo Rafaela Silveira, pesquisadora da Universidade Federal do Ceará (UFC), um quarto que é ocupado por três ou mais pessoas, já se apresenta como um espaço inadequado de moradia. A impossibilidade de um bom descanso noturno pode levar os discentes a perder o horário para ir à escola, visto que muitas crianças dormem em espaços muito pequenos com várias pessoas (Viana, 2023).

Muitos desses estudantes, às vezes, nem sequer têm uma rede ou cama para dormir, não descansando o necessário para no dia seguinte estarem dispostos para estudar. O quarto que poderia ser sinônimo de

descanso e tranquilidade, torna-se um ambiente de estresse (Kohara, 2009). As famílias que vivem nessas condições é porque foram expulsas e marginalizadas do mercado formal. A informalidade é um ponto agravante no tocante à questão de moradias. Viver em condições como estas, gera nas pessoas estados de perturbação. O ser humano, para desenvolver bem suas atividades quotidianas, como por exemplo, estudar, precisa de espaços serenos e aconchegantes (Maricato, 2013).

Morar é uma necessidade humana que existe desde o nascer até o morrer. A criança, o adolescente, o adulto e o idoso precisam de moradia para sobreviver que possibilite um desenvolvimento completo e uma vivência saudável. O direito à vida, à saúde, à intimidade são exemplos de como o direito à moradia adequada está atrelado aos direitos de personalidade que, por sua vez, podem ser estudados dentro de uma maior especificidade em relação aos direitos fundamentais infantojuvenis e seu desenvolvimento em meio ao ambiente de morada (Alves; Meda, 2018, p. 188).

Os autores mencionados acima, dizem que a questão da moradia inadequada não se restringe apenas às estruturas físicas. As inadequações também se aplicam à falta de saneamento básico, distribuição de água e coleta de lixo. No ano de 2022, o Instituto Trata Brasil (ITB) mostrou um estudo dizendo que o atraso escolar de alunos e alunas foi bem maior por não terem acesso ao saneamento básico em suas moradias. Entre as pessoas do gênero feminino, o desempenho escolar ainda é mais agravante. Por outro lado, estudantes que recebiam água tratada e coleta de esgoto apresentaram desempenhos um pouco melhor do que a situação dos outros (Viana, 2023).

Desse modo, infere-se que quanto menor for o acesso aos serviços de saneamento básico, maior será o risco de estudantes estarem propensos aos mais diversos tipos de doenças, e consequentemen-

te, estes alunos estarão afastados de suas atividades escolares, pondo assim em evidência o desempenho escolar. Refletindo mais um pouco sobre a situação, percebe-se que os prejuízos ocorrem num chamado “efeito cascata”, visto que as chances de progressão desses alunos para o ensino superior também são reduzidas drasticamente. Posterior a isso, ocorre que estes mesmos jovens apresentam pouca qualificação para o tão exigente mercado de trabalho (Kohara, 2009).

Sobre as implicações da falta de saneamento básico, percebe-se que em muitos lares brasileiros, a quantidade de banheiros é insuficiente para o número de pessoas que vivem dentro de uma mesma casa. Há situações em que duas ou mais famílias ocupam o mesmo teto, gerando assim muitos desentendimentos. O uso de banheiro coletivo é motivo de muitos conflitos internos entre os moradores dessas moradias, pois limita a privacidade e a higienização dos moradores. Outras famílias nem sequer tem banheiro de alvenaria. Atualmente, as pessoas continuam improvisando seus banheiros com lonas ou palhas (Viana, 2023).

Outro problema agravante é a falta de acesso à água tratada. Uma realidade em muitas moradias brasileiras, cuja água que é consumida pelas crianças e adolescentes não passam por um tratamento adequado. Geralmente, o tratamento da água ocorre somente nos centros urbanos. Nos espaços rurais ou nas periferias, a água que é consumida pelas pessoas vem de cacimbas, poços artesianos e chafarizes sem o devido tratamento (Alves; Meda, 2018).

Quanto à rede de esgoto, em muitas moradias brasileiras, as fossas são construídas sem uma orientação por parte dos órgãos de vigilância sanitária acerca do tipo de material mais adequado e do distanciamento que deve ter em relação ao local de onde se retira a água para consumo humano. Dessa forma, ocorre o comprometimento do lençol freático, e conseqüentemente, muitas doenças, como as verminoses.

Sobre a coleta do lixo, tem-se a mesma problemática. Geralmente, este tipo de serviço ofertado pelo poder público só se realiza com certa eficiência nos espaços urbanos das cidades, onde acontece a passagem do carro coletor duas ou três vezes por semana. Nos ambientes rurais, a maioria das pessoas destina o lixo de maneira inadequada, já que não há um serviço como ocorre nos espaços urbanos. Nesses locais, as pessoas enterram, queimam ou até mesmo jogam esse lixo a céu aberto, gerando problemas ao meio ambiente e à própria saúde.

Diante do que foi refletido sobre os impactos das moradias inadequadas no desempenho escolar, percebemos que crianças e adolescentes excluídos desses serviços que são tão essenciais, como: saneamento básico, água tratada e coleta de lixo são realmente afetados em suas aprendizagens. Por isso, enfatizamos que as políticas de educação juntamente com as políticas de habitação precisam ser tratadas como questões centrais por todos os governos e que as pessoas saibam sobre os prejuízos das habitações inadequadas e da educação sem qualidade (Viana, 2023).

Acerca dessas desigualdades, eis o que afirma Bourdieu (2015, p. 59):

Com efeito, para que sejam favorecidos os mais favorecidos e desfavorecidos os mais desfavorecidos, é necessário e suficiente que a escola ignore, no âmbito dos conteúdos do ensino que transmite, dos métodos e técnicas de transmissão e dos critérios de avaliação, as desigualdades culturais entre as crianças das diferentes classes sociais. Em outras palavras, tratando todos os educandos, por mais desiguais que sejam eles de fato, como iguais em direitos e deveres, o sistema escolar é levado a dar sua sanção às desigualdades iniciais diante da cultura.

Retomando às questões da origem social dos estudantes, Bourdieu (2015) diz que o desempenho escolar está relacionado direta-

mente à bagagem de capital cultural⁴ que esses estudantes trazem de suas famílias. Quanto mais conhecimentos adquiridos no seio familiar, maior serão as vantagens no desempenho escolar em relação aos estudantes de classes menos favorecidas.

Geralmente, os conteúdos apresentados nos livros didáticos confirmam as vivências desses estudantes das classes mais favorecidas, legitimando desta maneira o sucesso do desempenho escolar desses estudantes. Ao contrário desta realidade, os alunos desprovidos deste capital cultural veem a escola como uma ameaça, estranha e apática. Conforme Bourdieu (2015), dificilmente esses estudantes conseguirão uma ascensão social nas mesmas condições dos filhos em que seus pais possuem um bom poder aquisitivo.

Diante disso, eis o que Nogueira e Nogueira (2002, p. 21) dizem:

Cobra-se que os alunos tenham um estilo elegante de falar, de escrever a até mesmo de se comportar; que sejam intelectualmente curiosos, interessados e disciplinados; que saibam cumprir adequadamente as regras da “boa educação”. Essas exigências só podem ser plenamente atendidas por quem foi previamente (na família) socializado nesses mesmos valores.

Nessa situação, percebe-se que as outras culturas e os outros saberes não são levados em consideração pelos grupos dominantes. Na maioria das vezes, dentro das escolas não há uma valorização dos saberes locais, como a história de vida das pessoas que fazem parte de uma comunidade. Os legitimadores da cultura erudita procuram, na verdade, legitimar uma cultura muito distante da realidade dos alunos com baixo capital cultural.

⁴ Acúmulo de conhecimentos proporcionados pelas famílias que são adquiridos no hábito em leituras, idas a museu, teatro, cinema e viagens.

6. Considerações finais

O artigo sexto da Constituição Federal de 1988 afirma que a educação e a moradia são direitos sociais que devem ser estendidos a todos os brasileiros, independentemente de raça, gênero ou classe social. Entretanto, percebemos que a realidade é totalmente diferente do que apregoa a referida Lei. No chão da desigualdade, um contingente de brasileiros está vivendo em moradias totalmente inapropriadas, sem contar com outro quantitativo que foi parar no meio da rua. Na educação, apesar de ela ter melhorado significativamente, ainda existem crianças e adolescentes fora da escola, afetados pelas mais variadas formas de vulnerabilidades.

Neste artigo, destacamos as interferências de moradias inadequadas no desempenho escolar, concordando com Kohara (2009), que o processo de aprendizagem ultrapassa os muros da escola. Com isso, procuramos problematizar a tessitura social (comunidade) onde crianças, adolescentes e jovens estão inseridos.

A intenção é suscitar nos agentes escolares indagações, como: onde os alunos moram? Com quem vivem? As pessoas com as quais eles moram vivem na formalidade ou informalidade? Estas e outras perguntas precisam fazer parte da dinâmica escolar para que seja possível compreendermos que questões de exclusão e marginalização reverberam diretamente no desempenho escolar.

Uma das formas de exclusão é a negação do direito à moradia. Esse direito, como mencionam Maricato (2013) e Meda e Alves (2018), é essencial por garantir às pessoas a capacidade de se desenvolverem integralmente como verdadeiros e verdadeiras cidadãos/cidadãs. Viver em um ambiente inadequado é uma atrocidade para qualquer ser humano, principalmente para crianças e adolescentes. Diante disso, vemos como uma grande urgência por parte do poder público em criar ou recriar programas de moradias populares para sanar as ne-

cessidades desses brasileiros que precisam tanto de um teto para viver com dignidade.

Por fim, entendemos que melhorar as condições de moradia dos alunos é uma das ações necessárias para que estes melhorem seu desempenho na escola. Ou seja, integrar políticas públicas é imprescindível para a diminuição da desigualdade social.

Referências

- ALVES, Fernando de B, MEDA, Ana P. A proteção do direito à moradia adequada e sua importância para o desenvolvimento infantojuvenil na perspectiva dos direitos de personalidade. Revista Jurídica Cesumar janeiro/abril 2018, v. 18, n. 1, p. 181-207 DOI: <http://dx.doi.org/10.17765/2176-9184.2018v18n1p181-207>
- ARAÚJO, Maria do Socorro; CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Autoritarismo no Brasil do presente: bolsonarismo nos circuitos do ultraliberalismo, militarismo e reacionarismo**. Revista Katálysis / Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. V. 24, n. 1, p. 146-156, jan./abr. 2021 ISSN 1982-0259.
- BACELAR, Tânia. **As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios**. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (Org.). Políticas Públicas e Gestão. Rio de Janeiro: FASE, 2003. p. 1- 10.
- BOURDIEU, Pierre. **Escritos de Educação**. 16ª ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**/Brasília, DF: Presidência da República; [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 maio. 2023.
- BRASÍLIA. **Gabinete de Transição Governamental/Relatório final 2022**. Dezembro de 2022. Acesso em: 21 abril.2023.
- CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Estado e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Revista de Políticas Públicas, São Luís, v. 6, n. 1, p. 41-65, jan./jun. 2002. <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/26475>.
- CARVALHO, Alba Maria Pinho de; JÚNIOR, Natan dos Santos Rodrigues. **Modelo de ajuste nos governos petistas em meio à ideologia da conciliação de classes: chão histórico do Golpe de 2016 no Brasil Contemporâneo**. Revista da faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Em pauta, Rio de Janeiro 2o Semestre de 2019 - n. 44, v. 17, p. 274 – 291. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br>. Acesso em: 10 set. 2023.

- DARDOT, Pierre; LAVAL, Cristian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Trad. Mariana Echalar. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2016.
- GOHN, Maria da Glória. **TEORIAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: desafios para a compreensão das desigualdades sociais**. Caderno CRH, [S. l.], v. 32, n. 85, p. 63–81, 2019. DOI: 10.9771/crh. v32i85.27655. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/27655>. Acesso em: 30 set. 2023.
- GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. **Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica**. Desenvolvimento em debate. V. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.
- JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de despejo: diário de uma favelada**. Edição comemorativa. 1ª. ed. São Paulo, Ática, 2020.
- KOHARA, Luiz Tokuzi. **Relação entre as condições da moradia e desempenho escolar: estudo com crianças residentes em cortiços**. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- KOHARA, Luiz Tokuzi. **A exploração nos cortiços do Centro e a luta pelo direito de morar dignamente**. In: KOWA- RICK, Lúcio; FRÚGOLI JR, Heitor (Org.). Pluralidade urbana em São Paulo: vulnerabilidade, marginalidade, ativismos. São Paulo: Editora 34, FAPESP, 2016.
- MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2013. Acesso em: 15 abr. 2023.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.
- NASCIMENTO, Sueli do. **Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.
- NOGUEIRA, Cláudio Marques Martins; NOGUEIRA, Maria Alice. **A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições**. Educação e Sociedade, ano XXIII, nº 78, abril/2002.
- RODRIGUES, Lea Carvalho. **Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais**. Aval: revista de Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, n. 1, p. 7-15, 2008.
- RODRIGUES, Lea Carvalho. **Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas**. Desenvolvimento em debate, v. 4, n. 1, p. 103-115, 2016.

- SILVA, Gustavo Tavares da. **Políticas públicas e intersetorialidade: uma discussão sobre a democratização do Estado**. Cadernos Metrópole n. 19, p. 81-97, 1º sem. 2008.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- VIANA, Theyse. **Como moradias precárias e até falta de banheiro em casa afetam desempenho escolar de alunos no Ceará**/ Condições estruturais das residências podem prejudicar notas e causar impactos a longo prazo. Disponível em <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/como-moradias-precarias-e-ate-falta-de-banheiro-em-casa-afeta-desempenho-escolar-de-alunos-no-ceara-1.3328258>. Acesso em 01 de fev. 2023.
- WANDERLEY, Mariangela B, MARTINELLI, Maria L, PAZ, Rosangela, O. **Intersectorialidade nas políticas públicas**. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n137, p.7-13, jan./abr. 2020. Acesso em: 14 abr. 2023.

Uma avaliação em profundidade como desafio

CRISTIANE GONZAGA OLIVEIRA¹, ALBA MARIA PINHO DE CARVALHO²
& VLÁDIA DA SILVA SOUZA³

Resumo

Este artigo é parte da dissertação de mestrado realizada no Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, que avaliou a relevância do Instituto Federal do Ceará (IFCE) campus Baturité para a inserção das juventudes no mundo do trabalho, a partir da Avaliação em Profundidade. Portanto, este estudo traz reflexões teóricas sobre a perspectiva avaliativa contra hegemônica, pertencente ao campo da avaliação de políticas públicas, que é a Avaliação em Profundidade, a partir da experiência das pesquisadoras no processo avaliativo. Para iniciar as discussões, apresenta-se um breve histórico sobre a construção da Avaliação em Profundidade e os e as principais autores(as) que constroem continuamente essa perspectiva e suas características fundamentais. Este estudo também faz apontamentos quanto aos aspectos políticos para além dos teóricos-metodológicos constitutivos desta perspectiva de avaliação e os desafios enfrentados ao utilizar-se dessa proposta. Então, é possível perceber quão inovadora é a Avaliação em Profundidade, mas ao mes-

¹ Mestra em Avaliação de Políticas Públicas. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará, Brasil. E-mail: cristiane.gonzaga@alu.ufc.br

² Professora. Doutora em Sociologia. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará, Brasil. Pós-doutorado pelo Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, Portugal. Professora do Departamento de Ciências Sociais e do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará. E-mail: albapcarvalho@gmail.com

³ Professora. Doutora em Geografia. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará, Brasil. Professora EBTB do Instituto Federal do Ceará. E-mail: vladia.souza@ifce.edu.br

mo tempo é um grande desafio utilizá-la tendo em vista sua complexidade. Esta inova quando envolve os beneficiários das políticas públicas no fazer avaliativo e quando fortalece valores que avançam no sentido da emancipação humana como os participativos.

1. Introdução

A avaliação de políticas públicas é um campo de estudo ainda em construção em que se utiliza hegemonicamente o paradigma positivista. Este que se norteia, principalmente, por um aporte teórico fundamentado na neutralidade, com técnicas pré-construídas e que tem como norte o julgamento da política pública ou programa a partir dos parâmetros da eficiência, efetividade, eficácia (Cruz, 2019) e economicidade.

No entanto, essa hegemonia tem sido quebrada e outras perspectivas apontam para a compreensão das políticas públicas que tem como foco a melhoria e não o julgamento. Como não partem de uma suposta neutralidade, têm um posicionamento político que avança no sentido da democracia e empoderamento dos sujeitos envolvidos na ação estatal. E apontam para a utilização das técnicas, instrumentos e métodos, utilizados na pesquisa, a partir do adentrar ao campo de estudos.

É, pois, a partir desse campo contra hegemônico que se constrói a Avaliação em Profundidade (Gussi; Oliveira, 2015). Perspectiva esta que é delineada a partir do Sul global, especificamente, do Nordeste brasileiro e que aponta para conhecer o fazer estatal, principalmente, a partir dos sujeitos que se beneficiam desta, assim como dos que as implementam e as mantêm diariamente.

Diante disso, a seguir apresenta-se como se dá a construção da Avaliação em Profundidade, seus aportes teóricos-metodológicos e políticos, quais os desafios encontrados e para onde se aponta na construção do conhecimento científico com base nessa perspectiva avaliativa.

2. Desenvolvimento

A avaliação em profundidade tem uma trajetória construtiva de, aproximadamente, 15 anos num entrelaçar com a trajetória do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP/UFC), o que forma, assim, uma dupla construção. Este programa foi criado em 11/09/2000, tendo reconhecimento em 16/12/2004, segundo Gussi e Silva (2019), se distingue dos demais cursos e programas por atuar, especificamente, no campo de avaliação de políticas públicas, e não de forma geral nas políticas públicas.

A perspectiva da Avaliação em Profundidade foi formulada e aperfeiçoada pelos professores do MAPP, primeiramente, por Rodrigues (2008; 2011a; 2011b; 2016; 2017; 2019) em seguida por Gussi (2008; 2017; 2019), entre outros (as) autores e autoras. E norteia-se em compreender as políticas públicas a partir, principalmente, dos sujeitos que se beneficiam desta e dos profissionais que atuam na mesma.

Esta que tem sido a base das dissertações desenvolvidas pelos (as) discentes do MAPP, em sua grande maioria, conforme Silva, Torres Júnior, Nogueira e Gussi (2019). Assim como dentro do Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP), mestrado acadêmico que teve o início de suas atividades em 01/06/2016 e que foi recomendado em 11/12/2015, pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), este que atua em consonância com o referencial teórico-metodológico e político do MAPP, ou seja, a Avaliação em Profundidade.

Essa perspectiva avaliativa segundo Rodrigues (2008, p. 11) concorda com a ênfase dada pelos “interpretativistas no lócus empírico como fonte de conhecimentos a orientar os processos de implementação de programas, bem como sua avaliação” assim como “na noção de processo como balizadora de toda avaliação, em contraposição à lógica linear presente nos modelos positivistas de análise” inclusi-

ve “na assertiva de que o conhecimento produzido tem múltiplas dimensões” (Rodrigues, 2008, p. 11).

Portanto, enseja partir do entendimento de que as políticas públicas, quando são implementadas, possuem especificidades que precisam ser compreendidas no local em que estão sendo desenvolvidas. Apesar de buscar conhecer os instrumentos legais balizadores, em um nível macro, é preciso ouvir como os que estão no dia a dia da política pública a trabalhar diretamente com o usuário final desta entendem ela. Acredita-se que não são avaliações genéricas, tecnicistas e construídas por sujeitos fora dessa realidade que melhor se adequam a compreender em profundidade a ação estatal.

Essa perspectiva contra hegemônica afasta-se assim dos modelos⁴ científico-experimental e gerencialista, e se aproxima num misto inter e multidisciplinar das escolas de pensamento participativa, antropológica e axiológica quando se usa os termos de Boullosa (2020). Aspectos estes importantíssimos para a prática metodológica na Avaliação em Profundidade e que poderiam ser mais aprofundados em outros estudos.

A perspectiva da Avaliação em Profundidade conforme Rodrigues (2008) possui quatro pilares que a sustenta, quais sejam: Análise de conteúdo do programa; Análise de contexto da formulação da política; Trajetória institucional de um programa; e o Espectro temporal e territorial. Esses eixos nortearam a pesquisa base desse recorte, assim como outras dissertações tanto do MAPP quanto do PPGAPP.

Nesta premissa, o primeiro pilar corresponde à análise dos documentos institucionais e à compreensão dos aspectos relativos à for-

⁴ Aspectos estes que são trabalhados a partir do plano metodológico e epistemológico (Boullosa, Oliveira, Araújo e Gussi, 2021, p. 8) em que os autores evidenciam as macroescolas científico-experimental (positivista), gerencialista (positivista), participativa (hermenêutica), antropológica (construtivista) e axiológica (construtivista/interpretativista) do campo da avaliação de políticas públicas. Do ponto de vista metodológico, tem como funcionalidade, respectivamente, ser voltada para a: mensuração neutra; gestão do objeto avaliado; construção coletiva de uma síntese avaliativa; reconstrução das matrizes de significado do objeto avaliado e reconstrução dos quadros valorativos do objeto avaliado.

mulação, às bases conceituais e à coerência interna do programa. Já o segundo está relacionado à compreensão da conjuntura política e socioeconômica desde sua formulação até seu processo de transformação perpassando pelos mais diversos governos.

O terceiro pilar busca analisar “o grau de coerência/dispersão do programa ao longo do seu trânsito pelas vias institucionais” (Rodrigues, 2008, p. 12), o que corresponde à percepção da política em seu enraizamento na esfera federal, estadual e municipal. Por fim, com o último pilar, “procura-se apreender a configuração temporal e territorial do percurso da política estudada de forma a confrontar as propostas/objetivos gerais da política com as especificidades locais e sua historicidade” (Rodrigues, 2008, p. 12).

Frisa-se assim a complexidade que é o fazer não somente das avaliações, e neste caso específico das avaliações em políticas públicas que enseja por passar a conhecer e dialogar com os mais variados interesses e sujeitos ligados diretamente e indiretamente à ação do Estado. Dificuldade maior ainda perpassa pelo entendimento do que é a Avaliação em Profundidade, quando se é na maioria das vezes educado para conhecer apenas as perspectivas hegemônicas da construção do conhecimento científico.

Nesse sentido, Gussi (2008) ao refletir sobre a avaliação do programa Credi Amigo do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) faz apontamentos muito importantes sendo um deles sobre a metodologia centrada na etnografia. E que, posteriormente, Rodrigues (2017) problematiza tendo em vista sua complexidade, apesar de em trabalho anterior a autora ter apontado para um diálogo com a antropologia na construção da avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008).

No entanto, a referida autora afirma que é possível utilizar-se da etnografia na avaliação de políticas públicas, desde que se tenha formação sólida na disciplina, que tenha tempo para tal empreitada e

que assim possa contribuir na construção desta (Rodrigues, 2017). Isso denota que é possível um entrelaçar com a Antropologia, desde que se tenha conhecimento para tal.

Outro ponto importante desenvolvido por Gussi (2008) é sobre a trajetória institucional em que o autor constrói com base no que Bourdieu (1996) propôs sobre trajetória, em que se usa essa noção e se aplica a compreensão da trajetória de um programa. Trajetória esta que se é entendida, principalmente, a partir das entrevistas com os agentes ligados à política pública ou programa, e não apenas através da análise dos normativos que fundamentam a referida política.

Assim, a partir desse eixo da Avaliação em profundidade, que é a análise da trajetória institucional, é possível verificar os mais variados sentidos dados à política pública pelos sujeitos atuantes nesta. Compreende-se ainda que “são um processo de sucessivos sentidos a elas atribuídos; são uma sucessão de avanços e rupturas que dão movimento ao seu processo (Oliveira, 2019, p. 57).

Bourdieu entende trajetória “como uma série de posições sucessivamente ocupadas por um mesmo agente (ou um mesmo grupo) num espaço ele próprio um devir submetido a incessantes transformações” (1996, p. 189). A partir dessa noção compreende-se que a trajetória não é uma linha reta, ela se modifica à medida que adentra determinado espaço ou posição. O que pode se modificar também as percepções dos sujeitos não somente com o passar do tempo, mas à medida que ele atinge novos postos como os de chefia.

Então, a trajetória não se refere apenas ao caminhar da política ou programa, mas dos próprios sujeitos que fazem e vivenciam este. De modo a compreender o fazer político como um emaranhado que reflete e é reflexo do agir humano. Desta forma, não se pode compreender também a ação estatal como neutra, pois esta parte de um determinado posicionamento que hegemonicamente está a controlar o fazer do Estado.

Então Gussi compreende que um “programa não tem um sentido único” e que este é perpassado por “ressignificações, segundo seus distintos posicionamentos nos vários espaços institucionais” (2008, p. 34). Desta forma, Gussi desenvolve um dos pilares da Avaliação em Profundidade que é a análise da trajetória institucional em que se busca compreender o grau de coerência e/ou dispersão de um programa à medida que ele adentra nas hierarquias institucionais.

E, a partir desse adentrar profundo para compreender a política pública ou programa, pode-se construir indicadores, em que se conhece não somente “indicadores quantitativos de renda e de pobreza”, conforme Gonçalves (2008, p. 22), mas também como o público atendido pela política a compreende, tidos como indicadores qualitativos. No entanto, para tal empreitada é preciso ter um conhecimento etnográfico para uma compreensão das relações envoltas entre os indivíduos e as políticas públicas na sociedade em que vivem.

Gonçalves (2008, p. 23) afirma ainda que é necessário analisar “as relações de poder, a economia, educação, condições ambientais, rede de proteção social das comunidades-alvo das políticas públicas, como instâncias que se articulam (e não são autonomizadas) na visão de mundo das pessoas” para a construção de indicadores. Assim, é preciso não somente um conhecimento etnográfico, mas um amadurecimento acadêmico e um amplo conhecimento do campo de estudo para a elaboração de indicadores qualitativos.

Diante disso, Gonçalves (2011) apresenta um relato sobre a construção de indicadores a partir da avaliação das políticas de finanças solidárias tendo como recorte os Fundos Rotativos Solidários, situados na Paraíba. E, a partir dessa experiência compreende-se que é possível a construção de indicadores sociais a partir da perspectiva dos beneficiários das políticas públicas. Estes apontam para a compreensão de aspectos como o de democracia, participação, transpa-

rência, emancipação, produção consciente, ressignificação de identidades, entre outros.

Dessa forma, a avaliação desenvolvida pelo MAPP tem, assim, um aspecto político fortemente claro, tendo em vista que entende-se esta como “a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra” (Figueiredo; Figueiredo, 1986, p. 108). Ou seja, fazer ou não fazer uma ação parte de um posicionamento político, este que é eivado das subjetividades dos sujeitos que ali estão a agir.

Assim, a omissão estatal também é entendida como uma política pública (SILVA, 2008), mas para além disso verifica-se que existem muitas ações, que mesmo sem serem intitulados como problemas públicos, ainda assim ocorrem e não ganham visibilidade por diversos motivos, mas que ainda assim diversos atores atuam com o intuito de auxiliar na minimização de seus impactos.

Dessa forma, tem-se uma mirada ao revés sobre o conceito de políticas públicas que tem sido cotidianamente desenvolvido e que pode ser aprofundado nos estudos críticos do campo de políticas públicas (Boullosa, 2013), em que se tem um rompimento epistemológico e se reconhece as diversas experiências públicas como constituintes do campo de políticas públicas (Boullosa, Peres e Bessa, 2021). Inclusive dos próprios analistas de políticas públicas em ação ao se compreenderem como implicados (Boullosa, Peres e Bessa, 2021), em um processo de reflexividade.

As direções de pesquisa apresentadas acima ajudaram a desenvolver o conceito de políticas públicas da mirada ao revés para esta atual modelização da política pública (policy) como um construto analítico que reconstrói significando um fluxo resultante de ações e intenções de uma multiatorialidade ati-

vada por e no interesse público, em contextos historicizados de governo de problemas considerados de pública relevância ou em contextos historicizados de preservação de bens públicos. A ação e intenção dos atores que se ativam para o governo de problemas e/ou de bens considerados de pública relevância o fazem movidos por uma (re)compreensão individualizada, mas modelada socialmente, daquele mesmo problema ou bem que gerou aquele fluxo (a relevância do papel do ator no processo, portanto, não é dada pela assunção da qualidade de pública anterior a sua ativação neste mesmo processo). (Boullosa, 2013, p. 79)

Este conceito inclusive dialoga com a perspectiva da Avaliação em profundidade por ambos serem contra hegemônicos e entenderem as políticas públicas a partir da visão de diversos atores. Entretanto, o processo que envolve o fazer teórico-metodológico e político desenvolvido pelo MAPP se norteia pelo arcabouço da avaliação e não da análise das políticas públicas. Entende-se assim que não são similares e cada um tem sua finalidade, metodologia, método e técnica específicos.

E conforme Arretche (1998) bem elucida sobre a avaliação “Ela examina os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis.”. Enquanto a análise de políticas públicas compreende o “exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas, sabe-se assim que somente a avaliação da política pública poderá “atribuir uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y” (Arretche, 1988, p. 2).

Compreende-se, portanto, que a perspectiva avaliativa escolhida por essas pesquisadoras para esse trabalho não se refere somente ao aspecto metodológico, mas também teórico, e que se avança no sen-

tido de pensar seu aspecto político, conforme Carvalho e Moreira (2020) propõem. Ponto este essencial para a compreensão de que não se deve partir de uma suposta neutralidade, mas sim demonstrar claramente de onde se fala e quais suas intencionalidades.

Primeiramente, pensar o aspecto político perpassa por compreender que o ser humano é “naturalmente” um ser político. No entanto, no senso comum a política lembra apenas as estruturas organizacionais pelas quais os políticos se apropriam para, no imaginário geral da população, auferir benefícios para o seu próprio bem e não o bem coletivo, ou seja, da maioria da população.

Assim, tem-se uma distorção do conceito de política que é tão bem utilizado pela grande mídia quando a beneficia, isso, em situações que maximizem o imaginário da grande maioria da população, por exemplo, de que não se deve discutir isso. Essa vilanização da política estimula o desamparo, descrédito e também o ódio, o que acaba por esvaziar os espaços de debate público e mina inclusive a democracia (Boullosa, 2021). O que foi ampliado no contexto da pandemia de covid-19 e que precisa ser melhor compreendido cientificamente.

No entanto, um primeiro passo nesse sentido é de resgatar qual o real sentido da política não somente para se pensar a importância de uma avaliação contra hegemônica, mas também para se avançar na construção de uma nova proposta de desenvolvimento para além do econômico. Desenvolvimento este que é tão perseguido pelos liberais e com base nestes se mostram como a única saída possível, conforme relato a seguir descrito.

[...] A sociedade liberal constitui –de acordo com esta perspectiva– não apenas a ordem social desejável, mas também a única possível. Essa é a concepção segundo a qual nos encontramos numa linha de chegada, sociedade sem ideologias,

modelo civilizatório único, globalizado, universal, que torna desnecessária a política, na medida em que já não há alternativas possíveis a este modo de vida. (Lander, 2005, p. 8)

Assim, a retomada do debate sobre a importância da política para a vida em sociedade é essencial, pois pode proporcionar uma maior inserção das pessoas da classe trabalhadora no espaço público para pensar ações que efetivamente melhore suas vidas. É, pois, a avaliação em profundidade uma ferramenta que propicia esse mergulho profundo ao mar que é o conhecimento.

Entretanto, para além dessa retomada da discussão sobre a política em sua essência é preciso também um debate sobre que tipo de desenvolvimento a atual sociedade almeja. E existem autores e autoras que têm construído uma outra proposta de desenvolvimento que vai para além do que é propalado o que pode ser exemplificado como Decrescimento e Pós-extrativismo (Acosta; Brand, 2018). Conceitos estes que apontam para a superação das relações de superexploração entre indivíduos, e, inclusive, deste contra o meio ambiente.

Enquanto, o primeiro conceito é algo mais construído no âmbito acadêmico e se direciona a pensar na redistribuição da produção, principalmente, pelos países do norte global. O segundo termo é algo mais construído pelos países latino-americanos, no seu dia a dia, caracterizado, principalmente, pelo colonialismo e neocolonialismo. Assim, a partir deste último aponta-se para a construção do bem-viver, que é uma cosmovisão não ocidental.

Cosmovisão esta que é muito difundida na Bolívia e no Equador e que “propõe uma transformação de alcance civilizatório, uma vez que é biocêntrica e não mais antropocêntrica [...]; comunitária, e não individualista; sustentada na pluralidade e na diversidade, não uni-

dimensional nem monocultural” (Acosta; Brand, 2018, p. 59) parte assim de uma descolonização do saber.

E, nesta perspectiva tem-se a economia solidária, que conforme Carvalho (2021, p. 151) aponta para a “produção, comercialização, consumo e finanças pautadas em princípios da solidariedade, cooperação, respeito à natureza, comércio justo e solidário e autogestão”. A partir desta pode ter como horizonte a construção de novas sociabilidades que vão para além do capitalismo. Entretanto, acredita-se que para tal é preciso primeiro fortalecer o debate sobre a política, ou na verdade articular esses aspectos de forma mais aprofundada.

No entanto, ao partir da compreensão de que as pessoas são seres naturalmente políticos e que a política está em tudo, precisa-se então reafirmar a importância da política. Não da pequena política, utilizando termos gramscianos, mas daquela que influencia todas as vidas e que, na maioria das vezes, não se compreende de como se dá esse entrelaçar, pelo menos não para aqueles que fazem parte da grande maioria da população, os que vieram da “ralé” (Souza, 2018).

No entanto, isso não é tão claro para os que são da “ralé” (Souza, 2018), não se compreende, de forma quase geral, qual a importância da política, muito menos tem-se a oportunidade de entender o jogo de poder, como se constrói, suas raízes e formas de atuação para que assim se possa melhorar suas vidas.

Compreende-se que muitas das pessoas que compõem a “ralé” questionam sobre o motivo de tanta miséria, e muitos não se conformam com a ideia de que se nasce assim e se morre da mesma forma, ou seja, na maioria das vezes na miséria. No entanto, as possibilidades de compreender esse mundo sempre foram negadas, para a maioria da população brasileira, e a finalidade disso é manter esse estado das coisas, eternamente.

Assim, pode-se pensar a avaliação a partir de seu aspecto político em que se compreende a importância das políticas públicas tendo em vista a imensa desigualdade social a que os brasileiros estão submetidos. Mas que também compreende que existem aspectos que precisam ser pensados e melhorados para que o simples existir de uma política pública não se transforme em uma moeda de troca nas mãos de governos populistas, mas que vislumbre a emancipação humana.

Emancipação esta que pode ser incentivada a partir da disponibilização de ferramentas que possibilitem a compreensão do mundo em que se vive de forma crítica. Compreender vai muito além de reproduzir o que está sendo dito nas mídias, livros, entre outros meios, é assim entender a partir de suas experiências e de mão disso se pense em estratégias de ação para mudar a realidade em que se vive de forma coletiva. Então, a emancipação tem uma relação intrínseca com a política, não a pequena política.

Assim, pensar em seu aspecto político então está atrelado a entender a política pública de forma ampla e ao mesmo tempo concreta. É compreender que ao avaliar a política se está a apontar para aspectos que precisam de avanços como, por exemplo, ter maior transparência das contas públicas, espaços mais abertos ao diálogo e de construções mais democráticas.

Isso, não somente relativo à política pública em si, mas de atuação democrática por parte da sociedade civil, com a efetiva participação desta nos rumos da política ou programa. Principalmente, daquela que ainda não está organizada por vários motivos, dentre estes o de não ter tempo para viver efetivamente, mas apenas de conseguir o pão de cada dia, ou seja, de sobreviver.

E isso não pode ser deixado de lado quando do processo do fazer científico. Caso contrário, pode-se aprofundar o distanciamento existente entre a academia e a população mais vulnerável economi-

camente. E isso pode ser exemplificado quando estas instituições não conseguem trabalhar em conjunto com esta parcela da população em ações concretas de melhorias da sociedade brasileira.

E com isso, muitas vezes as Universidades, e demais instituições públicas, se fecham apenas aos aspectos teóricos e burocráticos sem que isso possa ser, facilmente, inteligível para a maioria das pessoas, e, por consequência a sociedade não consegue elaborar ferramentas, estratégias e ações para avançar no sentido de uma sociedade mais justa e igualitária.

3. Considerações finais

Diante do que foi apresentado, compreende-se que a Avaliação em Profundidade está em constante construção. É complexa devido a densidade de seu aporte teórico-metodológico e político e do próprio campo a que pertence que é o de avaliação de políticas públicas. É também inovadora quando compreende as políticas públicas a partir da visão dos beneficiários destas, assim como de seus implementadores, para além de seus normativos legais e institucionais.

Esta perspectiva avança ainda quando se propõe a construir indicadores qualitativos para a realização da avaliação, apesar de se compreender que para tal empreitada é necessário despender esforços que vão para além de equipe com formação, de recursos financeiros e amplo conhecimentos acadêmicos. É, assim, um trabalho denso, artesanal e profundo, que requer um longo aprofundamento no campo.

Por fim, a partir do que foi apresentado neste trabalho e de todo o arcabouço constitutivo da Avaliação em Profundidade, seja a partir de seu corpo docente, seja através dos seus discentes, é possível afirmar que é possível a realização de avaliações com base nesta perspectiva, apesar de ser um grande desafio. Desde que se tenha tempo

e recursos diversos para tal empreitada e que se tenha uma visão de que para compreender as políticas públicas ou programas é preciso ouvir os envolvidos nestas e que se tenha como norte a melhoria da ação estatal.

Referências

- ACOSTA, Alberto; BRAND, Ulrich. **Pós-extrativismo e decrescimento**: saídas do labirinto capitalista. 1ª ed. São Paulo: Elefante, 2018.
- ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: Uma Questão em Debate. São Paulo: Cortez, 1998.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao revés nas políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. **Pensamento & Realidade**, v. 28, n. 3, 2013.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas. Por um olhar epistemológico para avaliação em políticas públicas: história, teoria e método. **Revista Aval**, v. 4, n. 18, p. 8-37, 2020.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas. Para onde tem nos levado a pandemia? Entre tantos desamparos públicos, precisamos também falar sobre avaliação em políticas públicas. **NAU Social**, v. 11, n. 21, 2021.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas, OLIVEIRA, Breyner Ricardo de, ARAÚJO, Edilson Tavares de, & GUSSI, Alcides Fernando (2021). Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 10, n. 1, p. 1-16, 2021.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas; PERES, Janaina Lopes Pereira; BESSA, Luiz Fernando Macedo. Por dentro do campo: uma narração reflexiva dos estudos críticos em políticas públicas. **Organizações & Sociedade**, v. 28, p. 317-342, 2021.
- BOURDIEU, Pierre. **A ilusão biográfica**. In: Amado, Janaína e Ferreira, Marieta de Moraes. Usos e abusos da história oral. 8 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- CARVALHO, Alba Maria Pinho de. MOREIRA, Carlos Américo Leite. Avaliação de Políticas Públicas no Ceará: Avanços, Desafios, Perspectivas. In: **Avaliação de Políticas Públicas: Perspectivas Contra-Hegemônicas no Século XXI**. I Jornada Cearense de Pós-Graduação e Pesquisa em Avaliação de Políticas Públicas – JOCAPP. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2020.
- CARVALHO, Maria Luisa. **Juventude e economia solidária**: potencialidades e desafios para inserção da juventude no trabalho a partir de uma perspectiva emancipatória. In: OLIVEIRA, Victor Hugo Nedel; CASTILHO, Rosane. (Org.). **Juventudes brasileiras**: questões contemporâneas. Parnaíba: Acadêmica Editorial, 2021. p. 147-166.

- CRUZ, Danielle Maia. Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **Revista Aval.** n. 15, v. 1. Fortaleza: UFC, 2019. Disponível em: <http://www.mapp.ufc.br/index.php/pt-br/revista-aval/edicoes>. Acesso em: 10 de novembro de 2021.
- FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Maria Argelina Cheilub. **Avaliação política e avaliação de política: um quadro de referência teórico.** Análise & Conjuntura, Belo Horizonte, 1 (3), set./dez, p. 107-127, 1986.
- GONÇALVES, Alícia Ferreira. Políticas públicas, etnografia e a construção dos indicadores socioculturais. **Revista Aval.** n. 1. Fortaleza: UFC, 2008. Disponível em: <http://www.mapp.ufc.br/index.php/pt-br/revista-aval/edicoes>. Acesso em: 18 de julho de 2019.
- GONÇALVES, Alícia Ferreira. Pesquisa de Avaliação dos Fundos Rotativos Solidários. **Revista Aval.** n. 7. Fortaleza: UFC, 2011. Disponível em: <http://www.mapp.ufc.br/index.php/pt-br/revista-aval/edicoes>. Acesso em: 15 de agosto de 2019.
- GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teórico-metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. **Revista Aval.** n. 1. Fortaleza: UFC, 2008. Disponível em: <http://www.mapp.ufc.br/index.php/pt-br/revista-aval/edicoes>. Acesso em janeiro de 2020.
- GUSSI, Alcides Fernando. A dimensão cultural na avaliação de políticas públicas. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9, 2017, Montevideu, **Anais...** Montevideu: Associação Latino-Americana de Ciência Política. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/32506>. Acesso em: 20 de janeiro de 2020.
- GUSSI, Alcides Fernando. Outras epistemologias e metodologias: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Aval.** n. 16, v. 2. Fortaleza: UFC, 2019. Disponível em: <http://www.mapp.ufc.br/index.php/pt-br/revista-aval/edicoes>. Acesso em: 03 de setembro de 2021.
- GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 1, 2015, Brasília, **Anais...** Brasília: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. Disponível em: http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/32504/1/2015_eve_afgussibroliveira.pdf. Acesso em 19 de janeiro de 2020.
- GUSSI, Alcides Fernando; SILVA, Felipe Estevam da. Avaliação de políticas educacionais no Ceará: estudo da produção discente do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, Brasil. Apresentação: X CONGRESSO INTERNACIONAL EM GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 2019, Madri.
- LANDER, Edgardo (org). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais.** Perspectivas latinoamericanas. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. setembro 2005. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/>. Acesso em: 12 de julho de 2019.

- OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Avaliar desde a América Latina e a contra hegemonia no campo da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Aval**. n. 15, v. 1. Fortaleza: UFC, 2019. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/41457>. Acesso em: 13 outubro de 2021.
- RODRIGUES, Lea Carvalho. Proposta para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Aval**. n. 1. Fortaleza: UFC, 2008. Disponível em: <http://www.mapp.ufc.br/index.php/pt-br/revista-aval/edicoes>. Acesso em: 01 de junho de 2019.
- RODRIGUES, Lea Carvalho. Análise de conteúdo e trajetória institucional na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 16. João Pessoa: UFPB, 2011a. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/caos>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.
- RODRIGUES, Lea Carvalho. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. In: PRADO, Edna Cristina; DIÓGENES, Elione Maria Nogueira (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas: entre educação e gestão escolar**. Maceió: EDFAL, 2011b.
- RODRIGUES, Lea Carvalho. Etnografia na avaliação de políticas públicas: limites e possibilidades. **Política & Trabalho**. v. 47, p. 229-245, 2017.
- RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Desenvolvimento em Debate**. v. 4, n. 1, p. 103-115. UFRJ, 2016. Disponível em: http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_v_4_1_Lea-Carvalho.pdf. Acesso em: 01 de junho de 2019.
- RODRIGUES, Lea Carvalho. Avaliação em profundidade e ecologia política: um diálogo possível. **Revista Aval**. n. 16, v. 2. Fortaleza: UFC, 2019. Disponível em: <http://www.mapp.ufc.br/index.php/pt-br/revista-aval/edicoes>. Acesso em: 16 de outubro de 2021.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. SILVA, Maria Ozanira da Silva (Org.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora: GAEPP, 2008 (p. 89 a 177).
- SILVA, Paulo Junior Barbosa; TORRES JÚNIOR, Paulo; NOGUEIRA, Tiago Amorim; GUSSI, Alcides Fernando. Para quê, como avaliar em profundidade? Análise das dimensões políticas, epistemológicas e metodológicas de uma nova perspectiva de avaliação. In: III ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 2019, Natal, **Anais...** Brasília: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. p. 2625-2637. Disponível em: https://anepecp.org.br/anais2020/anais_2019_final.pdf. Acesso em: 21 de janeiro de 2022.
- SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. 3. ed. São Paulo: Contracorrente, 2018.

As interações estigmatizantes nos guichês da universidade pública:

a avaliação de políticas a partir das experiências de um estudante cotista no curso de Medicina

NATALIA RIGUEIRA FERNANDES¹

BREYNNER RICARDO DE OLIVEIRA²

Resumo

O capítulo analisa a trajetória de um estudante de camada popular, as interações com guichês discriminantes em uma universidade pública mineira e suas percepções sobre seu cotidiano como estudante-alvo de políticas sociais. A partir de uma postura epistemológica avaliativa que parte das experiências dos sujeitos, o artigo apresenta uma abordagem que permite compreender os efeitos das políticas sob a ótica daqueles que fazem a experiência enquanto destinatários das políticas. A pesquisa, de uma abordagem qualitativa, partiu de uma entrevista-narrativa com um estudante cotista negro e vulnerável socioeconomicamente, contemplando quatro dimensões: (1) sua trajetória familiar e escolar antes do ingresso na universidade; (2) estratégias e percepções sobre políticas de inclusão social que contribuíram para seu ingresso na universidade; (3) sua experiência como estudante de Medicina e as interações com os pares; (4) sua interação com os setores na universidade, nos seus *guichês*. Os resultados da pesquisa,

¹ Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP, Mariana - Minas Gerais - MG - Brasil. Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Ouro Preto. Link ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7760-7981>. E-mail: natalia.fernandes@ufv.br.

² Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP, Mariana - Minas Gerais - MG - Brasil. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Ouro Preto. Link ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0956-4753>. E-mail: breyenner@ufop.edu.br.

que contribuem para a construção de uma postura avaliativa crítica da implementação de políticas por dar centralidade às experiências de um estudante que interage com as políticas e seus efeitos, indicam mudança no perfil socioeconômico nas universidades públicas a partir do governo Lula e o ingresso dos “estudantes improváveis”, por meio da Lei de Cotas e outras políticas destinadas às famílias. As experiências do estudante, através de sua narrativa, revelam os guichês discriminantes e estigmas que se processam a partir da reprodução de desigualdades no processo de implementação de políticas.

1. Introdução

Este capítulo³ tece, inicialmente, algumas problematizações e tensionamentos no que se refere ao acesso de estudantes de diferentes contextos sociais, culturais e econômicos na universidade: como estudantes com trajetórias improváveis, matriculados em universidades federais, interagem com o Estado e com as políticas sociais ao longo de sua trajetória, enquanto destinatários dessas políticas? Que dificuldades enfrentam junto à burocracia estatal para terem seus direitos garantidos? Que percepções têm sobre seus percursos de escolarização e inclusão social? A partir da análise da trajetória de um estudante cotista matriculado em um curso elitista na universidade pública, o artigo se localiza como uma contribuição crítica ao campo da avaliação de políticas públicas, já que parte de uma proposta epistemológica e metodológica que oferece ao estudante, destinatário das políticas, a centralidade entre as vozes que avaliam os efeitos revelados pelas políticas em sua trajetória. Ao permitir que as respostas aos questionamentos que foram apresentados acima sejam dadas pela narrativa do próprio estudante, acredita-se que a pesquisa oferece uma compreensão mais ampla e fiel dos efeitos das políticas do que

³ Este texto foi publicado sob a forma de artigo na Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação em junho de 2022. Cf. <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16111/14023>

aqueles apresentados por demais categorias analíticas que correspondem à avaliação da implementação.

O artigo analisa a trajetória de José⁴, um estudante de camada popular matriculado no curso de medicina, suas experiências e interações com os guichês discriminantes em uma universidade mineira e como (e o porquê) muda para outra universidade do mesmo estado para desviar-se dos estigmas e desigualdades enfrentados. A partir desse olhar, analisamos sua percepção sobre as dinâmicas associadas aos processos de implementação de programas de inclusão social ao longo de sua trajetória escolar na educação básica e, já na universidade, discutimos como os guichês discriminantes no âmbito do Estado afetam essas dinâmicas.

Segundo Jaccoud (2005), a partir da eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), presenciou-se o fortalecimento do Sistema Brasileiro de Proteção Social, cujo objetivo foi equalizar o acesso a oportunidades e o enfrentamento de riscos sociais, da pobreza e da destruição de direitos. Essa rede de proteção social contribuiu para o que Kerstenetzky (2008) chama de correção das desigualdades socioeconômicas, a partir de uma ideia de que a diminuição da desigualdade contribuiria para a inserção de parcela significativa da população no tecido social.

No campo educacional, os governos Lula e Dilma Rousseff (2011-2016) trataram, efetivamente, a educação como direito, através de políticas estabelecidas para todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, com ênfase na educação básica e superior, no diálogo com representantes da sociedade civil e no aumento do percentual destinado ao investimento público direto. Sobre as políticas voltadas para as universidades, Senkevics (2021) afirma que a expansão sem precedentes de vagas e matrículas na educação superior, além da im-

⁴ Nome fictício a fim de preservar a identidade e garantir o anonimato, conforme protocolos éticos de pesquisa.

plementação de políticas inclusivas tanto das universidades públicas como privadas, contribuiu para que o número de jovens de camadas populares aumentasse consideravelmente.

A partir dos primeiros anos da década de 1990, a Sociologia da Educação tem se debruçado sobre essas questões, interessada em compreender quem são esses estudantes, quais são suas trajetórias e suas estratégias de longevidade escolar até chegar na universidade. Destacam-se os trabalhos de Portes (1993), Viana (1998), Silva (1999) e Zago (2006), baseados na literatura que trata de sucesso escolar de estudantes “improváveis”⁵ de camadas populares através de trajetórias, muitas vezes, conflituosas e desiguais.

Sob a perspectiva da implementação de políticas públicas, a presença desses jovens nas universidades pode estar submersa na diáde (1) ampliação do acesso e (2) efeitos revelados a partir de limites burocráticos associados à reprodução de desigualdades. A interação entre usuários/destinatários das políticas públicas voltadas para os cidadãos de camadas populares e as instituições que as ofertam/implementam, pode revelar estigmas e discriminações, ao mesmo tempo em que colabora para a regulação prática dos comportamentos que o constituem. Assim, pode-se falar em desigualdade implementada nas políticas nos guichês⁶, conceito utilizado por Dubois (2019) para recordar janelas ou mesas pelas quais são realizadas as interações dos sujeitos com o Estado e, também, para reportar a um lugar simbólico de dominação e revelação de estigmas que se processam nessas relações. Ao dialogar com a literatura nesses campos, esse artigo articula, portanto, os referenciais e evidências provenientes da Sociologia

⁵ Bernard Lahire (1997), sociólogo e professor da Universidade de Lyon, contribuiu para a construção da compreensão do conceito de trajetórias escolares, em sua obra “Sucesso Escolar nos Meios Populares: as razões do improvável”, onde aprofunda o conceito de sucesso improvável de estudantes de classes populares.

⁶ Dubois (2019) afirma que, nos guichês, as instituições assumem a capacidade de moldar os cidadãos a partir do momento em que as práticas institucionais são compartilhadas de forma desigual e silenciosa que reproduz as desigualdades sociais.

da Educação com as discussões sobre a implementação de políticas e a reprodução de desigualdades sociais.

De acordo com Hirata (2014), Oliveira (2017) e Laisner (2021), essas questões estão diretamente articuladas com marcadores sociais entrelaçados de forma interseccional – gênero, raça e estruturas patriarcais, e à forma como ações e políticas específicas geram opressões, constituindo aspectos dinâmicos de desempoderamento e práticas estigmatizantes – entendemos que o (a) sujeito (a) da pesquisa, o (a) narrador (a), não poderia ser selecionado (a) aleatoriamente. Em função dos objetivos da pesquisa, foi preciso, então, “encontrar”, nesse grupo de alunos (as) matriculado (as) em um curso de alta seletividade⁷, um (a) que tivesse esse perfil. A partir de sondagens com alunos (as) e professores (as) vinculados (a) ao curso de medicina, chegamos a José, um típico representante desse universo.

Analisamos, então, sua trajetória como estudante oriundo de uma família em situação de pobreza e sua passagem por duas universidades federais (a primeira, uma universidade de médio porte onde se matriculou em 2016 e saiu em 2020, foco dos relatos; e a segunda, uma universidade de grande porte, onde se encontra matriculado desde 2021), ambas localizadas no estado de Minas Gerais. José é um homem negro de 28 anos. Seu pai é recepcionista em uma pousada e sua mãe, dona de casa. José veio de uma família pobre do norte de Minas, que foi beneficiada pelo Programa Bolsa Família por mais de dez anos. Seu ingresso na universidade se deu por meio da política de cotas e é usuário dos programas de assistência estudantil universitária.

A pesquisa desenvolvida por Senkevics (2021) analisa as transformações que marcaram a expansão recente do sistema de ensino superior brasileiro, baseando-se em dados quantitativos concentra-

⁷ Piotto (2010) analisa as trajetórias escolares e experiências universitárias de estudantes de camadas populares em cursos de alta seletividade, versando sobre trajetórias marcadas por novas possibilidades e perspectivas, mas, também, por humilhação e desenraizamento sofridos por esses estudantes.

dos no período de 1991 a 2020 em diálogo com uma revisão da literatura. O autor elenca cinco tendências principais: democratização do acesso, instituição de ações afirmativas, desequilíbrio público-privado, ampliação do ensino a distância e estratificação horizontal. O autor afirma que a expansão sem precedentes de vagas e matrículas no ensino superior, em conjunto com a diversificação institucional da oferta e políticas inclusivas, levou à heterogeneização do público discente e uma crescente estratificação horizontal. Dentro desse conjunto de questões, ainda há, segundo o autor, as desigualdades dentro do sistema e que condicionam as carreiras ou cursos procurados por grupos sociais mais vulneráveis – as camadas mais pobres se direcionam para cursos menos seletivos, o que pode contribuir para a predominância, a despeito das ações afirmativas, de grupos majoritariamente brancos e privilegiados nos cursos mais concorridos. É nesse contexto que José se insere, um dos milhares de estudantes de camadas populares, negros e pardos que passaram a fazer parte das instituições de educação superior no Brasil em decorrência das políticas de proteção social e de expansão e democratização dessa modalidade de ensino. Segundo Pires (2019), os processos de implementação de políticas sociais, ao mesmo tempo que mitigam desigualdades, podem reproduzi-las.

A pesquisa, de cunho qualitativo, tem sua proposta metodológica amparada no modelo experiencial, a partir de novas perspectivas epistemológicas e metodológicas para a análise de políticas públicas, proposto por Lejano (2012). Da mesma forma, a perspectiva de Dubois (2019), a partir de seus trabalhos de campo sobre os encontros burocráticos entre sujeitos de camadas populares e o Estado através dos guichês, e as contribuições de Goffman (1982), sobre as interações estigmatizantes entre cidadãos e o Estado, favoreceram a construção do caminho metodológico desse artigo. O uso das narrativas proposto por Maynard-Moody e Musheno (2003), enquanto proposta

metodológica para compreensão das interações existentes no processo de implementação de políticas, também subsidiou a proposta metodológica do artigo.

Como instrumento metodológico foi realizada uma entrevista-narrativa em profundidade, que, segundo Jovchelovitch e Bauer (2002) pode ser classificada como método de pesquisa qualitativa, materializada como uma forma de entrevista não estruturada, de profundidade e com características específicas, como, por exemplo, um processo semiautônomo, baseado no contar e escutar história com influência mínima do pesquisador. A entrevista-narrativa contemplou quatro dimensões: (1) sua trajetória familiar e escolar antes de seu ingresso na universidade; (2) estratégias e políticas de inclusão social que contribuíram para seu ingresso; (3) sua experiência cotidiana como estudante de Medicina e as interações com colegas, professores, funcionários; (4) sua interação com os setores e órgãos na universidade, nos seus guichês e (5) suas motivações e estratégias para mudar de instituição.

Vale lembrar que a entrevista-narrativa foi utilizada com a intenção de contribuir com a construção daquilo que Zaveri (2022) chama de uma postura epistemológica que legitime as experiências dos destinatários das políticas como um paradigma para concepções de políticas ou programas, intervenções e avaliação.

O artigo está organizado em quatro seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira seção, apresentamos uma breve discussão sobre políticas de proteção social e sua contribuição para a chegada de estudantes de camadas populares na universidade pública. A segunda seção traz uma revisão sobre encontros burocráticos no processo de implementação de políticas sob a ótica dos guichês discriminantes e estigmatizantes. Finalmente, a partir da quarta seção, são apresentados os resultados da pesquisa a partir da entrevista narrati-

va realizada com o estudante, na qual é exposta a trajetória da família de José e sua entrada “improvável” na universidade pública, além de suas experiências com os guichês discriminantes na universidade.

2. Das políticas de proteção social à universidade pública: a chegada dos estudantes de camadas populares à educação superior

Segundo aponta Oliveira (2019), a eleição presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) inaugura um período que conjuga um arcabouço institucional que garante, pela primeira vez, políticas sociais para a população pobre, a educação como direito, à adoção de uma profusão de políticas públicas para a educação superior, principalmente a partir de 2003.

Kerstenetzky (2008) afirma que a inclusão das políticas sociais na agenda governamental contribuiu para a correção das desigualdades socioeconômicas. A autora defende que a promoção da igualdade de oportunidades no Brasil é uma das chaves para se promover a mobilidade social. Nessa direção, Lavinhas e Gentil (2018) afirmam que, entre 2003 e 2014, diversos foram os sinais de crescimento econômico e de esforços para erradicação da pobreza e ampliação de oportunidades e inclusão social: o aumento na criação de empregos formais; o aumento do investimento público em educação e saúde; o crescimento da adesão a planos de saúde; a elevação do poder de compra do salário mínimo em mais de 70% e o êxito do programa Bolsa Família e outros programas de inclusão, como Minha Casa Minha Vida, Programa de Prestação Continuada, Luz para Todos, dentre outros.

Com relação aos avanços no campo da educação, Costa, Silveira, Costa e Waltenberg (2021) mostram que, em 2015, a taxa de escolarização de estudantes de 7 a 14 anos no Brasil chegou a 98,8%; a de adolescentes de 15 a 17 anos, chegou a 85%. Nessa perspectiva, tal expansão,

conjugada às políticas de inclusão social voltadas às famílias em situação de pobreza, contribuiu para que os jovens, considerados improváveis, vislumbassem a oportunidade de acesso à educação superior.

O período foi marcado pela criação de inúmeras universidades federais, financiadas pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Em 2018, um decênio após a criação dos Institutos Federais por meio da Lei nº 11.892/2008 (Brasil, 2008), que criou a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, foi possível observar a expansão das escolas técnicas brasileiras, que, até 2020, contava com mais de 600 campi. A ampliação da educação superior privada foi possibilitada a partir da concessão de bolsas, renúncia fiscal e empréstimos aos estudantes, através do Programa Universidade Para Todos (PROUNI) e do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).

A V Pesquisa de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (a) das Instituições Federais de Ensino Superior, organizado pelo FONAPRACE⁸ (2019), fornece informações relativas ao perfil socioeconômico e cultural de seus graduandos. Os dados revelam que houve uma mudança importante no perfil socioeconômico de seus estudantes, reduzindo sua histórica desigualdade e elitismo: entre 2003 e 2017, a educação superior brasileira presenciou uma expansão que resultou em um aumento em mais de 260% nas vagas ofertadas. A Política de Cotas contribuiu para minimizar a desigualdade de acesso e inclusão social e a presença de uma maior diversidade entre estudantes na educação superior brasileira.

Por meio da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012 (Brasil, 2012), vagas passaram a ser reservadas em um percentual para estudantes de escolas públicas e para minorias étnicas, aqueles ditos “improváveis” nas universidades até poucos anos atrás. Os dados da Associação

⁸ Observatório do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis.

Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) sobre a população preta nas universidades demonstram que a combinação REUNI e ações afirmativas fizeram com que o número de estudantes pretos que, em 2003, era de 27.693, avançasse para 143.599 em 2018 (FONAPRACE, 2019).

Com relação ao perfil socioeconômico dos estudantes provenientes de famílias em situação de pobreza e/ou vulneráveis, a denominação utilizada pelo FONAPRACE (2019) utiliza a variável “Renda mensal bruta do grupo familiar e renda mensal *per capita*” e considera que os estudantes em vulnerabilidade social se encontram na categoria renda familiar mensal *per capita* de “até um e meio salário-mínimo”. Em 2019, a pesquisa revelou que 53,5% dos (as) graduandos das IFES estão na faixa de renda mensal familiar *per capita* de até 1 salário-mínimo e, 70,2%, estão na faixa de renda mensal familiar *per capita* de até 1 e meio salário-mínimo. Historicamente, pode-se observar, através dos dados, que o percentual de estudantes pertencentes a famílias com renda mensal *per capita* até 1 e meio salário-mínimo, saltou de 44,3%, em 1996, para 66,2% em 2014, alcançando 70,2% em 2018, o maior patamar da série histórica. Parte desse movimento deriva da forte expansão da educação superior pública e do investimento em políticas sociais para as camadas mais pobres da população, desde o início da década de 2000.

É importante destacar, contudo, que as pesquisas também revelam as desigualdades associadas a esse processo de inclusão. Costa, Silveira, Costa e Waltenberg (2021) chamam atenção para a necessidade de uma democratização horizontal das universidades, através de manutenção de condições de acesso e de permanência de estudantes de camadas populares em cursos universitários de elite, historicamente frequentados por setores da sociedade brancos e filhos de famílias de classes sociais mais favorecidas.

3. Os encontros burocráticos no processo de implementação de políticas: os guichês discriminantes e estigmatizantes

A discussão sobre as políticas públicas parte do pressuposto de que percorrerem um caminho até que sejam disponibilizadas para seus destinatários, através de uma cadeia que mobiliza um conjunto de atores governamentais, envolvendo, também, características da própria burocracia. Ao analisar a implementação sob a perspectiva dos agentes que atuam na ponta – os burocratas de rua ou os *street-level bureaucrats*, conforme Lipsky (2019) –, Oliveira (2019) afirma que o processo de implementação de políticas no contexto da prática envolve distintos atores que têm agendas e interesses distintos, conjugados com suas crenças, valores e percepções. O autor afirma ainda que os sentidos atribuídos às políticas em toda essa trajetória de implementação perpassam “lentes” particulares. Essa perspectiva traz à tona a compreensão de que essa dinâmica é complexa, já que há uma gama de particularidades que envolvem o processo decisório dos atores, bem como a forma como interpretam a política e seu próprio papel, como implementadores ou beneficiários das políticas.

Segundo Pires (2019), até que a política seja disponibilizada, seus objetivos ficam condicionados a um conjunto de fatores que podem não ter sido previstos em sua formulação. Assim, podem produzir efeitos que não estavam previstos nos processos de formulação e implementação, reproduzindo ou agravando desigualdades. Pesquisas sobre efeitos não revelados informam que a implementação produz os efeitos sociais desejáveis e, também, os indesejáveis, que nascem de externalidades negativas. Mesmo nascendo da norma e da regra, seu cotidiano diz respeito à forma como os burocratas traduzem a política e como essas questões afetam a interação com os cidadãos – os destinatários dessas políticas. Nessa direção, Oliveira e Lacer-

da (2019) afirmam que há aspectos invisíveis inerentes ao processo de implementação e que essa invisibilidade pode ser compreendida como a produção de externalidades positivas e negativas, os efeitos colaterais gerados pela operacionalização das ações no âmbito da ação estatal, no nível local.

Ao tratar dessas questões, Maynard-Moody e Musheno (2003), afirmam que os agentes implementadores têm suas decisões diretamente ligadas aos seus valores, crenças e seus sistemas de valores. Para os autores, os processos de implementação acionam seus valores morais, o que afeta a forma como agem e decidem. Ao analisar a atuação dos agentes que atuam na ponta e sua atribuição “educativa” diante dos cidadãos, Auyero (2012) caracterizou os usuários como “aprendizes” ou “pacientes” do Estado, a partir da perspectiva de que as sanções, exigências, julgamentos de valor e desigualdades de poder são personificadas nos burocratas.

Diante dessa perspectiva, a implementação pode ser compreendida como um processo político. A política que se faz na implementação é descrita por Vincent Dubois (2019) como capaz de perpetuar posições de subordinação em relações estruturais de dominação, no âmbito do atendimento às camadas populares. As relações existentes nos guichês e os julgamentos que passam a existir a partir dessas relações, são capazes de produzir o que o autor chama de “políticas *no guichê*”. Mais do que isso, são reveladoras de uma “política *do guichê*”, que tem a finalidade de reproduzir a desigualdade já existente entre os dois lados do guichê, através do que o autor chama de um modo de operação de uma intervenção pública que tem o objetivo de regular essas populações.

O autor afirma que, nas dinâmicas da implementação, podem ocorrer “truques” capazes de permitir que governos sustentem um “jogo duplo”, que, apesar do discurso de inclusão da população de

camadas populares, é sabotado pelo que chama de “políticas do Guichê” exercidas na atuação dos trabalhadores de linha de frente no processo de implementação de políticas públicas. A Expressão *guichê discriminante* refere-se à perspectiva da sociologia do guichê francesa (*sociologie du guichet*) e pode trazer novas lentes analíticas para o debate brasileiro sobre temas como implementação de políticas públicas, principalmente quando se trata da relação entre os burocratas de rua e a população das classes populares. Em seus estudos sobre essas dinâmicas, Dubois (2019) esclarece o conceito de *guichê* e analisa como tais interações podem contribuir para a reprodução de desigualdades no contexto da implementação de políticas públicas. Goffman (1982), ao analisar a “ordem interacional” e as suas relações com as estruturas sociais, afirma que as interações devem ser vistas como uma unidade de análise relevante para a investigação sociológica em geral. Para o autor, há uma íntima relação entre essas interações e as estruturas sociais, como se pudessem ser reproduzidas características dessas estruturas sociais. Nessa perspectiva é que, servindo de sustentação para as ideias de Dubois, Goffman (1982) reforça que essas interações podem produzir relações desiguais, silenciosas e estigmatizantes, agravando as desigualdades sociais.

4. A trajetória de uma família e de um estudante “improvável” que “furou a bolha” do acesso à universidade pública

José tem vinte e oito anos. Iniciou, em 2019, seu primeiro curso de Medicina em uma universidade mineira de médio porte, e, em 2021, decidiu, por causa das dificuldades financeiras e das questões associadas aos estigmas sofridos nessa instituição, cursar Medicina em uma universidade mineira de grande porte. O estudante relata que, juntamente com seu irmão, dois anos mais

velho, teve uma infância muito pobre. Seu pai, que não concluiu os anos iniciais do ensino fundamental, sempre foi quem trabalhou e sustentou a família como recepcionista de uma pousada. Sua mãe, que concluiu o ensino médio e cursou magistério, trabalhou por pouco tempo em uma creche quando seus filhos eram pequenos e passou a ser “dona de casa”, já que entendia que era necessário que alguém cuidasse dos estudos dos filhos.

José relata que sua família morava em uma “casinha clássica de tijolo adobe de documentários do Vale” e que a família recebia ajuda da igreja local para manutenção das condições precárias da moradia. Conta que as privações materiais dificultavam a vida cotidiana e o acesso às políticas de atenção primária era limitado para a família, que encontrava, por exemplo, muitas dificuldades de acesso a profissionais de saúde, medicamentos e procedimentos como exames e internações.

O contexto social e político dos anos iniciais da primeira década de 2000, período correspondente à infância e adolescência de José, foi envolto por um novo paradigma voltado para a construção políticas de proteção social para a população em situação de pobreza no Brasil. Com uma agenda voltada para a conformação de uma rede de proteção social voltada para o enfrentamento de desigualdades associadas a públicos específicos, o governo Lula inaugurou um momento político de mudanças sociais no qual o Estado reafirmava-se como ator estratégico, senão central, para enfrentar os problemas relacionados à cidadania, à desigualdade, às oportunidades e ao bem-estar” (Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017, p. 39).

José, que nasceu em 1993, relata que, a partir de sua pré-adolescência, sua família passou a ser contemplada pelo Programa Bolsa Família. Ele afirma que a quantia, que era destinada a comprar comida e pagar as contas da casa, era condicionada à frequência escolar dos dois irmãos. José reconhece que o Bolsa Família teve grande con-

tribuição para que pudessem se sustentar, complementando a renda advinda do salário do pai, assim como contribuiu para que seu irmão e ele não abandonassem a escola. Néri (2012) afirma que o Programa Bolsa Família ofereceu um grande potencial para a queda da desigualdade no Brasil, caracterizando o programa como uma das políticas públicas de maior êxito no combate às desigualdades sociais. O autor ainda afirma que o programa induziu as famílias a acompanharem a escolarização de seus filhos, contribuindo decisivamente para a redução do círculo intergeracional de pobreza e para a expansão dos anos de escolaridade de crianças e jovens.

No Brasil, as duas últimas décadas foram marcadas pela ampliação do acesso às universidades públicas brasileiras, que têm recebido, de forma expressiva, estudantes de camadas populares através das políticas de ações afirmativas e expansão de vagas. O estudante entrevistado expõe, em seu relato, como as políticas de inclusão que integram uma rede de proteção social no Brasil a partir da primeira década dos anos 2000 contribuíram para sua trajetória, afirmando que “jamais conseguiria entrar na universidade se não existisse o ENEM” e que a Política de Cotas foi sua “porta de entrada” para a universidade pública. Para ele, tais políticas “permitiram que um punhado de estudantes conseguissem superar essa trajetória da pobreza e da exclusão do diploma”.

Entretanto, José deixa claro que os espaços escolares que frequentou estão marcados em sua memória pelo estigma da desigualdade. Em seus relatos, demonstra uma ideia de escola capaz de reproduzir as desigualdades sociais, a partir de sua compreensão sobre a precariedade da estrutura, da formação de seus professores e dos materiais didáticos a que tinha acesso na escola que frequentava.

Sobre seu acesso à educação superior pública, José demarcou dois fatores importantes para que, em suas palavras, conseguis-

se “furar a bolha da universidade federal”. A trajetória escolar de sua mãe e o apoio da família para que ele pudesse estudar sem a preocupação em ter que trabalhar para ajudar a família financeiramente foram decisivos. Sobre a trajetória da mãe e sobre suas tentativas de ingressar na universidade, o estudante relata que ela teve uma trajetória de sucesso na educação básica, mas que não conseguiu ingressar em uma universidade. José relata que o fato de crescer ouvindo de sua mãe suas lembranças de uma trajetória escolar de sucesso fez com que ele, desde muito novo, vislumbra-se essa possibilidade de ser um bom estudante. Em seus relatos, deixa claro que a figura da mãe, a vasta coleção de livros que ela tinha em casa e o fato de criar momentos de leituras com os filhos por meio de seus livros antigos de escola, contribuíram para que ampliasse seu olhar sobre sua trajetória escolar.

Ao afirmar que o investimento dos pais na vida escolar dos filhos é um elemento impulsionador para o sucesso na escolarização, Nogueira (2021) reflete sobre o uso do conceito de capital cultural na explicação das desigualdades escolares como sinônimo de disposições culturais e de relação com os bens culturais. Lahire (1997) ressalta que a presença de membros com capital cultural escolar na família, por si só, não é capaz de produzir efeitos nas gerações seguintes. Para isso são necessárias interações efetivas e afetivas, o que, no caso do estudante entrevistado parece ter relação com o acesso ao acervo de livros da mãe, o incentivo à leitura e estudo desses livros e a lembrança dos relatos da mãe sobre sua trajetória de sucesso escolar e a tentativa de entrar em uma universidade. Da mesma forma que as estratégias da mãe são lembradas pelo estudante, os esforços do pai, um trabalhador assalariado, para que o filho pudesse estudar e “furar a bolha da universidade”, também são ressaltados em seu relato.

Eu acho que eu consegui furar essa bolha por teimosia e esforço e por ter o mínimo de possibilidade de conseguir sentar e estudar. Tem muita gente que não teve esse privilégio que eu tive, sabe? Meu pai me deixou, eu pude estudar, quieto dentro de casa o ano inteiro, estudando até os 28 anos, sem ter que trabalhar, sabe? (José).

Através dos estudos de Lahire (1997), Nogueira (2005), Viana (2005), Thin (2006) e Portes (2012), sabe-se que a família constitui um terreno social indispensável a ser considerado na constituição de uma trajetória de longevidade escolar, o que é corroborado com os relatos de José. Tais estudos sobre estratégias familiares de escolarização têm arejado o debate, abrindo espaço para a importância de se considerar a complexidade dessas trajetórias, dos sujeitos como fruto de múltiplos processos de socialização e que sua atuação individual também é estratégica nesses processos.

Segundo o FONAPRACE (2019), a inclusão de um grande número de estudantes brasileiros na educação superior, por meio de políticas de fortalecimento da educação básica e políticas de proteção social desde 2003, fez com que aumentasse o número de “exceções”, conforme afirma Piotto (2007, p. 3). Em seu relato sobre o fato de estar na universidade, em um curso de Medicina, José afirma: “eu sou uma exceção da exceção”. Segundo dados do FONAPRACE (2019), José faz parte dos 70,2% de estudantes de camadas populares brasileiros que ingressaram na universidade pública com renda per capita de até 1 e meio salário-mínimo. Com esse movimento, tal composição impõe a essas instituições outras exigências, reveladas pelas desigualdades associadas à permanência desses estudantes nesses espaços.

Para Terrail (1990), que discutiu as estratégias de universitários pobres, o sucesso escolar de estudantes de camadas populares envolve o contato com a hostilidade nas relações e a desigualdade presente

nessas relações. Por essa razão é que Dubet (2001) discute sobre a democratização do ensino segregativa, na perspectiva de que os sujeitos de camadas populares não fazem parte dos setores de formação mais valorizados socialmente.

Ao analisar essas questões a partir do relato de José, o estudante afirma que não bastou “furar a bolha”, já que deixa claro que o ingresso na universidade não fez com que os problemas sociais que conheceu desde a infância desaparecessem. As desigualdades de oportunidades com relação à escola se revelam, agora, nas dificuldades enfrentadas pelo estudante para ter acesso às políticas de assistência na universidade pública, na interação por meio de seus guichês. Além disso, a convivência cotidiana com os demais atores que transitam nesse universo também emerge como reprodutora de desigualdades e de estigmas, objetos da próxima seção.

5. “Eu não tenho a cara de um estudante de medicina”: as experiências de um estudante de camada popular com os guichês discriminantes na universidade

José idealizou, desde a adolescência, ser um médico oncologista, ou, “um médico do Vale”, para atuar em sua região e dar às pessoas de sua comunidade o que ele e sua família não tiveram: acesso às políticas de saúde pública. Sua trajetória, entre desistências e aprovações, foi extensa e tortuosa: se formou no ensino médio em 2010 e tentou, entre 2011 e 2014, ser aprovado em Medicina. José afirma que tem conhecimento “de suas condições diante daqueles que ele julgava serem muito mais preparados”. Sem poder pagar pelos cursinhos preparatórios, adotou uma estratégia calculada: ingressar na universidade por meio de um “curso trampolim” para chegar no curso de Medicina. Em 2015, foi aprovado no curso de Engenharia Mecânica

em uma universidade de médio porte no interior de Minas Gerais – o “trampolim” para concretizar seu anseio de cursar Medicina.

Nos dois anos seguintes, 2016 e 2017, José relata que cursou várias disciplinas na área de português, matemática, física e química, com a estratégia de, dentro do curso de Engenharia Mecânica, ter seu cursinho preparatório para um futuro ENEM e ser aprovado em Medicina. José não foi aprovado em 2016 e em 2017, o que o fez solicitar o “trancamento” do curso de Engenharia Mecânica e retornar para a casa de seus pais. Estudando em casa e com apoio de canais no Youtube, no final de 2018, José foi aprovado em Medicina na mesma universidade. Em 2019, passou a cursar Medicina.

O estudante relata que continuou usufruindo do auxílio moradia e da bolsa alimentação, através do restaurante universitário, assim como fazia quando estava matriculado em Engenharia Mecânica. Em seus relatos, explicita as dificuldades que teve com relação ao alojamento, já que era preciso “entrar no banheiro e fechar a porta para estudar”, e que dividia o quarto com mais quatro colegas que cursavam cursos diferentes.

Indagado sobre as políticas de assistência estudantil nessa universidade, José relata que passou por dificuldades financeiras para se manter no curso por causa da ausência de uma bolsa manutenção, o que o impossibilitava de comprar as apostilas deixadas pelos professores nas papelarias que as comercializavam e, também, para arcar com os custos das passagens de ônibus para atividades práticas do curso que eram realizadas em bairros distantes da universidade. O estudante relata que decidiu solicitar à universidade o auxílio moradia, pois o alojamento prejudicava seus estudos. Assim, ele relata que, para conseguir esse auxílio, era necessário que escrevesse uma carta relatando o porquê não gostaria de morar no alojamento, comprovando com atestado médico ou psicológico a necessidade de morar sozinho e/ou na cidade, o que fez com que se sentisse humilhado.

Você tem que escrever uma carta, pedindo, por que você queria (sair do alojamento), sabe? Você se sente humilhado para poder ganhar 230 reais e você não acha lugar na cidade, para morar, por 230 reais. Não tem condição. Aí eles pedem para você escrever o motivo que você quer deixar o alojamento. Aí você tem que relatar lá porque que você quer deixar, e aí eles vão aprovar ou não a sua saída. Aí eles pedem que, se você tiver alguma questão psicológica, algum laudo médico, que associa que o alojamento está te fazendo mal, te prejudicando, aí você faz um anexo e manda. Então parece ser, para mim, muita burocracia (José).

Dubois (2019) afirma que as interações que ocorrem no guichê, ou seja, relações no tratamento da miséria, papéis burocráticos, que, à princípio parecem impessoais, revelam-se altamente permeáveis às disposições de quem os desempenha. O guichê revelado pelo autor, com seu recorrente potencial de violência simbólica, impõe aos indivíduos o convencimento de sua condição de subordinação com relação aos agentes e ao próprio Estado, reforçando sua ideia de uma interação estigmatizante, que Goffman (1982) chama de interações desiguais e silenciosas que reproduzem as desigualdades sociais. Em sua narrativa, o estudante deixa claro que o caminho pelo qual seria preciso percorrer para solicitar que a bolsa moradia fosse convertida em auxílio moradia era, particularmente, humilhante. Diante do guichê de assistência estudantil, ele deixa claro que recebeu orientações que o constrangeram sobre como deveria ser feita a solicitação.

A experiência de José é um exemplo claro dos efeitos do processo de implementação e reprodução de desigualdades sociais na prestação dos serviços públicos, conforme analisado por Pires (2019). O estudante deixa claro que escrever uma carta com comprovações de que, realmente, não tinha condições de morar no alojamento para

conseguir um auxílio moradia, o fez passar por um processo de ansiedade e tristeza. As repetições de padrões de exclusão também se deram, segundo o estudante, pelo tipo de tratamento através do qual era recebido nos guichês da assistência estudantil. Sua percepção pessoal era de que era tratado com descaso, frieza e pressa em algumas situações. Assim, torna-se necessário discutir sobre a atuação dos agentes implementadores na ponta, burocratas de nível de rua que, com capacidade discricionária podem reproduzir desigualdades a partir de sua posição no processo de produção de políticas, ou que, segundo Mainard-Moody e Musheno (2003), podem atuar a partir de posições de poder com os cidadãos. Essa é uma das razões pelas quais “a atuação de burocratas de rua pode impactar processos de inclusão e exclusão social” (Pires; Lotta; Torres Júnior, 2019, p. 258).

Em sua narrativa, José afirma que o sentimento de pertencimento como estudante do curso de Medicina nessa universidade era frágil e dolorido. O estudante relata que passou por várias situações pelas quais se sentiu distanciado dos demais colegas por causa de sua cor ou classe social.

Quando eu entrei no curso teve aquele discurso dos veteranos, da sala unida. E aí você entra com a sensação de que você faz parte disso. Mas, com o decorrer do curso, você percebe que há uma segmentação natural da sala por contexto social, por contexto socioeconômico, há uma segmentação. Você percebe que tem gente que não te olha direito. Você percebe que tem gente que é incomodado com a sua presença, sabe, que te olha tolerando você estar ali, como se você não fosse merecedor de estar ali. Isso é bem perceptível, sabe? Entre os alunos sim (José).

Sobre os colegas em sala, ele afirma que se sentia excluído de algumas decisões coletivas, afirmando que é “como uma pessoa que

está pegando carona num carro que não é seu, sabe? Você não tem direito nenhum ali”. O mesmo aconteceu com relação aos funcionários do Departamento de Medicina ou com outros órgãos da universidade. Como um exemplo de distância desigual e discriminante entre as classes populares e as instituições, conforme Dubois (2019), José afirma que passou por constrangimentos com atendentes do Departamento, conforme relato abaixo:

Já aconteceu de eu estar sentado ali no departamento, a pessoa chega, com vários estudantes lá, e um funcionário chega para mim e pergunta se eu estava ali esperando para fazer o concurso para técnicos. Por que ele perguntou só para mim se eu estava no meio de todos os meus colegas? É uma questão de visualização, que eu não tenho a cara de um estudante de Medicina (José).

Dubois (2020) enfatiza que encontros burocráticos “frente e frente” entre os cidadãos que se encontram nos dois lados do guichê podem revelar que todas as normas sociais e morais que fazem parte dessa interação são capazes de produzir dinâmicas de classificação entre os cidadãos e, ainda, perpetuarem as desigualdades entre eles. Nos guichês, dispositivos concretos de atendimento e/ou simbólicos que revelam a burocracia e discricionariedade dos agentes de implementação, é que ocorrem relações de poder, discriminação, perpetuação da desigualdade e estigmatização. Pires, Lotta e Torres Júnior (2019) também reforçam sobre a necessidade de compreensão dos processos de (re) produção de desigualdades sociais engendrados na ação estatal.

Ao tratar dessas questões, José relata que “até a posição de sentar na sala é segmentada. As pessoas não se misturam. Você tem a galera pobre e a outra galera”. O estudante conta sobre uma situação em que

um colega, em meio a vários estudantes, o perguntou, em voz alta, em que curso estava matriculado na universidade.

Todo mundo falava: “é História! Geografia”. Então você já tem um personagem, quem que é o estudante de Medicina e não tem as minhas características né? Ninguém fala, nem pensa que o cara é estudante de Medicina. Então, eu vejo que isso é uma coisa que é muito complicada de tentar resolver. É uma coisa que já é estrutural. Eu acho que com o tempo, mas com muito tempo, que esses estudantes conseguirem ingressar e mais estudantes conseguirem ter acesso a esses postos que hoje são de outras pessoas, eu acho que aí há uma tendência de melhora quanto a isso (José).

José relata que todos os estigmas relacionados à falta de privacidade e espaço para estudar, além de “situação de baixa renda e falta de apoio da universidade” materializada na ausência de bolsa manutenção e dificuldades encontradas com relação à moradia estudantil, fizeram com que tentasse novamente o ENEM, no final de 2019. Mas, dessa vez, seu objetivo era cursar Medicina, a partir de 2020, em uma universidade de grande porte no estado de Minas Gerais. O estudante foi, então, aprovado no curso de Medicina dessa universidade, localizada na capital de Minas Gerais.

Mesmo com a aprovação em 2020, José relata que desistiu de ir para a capital, porque foi informado que seria mais difícil conseguir auxílio moradia provisório até pleitear o alojamento. O receio de não ter recursos financeiros para se manter o fez desistir. Dessa forma, manteve sua matrícula na primeira universidade, no interior do estado. Em março de 2020, quando o distanciamento social e lockdown foram propostos por causa da pandemia de Covid-19, José voltou para a casa de seus pais. A situação se agravou porque, justamente nes-

sa época, seu pai ficou desempregado e ele não poderia contar com nenhuma ajuda para permanecer na universidade e nem mesmo na casa dos pais. Sua percepção é que a primeira universidade “largou mão dos estudantes pobres”, o que o fez tomar nova decisão: tentar novamente o ENEM para ingressar em Medicina na universidade da capital do estado de Minas Gerais, a partir de 2021. José, ao afirmar que começaria o curso “do zero novamente”, passa a ser estudante regular do curso de Medicina nessa universidade de grande porte. Mesmo que tenha migrado para outra universidade, reconhece que as políticas de assistência estudantil pelas quais foi atendido na primeira universidade foram fundamentais para sua permanência e, também, dos colegas de camadas populares. Ele destaca a importância da Bolsa Alimentação para o período que ali permaneceu.

Eu acho que as políticas de assistência aos estudantes pobres são necessárias, por mínimas que sejam. Tem uma universidade na minha cidade. Não seria mais fácil eu ter entrado lá? Tinha Engenharia Mecânica na minha cidade. Por que eu não entrei em Engenharia Mecânica lá? Eu fui pra primeira universidade por causa do restaurante universitário (José).

Assim como muitos jovens de camadas populares que estão presentes nas universidades públicas brasileiras, José expõe, com clareza, a partir de sua trajetória, que o debate sobre acesso e permanência nas universidades públicas precisa ser aprofundado, seja a partir da ótica das políticas de assistência estudantil ou do olhar mais criterioso sobre a forma como são implementadas essas políticas nessas instituições.

6. Considerações finais

A narrativa do estudante contribui para revelar as dimensões histórica, coletiva e social nas suas experiências, vinculadas ao processo de implementação de políticas sociais, bem como à avaliação dos efeitos das políticas que são implementadas. Gussi e Oliveira (2016, p. 95) enfatizam a importância da noção de trajetória e do contexto social dos sujeitos, definindo-a como um “referencial metodológico estratégico para a compreensão dos processos sociais, construindo um diálogo entre temporalidades e territorialidades, revelando uma dimensão histórica, coletiva e social”. Assim, o estudante, que narra sua trajetória, fornece subsídios que permitem desvelar as interações entre os agentes que atuam nos guichês e nos grupos sociais onde esse sujeito transita, bem como os efeitos que tais processos de implementação podem produzir. Tal perspectiva permite que o processo avaliativo seja configurado como uma nova forma de objetividade, capaz de não ultrapassar os valores humanos dos sujeitos e políticas que são avaliados (Zaveri, 2022).

Ancorada em Jaccoud (2005), Kerstenetzky (2008), Portes e Souza (2012) e Senkevics (2021), a narrativa de José revela que a rede de proteção social no qual sua família foi inserida, juntamente com as estratégias familiares para que tivesse uma escolarização longa, contribuiu para que “furasse a bolha” de cursos de alta seletividade da universidade pública. A presença de estudantes “improváveis” nas universidades, principalmente públicas, marca o debate sobre a ampliação de vagas e democratização do acesso à educação, o que impõe a discussão sobre a ausência de afiliação universitária (Coulon, 2012) na educação superior pública brasileira. Mesmo diante da diversificação da oferta das vagas e da diminuição da desigualdade de acesso, os cursos mais disputados ainda não refletem essa dinâmica. Senkevics (2021) afirma que ainda há profundas desigualdades entre tipos de

oferta e entre os cursos, minimizando ou anulando os efeitos da democratização de oportunidades. Como a narrativa de José evidencia, áreas onde o ingresso é muito disputado ainda são elitizadas, elitistas, preconceituosas e (re) produtoras de estigmas. Trata-se, portanto, dos efeitos que as ações afirmativas produzem, associado ao ethos das áreas, dos cursos e aos preconceitos que ainda regem o comportamento e as atitudes das pessoas – alunos, professores e técnicos.

Nessa perspectiva, a presença de um estudante de camada popular em um curso de alta seletividade em uma universidade pública trouxe à tona dinâmicas e estigmas associados, simultaneamente, às estratégias de inclusão pretendidas por essa mesma rede de proteção social, conforme explicitado por Goffman (1982), Dubois (2019;2020) e Pires (2019): discriminação por gênero ou raça, interações discriminantes nos guichês locais onde a implementação de políticas se materializa cotidianamente e dificuldades, tensões e desencontros burocráticos nos processos associados à provisão das políticas de assistência estudantil.

A distância desigual e discriminante entre as classes populares e as instituições pode ficar clara entre os cidadãos que se encontram nos dois lados do guichê, o que pode perpetuar a solidão presente nas trajetórias improváveis de sucesso e longevidade escolar de estudantes de camadas populares. Dubois (2019) afirma que os sentidos atribuídos na conduta exercida pelos agentes da implementação podem exercer um mecanismo de regulação moral, constituindo efeitos simbólicos que podem produzir e reproduzir, através das interações que ocorrem no serviço público, a internalização de um valor social aos usuários, com autoimagem subordinada e estigmatização desses cidadãos.

Devem os formuladores, gestores, implementadores e avaliadores de políticas voltadas para a democratização da educação superior e para a permanência dos alunos (em todos os escalões e níveis institu-

cionais) conhecer e mitigar os efeitos associados tais políticas, especialmente no nível local. Uma postura avaliativa capaz de considerar as experiências, expectativas e impressões dos sujeitos atendidos pelas políticas proporcionaria a inclusão de variáveis muito importantes no processo de avaliação: as desigualdades, estigmas e não valorização da cultura da população. A compreensão dos contextos e das culturas, além da convicção da não-neutralidade inerente à postura avaliativa, contribuiria com a compreensão de que as políticas podem revelar assimetrias de conhecimento e relações de poder.

Assim, urge debater a interação associada a atuação dos agentes públicos que atuam na ponta, sua capacidade discricionária e as desigualdades que podem ser reveladas nas dinâmicas processadas nos guichês, na relação com os estudantes de camadas populares, cidadãos-alvo de programas de inclusão e redução das assimetrias sociais historicamente existentes no Brasil. E, não menos importante, combater e reverter a cultura de segregação que ainda impera nessas áreas e cursos, reproduzida por comportamentos estruturalmente preconceituosos vindos de parte da própria comunidade acadêmica, que diz ser inclusiva e democrática, mas, infelizmente, tem comportamentos sexistas, classistas e racistas.

Referências

- AUYERO, J. Patients of the state: An Ethnographic Account of Poor People is waiting. *Latin American Research Review*, vol. 46, n. 1, 2012.
- BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). *Censo da Educação Superior*. Brasília, DF: MEC; INEP, 2019.
- COSTA, J.; SILVEIRA, F. G.; COSTA, R.; WALTENBERG, F. (Orgs.). *Expansão da educação superior e progressividade do investimento público*. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2021. 46p. (Série Texto para Discussão)

- COULON, A. O sucesso estudantil e sua avaliação: que política universitária é possível? In: SANTOS, G.; SAMPAIO, S. (Org.) **Observatório da Vida Estudantil**. Estudos sobre a vida e cultura universitárias. Salvador: EDUFBA, 2012.
- DUBET, François. As desigualdades multiplicadas. **Revista Brasileira de Educação**. 2001, n.17, pp.5-19. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n17/n17a01>. Acesso em: 23 dez. 2021.
- DUBOIS, V. Políticas no guichê, políticas do guichê. In.: PIRES, R. **Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.
- DUBOIS, V. **Lower Classes and Public Institutions: a research program**. University of Strasbourg (France), 2020.
- FONAPRACE. **V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES – 2018**. Brasília: Observatório do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis – FONAPRACE, 2019. 318p.
- GOFFMAN, E. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores S. A., 1982.
- GUSSI, A. F.; OLIVEIRA, B. R. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Revista Desenvolvimento em Debate**. v.4, n.1, p.83-101, 2016.
- HIRATA, H. Gênero, classe e raça: Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. In: **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, v. 26, n. 1, junho, 2014. Acesso em: 4 abr. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/LhNLNH6YJB5HVJ6v-nGpLgHz/?format=pdf&lang=pt>.
- JACCOUD, L. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília, DF: IPEA, 2005.
- JACCOUD, L.; BICIR, R.; MESQUITA, A.C. O SUAS na proteção social brasileira: Transformações recentes e perspectivas. Dossiê políticas sociais e redistribuição. In.: **Novos estud.** CEBRAP. São Paulo. v36.02. 37-53. julho, 2017.
- KERSTENETZKY, C. L. Desigualdade como questão política. In.: **Centro de Estudos sobre Desigualdade e desenvolvimento**. Observatório da Cidadania. Texto para Discussão No 11, 2008.
- LAHIRE, Bernard. **Sucesso escolar nos meios populares: as razões do improvável**. São Paulo: Ática, 1997.
- LAISNER, R. C. O reconhecimento a partir da diferença: olhares interseccionais para a construção de ferramentas de avaliação de políticas públicas. In.: **Revista AVAL**. Janeiro/junho. vol. 5. n. 19, 2021.

- LAVINAS, L. GENTIL, D. L. Brasil anos 2000: A política social sob regência da financeirização. In.: **Dossiê balanço crítico da economia brasileira (2003-2016)**. Novos estudos. CEBRAP. SÃO PAULO. V. 37n. 2. 191-211. Mai/ago. 2018.
- LEJANO, Raul. **Parâmetros para análise de políticas**: fusão de texto e contexto. Campinas: Arte Escrita, 2012.
- LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.
- MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. **Cops, teachers, counselors**: narratives of street-level judgment. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- NERI, M. C. A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda”. **IPEA**. Rio de Janeiro, RJ – 2012.
- NOGUEIRA, M. A. O capital cultural e a produção das desigualdades escolares contemporâneas. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 51, 2021.
- NOGUEIRA, M. A. A relação família-escola na contemporaneidade: fenômeno social/interrogações sociológicas. **Análise Social**, v. XL, n. 176, p. 563-578, 2005.
- OLIVEIRA, A. L. M. Educação Superior brasileira no início do século XXI: inclusão interrompida? **Tese de Doutorado**, IE/UNICAMP, 2019.
- OLIVEIRA, B. R. A implementação de políticas educacionais no nível micro: uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-17, 2019. Disponível em: https://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/12431/1/ARTIGO_%20Implementa%C3%A7%C3%A3oPol%C3%ADticasEducativas.pdf. Acesso em: 22 dez. 2021.
- OLIVEIRA, B. R.; LACERDA, M. C. R. Trazendo à tona aspectos invisíveis no processo de implementação de políticas públicas: uma análise a partir do Programa Oportunidades. In.: **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na Implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS: **PNAD**: microdados. Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 29 dez. 2021.
- PIOTTO, D. C. As exceções e suas regras: estudantes das camadas populares em uma universidade pública. 2007. 361f. **Tese (Doutorado em Psicologia)** – Programa de Pós-graduação em Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- PIOTTO, D. C. Universitários de camadas populares em cursos de alta seletividade: Aspectos subjetivos. **Revista Brasileira de Orientação Profissional**. jul.-dez. 2010, Vol. 11, n. 2, 229-242.
- PIRES, R. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na Implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

- PIRES, R.; LOTTA, G.; TORRES JUNIOR, R. D. Burocracias Implementadoras e a (Re) produção de Desigualdades sociais: perspectivas de análise no debate internacional. In.: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil interseções analíticas**. Brasília: IPEA: ENAP, 2019.
- PORTES, E. A. Estratégias escolares do universitário das camadas populares: a insubordinação aos determinantes. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1993.
- PORTES, E. A.; SOUSA, L. **O nó da questão: a permanência de jovens dos meios populares no ensino superior público**, 2012. Disponível em: http://flacso.org.br/files/2015/03/Apresentacao_Ecio_Portes.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.
- SENKEVICS, A. A expansão recente do ensino superior: cinco tendências de 1991 a 2020. Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: Cenários do Direito à Educação. v. 3 n. 4, 2021.
- SILVA, J. S. **Por que uns e não outros?** Caminhada de estudantes da Maré para a universidade. 1999. V. 2. 1999. Tese (doutorado em educação). PUC/RJ, Rio de Janeiro, 1999.
- TERRAIL, J.-P. L'issue scolaire: de quelques histoires de transfuges. In: TERRAIL, J.-P. **Destins ouvriers – La fin d'une classe?** Paris: PUF, 1990. p. 223-258.
- THIN, D. Para uma análise das relações entre famílias populares e escola: confrontação entre lógicas socializadoras. **Revista Brasileira de Educação**. v.11, n. 32, p. 211- 225. mai/ago. 2006.
- VIANA, M. J. B. Longevidade escolar em famílias de camadas populares: algumas condições de possibilidade. 1998. **Tese** (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1998.
- VIANA, M. J. B. As práticas socializadoras familiares como lócus de constituição de disposições facilitadoras de longevidade escolar em meios populares. In.: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 90, p.107-125. Jan./abr. 2005.
- ZAGO, N. Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares. In.: **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo, n. 32, 2006.
- ZAVERI, S. Why Local Wisdom matters in a decolonized world. In.:LOCAL WISDOMMATTERS Reflections on Evaluation Theory and Practice fromSouth Asia. Genderand Equity Network of South Asia a special interest group of Community of Evaluators-South Asia. New Delhi: GENSA, 2022.

Políticas de promoção ao Turismo e seus impactos socioeconômicos no litoral extremo oeste do estado do Ceará

MARIA SÂMIA DE OLIVEIRA¹

GIL CÉLIO DE CASTRO CARDOSO²

Resumo

Debater sobre Políticas Públicas, especialmente aquelas voltadas para a promoção do turismo, requer a compreensão do seu conceito e sua relação com o desenvolvimento local e os impactos sociais e econômicos gerados a partir de sua implementação. Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo conhecer quais políticas públicas contribuíram para o desenvolvimento do Turismo na Costa Sol Poente e que promoveram transformações socioeconômicas significativas para diminuição das desigualdades no Município de Acaraú-CE, localizado na área costeira do extremo oeste do estado do Ceará, Nordeste do Brasil. Esta investigação é classificada como qualitativa e o instrumento de coleta con-substanciou-se através da aplicação de entrevistas semiestruturadas. A sustentação teórica desta pesquisa descansa nas pesquisas bibliográficas realizadas que permitiram a compreensão do espaço do Turismo. Os elementos discursivos coletados foram submetidos ao tratamento dos dados por meio da técnica de Análise de Conteúdo com uso da técnica do Círculo Hermenêutico Dialético (CHD) desenvolvida por Guba e Lincoln (1989). Os resultados versam sobre as políticas públicas im-

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará – campus Itapipoca.

² Universidade Federal do Ceará – UFC.

plementadas, suas principais e mais impactantes ações que influenciaram na economia local, no desenvolvimento social na região da costa Sol Poente, além do despertamento para criação de outras políticas que favorecessem a atividade turística na região.

1. Introdução

Tratar de políticas públicas é ir além de uma apresentação e conhecimento de suas definições, é discutir como essas ações são formuladas, seus propósitos e quais os desdobramentos para sua criação e implementação. As políticas públicas voltadas para as atividades turísticas possuem potencial para realizar importantes modificações na qualidade de vida da população. Consistem em diretrizes norteadoras do poder público, que regem normas e procedimentos para suas relações com a sociedade. O Turismo impõe modificações em todo o litoral cearense, que vem passando por uma crescente transformação no seu uso e ocupação, com a implementação de infraestruturas. A região do Polo Costa do Sol constituiu uma prioridade nas ações de políticas nacionais e estaduais e o município de Acaraú é considerado no contexto local como corredor turístico, em razão do fluxo de turistas que passam pelo município no percurso de Fortaleza em direção a Jericoacoara. Conhecer as ações advindas de políticas públicas implementada, tem grande relevância para a área do turismo, que, desde os anos de 1990, tem crescido e alcançado resultados no estado do Ceará, bem como reconhecimento atual por parte da sociedade, e pela necessidade de revelar suas restrições, observando se o município de Acaraú, com todo seu potencial, é alcançado por esses projetos.

A pesquisa tem relevância para o conhecimento científico acerca do tema, pois, embora conhecer as políticas públicas e como a avaliação destas tenha alcançado um nível relevante de difusão entre as

comunidades acadêmica, política e técnica, ainda não é possível observar uma cultura consistente de avaliação no Brasil, devidamente consolidada e continuamente integrada, como instrumento decisivo para a gestão pública; ainda se enfatiza a importância da pesquisa para o reconhecimento dos desafios da implementação dessas políticas no interior, contemplando a população das comunidades rurais.

A relevância acadêmica e implicações dos resultados dessas políticas para a comunidade local justifica-se ainda pelo fato da região em estudo, como já exposto, ter potencial para o desenvolvimento de uma variada tipologia de atividades e roteiros turísticos, assim, existe ainda a indispensabilidade de conhecer como esse potencial é gerido de forma a trazer o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios para modificar a realidade no interior do Estado. Evidencia-se, ainda, a necessidade do levantamento de debates sobre a responsabilidade da coconstrução e participação dessa gestão, qual o papel da sociedade na elaboração desse ideal para a solução de um problema identificado como socialmente relevante.

Estudar as políticas públicas interligadas no âmbito municipal, estadual e federal, desenvolvidas no município de Acaraú exige compreender o contexto histórico, os fatores socioeconômicos e a geografia e política da região para identificar entraves e possibilidades para o desenvolvimento do município, entendendo também como as instituições têm se conectado para potencializar os investimentos feitos mediante essas políticas.

Justifica-se ainda pelo interesse dos pesquisadores locais em descobrir que mecanismos levariam as comunidades rurais do município de Acaraú a se desenvolverem economicamente com elevação das oportunidades de emprego e renda, com o aproveitamento das potencialidades locais que são pouco trabalhadas, mas que podem servir como impulsionadoras para o crescimento, apoiados pelas forças

construídas através de políticas públicas voltadas para a região como foco no desenvolvimento, ou seja, em melhores níveis de qualidade de vida para todos. Assim, nosso artigo apresenta como principal objetivo conhecer quais políticas públicas contribuíram para o desenvolvimento do Turismo na Costa Sol Poente promoveram transformações socioeconômicas que contribuíram para diminuição das desigualdades no município de Acaraú-CE.

2. As políticas públicas de turismo no Ceará e seus marcos regulatórios

O turismo, nos últimos anos, constitui-se uma das atividades que mais tem se expandido e contribuído para o desenvolvimento da economia no estado do Ceará. O crescimento desse segmento beneficia um número considerável de atividades econômicas, ensejando efeitos diretos e indiretos sobre todo o sistema.

A visão de abertura do Ceará para o turismo começou na década de 1990, quando o foco das políticas de desenvolvimento voltou-se para a necessidade de modernização do território cearense. Os olhos do governo voltaram-se para a industrialização e, no setor de serviços, o turismo. Foi necessário, naquele momento, o trabalho em duas linhas - a criação de infraestrutura e um diálogo com a população, disseminando a ideia de que o Ceará poderia se tornar, com todo seu potencial, um lugar cheio de oportunidades e apto para receber o desenvolvimento. Essa visão deveria ir além do turismo focado na sua capital, pois a interiorização faria com o que o estado tivesse indicadores turísticos alavancados.

Para isso, era necessário um plano de investimentos públicos em infraestrutura, qualificação dos espaços físicos e mão de obra qualificada, para criar condições e estímulos que conduzissem essa atividade de modo consolidado, ao interior. Além disso, segundo Barreto

e Menezes (2014), também é preciso identificar as potencialidades nas várias regiões cearenses, sendo este, um dos pilares da política de interiorização do turismo.

Para que essa interiorização do turismo pudesse atingir, não somente, a faixa litorânea que está inserida também na Região do Baixo Acaraú, era preciso evidenciar as potencialidades da zona rural e os demais produtos que poderiam promover e sustentar uma demanda turística crescente. Dentre as potencialidades turísticas do estado do Ceará, estão os recursos naturais.

Consoante Araújo (2010), potencialidade turística compreende

Um conjunto de características próprias dos lugares, territórios e regiões que estão disponíveis e podem transformar-se em produto turístico e, posteriormente, em atrativo à demanda turística. Porém, antes de avaliado como potencial, o espaço deve passar pelo contraposto dos obstáculos que limitam o acesso do turista a ele. (P.528)

De acordo com Coriolano (1998) o turismo e a natureza têm uma íntima associação, pois os atrativos naturais são sua motivação do turismo. A ideia se relaciona com a de Beni (2004) que traduz seu pensamento sobre atrativos naturais referindo-se a isto como primeira instância para produzir o fluxo de turismo para uma região.

Além dos recursos naturais, a interiorização do turismo pode ser potencializada, fortalecendo a produção associada a este segmento, por meio de mapeamentos, elaboração e apoio à implantação de planos de ação, envolvendo assentamentos e comunidades tradicionais, assim como propõe o Ministério do Turismo.

Na perspectiva de Brandão (2012):

O Estado do Ceará vem se destacando com vários atrativos, contudo o litoral cearense, ainda vem sendo a grande oferta que desperta o interesse da demanda turística. O litoral cearense possui 573 quilômetros de extensão, sendo atravessado por duas rodovias, a Costa do Sol Poente e a Costa do Sol Nascente. Essas duas rodovias são direcionadas a partir de Fortaleza para o Litoral Oeste e Litoral Leste, respectivamente. (P.3).

Foi nos anos de 1990 que o Ceará teve a primeira iniciativa concreta de fomento ao turismo, com a implantação do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Litoral do Ceará – PRODETURIS, que antecedeu o Programa Federal de Turismo para o Nordeste, e, assim, trouxe os estudos básicos para implantação do turismo e do suporte ao Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE).

Outras iniciativas fizeram parte dos marcos que promoveram o turismo cearense. Para melhor se perceber a evolução desses marcos que promoveram o fortalecimento das ações voltadas para o turismo e a linha evolutiva das políticas e ações para tal, é oferecido o quadro a seguir com as referências das políticas nacionais até ações institucionais até a segunda fase do PRODETUR.

Quadro 1: Evolução das políticas e ações voltadas para o Turismo até a segunda fase do PRODETUR

ANO	MARCO LEGAL	DESCRIÇÃO
1938	Decreto-Lei Nº 406	• Primeiros sinais de intervenção do Estado na atividade turística, o qual estabelecia autorização governamental para a atividade de venda de passagens aéreas, marítimas e rodoviárias.
1939	Decreto-Lei Nº 1.915	• Foi criado em 27 de dezembro e instituiu a Divisão de Turismo, e que pode ser considerada como um organismo oficial de Turismo da administração pública federal.
1940	Decreto-Lei Nº 2.440	• Foi instituído para tratar exclusivamente das agências de viagens.

ANO	MARCO LEGAL	DESCRIÇÃO
1946	-	• A Divisão de Turismo foi extinta. Em decorrência disto as agências foram sujeitas ao registro no Departamento Nacional de Imigração e Colonização, organismo que assumiu o Turismo no país.
1958	Decreto-Lei Nº 44.863	• Por meio desse, em 21 de novembro foi criada a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR).
1966	Decreto-Lei Nº 55	• Em 18 de novembro de 1966, o decreto definiu a Política Nacional de Turismo foi reformulada, criando o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR).
1966	Decreto-Lei Nº 60.244	• Institui-se o Sistema Nacional de Turismo constituído pela EMBRATUR e pelo Ministério das Relações Exteriores.
1971	Lei nº 9.511	• Em 13 de setembro foi criada a Empresa Cearense de Turismo S/A (EMCETUR), uma empresa mista destinada para tratar da atividade no Ceará.
1979	-	• Foi criado o 1º Plano Integrado de Desenvolvimento Turístico do Estado do Ceará (PIDT CE).
1989	-	• Foi criado o PRODETURIS – Programa de Desenvolvimento do Turismo em áreas Prioritárias do litoral do Ceará.
1992	Decreto Nº 448/1992	• EMBRATUR é qualificada como Instituto Brasileiro de Turismo
1994	Portaria Nº 130/1994	• Início do Programa Nacional de Municipalização do Turismo
1994	Contrato Nº 84/OC-BR	• Início do Programa para o Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR NE I
1996	-	• Política Nacional do Turismo para o período de 1996-1999
2004	-	• Definição de Regiões turísticas e categorização de Municípios para o Turismo a partir do Programa de Regionalização do Turismo – PRT
2005	Contrato Nº 1392/OC-BR	• Início do Programa para o Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR NE II (O programa estabelece como uma de suas ações prioritárias o financiamento da elaboração ou revisão dos Planos Diretores Municipais dos Municípios que fazem parte da Área Turística selecionada dos Estados.)

Fonte: Elaboração própria (2018) com dados da pesquisa documental

Com a análise deste quadro, é possível perceber que os marcos regulatórios mencionados fazem direcionamento para ações efetivas para consolidação da atividade turística no País. Faz-se necessário investigar os desafios da implementação dessas políticas para fortalecimento do turismo por meio do qual se pode promover o desenvolvimento socioeconômico da região, a valorização da cultura local e dos recursos naturais.

3. O município de Acaraú e o turismo na Costa Sol Poente

Para compreender o contexto e o território da implementação das políticas de Turismo na Costa Sol Poente é preciso conhecer panoramicamente o local onde a pesquisa foi realizada – o município de Acaraú.

Esse município está localizado no litoral extremo-oeste do Estado do Ceará, foi criado em 1849 pela lei nº 480. Tem o seu nome originário do tupi, que significa Rio das Garças, mas sua formação administrativa, segundo dados IBGE, apresenta que, o como Distrito foi criado com a denominação de Acaracu, pela provisão de 12 de setembro de 1766, e por lei provincial nº 253, de 19 de novembro 1842. A ocupação do território do delta do rio Acaraú foi feita pelos índios tremembés antes da chegada dos portugueses.

Os acarauenses estão distribuídos em distritos de Acaraú (sede), Juritianha, Aranaú e Lagoa do Carneiro, abrigando uma população de 62.557 habitantes. Em relação ao território, está fixado em uma base territorial de 839,2 km². Já a densidade populacional é de 68,31 hab./km² (IBGE, 2018).

Acaraú aparece no mapa de regiões turísticas do estado, segundo o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE e a Secretaria de Turismo do Estado do Ceará. Acaraú tem grande potencial

para o desenvolvimento de uma variada tipologia de atividades e roteiros turísticos, destacando-se sol e praia, turismo ecológico com seus manguezais e o turismo rural, utilizando-se da agricultura familiar com o uso dos recursos naturais, sua preservação, conservação e recuperação dos mesmos para que estes possam constituir atrativos turísticos.

Sobre as potencialidades turísticas do município sob exame, destacam-se os manguezais, o rio Acaraú com suas águas perenes, as praias, com destaque para Arpoeiras, considerada uma das maiores praias secas do mundo, onde ocorre um fenômeno natural que provoca o distanciamento de cerca de 2 km entre a maré alta e a baixa, formando piscinas naturais com águas calmas e cristalinas. Lá o vento sopra durante o ano inteiro, atraindo praticantes de esportes como kitesurf e kitebug. É também destaque a gastronomia, com seus restaurantes, que nos últimos anos têm feito investimentos de melhoria a fim de atrair turistas que passam pela rota turística que leva à praia de Jericoacoara, famosa do Município de Jijoca de Jericoacoara que fica distante 62 km da sede de Acaraú.

4. Metodologia

A metodologia utilizada para o desenvolvimento deste trabalho tem caráter qualitativo. Nesse sentido, perfilar-se-á para as análises qualitativas, a técnica do Círculo Hermenêutico Dialético (CHD) também desenvolvida por Guba e Lincoln (1989). Essa técnica foi criticada por Allard (1996) ao assinalar que seus autores não explicam de maneira consistente, como é possível aprofundar a análise das sínteses das informações obtidas mediante técnica CHD, sendo necessária uma complementação pelo método de análise hermenêutico-dialética, de Minayo (1996), para a interpretação final dessas informações.

Oliveira (2001), descreve o Círculo Hermenêutico-Dialético como

[...] uma relação constante entre o pesquisador, os entrevistados e o comitê de pilotagem, trata-se de um processo dialético, que supõe constante diálogo, críticas, análises, construções e reconstruções coletivas. Pela constante relação entre entrevistados e pesquisador(a), é possível se chegar o mais próximo possível à realidade, chamada de “consenso” pelos autores Guba e Lincoln (p. 70).

Na concepção de Minayo (1996), faz necessária uma articulação entre os dados coletados e os referenciais teóricos da pesquisa, pois nem sempre é possível um consenso entre um determinado grupo de entrevistados, mas uma interpretação aproximada da realidade mediante a acomodação desses dados e uma proposta como um “caminho do pensamento” (Minayo, 2004) que abarque tanto o “como fazer”, quanto o “como pensar” a análise dos dados (Bicalho, 2009).

Desse modo, esta pesquisa utilizará para compreensão e análise dos dados das entrevistas semiestruturadas, a aplicação da técnica CHD - Círculo Hermenêutico-Dialético dentro de uma abordagem qualitativa da pesquisa, pois essa técnica se caracteriza pela relação constante entre o pesquisador e os agentes sociais numa dinâmica de dialógica na coleta de dados.

5. Resultados

Para os resultados da busca, foram realizadas entrevistas com representantes da Gestão Municipal, representantes do empresariado local que trabalham diretamente com turismo e, ainda, e representantes das comunidades, que também dependem das ações que desenvolvem o turismo local.

Foi realizada a análise das transcrições e os entrevistados foram identificados como gestores municipais, representantes dos empreendedores locais e representantes locais das atividades turísticas.

A metodologia utilizada para avaliação do Programa por meio das entrevistas realizadas utiliza o método CHD – Círculo Hermenêutico-Dialético, onde acontece uma relação constante entre o pesquisador e os entrevistados, constitui processo dialético, que supõe constante diálogo, críticas, análises, construções e reconstruções coletivas. Conforme lecionou Guba e Lincoln (1989), com a constante relação entre entrevistados e pesquisador, é possível se chegar o mais próximo possível à realidade, chamada de “consenso”.

Os resultados tratam sobre as principais políticas públicas implementadas na região da Costa Sol Poente e seus impactos econômicos.

Sobre os consensos das principais ações advindas das políticas públicas implementadas está a de que a principal ação que contribuiu para o desenvolvimento do Turismo na Costa Sol Poente foi a construção da rodovia 085 na década de 1990. A partir daí despertou-se a necessidade de criar outras políticas que favorecessem a atividade turística na região.

Os resultados também apontam para uma mudança econômica no município. Indicadores do Turismo, segundo dados do IPEA (2019), demonstram o crescimento dos estabelecimentos que trabalham com alojamento e alimentação nos anos de 2012 e 2017. Os mesmos tipos de estabelecimentos foram considerados como equipamentos turísticos que favorecem o turismo em Acaraú, de acordo com a percepção dos seus moradores. A ocupação formal nas Atividades Características do Turismo (ACTs), também, cresceu e, além das atividades de alojamento e alimentação, houve crescimento na ocupação formal nas atividades das agências de viagens e transporte aquaviário na região da Costa Sol Poente.

5.1. Aspectos gerais, indicadores e políticas do Turismo na Costa do Sol

Na sequência vêm os dados do Sistema de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor Turismo – SIMT, projeto desenvolvido pelo IPEA em parceria com o Ministério do Turismo - MTur e a Companhia de Planejamento do Distrito Federal – Codeplan/DF, que tem como objetivo oferecer para o governo e a sociedade informações que subsidiem a formulação e avaliação das políticas públicas de Turismo e assim orientam os dirigentes do setor, trabalhadores, pesquisadores e instituições de fomento ao desenvolvimento. Com isso é possível constatar o desenvolvimento da região no período de execução da segunda fase do PRODETUR, com indicadores referentes à atividade turística.

Vê-se na Tabela 1, a evolução do número de estabelecimentos turísticos nos anos de 2012 a 2017.

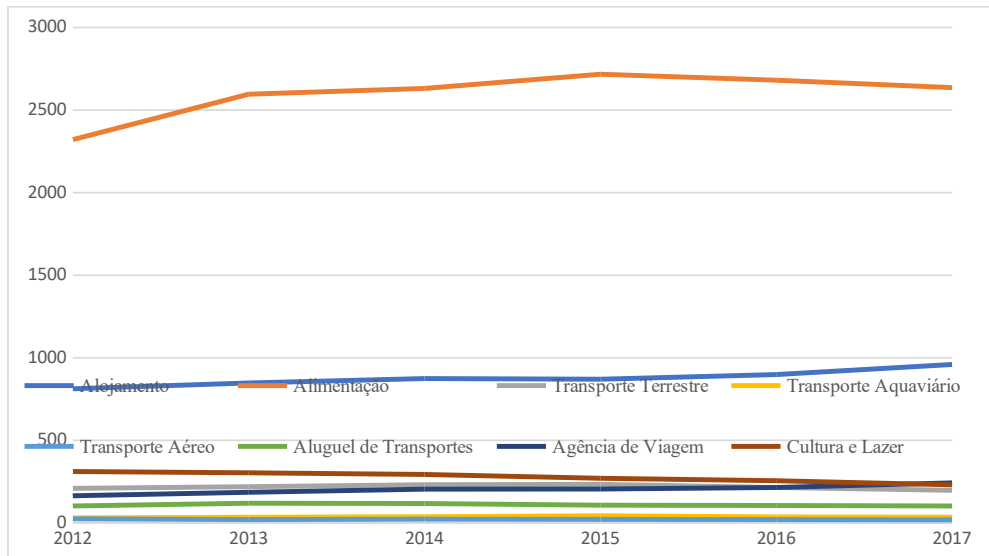
Tabela 1: Estabelecimentos turísticos na Costa do Sol de 2012 a 2017

ANO DE REFERÊNCIA	ALOJAMENTO	ALIMENTAÇÃO	TRANSPORTE TERRESTRE	TRANSPORTE AQUAVIÁRIO	TRANSPORTE AÉREO	ALUGUEL DE TRANSPORTES	AGÊNCIA DE VIAGEM	CULTURA E LAZER
2012	812	2.321	209	30	24	102	164	311
2013	847	2.596	219	34	20	119	185	303
2014	874	2.631	231	37	22	117	204	293
2015	870	2.717	233	43	21	107	205	270
2016	898	2.681	214	36	20	105	214	255
2017	959	2.636	197	34	18	102	242	230

Fonte: IPEA, 2019.

Com tais indicadores verifica-se que todos os serviços que oferecem elementos turísticos tiveram seus números diminuídos no ano de 2016, com exceção das atividades de alojamento e agências de viagens. Os resultados são mais bem percebidos no gráfico a seguir.

Gráfico 1: Comportamento do número de estabelecimentos turísticos na Costa do Sol de 2012 a 2017



Fonte: IPEA, 2019. Elaboração própria.

Com o gráfico, resta claro que o número de empreendimentos que desempenham atividades na área de alimentação se sobressai em relação às outras atividades na Costa Sol Poente. Complementando as informações demonstradas no gráfico, nas cidades acima de 100.000 habitantes, os serviços de alimentação, pertencentes às Atividades Características do Turismo (ACTs), que mais empregam de maneira formal, como estão demonstrados na Tabela 2, com dados do IPEA.

Tabela 2: Caracterização da ocupação formal das Atividades Características do Turismo (ACTs) de 2012 a 2017, na região turística Costa do Sol

ACTs	POPULAÇÃO	2013	2014	2015	2016	2017
ALOJAMENTO	10001 até 20000	-	-	-	-	1
	20001 até 50000	2.574	2.611	2.958	3.096	3.082
	50001 até 100000	257	259	252	228	220
	100001 até 500000	2.805	2.900	2.752	3.293	2.757

ACTs	POPULAÇÃO	2013	2014	2015	2016	2017
ALIMENTAÇÃO	10001 até 20000	15	16	17	14	17
	20001 até 50000	2.206	2.115	2.482	2.480	2.566
	50001 até 100000	687	871	814	814	865
	100001 até 500000	7.779	8.270	7.857	7.168	7.061
TRANSPORTE TERRESTRE	10001 até 20000	2	1	7	5	3
	20001 até 50000	40	39	22	23	23
	50001 até 100000	73	77	48	59	45
	100001 até 500000	2.395	3.419	3.011	1.630	1.436
TRANSPORTE AQUAVIÁRIO	20001 até 50000	40	37	43	33	69
	100001 até 500000	14	23	27	24	20
TRANSPORTE AÉREO	100001 até 500000	834	802	744	627	364
ALUGUEL DE TRANSPORTES	20001 até 50000	85	89	96	66	68
	50001 até 100000	140	27	50	21	21
	100001 até 500000	253	341	218	405	380
AGÊNCIA DE VIAGEM	20001 até 50000	189	195	188	206	256
	50001 até 100000	48	63	60	80	82
	100001 até 500000	158	161	151	127	107
CULTURA E LAZER	20001 até 50000	81	83	99	95	69
	50001 até 100000	61	68	61	69	58
	100001 até 500000	288	280	253	253	218

Fonte: IPEA, 2019.

Acaraú, com população estimada em 62.557 habitantes, segundo dados do IBGE (2018), se enquadra nos Municípios com população entre 50.001 até 100.000 habitantes, expressando também, na sua caracterização da ocupação formal das ACTs, o serviço de alimentação como aquele que mais enseja empregos formais. Viu-se também, com as pesquisas realizadas, que é justamente essa atividade a deter o maior número de empresas com atividades no setor do turismo em Acaraú e Região Limítrofe, com total de 195, abaixo apenas de Jericoacoara que tem 477 empresas atuantes em atividades de alimentação de alojamento.

Além disso, de modo geral, a região se destaca quanto aos seus atrativos que vem ganhando cada vez mais espaço no turismo cearense. A Federação das Indústrias do Estado do Ceará - FIEC (2017) demonstrou que o litoral Extremo Oeste exprime diversos atrativos naturais que, somados, também, aos atrativos do Vale do Acaraú, tem despertando o interesse dos turistas nacionais e internacionais, conforme quadro abaixo:

Quadro 2: Atrativos Turísticos conforme a Região

REGIÃO	ATRATIVOS TURÍSTICOS
LITORAL EXTREMO OESTE	Praias, dunas, mata de coqueiros e lagoas interdunares. Áreas de proteção ambiental (Praia da Tatajuba). Falésias elevadas, lagoa de Jijoca é a 2ª maior do Ceará. Prática de esportes, tais como: kitesurf, windsurf, surf, dentre outros. Boa infraestrutura hotéis e restaurantes.
VALE DO ACARAÚ	Arquitetura dos casarões com as belezas naturais serranas. Riachos, bicas, cachoeiras, trilhas naturais ladeadas por matas, árvores frutíferas, roseirais nativos e belíssimas formações rochosas. Matas da caatinga, suas cidades típicas e seu artesanato de palha, bordado e barro de Massapê.

Fonte: Elaboração próprias com dado da FIEC, 2017.

Esse interesse se confirma com a apresentação da Federação das Indústrias do Estado do Ceará - FIEC (2017) que, em dados do Ministério do Turismo (2016), demonstrou características importantes do turismo do litoral extremo oeste, com 28 mil visitas internacionais, 332 mil visitas nacionais e 2802 leitoss.

As atividades econômicas do município de Acaraú são pesca, aquicultura, agricultura e pecuária. No Município, destaca-se, ainda, a produção de lagosta e o camarão da Costa Negra, que é exportado para vários países da Europa. Com isso, umas das principais manifestações culturais identificadas pelo Ministério do Turismo é o Festival do Camarão da Costa Negra, que oferece em sua programação exposições, palestras, concursos gastronômicos e shows artísticos.

Dados do ICMBio mostraram em 2009 os principais registros culturais do litoral extremo oeste, destacando que, em Acaraú, há o predomínio artístico-cultural do artesanato em rendas e bordados e a música com algumas variações de estilo (seresta, pagode, samba), além de grupos de dança e reisado.

O Instituto também exibiu uma lista de instituições promotoras da cultura local e destacou que elas são conhecidas como empresas, pois, para sobreviver, comercializam produtos e serviços. No município também existem equipamentos culturais que preservam a memória, a cultura e história local, fazendo com que Acaraú ofereça, além do turismo de sol e praia, atrativos culturais. Veja-se o levantamento realizado pelo ICMBio com a classificação das atividades.

Quadro 3: Registros culturais do Município de Acaraú em 2009

NOME	ATIVIDADE
Associação Comunitária das Mulheres Rendeiras de Bilros de Juritiana	1.Artesanato em Rendas. 2.Bordados.
Rádio Difusora Vale do Acaraú Ltda	1.Rádio Difusão.
Biblioteca Pública Municipal Poeta Manoel N. Araújo	1.Acervos de livros que são utilizados para pesquisa e estudos.
Espaço Museu Padre Antônio Tomaz	1.Acervo com peças pertencentes ao poeta e alguns exemplares de seus livros.
Museu Eurides Vital Nascimento	1.Acervo com peças antigas e curiosidades regionais e do mundo.

Fonte: Elaboração própria com dados do ICMBio, 2009.

Outros eventos que dinamizam o Turismo cultural no município estão descritos no Quadro 4.

Quadro 4: Festividades culturais do Município de Acaraú

NOME	PERÍODO DE MANIFESTAÇÃO CULTURAL	DETALHAMENTO
Carnaval	Fevereiro ou março	Intitulado Acaraú Folia, realizado na Praça do Centenário. O evento oferece ao público que compra os abadás, atrações locais e nacionais.
Festejos de aniversário do Município	Julho	Comemorado no dia 31 de julho, realizado na Praça do Centenário, na última semana do mês de julho, reúne exposições e feiras que contemplam a agricultura familiar, desfile e eleição da Miss Acaraú.
Festival de Quadrilha	Julho	Apresentação de grupos de quadrilhas com shows com atrações locais e nacionais.
Festival do Camarão da Costa Negra	Novembro	A programação inclui exposições, palestras, concursos gastronômicos e shows artísticos.

Fonte: elaboração própria.

No aspecto cultural, o município procura realizar atividades de modo transversal, incluído nesse meio o eixo do Turismo. Para isso implantou políticas locais, por meio da lei municipal nº 1614, de 22 de junho de 2015, para assegurar essa transversalidade como explicita o art. 8º da referida lei: “a política cultural deve ser transversal, estabelecendo uma relação estratégica com as demais políticas públicas, em especial com as políticas de educação, comunicação social, meio ambiente, Turismo, ciência e tecnologia, esporte, lazer, saúde e segurança pública”.

Sobre as áreas destinadas a lazer e turismo no município de Acaraú, o Ministério do Turismo, por intermédio do Programa de Regionalização do Turismo, em 2011, com o objetivo de fortalecer a gestão descentralizada e estruturar, diversificar e qualificar a oferta turística brasileira, criou 94 Roteiros Turísticos Brasileiros, entre eles o Integrado Jeri/Delta/Lençóis: Rota das Emoções, que passou a ser uma área de estudo (AE).

Na área há uma diversidade de paisagens e o patrimônio histórico e cultural existente na Área de Estudo que abrange Municípios que não são o destino fim dos turistas, mas que possuem elementos atra-
tivos para o Turismo doméstico e internacional. No Integrado Jeri/
Delta/Lençóis: Rota das Emoções estão os Municípios de Barreiri-
nhas, Luís Correa, Acaraú e Itarema.

No Quadro 5 são mostradas as principais áreas utilizadas para
lazer e turismo no Município de Acaraú, segundo o Ministério do
Turismo.

Quadro 5: Principais áreas utilizadas para lazer e Turismo identificadas na Área de Estudo
no Município de Acaraú.

NOME	PADRÃO DAS ATIVIDADES DE LAZER E TURÍSTICAS
Praia de Arpoeiras	Turismo de Sol e Praia
Praia do Monteiro	Turismo de Sol e Praia
Praia de Aranaú	Turismo de Sol e Praia
Praia do Morgado	Turismo de Sol e Praia
Praia da Barrinha	Turismo de Sol e Praia
Ilha dos Coqueiros	Turismo de Sol e Praia
Ilha de Imburana	Turismo de Sol e Praia
Rio Zumbi	Ecoturismo, Turismo de Sol e Praia
Rio Acaraú	Ecoturismo, Turismo de Sol e Praia
Açude das Piranhas	Ecoturismo, Turismo de Sol e Praia
Parque ecológico de Acaraú	Ecoturismo, Turismo de Sol e Praia
Casarão da Praça do Centenário	Turismo Cultural
Igreja de São Sebastião	Turismo Cultural
Casa do Major Coelho	Turismo Cultural
Casa do Padre Antônio Tomaz	Turismo Cultural
Praça do Centenário	Turismo Cultural
Fazenda Cacimbas	Turismo Cultural
Comunidade de Curral Velho	Turismo Comunitário

Fonte: Secretarias/Departamentos de Turismo e Cultura dos Municípios e estados da Área de Estudo;
Ministério da Cultura (2015).

Das áreas expostas neste quadro acima, destaca-se o Parque Ecológico (PE) de Acaraú que foi criado pela Lei Nº 877 de 7 de março de 1998. A unidade de conservação abrange uma área de 2700ha – calculados desde o memorial descritivo integrante da referida lei. O PE visa à preservação dos ecossistemas costeiros e do complexo vegetacional litorâneo, bem como à contenção da especulação imobiliária da região. (Mtur, 2014).

6. Resultados com suporte no Círculo Hermenêutico-Dialético (CDH)

Para melhor entendimento desse procedimento metodológico, tomou-se o grupo de nove entrevistados com ligação com a atividade turística no município, desenvolvendo atividades da gestão, de empreendedorismo ou com alguma representatividade local.

No segundo momento, estes foram divididos em três grupos: gestores, empreendedores e representantes comunitários para constituir consensos entre os representantes do mesmo grupo e depois os consensos entre os grupos distintos.

Por último, foi feita a articulação entre os dados coletados e os referenciais teóricos da pesquisa, de modo a encontrar a percepção dos sujeitos sobre o turismo local e principais ações desenvolvidas pelas políticas públicas na Costa Sol Poente de maneira a compreender as mudanças sociais e econômicas na região.

Após estas análises, com base no CDH, das construções teóricas iniciais de cada entrevistado e dos três grupos distintos – gestores, empreendedores e representantes comunitários - sobre as principais ações das principais políticas públicas no município de Acaraú, tais como o PRODETUR, chegou-se as sínteses das construções teóricas e consenso dos três grupos que está representado no quadro a seguir:

Quadro 6: síntese das construções teóricas e consenso dos três grupos

SÍNTESE		
Gestores	Empreendedores	Representantes Comunitários
A principal ação que contribuiu para o desenvolvimento do Turismo na Costa Sol Poente foi a construção da rodovia 085. A partir daí despertou-se a necessidade de criar outras políticas que favorecessem a atividade turística.	Não há conhecimento por parte dos empreendedores locais sobre a realização de obras ou de ações do PRODETUR na região.	Apesar de não saberem quais ações concretas que fazem parte do PRODETUR, sabem que elas existem e relacionam as poucas ações que chegaram ao conhecimento destes, como sendo ações do referido Programa. Citam que não veem ou que não estão informados, sentem dificuldades quanto ao acesso local e que o poder público tem planos, mas falta agir de forma mais concreta.
Consenso		
Através do PRODETUR, com a obra da CE 085, com beneficiamento de acesso a rotas turísticas em várias localidades da Costa Sol Poente, foram ampliadas as potencialidades da região, o que despertou o interesse em desenvolver outras ações que favoreçam o Turismo local. Os moradores sentem necessidades de outras ações que venham a inserir o Município de Acaraú, efetivamente, na rota do Turismo local. Falta consciência dos municípios sobre o que foi realizado por parte do programa e confirma-se a necessidade de aprimoramento e fortalecimento da capacidade municipal da gestão do Turismo, da capacitação, infraestrutura e planejamento estratégico e da participação social na construção dessas ações.		

Fonte: elaboração própria.

Com a síntese busca-se aproximar os consensos com a realidade fazendo relação com os resultados da pesquisa documental. Segundo o resumo executivo do BNB, apresentado em 2004, foi possível verificar que o PRODETUR/CE I serviu para suprir a área de planejamento da infraestrutura mínima necessária para o desenvolvimento sustentável do Turismo, uma vez que direcionou 78,2% dos recursos do programa para obras de infraestrutura, básica e turística.

7. Considerações finais

Com o remate deste estudo, confirma-se a relevância da pesquisa para o desvendamento das políticas públicas no Estado do Ceará quanto à promoção do turismo. Pela observação dos aspectos analisados, compreende-se que o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste e as forças geradas com suporte na sua implementação contribuíram para importantes modificações no espaço rural da Costa Sol

Poente, em especial, nas comunidades de Acaraú. Com a principal ação do programa - a obra da construção da CE 085 – houve o beneficiamento de acesso a rotas turísticas em várias localidades da Costa Sol Poente e dessa forma foram ampliadas as potencialidades da região.

Dentre os marcos que deram legitimidade às ações públicas que favoreceram o turismo local ao longo dos anos está a criação da Lei municipal nº 1114/05, que cria o Conselho Municipal do Turismo em Acaraú. Adicionalmente, em 2008, a Lei Orgânica do Município de Acaraú estabeleceu o dever de haver um Plano Diretor que delimitava e discriminava as áreas específicas para o turismo. Além disso, recentemente o município criou a Lei Municipal Nº 1744/2018 que dispõe sobre a Política Municipal do Turismo, que já estava prevista na Lei Orgânica do Município de Acaraú. Todos esses marcos foram frutos do crescimento da rede de turismo na região acarauense, o que também fez com que o município entrasse no mapa do turismo brasileiro, em 2017, na categoria C - que recebe fluxo de turista domésticos e internacionais - e que situou o município como propício e potencial local de novos investimentos e consequente crescimento local, com suporte dessas ações.

Como consequência dessas políticas advindas das esferas governamentais, os impactos socioeconômicos também foram possíveis. Percebe-se, com suporte nos dados coletados, que o setor de serviços é responsável por 30,35% do PIB na região, sendo as atividades ligadas ao setor da administração e serviços públicos representam maior participação, com 33,17%. Os setores da agropecuária e indústria, exprimem participações próximas, com 14,32% e 15,85%, respectivamente.

De 2008 a 2015, na série histórica do Valor Adicionado Bruto por atividade econômica no PIB o Município apontou crescente participação dos setores, no entanto, em 2010, houve considerável queda do setor de serviços, pois sua participação que em 2009 era de

R\$146.896.000, passou para R\$83.317.000, indicando recuperação apenas nos anos de 2014 e 2015. Acaraú tem maior participação no PIB da microrregião 3 do Estado do Ceará, com 29,09% seguido do Município de Itarema, com 20,60%, e Jijoca de Jericoacoara fica na 4ª posição em relação ao PIB da microrregião destacada.

O número de estabelecimentos turísticos na Costa do Sol, de 2012 a 2017, apresentou crescimento de 13,57% para os serviços de alimentação, mesmo período em que Acaraú foi inserida no Mapa do Turismo Brasileiro e ainda, bem próximo à elaboração e aprovação da Lei Municipal nº 1744/2018. Desse modo, os dados confirmam um crescimento das ações que favorecem a atividade e, conseqüentemente, fazem com que estes serviços ofertados também tivessem um aumento.

Existe, entretanto, o desafio para uma gestão participativa de modo a enxergar problemas locais com amparo nos espaços e agentes que delimitam quais são os principais desafios que devem ser enfrentados e assim propor e executar ações que tragam mudanças para a realidade social com esteio em atividades integradoras e gerencialmente sustentáveis.

Além disso, assimila-se ainda que, havendo o despertar dos moradores para participação como coconstrutores dessas políticas, especialmente na fase de planejamento, certamente os resultados seriam mais efetivos, não apenas com o crescimento das atividades turísticas para melhoria da renda das famílias, com conseqüente crescimento econômico, mas a melhoria das condições de vida destas, com elevação dos níveis de desenvolvimento em todos os sentidos, com transformações de ordem econômica, política e, principalmente, social.

Referências

- ALLARD, Denis. **De l'évaluation de programme au diagnostic socio systéinique: trajet épistémologique**. Université du Québec á Montréal. Montréal: Thèse de doctoraat em Sociologie, 1996.
- ARAÚJO, Ana Maria Matos. Potencialidades Turísticas: considerações acerca da pesquisa, do ensino e do estudo. In: I Seminário Turismo e Geografia: abordagens teórico-metodológicas interdisciplinares. **Anais do I Seminário de Turismo e Geografia**. Aracaju: EDUFS, 2010.
- ARAÚJO, Enos Feitosa. As políticas públicas do turismo na região nordeste: Novas ações do governo estadual cearense. **Revista Geografia em Atos**. Departamento de Geografia da FCT/UNESP, Presidente Prudente, 13 (1), janeiro a junho de 2013, p. 22-35.
- BRANDÃO, Amaurícia Lopes Rocha. As potencialidades turísticas de Acaraú: a promoção do desenvolvimento local. **Congresso Norte Nordeste de Inovação**. Palmas, Tocantins, 2012.
- BARRETO, Flávio Ataliba F. D., e MENEZES, Adriano Sarquis Bezerra de. **Desenvolvimento Econômico do Ceará: Evidências Recentes e Reflexões**. Fortaleza: IPECE, 2014. 402.
- BENI, Mário Carlos. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006. p. 44-60.
- BICALHO, Renata de Almeida. **Das histórias de violência em uma Empresa Júnior à reprodução da ideologia da Administração**. Dissertação (Mestrado em Administração). UFMG, 2009.
- GUBA, Egon S.; LINCOLN, Ivonna. **Fourth generation evaluation**. Newbury: Sage, 1989.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Agência de notícias. Informalidade aumenta e continua a reduzir o desemprego. 2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/17508-informalidade-aumenta-e-continua-a-reduzir-o-desemprego.html>. Acesso em: 28 set. 2018.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Agência de notícias. **IBGE Cidades: panorama**. 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/panorama>. Acesso em: 28 set. 2018.
- MENDES, Juliana Soares. **Políticas e práticas de informação em processos de desenvolvimento no Brasil: o caso do Programa de Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR no Ceará e em Pernambuco**. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília – UnB. Instituto de Ciências Sociais – ICS. 2012. 336.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8. ed. São Paulo: HUCITEC-BRASCO, 2004.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes. (Org.). (2001).

Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal na Universidade Federal do Ceará com foco nos servidores técnico-administrativos em educação

GLICIELLE BEZERRA DE QUEIROZ¹, BRUNO CHAVES CORREIA LIMA²
& ROSELANE GOMES BEZERRA³

Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo avaliar a execução da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) na Universidade Federal do Ceará, com foco nos servidores técnico-administrativos em educação. Adotou-se uma abordagem qualitativa com aportes quantitativos e a triangulação de métodos, com perspectiva metodológica alinhada ao Modelo Experiencial de Lejano (2012). Foram analisadas entrevistas com gestor e servidores, documentos institucionais e dados de 346 questionários respondidos por servidores. Os resultados indicam uma falta de compatibilidade entre a rigidez das estruturas presentes no plano de carreiras e as proposições da PNDP. A avaliação revelou que a dinâmica de execução da PNDP na UFC precisa de ajustes para identificar as necessidades organizacionais, melhorar o acesso às capacitações, conscientizar as chefias quanto à viabilização da participação dos servidores em ações de desenvolvimento, aproveitar as compe-

¹ Mestra em Avaliação de Políticas Públicas - Universidade Federal do Ceará.

² Doutor em Administração - Universidade Federal da Bahia.

³ Pós-Doutora em Sociologia Urbana - Universidade de Coimbra.

tências adquiridas e avaliar os impactos nas atividades de trabalho. Contudo, os servidores reconhecem que as ações de desenvolvimento melhoram seu desempenho no trabalho e que a existência de retribuições financeiras previstas no plano de carreiras é o principal estímulo para seus envolvimento em ações de capacitação e de qualificação. Este estudo contribui para análise e aprimoramento das ações relativas ao desenvolvimento de servidores públicos.

1. Introdução

Diante das intensas e complexas transformações ocorridas em âmbito mundial, as organizações buscaram a reconfiguração de suas estratégias, potencializando a valorização do capital humano para alcançar seus objetivos. No setor público, a gestão de pessoas recebe destaque no contexto das reformas de Estado ocorridas em vários países a partir da década de 1980. Tais reformas foram alicerçadas nos princípios da administração gerencial que dão evidência ao modelo de gestão direcionada a resultados, valorizando a gestão estratégica de pessoas como suporte ao alcance dos objetivos das organizações (Hood, 1991; Denhardt, 2012; Miranda; 2018). Assim, a relação entre práticas de gestão de pessoas e resultados em organizações públicas receberam atenção em diferentes pesquisas (Messersmith *et al.*, 2011; Gould-Williams; Mostafa; Bottomley, 2015; Hai *et al.*, 2020).

Como resultado dessa nova percepção sobre os servidores públicos foi criada a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), por meio do Decreto nº 5.707 de 2006, que instituiu a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A referida legislação trata do desenvolvimento permanente do servidor público com a finalidade de melhorar a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão (Brasil, 2006).

Embora a PNDP se aplique a todos os servidores públicos ocupantes de cargo efetivo na administração pública federal, o presente estudo tem seu foco na categoria dos servidores técnico-administrativos em educação (TAE), procurando compreender a relação desse grupo com a política em questão, tendo em vista que esses profissionais não possuem atribuições de ensino, pesquisa e extensão, como os docentes, mas apenas funções de apoio técnico-administrativo a estas atividades.

Para uma melhor compreensão acerca da aplicabilidade da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal nas práticas de gestão de pessoas do serviço público brasileiro, esta pesquisa buscou estudar a execução dessa política no âmbito da Universidade Federal do Ceará (UFC), instituição que ocupa lugar de destaque entre as melhores universidades do país, como no Ranking Universitário Folha de 2019 (RUF), segundo o qual a UFC alcançou a 11ª posição, com destaque para as áreas de ensino, pesquisa, mercado, inovação e internacionalização (RUF, 2019).

O presente trabalho tem por objetivo geral avaliar a execução da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal na Universidade Federal do Ceará com foco nos servidores técnico-administrativos em educação. O estudo adotou uma abordagem qualitativa com aportes quantitativos, mediante a realização de entrevistas, análise documental, bem como aplicação de questionários junto a servidores da UFC.

2. A gestão de pessoas no serviço público

Em meio às transformações sofridas pela gestão de pessoas na administração pública brasileira, no século XXI destaca-se a orientação para um modelo neoliberal, ao qual interessa manter um quadro de servidores cujas ações estão pautadas na excelência, nos resultados

e no desenvolvimento da organização na qual estão inseridos (Carmargo *et al.*, 2014). Esse paradigma ficou conhecido como modelo de administração gerencial e foi implementado no Brasil a partir da década de 1990. Assim, a administração pública passou a adotar algumas práticas da iniciativa privada em seus processos gerenciais, adaptando-as à sua realidade para servir melhor a sociedade (Matias-Pereira, 2008; Lima; Silva, 2015).

Segundo Schikmann (2010), o papel estratégico assumido pela área de gestão de pessoas implica em conhecer a essência da organização a fim de entender suas necessidades para que seja possível alocar os profissionais de acordo com o perfil adequado, o que abrange a questão do desenvolvimento, uma vez que novas competências individuais poderão ser requeridas.

Nelson (2011) considera que a participação em programas de treinamento regularmente instituídos deveria ser a regra da capacitação dos servidores, pois a Administração detém os recursos financeiros e operacionais. Contudo, o que se observa é uma grande quantidade de servidores desmotivados e não capacitados, contra um pequeno número que deseja se capacitar, mas encontra uma série de dificuldades burocráticas, que os leva a assumir a capacitação por conta e risco próprios sem que haja incentivo por parte da administração (Nelson, 2011).

Cardoso (2017) afirma que apesar de a legislação ter um caráter transversal, sua desarticulação com as práticas de gestão de pessoas no serviço público ainda provoca a carência de ações integradas de capacitação que resultam em ações isoladas que não são capazes de contemplar todos os servidores.

Segundo Schikmann (2010), as normas existentes no próprio plano de cargos, tais como utilizar o tempo de serviço como critério para promoção e a improvisação de gratificações como forma de compensação diante da impossibilidade de aumento salarial, podem

promover a acomodação dos servidores. A autora afirma ainda que, dar pouca ou nenhuma ênfase ao desempenho, aos resultados e aos critérios de mérito, revela a falta de mecanismos que estimulem o desenvolvimento profissional contínuo.

Conforme Dantas (2015), há várias críticas ao serviço público que consideram a existência de um número excessivo de carreiras tradicionalmente estruturadas segundo a formação profissional e não pelas atividades a serem desempenhadas, além do fato de os cargos possuírem atribuições específicas, o que dificulta as possibilidades de mobilidade, apesar de os servidores deterem as competências necessárias.

As atribuições dos cargos do Plano de Carreira dos cargos Técnico- Administrativos em Educação (PCCTAE) são orientadas pelo Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos - PUCRCE, objeto do Decreto nº 94.664 de 1987, que conta com dois volumes anexos, os quais apresentam atividades que se modernizaram com o passar do tempo e já não correspondem integralmente a sua descrição.

A atual descrição de cargos, restringe a atuação dos servidores, o que desestimula a multifuncionalidade e a visão integrada, além de abrir espaço para os chamados desvios de função, bastante comuns no serviço público (Schikmann, 2010). Conforme a autora, a rigidez nas estruturas organizacionais e as barreiras à mobilidade funcional não condizem com a complexidade das demandas sociais, nem com as reivindicações dos servidores por carreiras, realização e reconhecimento pessoal.

Corroborando com Schikmann (2010), Magalhães *et al.* (2010) afirmam que as progressões de carreira dos servidores técnico-administrativos são restritas, por conta da legislação que somente permite a mudança de cargo de classes distintas, mediante novo concurso

público. O resultado disso, são os casos nos quais o servidor, após realizar um curso superior, continuará ocupando um cargo de nível médio, sem que a universidade possa recompensá-lo por seu empenho, o que contribui para que os novos conhecimentos nem sempre sejam aproveitados no cargo que ocupam (Magalhães *et al.*, 2010).

Ao pesquisar o processo de capacitação implementado à luz da PNPD na Universidade Federal da Bahia (UFBA), Teixeira Filho *et al.* (2017) identificaram aumento de eventos de capacitação, elevação expressiva de servidores com pós-graduação; novas adoções de avaliações (de expectativa e de reação) dos cursos promovidos e estímulos aos servidores relativos a compensações financeiras e de progressão. Contudo, constatarem problemas relacionados: à falta de diretrizes estratégicas claras no PDI da UFBA em relação ao que se espera para a qualificação do quadro de servidores técnicos; foco em competências pouco úteis ao contexto pessoal e profissional dos envolvidos; oferta de um mix de cursos padronizados e pouco aderentes às necessidades da organização e dos servidores; não explicitação das metas a serem atingidas pela capacitação; falta de um modelo de avaliação mais amplo, o qual permita que se verifiquem os reais impactos institucionais da capacitação.

Para Moura e Souza (2016), apesar dos avanços, a gestão de pessoas no serviço público ainda está longe de contribuir de forma efetiva para a adequação do perfil dos servidores às demandas plurais e complexas da sociedade, as quais exigem ações eficazes e resultados de qualidade.

3. Procedimentos metodológicos

A perspectiva metodológica de avaliação adotada no presente estudo alinha-se ao modelo experiencial proposto por Lejano (2012) que se propõe a trazer uma metodologia de avaliação mais complexa, bus-

cando proporcionar uma visão realista da situação que envolve a política a partir da análise da experiência concreta dos atores envolvidos, não se restringido ao que está posto na legislação, mas confrontando essas informações com o discurso dos atores responsáveis pela sua execução e com a perspectiva dos servidores que recebem a política.

A coleta dos dados empregou a estratégia metodológica da triangulação de Minayo (2005), a qual propõe a utilização de múltiplas fontes de informação para que se obtenha uma análise mais completa do fenômeno em estudo. Assim, a coleta de dados foi realizada em duas partes: a primeira contemplou uma pesquisa bibliográfica e documental com o intuito de apresentar a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal e o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, já a segunda parte foi composta pela pesquisa de campo, com uma etapa qualitativa e outra quantitativa.

A etapa qualitativa consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas, com duas categorias de sujeitos: o executor e os que a recebem. Na categoria de executor estava o gestor responsável pela execução da PNPD na UFC para compreender a dinâmica de execução da referida política na instituição, já na categoria dos que recebem a política foi entrevistada uma amostra intencional de 12 (doze) servidores técnico-administrativos em educação para entender suas percepções a partir de sua experiência com a PNPD na instituição.

A etapa quantitativa consistiu na aplicação de um questionário, aplicado de forma eletrônica, por meio da ferramenta Formulários Google, a uma amostra estatística de 346 sujeitos calculada sobre o total de servidores TAE da UFC. Ressalte-se que este instrumento de coleta de dados, continha questões fechadas semelhantes às perguntas presentes no roteiro de perguntas da etapa qualitativa, contendo cinco perguntas com respostas dispostas em modelo de múltipla escolha e onze afirmações tocantes à percepção dos servidores TAE so-

bre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, distribuídas em escala do tipo Likert de cinco pontos, que buscavam verificar o nível de concordância, representado de 1 a 5, equivalente a “discordo totalmente” e “concordo totalmente”, respectivamente.

Na apreciação dos dados qualitativos, foi utilizado o método da análise de conteúdo por ser uma forma de converter um texto em variáveis numéricas para análise quantitativa de dados (Bardin, 1977; Laville; Dionne, 1999). Para cada uma das categorias de análise, foram estabelecidas as unidades de contexto e de registro a fim de facilitar a identificação dos elementos citados nas entrevistas. Esses dados foram transcritos em documento de texto e analisados com o auxílio da ferramenta [*ATLAS.ti*](#) 8. Já os dados quantitativos, foram tabulados em planilha eletrônica e analisados com base em estatística descritiva no software *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) (versão 26.0).

4. Análise e discussão dos resultados

4.1. Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal

A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) foi regulamentada pelo Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que instituiu a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Esse decreto revoga o Decreto nº 2.794, de 1º de outubro de 1998 que instituiu a Política Nacional de Capacitação dos Servidores.

Depreende-se do artigo 1º que as finalidades da PNDP estão alinhadas aos princípios da administração gerencial, objetivando a melhoria na prestação dos serviços públicos, com foco no capital humano como instrumento de geração de valor para o cliente-cidadão.

Já o artigo 2º esclarece três terminologias utilizadas na redação do decreto, são elas: capacitação, gestão por competências e eventos de capacitação (Brasil, 2006).

A política traz diretrizes para que a administração pública incentive, apoie e promova continuamente a capacitação dos servidores para que desenvolvam suas competências para o desempenho de suas funções, proporcionando uma maior eficiência, eficácia e qualidade nos serviços prestados aos cidadãos. Também é ressaltado o papel das instituições federais de ensino e das escolas de governo como promotores de cursos de capacitação (Brasil, 2006).

O Decreto prevê que os órgãos e entidades da administração pública federal deverão incluir, em seus planos de capacitação, ações voltadas à preparação de servidores para assumir cargos de direção e assessoramento superiores, que terão prioridade nos programas de desenvolvimento (Brasil, 2006).

A PNDP trata ainda de autorizações de afastamentos de até 48 meses, para cursos que inviabilizem o cumprimento da jornada semanal de trabalho, tais como Estágios, Especialização, Mestrado e Doutorado, além da previsão de até três meses de Licença para Capacitação a cada cinco anos de efetivo exercício (Brasil, 2006).

A gestão por competências foi um conceito introduzido no serviço público por meio do decreto que instituiu a PNDP. O decreto inovou ao agregar essa terminologia recorrente na iniciativa privada como estratégia para o alcance de objetivos, além de gerar um diferencial competitivo. No entanto, o texto não se aprofundou no sentido de explicar a operacionalização desse conceito em uma realidade tão distinta do ambiente organizacional das empresas.

De acordo com o documento “Guia da Gestão da Capacitação por Competências” publicado pelo Ministério do Planejamento, Orça-

mento e Gestão, a institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal representou um avanço no sentido de consolidar a ideia de que o desenvolvimento profissional é um elemento que interfere de forma relevante na qualidade da prestação dos serviços públicos e, para tanto, adota a visão de que os servidores devem possuir os requisitos necessários para o alcance dos resultados pretendidos pelas instituições e estabelece o modelo de gestão por competências como instrumento para a gestão da capacitação (Brasil, 2012).

É interessante ressaltar que o próprio Guia que se propõe a auxiliar na instrumentalização técnica da gestão da capacitação por competências foi divulgado no ano de 2012, ou seja, aproximadamente seis anos após o lançamento da política. Além de ter sido formulado tardiamente, o texto destaca que o documento não foi publicado com o intuito de acender um debate acadêmico e não pretende polemizar perspectivas, nem discutir sobre novos conceitos ou instrumentos, mas apenas repetir e explicitar entendimentos já difundidos pelas escolas de governo e pelo Comitê Gestor da PNDP. Esse posicionamento assumido pelos elaboradores do documento restringe a operacionalização da política a um grupo específico, o que denota a falta de abertura ao diálogo com outros estudiosos que não façam parte da equipe que está à frente da política.

A adoção do modelo de gestão por competências apresenta uma visão estratégica da gestão de pessoas, trazendo uma inversão da lógica tradicional comumente utilizada na iniciativa privada: ao invés de selecionar uma pessoa que possui um perfil adequado a determinado cargo, a ideia seria trazer para dentro da organização um profissional com um conjunto aberto de possibilidades de desenvolvimento e a organização teria uma flexibilidade de alocação dessa pessoa em função das necessidades que vão aparecendo.

Na contramão desse modelo, o setor público apresenta uma série de restrições, pois não se organiza segundo essa lógica. Existem dificuldades em selecionar, avaliar o desempenho e distribuir recompensas com base em competências, além de muitos obstáculos à flexibilidade de movimentação de profissionais na estrutura da organização, seja pela estrutura de carreiras distintas, ou por restrições de desvio de função que dificultam a efetiva implementação do paradigma de gestão por competências, o que revela que ainda há uma falta de compatibilidade entre o modelo proposto pela PNDP e a realidade do setor público.

4.2. Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação

Na mesma época, do lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, legislou-se a respeito da estruturação e criação de carreiras e tabelas remuneratórias. Nesta subseção será apresentado o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), objeto da Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, a qual dispõe sobre a estruturação do referido plano no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, além de outras providências. Para tanto, será explicado como ocorre o desenvolvimento do servidor TAE na carreira, desde o momento de seu ingresso no serviço público.

O PCCTAE estabelece os princípios e as diretrizes, os conceitos, esclarece a estruturação do plano de carreira, bem como o ingresso e o desenvolvimento, além da remuneração. O referido plano ainda traz, dentre outros anexos, a “Estrutura do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-administrativo em Educação com Padrões de Vencimento”, a “Distribuição dos Cargos por Nível de Classificação e Requisitos para Ingresso”, a “Tabela e Progressão por Capacitação Profissional” e a “Tabela de Percentuais de Incentivo à Qualificação” (Brasil, 2005).

Os cargos foram enquadrados em cinco níveis de classificação, a saber, A, B, C, D e E, cada qual com vários cargos de diferentes atribuições que se assemelham por critérios de hierarquia, nível de escolaridade exigido no ingresso, grau de responsabilidade envolvido nas decisões, conhecimentos aplicados, habilidades específicas empregadas, formação especializada exigida no ingresso, experiência, risco e esforço físico desempenhados em suas atividades (Brasil, 2005). Cada nível de classificação possui quatro níveis de capacitação, que representam em que ponto da carreira o servidor está localizado, de acordo com sua progressão por capacitação profissional.

Após ingresso no cargo por meio de concurso público, a posição do servidor recém ingresso no Plano de Carreira se dará no primeiro nível de capacitação do respectivo nível de classificação (Brasil, 2005). Existem apenas duas maneiras de progredir na carreira, a saber, pela mudança de nível de capacitação e de padrão de vencimento, que conduzem, respectivamente, à Progressão por Capacitação Profissional e Progressão por Mérito Profissional.

A Progressão por Capacitação Profissional é a mudança de nível de capacitação que ocorre mediante a apresentação de certificados obtidos em cursos de capacitação compatíveis com o cargo ocupado, o ambiente organizacional, e a carga horária mínima exigida. Faz-se importante ressaltar que esse tipo de progressão somente pode ocorrer a cada interstício de 18 (dezoito) meses e a carreira permite o número máximo de três progressões, assim, quando o servidor atingir o nível de capacitação IV, as capacitações realizadas, não serão contempladas com progressões futuras.

A Progressão por Mérito Profissional é a mudança para o padrão de vencimento imediatamente subsequente, que ocorre a cada interstício de 18 (dezoito) meses desde que o servidor apresente bons resultados em sua avaliação periódica de desempenho. Faz-se impor-

tante destacar que a Progressão por Capacitação Profissional e a Progressão por Mérito Profissional não acarretam mudanças de cargo ou de nível de classificação.

O Incentivo à Qualificação é uma retribuição financeira à qual o servidor que possuir titulação superior à qualificação exigida para o ingresso no cargo terá direito. Este incentivo é calculado em relação ao vencimento básico do servidor e tem por base um percentual, estabelecido pela própria Lei nº 11.091, que pode variar de acordo com a relação entre área do conhecimento do título e o ambiente organizacional do servidor, definida pelo Poder Executivo. Se esta relação for direta, ensejará maior percentual do que se a relação for considerada indireta. A relevância da compensação financeira como estímulo ao engajamento do servidor em ações de capacitação foi constatada em estudos anteriores, tal como o de Teixeira Filho *et al.* (2017).

Importante ressaltar que o PCCTAE não prevê progressão por titulação na carreira. Isso significa que, embora esteja mais qualificado, o servidor permanecerá na mesma posição, mesmo cargo, classe e nível na estrutura de vencimentos, possuindo também as mesmas atribuições, o que pode fazer com que os conhecimentos adquiridos nos cursos de qualificação, muitas vezes, não sejam aproveitados no ambiente de trabalho, conforme comentado por Magalhães *et al.* (2010).

4.3. A dinâmica de execução da PNDP na UFC

Na Universidade Federal do Ceará (UFC), conforme entrevista com o gestor da Divisão de Formação Profissional (DIFOP), o planejamento das ações de desenvolvimento se inicia com a identificação das necessidades de capacitação. Existe uma prioridade em realizar os cursos mais solicitados por haver um número maior de profissionais buscando atender àquela necessidade. Por outro lado, cursos

mais específicos têm uma procura pouco expressiva e sua realização é inviável pelos custos gerados para capacitar poucos profissionais.

No que diz respeito à motivação para o desenvolvimento, o gestor da DIFOP reconhece que um dos principais fatores que levam os servidores TAE a participar das ações é a retribuição financeira: “nós sabemos que boa parte das pessoas é motivada pela questão financeira, pela progressão funcional e a progressão por capacitação, que leva em consideração os cursos feitos”. Embora a entrevista tenha revelado que existe um grupo que continua se capacitando mesmo após ter realizado todas as progressões. Ainda conforme o gestor, um problema recorrente é que, em alguns casos, “tanto os chefes como os subordinados, muitas vezes, são impedidos de serem capacitados por causa da quantidade de trabalho”, sendo este um dos principais motivos apontados para a evasão dos cursos.

O gestor da DIFOP admitiu que existem dificuldades para capacitar os servidores lotados nos campi do interior do estado por conta da distância de deslocamento para realizar os cursos em Fortaleza. Buscando contornar esses empecilhos, a DIFOP tem procurado ampliar a oferta de cursos no formato de Educação à Distância (EAD), além de oferecer cursos para formação de tutores nessa modalidade de ensino. Conforme o gestor: “a intenção para os próximos anos, é formar mais turmas EAD, esse ano nós já vamos ter mais turmas EAD do que tivemos ano passado e a intenção é que isso se fortaleça ao longo do tempo e aí atingiria tanto o pessoal dos campi do interior como da capital”.

A UFC ainda não incorpora a questão do desenvolvimento de competências às ações de desenvolvimento, contudo, a instituição tem avançado e está dando seus primeiros passos para a implementação desse modelo, segundo o gestor da DIFOP.

Apesar dos avanços, a entrevista com o gestor mostrou que existem barreiras que dificultam o aproveitamento das competências adquiridas por servidores que realizam ações de desenvolvimento. Uma delas está relacionada à realização de cursos por interesse pessoal não relacionados com o ambiente de trabalho do servidor, por isso, a importância de que os gestores avaliem as capacitações que estão autorizando a seus subordinados, já que, como a autorização para a realização dos cursos depende da chefia imediata, a DIFOP não consegue sondar quais são as atividades realizadas pelo servidor solicitante, apenas a chefia imediata é capaz de justificar a importância da realização do curso para o trabalho.

Em relação à avaliação do retorno obtido com as ações de desenvolvimento, o gestor entrevistado revelou que, atualmente, não existem iniciativas nesse sentido, o que mostra que a UFC tem investido na oferta de cursos, mas ainda não tem se dedicado a verificar se o objetivo final da PNDP está sendo atingido. Sobre a integração entre a PNDP e o PCCTAE, a entrevista com o gestor revelou que não considera que ambos estejam integrados de maneira satisfatória, tendo em vista que a política visa estimular a capacitação contínua, entretanto, a progressão por capacitação profissional prevista no plano, que seria importante para a motivação, está limitada aos três primeiros anos da carreira, o que não incentiva o aprimoramento ao longo de toda a vida funcional do servidor.

O gestor elencou como dificuldades a falta de entendimento das chefias e dos próprios servidores acerca da importância da capacitação e a questão estrutural para a realização dos cursos que precisam de laboratórios e salas de aula, o que demanda muito esforço da equipe da DIFOP para providenciar esses elementos. Como pontos positivos foi destacada a quantidade significativa de servidores que aprimoram seus conhecimentos em programas de educação formal que, para o entrevistado, trazem muitos benefícios para o serviço público.

4.4. Percepção dos servidores TAE que recebem a política

As análises dos dados dos questionários e das 12 entrevistas juntos aos servidores TAE proporcionaram uma melhor compreensão da percepção dos servidores TAE, a partir das suas experiências na instituição, à medida que os depoimentos obtidos explicam os resultados numéricos.

Os questionários foram aplicados a 346 sujeitos e a amostra foi composta predominantemente por pessoas de gênero feminino (61,56%), de faixa etária dos 30 a 39 anos (47,11%). Em relação à unidade de lotação, os dados revelaram que a pesquisa atingiu de maneira relativamente equilibrada mais de 30 unidades de lotação, com destaque para a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, com 14,45% dos respondentes. Sobre os dados funcionais, houve predominância dos respondentes: com tempo de serviço entre 1 e 4 anos (32,08%), ocupantes da classe E (47,40%), não detentores de Função Gratificada (70,19%), beneficiários do Incentivo à Qualificação, com relação direta (81,50%) e com três Progressões por Capacitação Profissional.

A Tabela 1 apresenta a percepção dos servidores quanto à execução da PNPD na UFC por meio de percentuais, médias e desvios-padrão calculados a partir dos dados oriundos dos questionários aplicados.

Tabela 1: Descritivos da percepção dos servidores quanto à execução da PNPD na UFC.

ÍTEMS	NÍVEL DE CONCORDÂNCIA (%)					MÉDIA ($\bar{x}$)	DESVIO PADRÃO (s)
	1	2	3	4	5		
2. Ao realizar Capacitações e Qualificações, adquiro competências que contribuem para o meu desenvolvimento e melhoram meu desempenho na UFC.	0,5	0,5	6,0	25,1	67,6	4,59	0,71
3. A UFC oferece apoio, incentiva minha participação e assegura meu acesso às Capacitações e Qualificações.	4,6	12,7	26,5	30,0	26,0	3,60	1,14
4. A UFC conhece minhas necessidades de Capacitação e Qualificação.	11,5	25,1	31,7	22,8	8,6	2,92	1,13

ITENS	NÍVEL DE CONCORDÂNCIA (%)					MÉDIA (x̄)	DESVIO PADRÃO (s)
	1	2	3	4	5		
5. Passei a aplicar, no meu ambiente de trabalho, as competências adquiridas durante as Capacitações e Qualificações que realizei.	2,6	6,3	13,5	39,6	37,8	4,04	1,01
6. Já tive oportunidade de assumir Função Gratificada ou Cargo de Direção em decorrência das Capacitações e Qualificações que realizei.	63,5	12,4	8,6	6,9	8,3	1,84	1,31
7. Estou disposto a continuar me capacitando, independentemente de retribuição financeira.	3,7	4,9	9,5	30,6	51,1	4,21	1,06
8. Considerando as habilidades que adquiri nas capacitações e qualificações, estou disposto a assumir novas tarefas, independentemente de cargo e atribuições.	5,7	6,3	21,1	33,2	33,5	3,82	1,14
9. A UFC está preparada para aproveitar as competências adquiridas pelos servidores TAE que realizaram Capacitações ou Qualificações.	17,9	24,2	34,1	17,0	6,6	2,70	1,14
10. A Progressão por Capacitação, o Incentivo à Qualificação e a estrutura de Carreira dos servidores me motivam estar continuamente capacitando/qualificando	9,2	10,1	23,1	31,7	25,7	3,55	1,24
11. Conheço a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) estabelecida pelo Decreto nº 5.707/2006.	34,6	19,3	22,2	10,6	13,0	2,48	1,39
12. Conheço o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE) estabelecido pela Lei nº 11.091/2005.	4,3	7,2	17,3	31,7	39,3	3,95	1,12

Fonte: dados da pesquisa.

A primeira afirmativa - “Ao realizar Capacitações e Qualificações, adquiro competências que contribuem para o meu desenvolvimento e melhoram meu desempenho na UFC” - foi a que apresentou média com maior nível de concordância (4,59). Mais da metade dos sujei-

tos reconheceram os benefícios advindos da participação em ações de desenvolvimento. Esse resultado é compatível com as respostas obtidas na pesquisa qualitativa na qual os entrevistados declararam adquirir novos conhecimentos, ter maior facilidade para resolver problemas, trocar experiências, ampliar seu entendimento sobre o funcionamento da universidade e, conseqüentemente, melhorar seu desempenho, conforme comentado pelo entrevistado 12: “Todos esses cursos e também o mestrado, a especialização (...) eles geraram conhecimentos que ajudam na minha profissão, no meu trabalho diário”. Assim pode-se concluir que esses resultados confirmam o que foi colocado por Gil (2007) que afirma que desenvolver pessoas significa oferecer uma formação para que modifiquem hábitos, desenvolvam atitudes e aprimorem conhecimentos a fim de tornarem-se melhores no que fazem.

Quanto à segunda frase - “A UFC oferece apoio, incentiva minha participação e assegura meu acesso às Capacitações e Qualificações” - mostrou que as respostas se dispersaram entre o meio-termo e a concordância total, com destaque para 30,06% dos respondentes que concordaram parcialmente com a afirmação, o que revela que ainda existem questões embutidas em sua relação com a universidade que impedem que os servidores tenham total segurança a respeito do suporte oferecido pela instituição. Esse resultado é compatível com as respostas obtidas nas entrevistas que explicam o motivo desse posicionamento como produto de questões relacionadas à falta de apoio da chefia, ausência de conscientização das chefias para o desenvolvimento, obstáculos para serem liberados do trabalho para participar dos cursos, conforme exposto pelo entrevistado 10: “(...) a grande maioria das chefias da universidade dificultam isso, você sair para você aprender (...) não tem uma conversa de conscientização com a chefia, para ver a importância disso, das chefias como um todo, porque a maioria não quer liberar (...)”. No caso de servidores dos campi do interior, há

ainda a dificuldade de deslocamento para estarem presentes nas aulas. Dessa forma, pode-se perceber que esses resultados comprovam o que foi expresso por Nelson (2011) que diz que existe uma grande quantidade de servidores que anseiam por se desenvolver, mas que encontram barreiras que os levam a assumir seu aprimoramento por conta e risco próprios, sem incentivo por parte da administração.

A terceira sentença - “A UFC conhece minhas necessidades de Capacitação e Qualificação” - apresentou média geral (2,92) um pouco abaixo do ponto central da escala (3,00). Esse resultado reforça a carência de um mapeamento de competências e de melhorias no Levantamento de Necessidades de Capacitação e comprova o que foi obtido com a pesquisa qualitativa na qual os entrevistados afirmaram que, ao mesmo tempo em que a instituição detém informações por meio de seu Levantamento de Necessidades de Capacitação, não há uma gestão adequada dessas informações o que resulta em cursos mais generalistas e na falta de controle sobre o perfil dos servidores que estão participando das ações, se os cursistas realmente precisam delas e se os profissionais que precisam estão participando desses cursos. Sobre essa questão, o entrevistado 12 relatou: “Eu acho que falta muito na UFC de fato uma gestão por competências que veja quais são as habilidades, os conhecimentos que a pessoa realmente precise. Que haja uma indicação melhor pela chefia”. A mesma carência também foi evidenciada na UFBA pelo estudo de Teixeira Filho *et al.* (2015). Schikmann (2010) chama atenção para esse aspecto quando afirma que a área de gestão de pessoas precisa conhecer a essência da organização e de cada um de seus setores e entender suas necessidades a fim de desenvolver as competências necessárias.

A análise da quarta afirmativa - “Passei a aplicar, no meu ambiente de trabalho, as competências adquiridas durante as Capacitações e Qualificações que realizei” - revelou uma concentração de respostas

em 39,60% dos servidores TAE concordando parcialmente e 37,86% concordando totalmente com a assertiva. A concordância parcial dos respondentes pode ser explicada pelas respostas obtidas na pesquisa qualitativa, pois para alguns dos entrevistados, questões relacionadas à limitação da estrutura de atribuições de cargos não permitem que alguns conhecimentos mais estratégicos sejam aplicados pelos profissionais que ocupam cargos mais operacionais, conforme exposto por Magalhães *et al.* (2010), além de outros fatores relacionados à falta de compatibilidade entre as atividades de trabalho e o conteúdo aprendido nos cursos e à falta de abertura da chefia para implementar mudanças no trabalho, como relatou o entrevistado 11: “(...) tem muita coisa que a gente tem vontade de aplicar, mas que as asinhas da gente são meio que cortadas, aí vem aquele questionamento: porque é que você está se metendo nisso? Por que isso? Isso vai me afetar em quê? (...)”. Já a concordância total pode ser justificada pelos depoimentos dos entrevistados que declararam ter percebido melhoria no desempenho de suas atividades, e até mesmo que assumiram novas funções após participarem de ações de desenvolvimento como explicou o entrevistado 5: “(...) eu, praticamente, assumi a secretaria toda, a coordenação, todos os serviços, fruto desse trabalho de capacitação”, o que reforça o que foi afirmado por Gil (2007) que comenta que a capacitação é uma forma de tornar as pessoas mais eficazes naquilo que fazem.

A quinta frase - “Já tive oportunidade de assumir Função Gratificada ou Cargo de Direção em decorrência das Capacitações e Qualificações que realizei” – apresentou a menor média dentre os 11 itens pesquisados. Ademais, tem-se que, de todos os sujeitos que responderam ao questionário, 72 servidores detinham função de confiança - Função Gratificada ou Cargo de Direção -, destes houve destaque para 20 pessoas que marcaram “discordo totalmente”, ou seja, não viam relação entre a posição ocupada e as ações de desenvolvimento que realizaram, por outro lado, 18 pessoas marcaram “concordo

totalmente”, verificando total relação. Esse resultado reafirma as respostas obtidas nas entrevistas que ficaram equilibradas entre os servidores que associavam ou não sua função de confiança à participação em ações de desenvolvimento.

A análise da sexta sentença - “Estou disposto a continuar me capacitando, independentemente de retribuição financeira” - apontou uma concentração de 51,16% das respostas em concordância total. Esse resultado é compatível com os depoimentos obtidos na pesquisa qualitativa que apontaram outros fatores motivadores da capacitação e da qualificação tais como interesse pessoal em estar constantemente aprendendo algo novo, conforme comentado pelo entrevistado 1: “Fiz a pós-graduação e agora quero voar mais alto com o mestrado (...) eu gosto de desafios e buscar algo novo”. Também foi citado o interesse em se desenvolver para crescer profissionalmente e a necessidade relacionada à execução do trabalho, ao dinamismo que envolve a instituição, às novas demandas e à vontade de oferecer um serviço de qualidade. Esse discurso confirma o que foi colocado por Schikmann (2010) que afirmou que a capacitação possibilita que a organização evolua para acompanhar as novas demandas externas.

O exame da sétima afirmativa - “Considerando as habilidades que adquiri nas Capacitações e Qualificações realizadas, estou disposto a assumir novas tarefas, independentemente do meu cargo e de minhas atribuições” - obteve concordância, parcial ou total, de 66,77% das respostas. Esse resultado confirma o que foi obtido com a pesquisa qualitativa que evidenciou a disponibilidade para assumir novas tarefas por motivos como o desejo de aceitar novos desafios, quebrar a rotina com uma nova atividade, contribuir com a universidade ou retribuir a instituição pelas ações de desenvolvimento oferecidas, conforme explicado pelo entrevistado 9: “(...) eu enxergo nessa atitude até um reconhecimento, uma confiança no meu trabalho ‘você vai assumir isso

aqui porque você tem capacidade, porque a gente confia que você vai atender', então eu sinto que o reconhecimento ele não precisa ser necessariamente apenas financeiro, um reconhecimento de confiança no trabalho, esse reconhecimento mais intangível, ele também é muito importante". Essa visão confirma o que foi afirmado por Dutra (2014) que entende que desenvolvimento pode ser definido com a capacidade de assumir atribuições e responsabilidades em níveis crescentes de complexidade. A não concordância indicada por cerca de um terço dos servidores pode sinalizar uma preocupação dos servidores com as questões relacionadas ao desvio de função, caracterizado pela execução de atividades não previstas nas atribuições de cargo.

A avaliação dos dados relativos à oitava sentença - "A UFC está preparada para aproveitar as competências adquiridas pelos servidores TAE que realizaram Capacitações ou Qualificações" - revelou média (2,70) abaixo do ponto central da escala. Esse resultado reafirma as percepções obtidas nas entrevistas, de que a instituição ainda não está organizada para fazer uso das competências de que dispõe por meio de seus servidores, dessa forma, à medida em que oferece as oportunidades de desenvolvimento, cumpre uma atividade meio, mas apresenta dificuldades para obter o retorno, logo deixa a desejar no que diz respeito ao objetivo final da PNDP que é a melhoria dos serviços prestados, como foi comentado pelo entrevistado 8: "(...) não tava preparada não, a gente vê muito servidor que faz doutorado, continua fazendo as mesmas coisas e, às vezes, se sentem até subutilizados, já vi muito caso de servidor que se sentia subutilizado quando terminava um mestrado ou um doutorado porque ele percebia que não mudava nada nas atribuições dele". Além disso, existe a limitação da estrutura de cargos e atribuições que, conforme comentado por Dantas (2015) dificultam o aproveitamento das competências adquiridas pelos servidores. Ressalta-se que, embora tenham considerado a falta de preparo para o aproveitamento de competências, em outro momento, os entrevistados afirmaram aplicar, no ambiente de trabalho, as

competências adquiridas em ações de desenvolvimento, o que pode ser explicado pelo fato de os servidores buscarem aplicar por conta própria algumas competências básicas no seu dia-a-dia de trabalho, mas que não há por parte da instituição um aproveitamento formal no que diz respeito à movimentação de pessoas e/ou à concessão de funções de confiança.

Em relação à nona afirmativa - “A Progressão por Capacitação, o Incentivo à Qualificação e a estrutura de Carreira dos servidores TAE, conseguem me motivar a estar continuamente me capacitando e me qualificando” - as respostas se dispersaram entre meio termo e concordo totalmente, com destaque para 31,79% em concordo parcialmente como a opinião predominante e 9,25% em discordo totalmente como a opção menos escolhida. Essa apuração confirma os depoimentos obtidos na pesquisa qualitativa, de que a remuneração e os incentivos financeiros previstos no PCCTAE ao invés de funções gratificadas ou cargos de direção, contribuem com a motivação, mas ainda precisariam ser revistos e ampliados, conforme mencionado pelo entrevistado 2 “(...) pesa muito o financeiro, atualmente, financeiro está pesando mais porque é a única forma da gente conseguir um valorzinho a mais, a gente não tem outro”, o que revela um certo descompasso entre as limitações provocadas pelo engessamento das estruturas do PCCTAE e a ideia de desenvolvimento contínuo e de aproveitamento de competências proposta na PNDP, como comentou o entrevistado 7 “(...) chega um momento que você não vê mais possibilidade de progredir, então (...) com o passar do tempo, você fica meio desmotivado (...)”. Esse resultado reafirma o que foi colocado por Schikmann (2010) que comenta que a rigidez nas estruturas organizacionais e os entraves à mobilidade funcional não são compatíveis com a complexidade das demandas e com as reivindicações dos servidores por carreiras e reconhecimento.

A décima frase - “Conheço a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) estabelecida pelo Decreto nº 5.707/2006” -

apresentou média (2,48) abaixo do ponto central da escala, indicando que o nível de concordância supera o de discordância. Dessa forma, foi possível perceber que a referida política precisa de um reforço de divulgação para estimular nos servidores uma postura cada vez mais voltada ao desenvolvimento contínuo para a melhoria do trabalho.

Sobre a última proposição - “Conheço o Plano de Carreira dos Cargos Técnico Administrativos em Educação (PCCTAE) estabelecido pela Lei nº 11.091/2005” -, apresentou média geral de 3,95. Esses resultados mostram que os servidores TAE têm conhecimento sobre seu plano de carreiras, o que revela seu esclarecimento acerca de suas possibilidades de desenvolvimento profissional.

Os servidores TAE pesquisados também foram questionados sobre o principal motivo que os levaram a se envolver em eventos de Capacitação (cursos, treinamentos e outros) e de Qualificação (Graduação, Especialização, Mestrado, Doutorado) após o ingresso na UFC. A Tabela 2 apresenta a frequência das respostas.

Tabela 2: Principal motivo indicado para participação em capacitações e qualificações.

PRINCIPAL MOTIVO INDICADO	CAPACITAÇÕES (%)	QUALIFICAÇÕES (%)
1. Incentivos Financeiros	51,9	48,7
2. Possibilidade de ascensão profissional	11,0	13,9
3. Necessidade relacionada ao trabalho na UFC	23,1	7,9
4. Interesse pessoal do servidor	12,7	26,3
5. Outros	1,4	3,2

Fonte: dados da pesquisa.

Os resultados apresentados na Tabela 2 ressaltam a relevância predominante dos incentivos financeiros para o envolvimento dos servidores em ações de desenvolvimento, confirmando constatações de estudos anteriores, tal como o de Teixeira Filho *et al.* (2017).

Percebe-se também que as necessidades relacionadas ao trabalho são um motivo com significativo potencial de estímulo às capacitações (23,1%), contudo não tanto às qualificações (7,9%). De acordo com as entrevistas, isso decorre do fato de um curso de educação formal exigir uma dedicação maior e ter uma duração mais longa que as capacitações, o que não justificaria o esforço do servidor em realizá-lo para atender a uma necessidade de trabalho.

Já o interesse pessoal do servidor foi o motivo principal para 26,3% dos servidores buscarem cursos de qualificação, o que revela que o Incentivo à Qualificação do PCCTAE motiva os profissionais a se dedicarem a cursos de educação formal, independentemente de esses conhecimentos serem necessários às atividades desenvolvidas no âmbito da universidade.

5. Considerações finais

O estudo aqui apresentado contribuiu para o esclarecimento das questões relacionadas à aplicação de uma política de desenvolvimento de pessoas no âmbito do serviço público federal, destacando sua realidade em uma instituição de ensino superior, entidade particularmente relacionada à capacitação por meio do conhecimento.

A partir da avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal foi possível perceber que a política trouxe o modelo de gestão por competências, como uma forma de otimizar os serviços por meio do aproveitamento de conhecimentos, habilidades e atitudes dos profissionais dentro da instituição. Foi possível observar que o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação representou um avanço em termos de estruturação de carreira, mas está limitado a retornos financeiros sem que haja espaço formal para que os servidores que se desenvolvem possam colocar em prática as competências supe-

riores às exigidas para o ingresso no cargo. Dessa forma, pela maneira como está estruturado o PCCTAE, apresenta restrições à efetiva implementação do modelo de gestão por competências. Essas restrições dificultam o aproveitamento dessas competências dentro da instituição, o que revela que há uma falta de compatibilidade entre as proposições da PNDP e a rigidez das estruturas presentes no PCCTAE.

A avaliação da dinâmica de execução da PNDP na UFC revelou que a instituição tem ampliado sua oferta de cursos tanto de capacitação quanto de qualificação, o que tem favorecido o aumento da quantidade de servidores que participam dessas ações de desenvolvimento. A execução da política ainda precisa de ajustes, tais como: identificar as necessidades de capacitação e de qualificação; melhorar o acesso aos cursos no que diz respeito à ausência do trabalho no período do curso e ao distanciamento geográfico entre campi; conscientizar as chefias a ceder tempo para ausentar-se do trabalho, bem como à abertura à aplicação de novas competências nas atividades laborais; aproveitar as competências desenvolvidas e avaliar o retorno que as ações de desenvolvimento trazem para a prática profissional do servidor.

A avaliação dos resultados das pesquisas qualitativa e quantitativa permitiu inferir que os servidores TAE reconhecem que a participação em ações de desenvolvimento melhora seu desempenho no trabalho e que a existência de retribuições financeiras previstas no PCCTAE constitui um elemento capaz de motivá-los a participar dessas ações, embora não seja o único. No entanto, relataram que ainda enfrentam barreiras como falta de apoio da chefia, dificuldade de acesso aos cursos e falta de aproveitamento de competências. Mesmo assim, os servidores estão dispostos a assumir novas tarefas, independentemente de seu cargo e de retribuições financeiras.

Os resultados deste estudo poderão contribuir como fonte de informações para análise e aprimoramento das ações relativas à execu-

ção da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal no âmbito da própria instituição na qual o estudo foi realizado e para fins de comparação e reprodução das melhores práticas em outras instituições semelhantes. O estudo teve como limitação a quantidade de entrevistas com gestores a fim de compreender suas percepções acerca da política em estudo. Como sugestões para estudos futuros, destacam-se como possibilidades relevantes para o campo questões relacionadas à relação entre capacitações realizadas e trabalhos executados pelos servidores, considerando sua disposição em aplicar competências adquiridas e o desempenho refletido no ambiente de trabalho.

Referências

- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BRASIL. **Lei nº 11.091, de 12 janeiro de 2005**. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidências da República, 2005.
- BRASIL. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006**. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília, DF: Presidências da República, 2006.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia da gestão da capacitação por competências**. Brasília, DF: MPOG, 2012.
- CAMARGO, E. J. B. *et al.* Gestão de Pessoas na Administração Pública: análise dos modelos adotados no período 1995 a 2010. In: ENANPAD, 38., 2014, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: EnAnpad, 2014. p. 1-16.
- CARDOSO, S. P. Q. C. **Capacitação dos técnicos administrativos com base na gestão de pessoas por competências: o caso do IF Sertão-PE**. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.
- DANTAS, E. L. B. **Política de gestão de pessoas em universidades federais: o plano de desenvolvimento dos integrantes da carreira dos cargos técnico-administrativos em educação - PDIPCCTAE - na Universidade Federal do Tocantins**. 2015. 110 f. Dissertação (Mestrado Profissional) – Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas, Universidade Federal do Tocantins, Campus Universitário de Palmas, Palmas, 2015.

- DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- DUTRA, J. S. **Gestão de pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas**. São Paulo: Atlas, 2014.
- GIL, A. C. **Gestão de pessoas: enfoque nos papéis profissionais**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- GOULD-WILLIAMS, J. S.; MOSTAFA, A. M. S.; BOTTOMLEY, P. Public service motivation and employee outcomes in the Egyptian public sector: Testing the mediating effect of person-organization fit. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 2, p. 597-622, 2015.
- HAI, S. *et al.* The role of perceived high-performance HR practices and transformational leadership on employee engagement and citizenship behaviors. **Journal of Managerial Psychology**, 2020.
- HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.
- LAVILLE, C; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul; Belo Horizonte: EDUEMG, 1999.
- LEJANO, R. P. **Parâmetros para análise de políticas: a fusão de texto e contexto**. Campinas: Editora Arte e Escrita, 2012.
- LIMA, J. O.; SILVA, A. B. Determinantes do desenvolvimento de competências coletivas na gestão de pessoas. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 16, n. 5, p. 41-67, out. 2015.
- MAGALHÃES, E. M. *et al.* A política de treinamento dos servidores técnico-administrativos da Universidade Federal de Viçosa (UFV) na percepção dos treinados e dos dirigentes da instituição. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, p. 55-86, fev. 2010.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.
- Messersmith, Jake G, Pankaj C Patel, David P Lepak e Julian S Gould - Williams. 2011. Desbloqueando a caixa preta: explorando a ligação entre os sistemas de trabalho de alto desempenho e o desempenho. *Journal of Applied Psychology* 96 (6): 1105 – 18
- MINAYO, M. C.S. ASSIS, S. G.; SOUZA E. R.e (org.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro. Fiocruz, 2005.
- MIRANDA, P. C. **Gestão de pessoas no setor público: diagnóstico organizacional de uma prática distrital**. 2018. 184 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) —Universidade de Brasília, Brasília, 2018.
- MOURA, A. L. N.; SOUZA, B. C. Gestão estratégica de pessoas na administração indireta do setor público federal: na prática, ainda um discurso. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 67, n. 4, p. 575 - 602, 2016.

- NELSON, L. C. N. Capacitação e afastamento de servidores públicos da união: distinção e aplicação combinada dos institutos jurídicos existentes. **Segurança Pública e Cidadania**, Brasília, DF, v. 4, n. 1, p. 35-72, jan./jun. 2011.
- SCHIKMANN, R. Gestão estratégica de pessoas: bases para a concepção do curso de especialização em gestão de pessoas no serviço público. *In*: Camões, M. R. de S.; Pantoja, M. J.; Bergue, S. T. (org.). **Gestão de pessoas**: bases teóricas e experiências no setor público, Brasília, DF: Enap, 2010.
- TEIXEIRA FILHO, A. R. C. *et al.* Capacitação no setor público: analisando o processo de uma IFES. **RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, Joaçaba: Ed. Unoesp, p. 185-208, 2017. Edição Especial.

Programa Mais Médicos: avaliando a implantação do eixo provimento médico em Itapiúna/Ceará

ANTÔNIO ALBERTO FREITAS¹

VERÔNICA SALGUEIRO DO NASCIMENTO²

Resumo

Este texto apresenta um recorte da dissertação de mestrado do primeiro autor, concluído no ano de 2023, através do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (PPGAPP/UFC). Neste estudo, foi enfatizado a avaliação do Eixo Provimento Médico do Programa Mais Médicos (PMM), a partir da perspectiva avaliativa de Ozanira Silva (2013). Utilizou-se uma metodologia avaliativa, qualitativa, explicativa e descritiva. Para a produção de dados e informações, realizou-se uma pesquisa de campo, através da aplicação de entrevistas com médicos do PMM e profissionais da gestão, nos espaços das Unidades Básicas de Saúde de Caio Prado, Itans e Palmatória e Secretaria Municipal de Saúde (SMS), de Itapiúna/Ceará. Houve aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da UFC (CEP/UFC/PROPESQ). Adotou-se o estudo de caso como abordagem metodológica de investigação, bem como as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Para análise das informações, utilizou-se a técnica de Análise de Conteúdo de Bardin (2016). Com base nas análises, a pesquisa indicou que a gestão em saúde de Itapiú-

¹ Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará (PPGAPP/UFC). Graduado em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab).

² Psicóloga, possui doutorado em Educação pela Universidade Federal do Ceará e Pós-Doutorado no programa de Pós-Graduação em Psicologia na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora da Universidade Federal do Ceará (UFC).

na/Ceará encontra no PMM uma maneira eficaz de atrair, manter e envolver médicos na região, sendo tal envolvimento traduzido também no interesse dos médicos pela oportunidade de desenvolver uma experiência no programa, mesmo que temporariamente.

1. Introdução

Esta investigação apresenta um recorte da dissertação de mestrado do primeiro autor, concluído no ano de 2023, através do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (PPGAPP/UFC). Neste estudo, foi enfatizado a avaliação do Eixo Provimento Médico do Programa Mais Médicos (PMM), a partir da perspectiva avaliativa de Ozanira Silva (2013).

O PMM completa uma década de existência em 2023. Em 2013, após acentuado debate junto à sociedade e tramitação no Congresso Nacional, foi assinada a Lei nº 12.871 que dispõe sobre a instituição do PMM. Portanto, uma década de um Programa que, durante a sua caminhada, resistiu a desafios estruturais, desmonte do governo e pandemia. O Programa está inserido nos marcos que definem o direito à saúde, podendo ser analisado como um componente de fortalecimento da Atenção Primária à Saúde (APS) no Sistema Único de Saúde (SUS) e, consequentemente, da cobertura universal em saúde (Santos, 2022).

De acordo com Pinto *et al.* (2017), o PMM é a maior iniciativa já realizada no país e uma das maiores do mundo para enfrentar um conjunto de problemas que versam sobre três eixos (Brasil, 2013): (I) provimento médico: é uma resposta imediata ao problema da falta de cobertura e acesso à APS por parte importante da população brasileira; (II) infraestrutura: com o intuito de melhorar a ambiência das Unidades Básicas de Saúde (UBS) para os usuários, as condições de atuação dos profissionais e o funcionamento e ampliação do escopo de práticas do serviço; (III) formação médica: medidas de curto a

longo prazo, como aquelas que visam intervir de forma quantitativa e qualitativa na formação de médicos no Brasil.

O estudo de Santos (2022) sintetizou evidências qualitativas baseadas nas percepções e experiências de médicos, usuários e gestores com o PMM. A revisão realizada pelo autor mostra que o PMM foi bem aceito pelos três públicos (médicos, usuários e gestores), nos diferentes contextos em que foi implementado. Além disso, o referido estudo determinou que a aceitabilidade superou os desafios do PMM em todos os subgrupos analisados, mesmo com desafios que ainda comprometem o cuidado prestado na APS e a materialização dos princípios do SUS.

Para compreender a dinâmica da atuação do PMM, é preciso considerar dois momentos históricos: o conflito das entidades médicas contra o PMM desde 2013, ano do seu lançamento no governo Dilma Rousseff, e o cenário de 2019, quando o programa passou a sofrer riscos reais de extinção no governo Jair Bolsonaro. Para Dias, Lima e Lobo (2021), a luta contra o PMM passou a fazer parte da agenda contra o governo Dilma e levou a uma crítica mais ampla das ações que envolviam a política de saúde, e de outras áreas, que fossem idealizadas por governos do Partido dos Trabalhadores.

No campo da avaliação, há sempre muitas possibilidades de análises que podem ser exploradas, sendo que algumas possuem registros mais incipientes que outras nas produções científicas. Para este recorte, buscou-se enfatizar entre os eixos descritos do PMM, o de provimento médico, que é o que mais se caracteriza como de curto prazo. Para tanto, amparou-se na perspectiva avaliativa de Silva (2013), a partir das percepções e experiências de médicos e profissionais da gestão, lotados em Itapiúna/Ceará, por considerar que tais participantes viabilizam reflexões relevantes e pertinentes acerca de fatores ligados ao funcionamento do referido programa

O texto foi organizado em quatro partes descritas sumariamente a seguir. Nesta parte, situou-se a temática, os objetivos e a estrutura do trabalho. Na segunda parte, enfatizou-se o caminho da pesquisa, com uma exposição das escolhas do percurso metodológico adotado no estudo. Posteriormente, na terceira parte, têm-se os resultados e as discussões com base nos achados. Na quarta e última parte, expõe-se os apontamentos finais do estudo, com base nas análises realizadas.

2. O percurso metodológico de uma pesquisa avaliativa

Os passos metodológicos têm papel fundante no universo das pesquisas, especialmente quando se propõe investigar uma realidade social. Logo, quando relacionada à avaliação de políticas públicas, o percurso metodológico ganha maior relevância, uma vez que a metodologia não deve ser “entendida tão somente como um conjunto de procedimentos e técnicas, mas constituindo um corpo teórico de explicação da própria avaliação e de seu objeto” (Silva, 2013, p. 61).

Baseando-se na perspectiva de Silva (2013), trata-se de uma pesquisa avaliativa, buscando uma análise crítica do PMM com base no rigor científico, de modo que seus resultados e suas recomendações possam ser de fato aplicadas. Portanto, buscou-se aplicar uma perspectiva que compreende funções de notável importância para a construção e entendimento de determinada realidade social, sendo essas: técnica, política e acadêmica.

Para tanto, o estudo perpassou pelos níveis explicativo e descritivo. Explicativo, por aprofundar o conhecimento da temática para sustentar uma análise mais crítica dos achados da pesquisa. Descritivo, por expor características do PMM, observando relações, sem manipular ou interferir nas informações e nos dados (Marconi; Lakatos, 2010).

Em continuidade, também se caracteriza pela natureza qualitativa. De acordo com Minayo (2010), esta promove uma tentativa de explicar uma realidade, a partir de um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos, que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis, isto é, que não pode, ou não deveria ser, quantificada. Desta forma, tem-se uma análise e interpretação com foco no uso de informações de fato qualitativas.

A pesquisa de campo ocorreu em Itapiúna/Ceará, cidade situada no Maciço de Baturité/Ceará, composta por 4 distritos: Itapiúna, Caio Prado, Itans e Palmatória. O estudo teve início em setembro de 2021 – início do mestrado do primeiro autor, sendo a aproximação do campo e coleta de dados e informações entre dezembro de 2022 e março de 2023, e conclusão no segundo semestre de 2023.

A figura a seguir (Figura 1) ilustra o mapa da cidade de Itapiúna/Ceará.

Figura 1: Mapa do Município de Itapiúna/Ceará



Fonte: IPECE. 2023.

Isto posto, a caminhada para adentrar no campo iniciou junto à Secretaria da Saúde de Itapiúna. De posse da autorização institucional, o projeto foi encaminhado para aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da UFC – CEP/UFC/PROPESQ, sendo aprovado com o parecer de número 5.859.112.

Após autorização do CEP/UFC/PROPESQ, foi realizada uma nova visita no espaço da Secretaria da Saúde de Itapiúna, para verificar com a Coordenadora da Atenção Básica quais UBS do município seriam selecionadas para o estudo. Na ocasião, foi constatado que apenas três das seis UBS da cidade são executoras do PMM em Itapiúna/Ceará, sendo elas as UBS de Caio Prado, Palmatória e Itans. As demais unidades, portanto, não alcançaram os objetivos do estudo.

Figura 2: Secretaria da Saúde de Itapiúna/Ceará



Fonte: Acervo Pessoal. 2023.

A figura acima (Figura 3) ilustra a Secretaria da Saúde de Itapiúna/Ceará, espaço que foi visitado pelo pesquisador principal do início ao fim da coleta de dados/informações. Inicialmente, visitas mais institucionais, para pedir autorização, buscar informações e tirar dúvidas. Posteriormente, para a realização de entrevistas qualitativas com os representantes da gestão. A Secretaria se localiza na sede (centro) do município, sendo de fácil acesso para o pesquisador principal, o que o fez optar por iniciar a coleta nos distritos, que possuem mais dificuldades de acesso.

Assim, as figuras 3, 4 e 5 ilustram, respectivamente, as UBS de Itans, Palmatória e Caio Prado e acompanham breve relato de como foram as experiências de imersão nesses espaços.

Figura 3: Unidade Básica de Saúde de Itans



Fonte: Acervo Pessoal. 2023.

A UBS de Itans foi a primeira a ser visitada pelo pesquisador, após negociação prévia de uma semana mediada entre pesquisador, enfermeira e médico da referida UBS. Observando a Figura 4, nota-se que é um local que apresenta fatores negativos na qualidade da estrada, no acesso dificultado à serviços do dia a dia (transporte, alimentação, educação, telecomunicações, tecnologia da informação, entre outras áreas), e nas possibilidades de lazer reduzidas. Tais fatores são exemplos das dificuldades enfrentadas pelo PMM e qualquer outra política interiorizada. Portanto, por ter poucas possibilidades de transporte, o pesquisador precisou contatar um mototáxi para chegar ao local.

Após a finalização das demandas, o pesquisador foi convidado pelo médico para se dirigir à sua sala. Chegando lá, fez novamente uma breve apresentação sua e reiterou a finalidade da visita (reali-

zação da entrevista). Após isso, foi coletada assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) em duas vias. Feito isso, a entrevista individual foi realizada com o profissional.

Figura 4: Unidade Básica de Saúde de Caio Prado



Fonte: Acervo Pessoal. 2023.

A UBS de Caio Prado (Figura 5) foi a segunda a ser visitada pelo pesquisador, após organização prévia de um mês realizada entre pesquisador, enfermeira e médico/a da referida UBS. No primeiro contato, o/a médico/a informou que estava com muita demanda, e que não saberia se seria possível participar. Nesse momento, o pesquisador argumentou que poderia aguardar uma data que não fosse atrapalhar a agenda do/a profissional, o que foi aceito e planejado um momento mais oportuno.

Caio Prado configura um distrito um pouco mais urbanizado, portanto, há uma maior facilidade de acesso, o que contribui na implementação das políticas públicas, cujo desafio de transformar in-

tenções gerais em ações e resultados se deve em grande parte a um processo de interação estratégica que operam em ambientes de incertezas, que admite diversas condições dos cenários almejados pelas políticas públicas.

De todas as visitas, a UBS de Caio Prado foi a unidade que apresentou o maior tempo relativo à espera do pesquisador pelo fim dos atendimentos com os usuários. Porém, tudo ainda dentro do acordado previamente com a equipe. Os demais protocolos ocorreram sem maiores desgastes na região, tanto em termos de deslocamento, como na coleta em si com o/a profissional.

Figura 5: Unidade Básica de Saúde de Palmatória



Fonte: Acervo Pessoal. 2023.

A UBS de Palmatória (Figura 6) foi a terceira e última visitada pelo pesquisador, após intensa mobilização prévia de três meses que envolveu pesquisador, enfermeira, Coordenadora da Atenção Básica e médico/a da referida UBS. Chegando lá, identificou que a UBS de

Palmatória também aparentava possuir condições regulares de funcionamento, com equipes de saúde da família e saúde bucal, equipamentos básicos, recepção, salas de atendimentos variados, banheiros para usuários e profissionais, mural de avisos, e acesso à internet. Vale destacar que foi a primeira vez do pesquisador em Palmatória. Desta vez, contatou uma amiga conterrânea para levá-lo até o local. Inúmeras barreiras de comunicação e logística foram presenciadas, de modo que, ao longo de três meses, não houve um agendamento específico para a realização da entrevista.

Após diversas tentativas fracassadas, finalmente, a entrevista pôde ser realizada. O/A médico/a da UBS de Palmatória foi bastante receptivo/a com o pesquisador. Logo na chegada do pesquisador à UBS, o/a médico/a já havia encerrado os atendimentos da manhã, portanto, não foi necessário esperar. O pesquisador, novamente, fez uma breve apresentação sua e reiterou a finalidade da visita (realização da entrevista). Em seguida, foi coletada assinatura do TCLE em duas vias. Por fim, a entrevista seguiu sem maiores empecilhos, sendo encerrada com um pedido de desculpas do/a profissional em detrimento dos contratempos ocorridos.

Participaram do estudo cinco profissionais, sendo três médicos em atividade no PMM, que atuam diretamente nas UBS de Itapiúna/Ceará, e, como representantes da gestão, a Coordenadora da Atenção Básica e o Secretário Municipal de Saúde. Para garantir a preservação das suas identidades, as entrevistas foram denominadas por meio de uma combinação entre as letras 'M' de 'Médico' e 'G' de 'Gestor', acompanhadas do número da entrevista: M1, M2, M3; G1, G2.

Foram incluídos no estudo todos os médicos vinculados ao PMM, que atuavam nas UBS de Itapiúna/Ceará, no período da coleta, e profissionais da gestão da Secretaria da Saúde relacionados ao PMM e a APS, no cenário atual. Seriam excluídos os médicos e profissionais da

gestão que estivessem em período de férias/licença no momento da coleta ou aqueles que não apresentassem concordância com o TCLE.

Feitas essas considerações, trata-se de uma metodologia orientada para a condução de um estudo de caso múltiplo. Portanto, incluiu casos variados (diferentes UBS), não escolhidos por peculiaridades, mas sim pela necessidade de compreensão de fenômenos, populações ou condições gerais. Stake (2005) salienta que o estudo de caso não é uma escolha metodológica, mas uma escolha de que percurso será estudado, de modo que o pesquisador (a) estará concentrado não no método, mas no caso ou casos.

Na tentativa de revelar o percurso institucional percorrido pelo PMM, bem como compreender seus impactos produzidos, diante dos objetivos propostos, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, a partir da contribuição de diversos autores sobre o tema, atentando a fontes primárias e secundárias, tais como periódicos, legislação e livros. Oliveira (2007) descreveu a pesquisa bibliográfica como um procedimento de busca na literatura científica, através de livros, periódicos, ensaios críticos e artigos científicos.

Isto posto, foi realizada uma pesquisa de campo, de forma a estabelecer relações interativas entre pesquisador e sujeitos do estudo (GIL, 2019). Neste estudo, o procedimento de pesquisa de campo proporcionou um contato direto com as perspectivas e experiências dos participantes, permitindo a produção de conhecimento analisados em momento oportuno, com base na realidade observada.

Na aproximação com o campo, realizou-se uma coleta de informações baseada na aplicação de entrevistas individuais semiestruturadas, objetivando a busca de informações, a partir das percepções advindas das experiências dos informantes, sem perder de vista os objetivos da pesquisa (Gil, 2019). Especialmente na pesquisa de natureza qualitativa, é comum a combinação de en-

trevistas com a observação participante, considerando que ambas auxiliam o pesquisador a tomar nota de aspectos necessários da realidade (Marconi; Lakatos, 2010).

Para apreciação das informações obtidas, esta pesquisa avaliativa finca como base a Análise de Conteúdo de Bardin (2016). A referida técnica é comumente utilizada em pesquisas qualitativas, tendo como eixo compreender os sentidos das falas e expressões, a partir de procedimentos sistemáticos e objetivos que propiciam um diálogo entre as categorias e os relatos dos sujeitos.

A Análise de Conteúdo de Bardin (2016) prevê três etapas básicas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Com isto, tendo como norte a referida técnica, as informações coletadas foram organizadas e apresentadas em três fases: (1) transcrição, na íntegra, do material coletado, seguida de leitura flutuante e exaustiva; (2) categorização e subcategorização das unidades de contexto, convertendo-se as em categorias de análise com foco nos objetivos da pesquisa; (3) interpretação e análise das falas e conteúdos obtidos.

3. Análise dos resultados e discussões do eixo provimento médico do Programa Mais Médicos

Inicialmente, cumpre destacar que na fase de planejamento, houve a pretensão de incluir mais participantes no estudo, todavia, por questões de alinhamento ao escopo da pesquisa, não foi possível desenvolver tal empreitada. À época da coleta, o número de médicos vinculados ao PMM da cidade em estudo havia reduzido pela metade, por influência do desmonte orquestrado pelo Governo do ex-presidente Bolsonaro. Tal questão foi considerada como uma limitação metodológica do estudo, sendo identificado o seguinte perfil dos participantes do estudo.

Quadro 1: Aspectos que compõem o perfil dos participantes da pesquisa

	IDADE	COR/ETNIA	GÊNERO*	FORMAÇÃO ACADÊMICA	ANO DE FORMAÇÃO	IES** DE FORMAÇÃO	LOCAL DE ORIGEM	POSSUI PÓS-GRADUAÇÃO?	PERÍODO DE VÍNCULO COM O PMM (MÉDICOS) TEMPO QUE ATUA NA SMS*** DE ITAPIÚNA (GESTORES)
M1	27	Branca	F	Medicina	2020	UniChristus	Fortaleza/Ceará	Não	Início: abril/2021 Término previsto: abril/2024 23º ciclo
M2	25	Parda	M	Medicina	2021	Universidade Federal do Ceará	Quixadá/Ceará	Não	Início: abril/2022 Término previsto: abril/2025 24º ciclo
M3	27	Parda	M	Medicina	2020	Faculdade de Medicina de Juazeiro do Norte	Juazeiro do Norte/Ceará	Não	Início: abril/2021 Término previsto: abril/2024 23º ciclo
G1	31	Parda	F	Enfermagem	2013	Unicatólica	Itapiúna/Ceará	Sim	1 ano
G2	37	Branca	M	Enfermagem	2007	Universidade Vale do Acaraú	Pedra Branca/Ceará	Sim	4 anos e 8 meses

*M: MASCULINO; F: FEMININO.

**INSTITUTO DE ENSINO SUPERIOR

***SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE

Fonte: Dados da pesquisa. 2023.

Observa-se um perfil de médicos jovens, com idades entre 25 e 27 anos, recém-formados, com formação em instituições distintas de Ensino Superior. Quanto à formação, visualiza-se médicos que já tinham algum contato prévio com a área, como, por exemplo, experiências em UBS de outros municípios de interior, mas sem especialização concluída. Ou seja, nota-se a presença de atuações relevantes na área da APS/ESF, por outro lado, vale ressaltar a necessidade de um aperfeiçoamento na formação, através, por exemplo, de uma especialização na área – incentivo educacional que é estabelecido para médicos do PMM.

Em uma direção mais otimista, encontra-se o estudo de Barbosa *et al.* (2019), quando identifica perfis mais favoráveis às caracte-

rísticas almeçadas para o médico da Atenção Básica, no tocante ao aperfeiçoamento em Medicina da Família. Realizado no território de Governador Valadares/Minas Gerais, os autores identificaram profissionais – do total de 36 médicos, nem todos pertencentes ao PMM – com idades entre 24 e 35 anos, com especialização na área de saúde de Medicina da Família, e predominância do sexo feminino.

Quando se volta o olhar para o perfil do estudante de medicina no Brasil, tem-se que junto à Demografia Médica no Brasil (2023), realizada a partir de dados do Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), este se reporta majoritariamente à cor/etnia branca, do gênero feminino, com idade entre 19 e 24 anos, que faz a graduação em instituições privadas e cursou o ensino médio também em escolas particulares.

Expõe-se neste ponto textual que a adequada formação médica deve responder adequadamente às atuais reivindicações em saúde, com destaque ao paradigma da integralidade, que tem inspirado propostas curriculares inovadoras e avançadas em algumas escolas médicas brasileiras. Enveredando-se, por sua vez, em discursos e propostas de políticas de saúde e educação articuladas aos preceitos das Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de Medicina (Ministério da Educação, 2014).

A problemática do provimento médico é considerada um dos principais problemas que o PMM busca enfrentar (Brasil, 2013). Quando se trata de regiões remotas, pobres e periféricas, o desafio de fixar esses profissionais torna-se ainda mais grave e difícil de ser solucionado. Mas até que ponto atrair profissionais de saúde, principalmente médicos, através de incentivos é suficiente para mantê-los engajados com o serviço nesses territórios? Para refletir sobre os desafios impostos, cabe destacar a revisão de Santos (2022), segundo a qual os médicos participantes do PMM indicam a existência de uma sobrecarga assistencial, a incompletude das equipes e falta de organização do processo de trabalho das equipes de APS.

Sobre esta temática, faz-se necessário reconhecer a importância do provimento médico do PMM, no que diz respeito a contratação direta de médicos, via editais públicos de seleção, posto em prática por meio de parceria entre os Governos Federal e Municipais, mediante Termo de Adesão e Compromisso. De acordo com a lei que instituiu o PMM, cabe ao Ministério da Saúde realizar a seleção dos médicos e dos municípios para participarem do Programa, por meio de Editais de Chamamento Público, e, assim, autorizava o quantitativo de vagas por município (Brasil, 2013).

As análises sobre a implementação deste eixo apontam o impacto positivo do PMM na redução da escassez de médicos na APS em todo o país, especialmente em áreas remotas e localidades distantes, historicamente desvalidas de serviços médicos e de saúde. Tendo em conta o estudo de Girardi *et al.* (2016), sobre o impacto do PMM na redução da escassez de médicos em APS, antes da implementação do Programa, 20% dos municípios brasileiros, sobretudo aqueles mais longínquos e pobres, padeciam com a carência de serviços médicos.

Desta forma, com base nas análises bibliográficas deste estudo, as regiões que mais receberam médicos vindos do PMM foram o Nordeste e o Sudeste, cumprindo as intenções previstas em lei quanto ao direcionamento de médicos para as áreas com maior carência de serviços médicos e de saúde (Brasil, 2013). Nesse âmbito, Separavich e Couto (2021) afirmam que a vinda dos médicos do PMM agilizou e ampliou a capacidade de diagnósticos e tratamentos de problemas de saúde da população local, contribuindo na redução da espera por consultas, além da rapidez e facilidade com que os usuários passaram a acessar os serviços de assistência médica.

Neste debate, os médicos entrevistados, recorrentemente, optavam por estabelecer comparativos entre a cidade em que trabalham e os outros territórios que frequentaram, sendo estes definidos por eles como “mais desenvolvidos”, explicitando as suas vivências através dos seguintes relatos:

Quadro 2: Relação dos profissionais com o município de Itapiúna/Ceará

CATEGORIA	PARTICIPANTE	RELATO
Inseguranças	M1	É um município muito pobre em tudo, no comércio, segurança, educação, saúde. Já trabalhei em Fortaleza [capital] e é outra realidade, completamente diferente. Também já trabalhei em município de interior, que tinha mais ou menos o mesmo número de habitantes daqui, mais ou menos 20 mil habitantes, e era bem mais desenvolvido do que aqui. Quanto mais desenvolvido é o município, mais isso atinge na população e quem está inserido, sendo fora ou não do município.
	M2	De ponto negativo, que eu tenho visto aqui, é a dificuldade com que as pessoas elas têm de poder chegar no tratamento adequado delas, e aí eu posso citar alguns pontos. A própria desinformação que as pessoas já têm culturalmente, sobre muitos temas relacionados aos problemas de saúde que elas têm. A falta de adesão dos pacientes, de alguns, a medidas comportamentais, de mudança de estilo de vida, que muitas das doenças que eles têm, que muitas delas são crônicas, necessitam dessa mudança. E outra dificuldade que eu encontro também, pacientes que necessitam de serem atendidos, serem acompanhados na atenção especializada, o trajeto desse paciente desde a Atenção Primária, até chegar a Atenção Especializada, é muito dificultoso, entendeu? Tanto por questão de burocracia, como por questão do inchaço mesmo do serviço. Os pacientes muitas vezes ensinam filas muito longas para poder chegar num atendimento especializado. Então, assim, é basicamente isso aí.
	M3	Aqui em Itapiúna é uma cidade bem feia. É uma cidade que não tem tantos locais para se alimentar. O preço dos produtos é bem mais caro. Então o custo de vida, apesar de ser sertão, é caro aqui, eu acho. Eu só estudo, malho e trabalho, aqui não tem muito o que fazer. Faço isso. É até bom, porque assim eu tiro tempo para estudar.
Benefícios	M1	Em relação a pessoal, eu não vejo tanta dificuldade. Vejo mais alguma dificuldade em relação à criação. Digamos assim, eu sou habituada com um tipo de criação, a minha referência é Fortaleza. Então lá é feito de um jeito, e aqui já é meio que diferente, tem uns certos estigmas, tem umas tradições, que, enfim, a gente tem que quebrar isso aí.
	M2	De bom, o que eu vejo muito são as pessoas. A experiência já vivida pelas pessoas que utilizam o Sistema, que vem aqui para se consultar no posto, é de profissionais, assim, que pelo relato da própria pessoa, do paciente, do usuário, não teve uma experiência muito boa. E assim, quando ele estabelece um comparativo entre a vivência passada e a vivência atual, o meu atendimento, que estou dando aqui, eles, normalmente, tecem muitos elogios. E assim, eles geralmente vêm, me dão esse retorno, esse feedback, dizendo que eles gostam do atendimento, que gostam de serem atendidos por mim. E, assim, essa é a parte boa, de eu poder proporcionar um atendimento de qualidade, que é uma coisa que eu prezo muito, tanto pela parte pessoal, de estabelecer um vínculo pessoal bom, quanto da parte profissional também, de poder ajudar as pessoas com a minha capacidade técnica.
	M3	Sem apontamentos neste quesito.

Fonte: dados da pesquisa. 2023.

Faz-se devido considerar que os relatos do quadro acima sobre as inseguranças dos médicos demonstram um certo menosprezo pelo município em questão, muito em detrimento de condições comuns de um município do interior, isto é, ser carente de desenvolvimento em algumas áreas, tais como: alimentação, lazer, mobilidade. As diferenças entre grandes centros urbanos, capitais, e pequenas cidades são marcantes e irrefutáveis. Contudo, vale situar que são profissionais que manifestaram voluntariamente o interesse em trabalhar na região. Além disso, permanecer em um ambiente que não se tem apreço é um desafio ainda maior. Mesmo sendo um vínculo temporário, se espera de profissionais do PMM uma entrega efetiva à experiência.

A decisão do médico de permanecer ou deixar seu local de trabalho depende de vários fatores. Algumas estratégias adotadas para enfrentar o problema da permanência de médicos em áreas vulneráveis são medidas de cunho emergencial, como situa o eixo provimento médico do PMM. Além dos incentivos básicos, os formuladores de políticas públicas devem considerar fatores que vão além do domínio da saúde e desenvolver ações integradas e coordenadas para avaliar integralmente o ambiente em que os profissionais estão inseridos (Dussault; Franceschini, 2006).

As falas dos participantes do estudo evidenciam que sim, há vários fatores que podem influenciar o processo de fixação de médicos em determinados territórios, como, por exemplo: planos de carreira, localização, valorização profissional e acreditar que é possível conseguir um melhor desenvolvimento pessoal, profissional e financeiro dentro das regiões vulneráveis. Diante da multiplicidade de aspectos, dificilmente, as respostas para o impasse da carência de médicos pelas regiões do Brasil serão alcançadas com uma única intervenção.

Neste debate, tal como assevera Carvalho e Sousa (2013), as práticas de provimento médico devem ter como foco a mudança do pro-

cesso de trabalho, promovendo uma integração entre as universidades e os serviços para alterar a realidade local. Vale destacar que, conforme analisado nas categorias focalizadas neste estudo, o PMM dispõe de inúmeros incentivos inovadores para o SUS, sendo estes fatores que, nomeadamente, somam para uma mudança positiva no processo de trabalho em áreas vulneráveis.

Pode-se observar que a Atenção Básica permite uma maior integração entre usuários e médicos. Todavia, este estudo observou, que a relação médico-usuários configura um desafio a ser enfrentado pelos médicos do PMM, mesmo sendo considerada em todos os relatos sempre como ‘muito boa’ ou ‘boa’. Deste modo, a seguir, cumpre expor os relatos de médicos do PMM, respectivamente, na pesquisa aqui estudada e na anteriormente realizada, conforme o próximo quadro:

Quadro 3: Relação dos médicos do Programa Mais Médicos com os usuários do serviço, em Itapiúna/ Ceará, nos anos de 2021 e 2023

MÉDICO	RELATO
M1	Aqui previamente a gente já deixa agendado os pacientes. Eu não gosto muito de dizer: ah, hoje é dia só do hipertenso diabético, não gosto muito de fazer isso, porque eu não consigo ter esse controle. Minha referência é Fortaleza, então como é que a gente fazia, que eu trouxe um pouquinho para cá: por exemplo, o paciente que é hipertenso diabético, diabéticos de tempos em tempos eu tenho que ficar vendo a hemoglobina glicada desse paciente. E aí eu oriento, peço o exame, e vejo daqui a 3 meses. Aí eu deixo anotado no prontuário e já peço para ele marcar na agenda, para ele não esquecer.
M2	Sobre usuários, a gente, normalmente, estipula uma quantidade de atendimentos que a gente vai fazer no dia, que é para poder manter um mínimo de qualidade no atendimento. E muitas vezes acontece de algum paciente se frustrar com a negação do atendimento que as vezes acontece aqui, isso acaba gerando um pouquinho de desentendimento. Fora isso, a questão dos atendimentos, da relação com os pacientes aqui, eu acho bastante satisfatória.
M3	Com a população eu considero [a relação] difícil, porque eles querem um cuidado continuado. O médico bom é o médico bonzinho, que é o médico que dá todas as referências que eles pedem, isso acaba dificultando um pouco a relação com alguns pacientes. A maioria a gente consegue lidar bem, eles são bons. Aqui no atendimento, a gente já tentou fazer o agendamento, mas a população não aceita, apesar de ser uma coisa boa para eles.

Fonte: dados da pesquisa e informação de Freitas (2021).

A partir dos discursos apresentados, percebe-se a relação médico-paciente no âmbito do provimento médico da APS como um desafio para a implementação do PMM, dada a sua relevância como necessidade social no contexto das práticas humanizadas em saúde. No decorrer das falas, os sujeitos trazem à tona algumas das condições desfavoráveis que são enfrentadas na relação médico-paciente, em especial: o excesso de demanda, a organização do serviço, nível educacional e socioeconômico dos pacientes.

De uma forma mais ampla, Gomes *et al.* (2012) destacam, entre o desejável e o possível na APS, três aspectos ou condições principais que influenciam a relação médico-paciente na ESF sendo estas: as características pessoais do médico, o agir profissional e os problemas na organização dos serviços. No âmbito das UBS de Itans, Caio Prado e Palmatória, durante o período de aproximação com o campo da pesquisa, os momentos em que os usuários se faziam presentes ocorriam sem a formação de conflitos aparentes.

Dessa forma, torna-se compreensível as motivações pelas quais o PMM estabelece uma educação contextualizada com foco na realidade vivida para o trabalho em localidades mais vulneráveis. Assim, formando uma das bases para o aperfeiçoamento de profissionais com foco nos usuários do SUS, sendo este um suporte para a formação médica contínua instrumentalizada nas UBS.

Desta maneira concernente ao que foi anteriormente comentado, os sujeitos da pesquisa relatam se o PMM consegue estimular o interesse pela APS/SUS, em especial, em localidades de interior. Baseando-se nas falas dos médicos, os principais atrativos do programa são: remuneração (valor superior ao que as principais prefeituras do interior pagam, e sem atrasos) e estabilidade (vínculo, autonomia, garantias).

Neste ponto, expõe-se que a carga horária dos médicos do PMM é de 44h semanais, devendo cumprir obrigatoriamente 36 (trinta e seis)

horas semanais de atuação nas UBS e 8 (oito) horas semanais dedicadas às atividades de formação. Essa distribuição foi considerada um ponto positivo do PMM por todos os médicos do estudo. De acordo com as explicações dos médicos, o dia e horário de cumprimento das 8 (oito) horas semanais para estudo devem ser acordado entre a gestão local e o profissional, sendo que toda atividade de formação vinculada ao Programa deve ser contabilizada dentro dessas 8h protegidas.

Através da análise das entrevistas, fica perceptível ao componente “salário” que se estabelece, para os médicos, uma necessidade de uma remuneração mais elevada, mesmo afirmando que o PMM garante uma certa estabilidade financeira (autonomia) e que atrasos não ocorrem nesse quesito. Por outro lado, do ponto de vista da gestão, G1 e G2, os municípios pequenos eram reféns dos médicos, que vinham com uma exigência salarial muito alta, esperando receber quase que a totalidade dos salários de uma equipe toda.

Deste modo, as inquietudes da gestão em saúde com a APS, sobretudo em UBS de territórios de alta complexidade social, também foram realçadas no estudo de Arenhart *et al.* (2019), baseando-se no processo de implantação do PMM. Segundo os autores, os conflitos no âmbito da gestão em saúde intermunicipal para fixar os profissionais médicos estão presentes nos discursos da categoria em questão, demonstrando o condicionamento dúbio entre o capital financeiro e a força de trabalho médica na rede de atenção à saúde.

Analisando as informações coletadas, percebe-se que o provimento médico do PMM também é bem avaliado pelos gestores entrevistados, sendo este considerado uma conquista fundamental que eleva a autonomia da gestão em saúde local. Ressalta-se que os relatos dos gestores são frutos da experiência diária desses profissionais no âmbito da APS, em UBS de uma cidade do interior cearense, em espaços onde a presença do Programa se faz forte e significativa no

processo de organização do trabalho no território. Fato este também observado por Nogueira, Bezerra e Silva (2020), ao identificarem que o PMM gerou mais autonomia para as gestões municipais, uma vez que possibilitou a contratação e fixação de médicos.

Na percepção dos gestores G1 e G2, os médicos do PMM precisam interpretar melhor a vinculação existente com o município. Os discursos dos gestores sinalizam que muitos médicos confundem, pensando que estão ligados apenas ao Ministério da Saúde (Brasil, 2017), mas, na verdade, toda a gestão de pessoal ocorre pela gestão municipal. Afinal, os médicos provenientes do PMM integram as equipes de Saúde da Família como qualquer outro profissional do município (Nogueira; Bezerra; Silva, 2020).

Por sua vez, outro ponto fundamental a ser destacado é o de que, apesar de ajustes necessários, os gestores G1 e G2 avaliam que o PMM constitui um dos programas mais importantes dos últimos anos da Atenção Básica. No que tange à fixação do profissional médico, os gestores avaliam que o PMM é o mais efetivo que o Brasil já desenvolveu até então, ao conseguir suprir grandes carências da assistência médica. Evidências apontam que o PMM permitiu aos gestores locais estruturar as equipes de APS, pois puderam contar com médicos em tempo integral, ocasionando a redução da rotatividade de médicos, o que possibilitou a manutenção das equipes completas e o reforço dos sistemas locais de saúde (Santos, 2022).

Em continuidade analítica, observa-se a construção de esforços para buscar os porquês das interpretações das narrativas. Assim, há que se considerar os incentivos propostos pelo Governo Federal aos médicos como essenciais para o êxito do PMM. Tal como indicam os autores Padre, Filho e Rodrigues (2019), ao expor que os médicos do PMM veem como positiva a pontualidade da bolsa recebida pelo governo federal, em detrimento do atraso e inconstância dos benefícios ofertados pelos municípios.

Agrega-se à observação anterior que, de acordo com os gestores G1 e G2, sem um programa de fixação como PMM, os gestores municipais voltariam a ficar à mercê dos chamados ‘leilões’, onde os médicos exigem privilégios do tipo: “vou para o município se for para trabalhar só dois dias”; ou ainda: “vou para o município se me der um valor adicional do que eu já tenho hoje”. O PMM ajudou a reduzir essa prática que é nociva, tanto para a população, como para a gestão municipal.

Deste modo, ao passo em que os médicos, como profissionais, muitas vezes, formados em outras realidades, não estão articulados com a realidade que se assenta em interiores, verifica-se, neste caso, uma influência no comportamento, nos anseios e incertezas que convergem entre os meios rural e urbano. Nota-se a forma como o PMM tem contribuído com a gestão em saúde local de Itapiúna/Ceará no enfrentamento dos dilemas de contratação e fixação de médicos nas UBS do município.

Com base nas análises do estudo, o Programa tem desempenhado um papel vital na ampliação do acesso à saúde direcionada ao município e suas UBS. Na sequência, visualiza-se a última parte deste texto. A parte final expõe o encerramento de uma etapa que se encerra aqui, valendo-se do interesse de que esta pesquisa contribua para os estudos sobre o PMM e outras políticas de saúde interiorizadas.

4. Considerações finais

Entende-se que esta investigação se debruçou sobre o Programa Mais Médicos, materializado nas UBS de Itapiúna/Ceará. O esforço aqui empreendido buscou realçar uma análise crítica do PMM no eixo Provimento Médico, baseando-se no relato de médicos e profissionais da gestão. Frisou-se a construção de como os sujeitos do estudo pensam, sentem e avaliam a experiência na região. O percurso

avaliativo aduz as múltiplas estratégias apresentadas pelo Programa, a partir de aspectos inovadores para o SUS.

Desta forma, somando-se ao arcabouço de todo o trabalho aqui explanado, analisa-se plenamente imprescindível a permanência do PMM no território nacional de maneira geral, e em Itapiúna/Ceará particularmente. Corrobora-se para este entendimento, o seu surgimento num contexto nacional, sobretudo político, favorável à criação e manutenção de sua estrutura. Além de uma alinhada congruência dos sujeitos da pesquisa com suas representações, conhecimentos, práticas, comportamentos e atitudes relacionadas ao PMM na região.

Com base nas análises, a categoria “Provimento Médico” indicou que a gestão em saúde de Itapiúna/Ceará encontra no PMM uma maneira eficaz de atrair, manter e envolver médicos na região, sendo tal envolvimento traduzido também no interesse dos médicos pela oportunidade de desenvolver uma experiência no programa, mesmo que temporariamente. Todavia, em termos de limitações, o estudo frisa que, na fase de planejamento, houve a pretensão de incluir mais participantes no estudo, por considerar importante trazer uma variedade de experiências e perspectivas.

Por fim, encerra-se este texto na perspectiva de quem acredita ter desenvolvido um passo importante nos estudos sobre o PMM, bem como nas pesquisas dedicadas a um processo avaliativo, que deve servir de base para iniciativas futuras. Acredita-se que o modelo deste estudo realizou uma articulação com a perspectiva avaliativa de Silva (2013), sobretudo pela aplicação sistemática de procedimentos de pesquisa. Com isto, foi um estudo transparente com as decisões metodológicas e avaliativas utilizadas ao longo de seu desenvolvimento, sendo também uma contribuição para um padrão refinado de estudos em avaliação de políticas públicas.

Referências

- ARENHART, C. G. M. et al. Programa mais médicos em município de fronteira internacional e os desafios da gestão em saúde. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 17, n. 3, p. e0021345, 2019.
- BARBOSA, S. P. et al. Aspectos que compõem o perfil dos profissionais médicos da estratégia saúde da família: o caso de um município polo de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Educação Médica**, v. 43, p. 395-403, 2019.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BRASIL. **Lei. 12.871, de 22 de outubro de 2013**. Institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112871.htm. Acesso em: 01 ago. 2022.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Cartilha do Programa Mais Médicos**. Brasília: Ministério da Saúde, 2017.
- CARVALHO M. S.; SOUSA M. F. Como o Brasil tem enfrentado o tema provimento de médicos? **Interface (Botucatu)**, v. 17, n. 47, p. 913-926, 2013.
- DIAS, H. S. A.; LIMA, L. D.; LOBO, M. S. C. Do ‘Mais Médicos’ à pandemia de Covid-19: duplo negacionismo na atuação da corporação médica brasileira. **Saúde em Debate**, v. 45, p. 92-106, 2021.
- DUSSAULT G; FRANCESCHINI, M. C. Not enough there, too many here: understanding geographical imbalances in the distribution of the health workforce. **Human Resources for Health**, v. 4, n. 12, p. 1-15, 2006.
- GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- GIRARDI S. N. et al. Impacto do Programa Mais Médicos na redução da escassez de médicos em atenção primária à saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, n. 9, p. 2675-2684, 2016.
- GOMES, A. M. A. et al. Relação médico-paciente: entre o desejável e o possível na atenção primária à saúde. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 22, p. 1101-1119, 2012.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. 7. ed. Editora Atlas: São Paulo, 2010.
- MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 12. ed., São Paulo: Hucitec, 2010

- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Resolução Nº. 3 de 20 de junho de 2014. **Institui diretrizes curriculares nacionais do curso de graduação em Medicina e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 23 jun. 2014; Seção 1. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15514-pces116-14&category_slug=abril-2014-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 30 jul. 2023.
- NOGUEIRA, P. T. A.; BEZERRA, A. F. B.; SILVA, Keila S. B. Programa Mais Médicos: sob o olhar dos gestores municipais do estado de Pernambuco, Brasil. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação**, v. 24, p. e200018, 2020.
- OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.
- PADRE, P. M.; FILHO, I. E. M.; RODRIGUES, V. P. Programa Mais Médicos sob o olhar dos usuários: uma pesquisa avaliativa. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 29, n.2, p. e290207, 2019.
- PINTO, H. A. et al. Programa Mais Médicos: avaliando a implantação do Eixo Provimento de 2013 a 2015. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação**, [s. l.], v. 21, p. 1087-1101, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/iQFNJdPtts4Tc7Dvctjp9Dh/?lang=pt>. Acesso em: 08 ago. 2022.
- SANTOS, D. L. C. **Percepções e experiências de médicos, usuários e gestores sobre o Programa Mais Médicos: síntese de evidências qualitativas**. 2022. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas em Saúde) – Escola Fiocruz de Governo, Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, 2022.
- SCHEFFER, M. *et al.* **Demografia Médica no Brasil 2023**. São Paulo, SP: FMUSP, AMB, 2023. 344 p. ISBN: 978-65-00-60986-8.
- SEPARAVICH, M. A.; COUTO, M. T. Programa Mais Médicos: revisão crítica da implementação sob a perspectiva do acesso e universalização da atenção à saúde. **Ciência & saúde coletiva**, v. 26, p. 3435-3446, 2021.
- SILVA, M. O. S. **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. 2. ed. São Paulo: Veras, 2013.
- STAKE, R. E. Qualitative case study. In: DENZIN, Norman. K.; LINCOLN, Yvonna S. (Orgs). **The Sage Handbook of qualitative research**. London: SAGE Publications, 2005, p. 443- 466



ALECE

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DO CEARÁ

Mesa Diretora 2023-2024

Deputado Evandro Leitão
Presidente

Deputado Fernando Santana
1º Vice-Presidente

Deputado Osmar Baquit
2º Vice-Presidente

Deputado Dannel Oliveira
1º Secretário

Deputada Juliana Lucena
2ª Secretária

Deputado João Jaime
3º Secretário

Deputado Dr. Oscar Rodrigues
4º Secretário

