

RESIDÊNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA EXPERIÊNCIA DE FORMAÇÃO DO CAMPO DE PÚBLICAS

Suylan de Almeida Midlej e Silva,
Graziela Dias Teixeira
Sheila Cristina Tolentino Barbosa
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

1 INTRODUÇÃO

As Diretrizes Curriculares Nacionais – DCN – de graduação em Administração Pública (CNE/CES n. 266/2010), homologadas em dezembro de 2013, ressaltam o caráter multidisciplinar, interdisciplinar e transdisciplinar dos cursos do Campo de Públicas, agrupamento que reúne cursos de nível superior com denominações diversas, tais como Administração Pública, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Pública, Gestão Social e Políticas Públicas. As DCNs trazem também como inovação que os projetos pedagógicos contenham “Estágio Supervisionado sob várias formas, desde estágio propriamente dito até imersão acadêmica em pesquisa e outras atividades, com base em regulamento próprio de cada IES” (CNE/CES nº 266/2010, p. 13).

Essas diretrizes representam um marco para os referidos cursos do Campo de Públicas¹, incluindo o curso de Gestão de Políticas Públicas (GPP) da Universidade de Brasília (UnB), que tem implementado o Estágio Supervisionado sob a forma de imersão acadêmica em pesquisa, denominada Residência em Políticas Públicas (RPP), a qual intensifica a integração entre teoria e prática por meio de uma pesquisa avaliativa em dado contexto organizacional.

Este artigo apresenta essa recente experiência de Residência em Políticas Públicas, “cujo objetivo é proporcionar aos estudantes o exercício de análise de uma política pública, a partir do seu contexto prático-organizacional em organizações públicas e privadas sem fins lucrativos que atuam na formulação, implementação, avaliação e controle social de políticas públicas” (SILVA ET AL, 2015, p.591). Na RPP, o estudante observa como ocorre o processo de gestão de uma política pública em uma perspectiva analítico-reflexiva, utilizando técnicas de pesquisa para compreender determinados aspectos da gestão de políticas públicas no contexto de uma organização.

¹ Para compreender melhor o que é Campo de Públicas e suas principais características, ver SILVA ET AL (2015).

As técnicas mais utilizadas para a análise da política pública são observação participante, entrevistas e análise documental, o que resulta na triangulação de métodos (GURGEL, 2013; MINAYO, 2005) e abrange a etnografia aplicada (ANGROSINO, 2009), muito comum “para subsidiar políticas públicas ou para contribuir com a formação e manutenção de organizações ou agências que servem à comunidade estudada” (ANGROSINO, 2009, p. 55).

O estudante, após fazer imersão em determinado contexto organizacional, coleta os dados como observador etnográfico e, ao final, elabora um relatório de pesquisa, fazendo um diagnóstico sobre a política analisada. Tudo isso, a partir de uma pergunta de pesquisa e seguindo roteiro pré-estabelecido.

Este artigo tem como objetivo apresentar os resultados obtidos com as seis primeiras turmas de RPP, nos semestres letivos 2/2012, 1/2013, 2/2013, 1/2014, 2/2014 e 1/2015, tendo trabalhado com 62 residentes nesse período. Será realizada uma análise qualitativa dos relatórios de pesquisa elaborados pelos estudantes, ressaltando dois aspectos: as categorias de análise e os modelos de avaliação utilizados.

A pesquisa foi desenvolvida por meio de método qualitativo e indutivo, no qual as categorias empíricas são organizadas e discutidas a partir da experiência. Assim foi empreendida a análise de conteúdo dos relatórios finais da atividade de residência em políticas públicas (RPP), do curso de Gestão de Políticas Públicas da UnB, para identificação tanto das categorias de análise, quanto de modelos de avaliação das políticas estudadas pelos alunos residentes². Ainda como parte do método, foram efetuadas análises comparativas, para verificação de tendências na análise e diagnóstico das políticas públicas no âmbito da RPP.

A estruturação do artigo engloba, além dessa introdução, os fundamentos epistemológicos da RPP; a análise qualitativa dos relatórios, considerando categoria de análise e modelo de avaliação utilizados para realizar o diagnóstico da política pública; e as considerações finais.

2 FUNDAMENTOS EPISTEMOLÓGICOS DA RPP

A Residência em Políticas Públicas (RPP) funciona como um estágio supervisionado sob a forma de imersão acadêmica em pesquisa, desenvolvendo uma metodologia de

² Esta primeira etapa da análise de conteúdo foi realizada com ajuda de Guilherme Augusto Pires Gomes, egresso do Curso de GPP/UnB, que atuou como assistente de pesquisa para a realização deste artigo.

formação baseada na pesquisa avaliativa de uma determinada política pública, a partir do contexto em que ela é desenvolvida, seja em sua formulação, implementação ou avaliação³.

Trata-se de uma experiência pedagógica que integra conhecimento acadêmico, especificidades de determinado contexto e saberes associados aos atores envolvidos, visando compreender aquela realidade e, se possível, tecer recomendações para o aperfeiçoamento da política pública analisada. Trata-se de um trabalho que envolve ação e reflexão. O estudante ao observar o contexto em que ocorre a gestão da política, aprende sobre a ação e reflete sobre ela, gerando um diagnóstico a partir de orientações contidas em um projeto de pesquisa e dos resultados da investigação.

Tal análise fundamenta-se na relação dialética entre a dimensão técnica e política das políticas públicas, incluindo programas, projetos e serviços, abordada mediante procedimentos científicos que levam à produção de conhecimento.

A dimensão tecnopolítica é fundamental nesta análise em função da própria constituição de uma política pública. Trata-se de um processo que articula diferentes sujeitos, com diversos interesses e expectativas, muitas vezes contraditórios. “Representa um conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogos de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômico, político, social e cultural de uma sociedade historicamente determinada” (SILVA ET AL ET AL, 2013, p. 20).

A pesquisa avaliativa da RPP é uma modalidade de pesquisa social aplicada, com *status* de atividade científica, e identifica-se com uma concepção de avaliação que vem sendo desenvolvida a partir de década de 1990, dentro de uma abordagem compreensiva, articulando a abordagem quantitativa e qualitativa, com destaque para as variáveis contextuais, desconsideradas pelos modelos neutralista e quantitativista (SILVA ET AL, 2013). Dessa forma, a dimensão política da avaliação está articulada a sua dimensão técnica, com perspectiva de subordinação desta àquela.

Pesquisa avaliativa requer “uma aplicação sistemática de procedimentos de pesquisa para acessar a conceptualização, o desenho, a implementação e as utilidades de programas sociais de intervenção” (SILVA ET AL, 2013, p. 43), utilizando metodologias de pesquisa social e com o objetivo de julgar e aperfeiçoar políticas e programas sociais desde sua definição, elaboração e implementação.

Portanto, a compreensão sobre o fazer das políticas públicas, ou a gestão delas, tem orientado a pesquisa avaliativa da RPP, com ênfase na análise de sua formulação e implementação e nos resultados obtidos nessas duas fases. Ou seja, trata-se de avaliações de processo e de impactos (SILVA ET AL, 2013). A formulação, por indicar o conteúdo geral

³ Para conhecer com mais profundidade sobre a estruturação da RPP, ver SILVA ET AL (2015).

do programa, os recursos, o aparato institucional e as responsabilidades, envolvendo principalmente o corpo técnico e abrangendo o desenvolvimento de alternativas para responder aos problemas da agenda política (idem). Também por esse movimento ocorrer “principalmente no interior da burocracia estatal, em escritórios de grupos de interesse, comissões legislativas, comissões especiais de trabalho e organizações de planejamento” (idem, p. 25). E a implementação, por englobar todas as atividades que permitirão a política acontecer para o cumprimento de objetivos e metas preestabelecidos e por, muitas vezes, alterarem o curso e as estratégias iniciais (SILVA ET AL, 2013).

Segundo Lejano (2012), a análise na pesquisa avaliativa requer alguns cuidados, como observar a separação entre texto e contexto. A política pública seria um texto construído por autoridades, pessoas dotadas de poder e tomadores de decisão. “Esse texto político, que pode literalmente ser um texto, como um novo estatuto, é moldado em alguns *locus* de decisão e então importado para diferentes situações e implementado. Nesse processo lógico, o texto é criado distanciado do contexto de sua aplicação” (LEJANO, 2012, p.193). O contexto seria o campo da prática e “envolve comunidades, contingências e processos dinâmicos reais” (idem, p.227).

Dessa forma, é preciso trabalhar com um modelo de análise que considere a cultura, ou seja, o contexto social cognitivo, para, assim, se compreender como a realidade é experienciada, encontrando um ponto de encontro para a relação entre texto e contexto. Para isso, seria necessário conhecer as organizações como realmente são de fato, indo além da análise de como elas estão constituídas no plano formal.

Nessa linha de raciocínio, a análise de política pública na RPP adota esforços de etnografia aplicada (ANGROSINO, 2009), além de outras técnicas de pesquisa. Esse método é baseado em pesquisa de campo e conduzido de forma multifatorial, ou seja, com utilização “de duas ou mais técnicas de coleta de dados - as quais podem ser de natureza qualitativa ou quantitativa - para triangular uma conclusão, que pode ser considerada fortalecida pelas múltiplas vias com que foi alcançada” (idem, p.31).

Na RPP, o estudante realiza uma espécie de imersão em uma organização pública ou privada sem fins lucrativos, utilizando as técnicas de observação, entrevistas e pesquisa em arquivos. Assim, é possível compreender a política pública como ela realmente ocorre, considerando “as múltiplas dimensões da experiência e do entendimento, atentando para a complexidade dos fenômenos – seu caráter processual, contextual, dinâmico e flexível –, só apreensível pelo entendimento de sua realização na prática” (RODRIGUES, 2008, p.117).

A RPP considera como imersão a presença do estudante na organização não só para pesquisa de material documental ou entrevistas, mas para a realização de observação participante sobre a dinâmica da organização, com olhar direcionado à unidade de análise da política pública estudada. A forma como será concretizada a imersão tem especificidades em razão de

cada pesquisa e da organização em que ela se realize. A imersão não se confunde com estágio propriamente dito, também porque a observação é guiada por uma pergunta de pesquisa, alicerçada teoricamente (o que a caracteriza como uma pesquisa acadêmica). Exige reflexão sobre a relação teoria-prática e não envolve a inserção do estudante em equipes de trabalho da organização (o que seria propriamente a atividade de estágio). Esse processo estimula reflexões a respeito da gestão, o que reflete o seu caráter de pesquisa (SILVA ET AL, 2015, p. 598).

Um componente da imersão da RPP é a elaboração de diários de campo (SOARES ET AL, 2011; LIMA, T. C. S. ET AL, 2007), os quais ajudam tanto no registro sistemático e contínuo das atividades desenvolvidas na imersão pelos estudantes, como no acompanhamento pelos docentes.

Para a RPP, a imersão é considerada fundamental para o desenvolvimento da análise de uma política pública. Respeitado o requisito da imersão, nessa análise também poderão ser empregadas ferramentas de pesquisa qualitativas, quantitativas ou mistas, nos termos de cada projeto de pesquisa avaliativa.

A Residência em Políticas Públicas tem sido importante no desenvolvimento dos estudantes do GPP, por ser a formação profissional neste campo de saber intrinsecamente relacionada à integração teoria e prática. A disciplina visa unir o conhecimento teórico-metodológico adquirido por meio do curso com a experiência prática do cotidiano de um gestor de políticas públicas. Dessa maneira, será possível atingir com mais efetividade o objetivo geral do curso, que é formar profissionais com competência para compreender e realizar a gestão de políticas públicas em seu sentido amplo: formulação, implementação e avaliação. Dessa maneira, poder refletir também sobre a relação Estado, governo e sociedade.

3 REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

A análise proposta neste artigo está fundamentada em dois aspectos: as categorias de análise e os modelos de avaliação. O método escolhido foi o indutivo, em que “a generalização não deve ser buscada aprioristicamente, mas constatada a partir da observação de um número de casos concretos suficientemente confirmadores da suposta realidade” (GIL, 1994, p. 29). Esse método vai do particular para o geral. No caso específico deste trabalho, estabeleceu-se especialmente algumas categorias de análise e dois modelos de avaliação, a partir dos relatórios apresentados na experiência da Residência em Políticas Públicas. Portanto, trata-se de um referencial teórico-metodológico, em que a base teórica é a própria metodologia.

Em um primeiro momento, os relatórios foram quantificados e sumarizados para efeitos de comparação, e separados de acordo com as categorias identificadas em seus

conteúdos. Nesta etapa, foram identificadas as seguintes categorias de análise, citadas no Quadro 1.

QUADRO 1 – CATEGORIAS E SUAS ABORDAGENS

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	FLUXOS DE ATIVIDADES	FLUXO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	ESTRUTURA E GESTÃO	ORÇAMENTO PÚBLICO
<p>FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</p> <p>INSTÂNCIAS GOVERNAMENTAIS COLEGIADAS COM REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL</p>	<p>AÇÕES, PROCESSOS E PROCEDIMENTOS RELACIONADOS AO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</p>	<p>ARRANJOS POLÍTICOS INSTITUCIONAIS</p> <p>STAKEHOLDERS</p> <p>MODELOS DE COALIZÃO</p>	<p>DESENHOS ESTRUTURAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</p> <p>POLÍTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS</p>	<p>PLANO PLURIANUAL</p> <p>LEIS ORÇAMENTÁRIAS (LDO E LOA)</p> <p>PROCESSO ORÇAMENTÁRIO</p>

Fonte: Elaboração das autoras

Em um segundo momento foram identificados modelos de avaliação utilizados nos diagnósticos das políticas públicas analisadas. Neste caso, foram identificados os seguintes modelos: Avaliação de processo (implementação – eficácia, eficiência) e Avaliação de impactos (avaliação – efetividade).

3.1 Categorias de análise

Na primeira delas, participação e controle social, incluem-se formas de participação da sociedade no ciclo das políticas públicas e a dinâmica dos órgãos colegiados de políticas públicas que contam com a participação da sociedade civil em sua composição.

Na segunda, fluxos de atividades, englobam-se ações, processos e procedimentos relacionados ao ciclo das políticas públicas. Estão inclusas a formulação, a implementação e a avaliação, bem como as subdivisões possíveis dessas etapas (SARAVIA, 2006).

Na terceira, abrangem-se aspectos estruturais das políticas públicas, abrangendo base institucional, atores e seu papel. São analisados arranjos político-institucionais,

*stakeholders*⁴ e sua atuação, coalizões de defesa (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, 1999) e outras perspectivas de análise de redes de políticas públicas.

Na quarta, a gestão pública assumida em seu senso estrito, estão abrangidas análises dos desenhos estruturais da administração pública e das políticas de gestão de pessoas.

Na quinta e última categoria, orçamento público, estão trabalhos que abordam o plano plurianual e as demais leis orçamentárias, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Trabalhos que focam a questão orçamentária de um programa governamental específico também se incluem nessa categoria.

3.2 Modelos de Avaliação

Assumindo-se as cinco categorias de análise apresentadas anteriormente, em um segundo momento, foram identificados modelos de avaliação utilizados no diagnóstico das políticas públicas, adotando-se as seguintes perspectivas:

- Avaliação de processo: baseia-se na identificação da relação entre os objetivos que foram alcançados e os que foram propostos, ainda como, na adequação da relação entre os meios utilizados na implementação e as metas propostas. Assim, pode-se dizer que a avaliação de processo envolve os processos de formulação⁵ e implementação no sentido da análise de eficácia e de eficiência das políticas ou programas analisados (SILVA, 2013). A análise de eficácia é entendida como a verificação do alcance dos objetivos fixados para a política pública, e a análise de eficiência, assumida como a ponderação de custo/benefício dos processos voltados ao alcance dos objetivos da política pública (COSTA; CASTANHAR, 2003);
- Avaliação de impacto: trata-se da mensuração do desempenho da ação de uma política ou programa analisado (SILVA, 2013), que abrange especialmente a análise de efetividade da política pública, de seu impacto visto de forma mais global,

⁴ *Stakeholders* são considerados atores políticos com capacidade de influenciar o processo. São indivíduos ou grupos que formulam demandas para uma determinada arena política (RUA, 2009).

⁵ Maria Ozanira da Silva e Silva (2013) não fala propriamente de formulação para ser analisada dentro dos modelos de avaliação. No caso das pesquisas da Residência em Políticas Públicas até o momento, a categoria Fluxo de políticas públicas é o que mais se aproximaria dos estudos sobre formulação, que acreditamos se encaixar na avaliação de processo também. Portanto, incluímos formulação e implementação dentro de avaliação de processo, embora a autora trabalhe mais diretamente com implementação.

incluindo os aspectos técnicos, econômicos, socioculturais, ambientais etc. (COSTA; CASTANHAR, 2003).

4 ANÁLISE QUALITATIVA DOS RELATÓRIOS

São apresentados nesta parte os resultados da análise qualitativa realizada a partir de 62 relatórios baseados na experiência dos alunos na Residência em Políticas Públicas, correspondentes ao período do segundo semestre do ano de 2012 até o primeiro semestre de 2015. A análise foi feita de forma anual, ou seja, considerou os anos de 2012 até 2015. Ver Quadro 2.

QUADRO 2 – RELATÓRIOS/ANO

ANO	RELATÓRIOS DOS ALUNOS
2012	10
2013	25
2014	16
2015	11
TOTAL	62

Fonte: Elaboração das autoras

Pode-se destacar o ano de 2013 pela quantidade de 25 relatórios apresentados, maior que os outros anos analisados. Vale destacar que em 2012 e 2015 considerou-se apenas um semestre, justificando assim o número menor de relatórios.

Tomou-se como referência nesta análise dois aspectos metodológicos relacionados às temáticas dos relatórios: categorias empíricas de análise e modelos de avaliação.

As categorias de análise podem ser consideradas empíricas, pois foram organizadas e discutidas a partir dos relatórios apresentados. Assim, foram elencadas cinco categorias:

- Participação e controle social;
- Fluxos de atividades;
- Fluxo de políticas públicas;
- Estrutura e gestão; e
- Orçamento público.

O Quadro a seguir apresenta as categorias de análise nos anos de 2012 a 2015. Pode-se perceber que em cada um desses anos, a maioria dos relatórios (39) esteve voltada para a categoria fluxos de atividades. Em seguida, destaca-se fluxos de políticas públicas, com oito relatórios em arranjos políticos institucionais, e participação e controle social, com seis relatórios referentes a formas de participação da sociedade no ciclo de políticas públicas.

QUADRO 3 – CATEGORIAS DE ANÁLISE/ANO

	PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL		FLUXOS DE ATIVIDADES	FLUXO DE POLÍTICAS PÚBLICAS			ESTRUTURA E GESTÃO		ORÇAMENTO PÚBLICO		
	FORMAS DE PART.	INSTÂNC. GOVERN.		ARRANJ. POL. INST.	STAKEH.	MODEL. DE COAL.	DES. ESTRUT. DA ADM. PÚBL.	POL. DE GESTÃO DE PESSOAS	PPP	LEIS ORÇ.	PROC. ORÇ.
2012	0	0	7	1	1	0	0	0	0	1	0
2013	4	0	15	5	0	0	0	1	0	0	0
2014	2	0	10	1	1	0	0	2	0	0	0
2015	0	1	7	1	1	1	0	0	0	0	0
Total Parcial	6	1	39	8	3	1	0	3	0	0	1
TOTAL	7		39	12			3		1		

Fonte: Elaboração das autoras

Em relação à primeira categoria de análise, de um total de sete alunos que adotaram a mesma, seis decidiram por formas de participação da sociedade no ciclo de políticas públicas e apenas um por instâncias governamentais colegiadas com representação da sociedade civil.

A segunda categoria, fluxos de atividades, teve 39 relatórios analisados de um total de 62.

Fluxo de políticas públicas, como terceira categoria, foi analisada considerando três subcategorias. Dos doze alunos que abordaram esta categoria, oito optaram por arranjos políticos institucionais, três por *stakeholders* e um por modelos de coalizão.

A quarta categoria, estrutura e gestão, apesar de ter oferecido dois enfoques de análise, apresentou uma tendência voltada para a subcategoria denominada de políticas de gestão de pessoas, com o número máximo e total de 3 relatórios. Nenhum relatório tratou de desenhos estruturais da administração pública.

A quinta categoria de análise, orçamento público foi dividida em Plano Plurianual; Leis Orçamentárias (LDO e LOA); e Processos Orçamentários. No entanto, somente a última subcategoria foi contemplada por um único aluno. É importante destacar neste ponto, que este aluno além de ter utilizado especialmente a categoria Orçamento Público, também utilizou de forma auxiliar a categoria fluxo de políticas públicas⁶, na perspectiva arranjos políticos institucionais.

Quanto ao segundo aspecto metodológico, dois modelos de avaliação foram abordados nesta análise, a avaliação de processo e a avaliação de impacto.

O Quadro 4 trata dos modelos de avaliação nos anos considerados neste trabalho. Pode-se enfatizar o ano de 2013, com uma quantidade de 21 relatórios que fizeram avaliação de processos.

QUADRO 4 – MODELOS DE AVALIAÇÃO/ANO

	AVALIAÇÃO DE PROCESSOS		AVALIAÇÃO DE IMPACTO
	FORMULAÇÃO	IMPLEMENTAÇÃO	
2012	0	10	0
2013	2	21	2
2014	2	13	1
2015	0	11	0
Total Parcial	4	55	3
TOTAL	59		3

Fonte: Elaboração das autoras

Na avaliação de processos, dos 62 relatórios, a grande maioria (59) fez avaliação de processos, especialmente a implementação da política ou do programa analisado (55 relatórios). Apenas quatro relatórios trataram da formulação. Ver quadro 4.

O segundo modelo de avaliação é o de impacto. De acordo com o quadro anterior, somente três relatórios fizeram avaliação de impacto, enquanto uma maioria expressiva (59) tratou de avaliação de processo.

Nesta parte, é importante considerar que os modelos de avaliação se relacionam aos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade. Os relatórios que focaram na implementação,

⁶ Apesar do aluno citado ter trabalhado com duas categorias, foi contabilizada somente a categoria principal, ou seja, Orçamento Público. Neste estudo são considerados apenas uma única categoria de análise por relatório.

trataram especialmente da eficácia, no sentido da busca do cumprimento dos objetivos das políticas ou dos programas analisados. Apenas dois relatórios relacionaram à eficiência, entendida como o meio para se atingir os resultados esperados com o mínimo de recursos, sejam econômicos ou políticos. Quanto aos quatro relatórios que versaram sobre formulação, a ênfase foi na eficácia.

Em relação à avaliação de impacto, os três relatórios realizados foram no sentido da efetividade, ou seja, no desempenho das ações que levaram ao resultado pretendido.

Outra constatação importante na análise dos modelos de avaliação, especificamente a implementação, é a perspectiva de monitoramento trabalhada por cinco alunos em seus relatórios. O monitoramento é entendido como um processo de acompanhamento contínuo com o intuito de verificar o cumprimento das ações esperadas.

O quadro a seguir apresenta a relação entre os modelos de avaliação e as categorias empíricas de análise.

QUADRO 5 – CATEGORIAS DE ANÁLISE/MODELOS DE AVALIAÇÃO

	PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL		FLUXOS DE ATIVIDADES	FLUXO DE POLÍTICAS PÚBLICAS			ESTRUTURA E GESTÃO		ORÇAMENTO PÚBLICO		
	FORMAS DE PART.	INSTÂNC. GOVERN.		ARRANJ. POL. INST.	STAKEH.	MODEL. DE COAL.	DES. ESTRUT. DA ADM. PÚBL.	POL. DE GESTÃO DE PESSOAS	PPP	LEIS ORÇAM.	PROC. ORÇAM.
AVALIA. DE PROCES.	6	1	37	8	3	1	0	2	0	0	1
AVALIA. DE IMPACTO	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0

Fonte: Elaboração das autoras

Constatou-se a partir desse quadro, que os 39 alunos que fizeram avaliação de processos, também trabalharam em seus relatórios com a categoria fluxo de atividades. Esse número significa mais da metade do total de alunos (62) que apresentaram relatório.

Um bom exemplo de relatório, com diagnóstico de política pública com avaliação de processo relacionada com fluxo de atividades, teve como objeto de análise o programa Bolsa Atleta no âmbito da política de estímulo ao esporte. Nele é apresentada uma análise

da forma como a política foi implementada, do seu desempenho e de que forma a primeira influencia no segundo.

A pesquisa revelou que a implementação do programa não é sistematizada de forma clara, vez que, não foi verificada existência de um acompanhamento de seus processos e efeitos e nem a produção de relatórios que sirvam de base de dados para possíveis avaliações, deste modo verificou-se a inexistência de avaliações no Bolsa Atleta, não há um acompanhamento dos processos ou dos efeitos pretendidos e não pretendidos do programa. Em meio a constatação da falta de monitoramento dada a ausência de metas definidas, registra-se que o crescimento do programa desde o seu surgimento, sem a real dimensão dos seus efeitos.

Neste caso a experiência do diagnóstico permitiu à aluna verificar na prática a existência de uma política do modelo *top-down* de baixo monitoramento, cuja organização do fluxo de processos aparentemente é pouco desenvolvida.

Pode-se destacar outro exemplo de análise de processo utilizando como categoria as ações de implementação, que está dentro de fluxo de atividades, que foi observada de forma precisa na pesquisa sobre a influência do fluxo de informação entre burocratas de médio escalão e burocratas de nível de rua na implementação do Consultório na Rua, serviço de saúde de atenção básica voltado para a população em situação de rua. Tal pesquisa analisa as ações de implementação na perspectiva dos burocratas de médio escalão do Ministério da Saúde e conclui que há um diálogo permanente entre as duas burocracias e que os distintos contextos são levados em consideração durante o processo de implementação.

Essa pesquisa se destaca pelo fato de focar, inclusive no referencial teórico, a importância de se analisar a implementação considerando os diferentes contextos em que ela ocorre, discutindo o método de pesquisa avaliativa descrito por Lejano (2012), que aponta a necessidade de uma descrição densa na análise de uma política pública, a partir da sua complexidade e multidimensionalidade diante dos contextos em questão. Tal pesquisa ressalta a importância do contexto, uma vez que se trata de um público beneficiário em que, literalmente, vive em distintos cenários, como é a população em situação de rua.

Pode-se depreender ainda deste quadro, que outros seis alunos que fizeram avaliação de processos, trataram da categoria participação e controle social, notadamente as formas de participação da sociedade no ciclo de políticas públicas.

Um exemplo de trabalho nessa perspectiva é o que estuda o Orçamento Participativo do Distrito Federal (OPDF). Buscou analisar o OPDF relacionando sua efetividade com a realidade socioeconômica regional. Foram abordados assuntos como a participação social,

democracia e envolvimento em instituições participativas em consonância com o estudo de caso de duas Regiões Administrativas (RAs) notadamente distintas socialmente. Foram identificadas diferenças entre essas regiões, mas, de forma geral, baixa participação no OPDF. Registre-se que a aluna que realizou esse trabalho está dando continuidade à pesquisa, no âmbito do programa de pós-graduação em ciência política da Universidade de Brasília.

Ainda falando de avaliação de processo, outros 6 alunos trabalharam com fluxo de políticas públicas na subcategoria de arranjos políticos institucionais.

Pode-se exemplificar um relatório que tratou da análise da política pública de Petróleo e gás natural, com o objetivo de estudar de que maneira os atores envolvidos interagem entre si na condução dessa Política. Contudo, foram detectadas a pouca interação entre os órgãos envolvidos, ainda como, dificuldades no processo de elaboração do novo marco regulatório.

As demais categorias de análise com um número pequeno de relatórios, focaram na avaliação de processo.

Um outro relatório que fez avaliação de processo relacionado com a categoria estrutura e gestão, tratou de analisar a oferta de cursos de aperfeiçoamento para a carreira de Especialista em políticas públicas e gestão governamental como parte da estratégia de gestão de pessoas do poder executivo federal. A análise abordou a oferta de cursos organizada por quatro campos de competência, a saber: (i) gestão governamental, (ii) técnicas associadas à gestão de políticas públicas, (iii) competências de relacionamento e gestão de equipes e (iv) temas transversais de políticas públicas.

Destaca-se nessa análise a diversidade de metodologias nas experiências de RPP. No relatório em comento, o método de análise foi baseado na percepção do burocrata alvo da iniciativa de aperfeiçoamento e conclui que pela efetividade da iniciativa, embora registre limitações em razão do seu caráter obrigatório, enquanto meio de acesso a promoções na carreira. Neste sentido, além de abordar a política nacional de desenvolvimento de pessoal, a pesquisa fornece um quadro geral sobre o foco e organização dos mecanismos de desenvolvimento de competências da burocracia estatal.

Um dos poucos relatórios que realizou avaliação de processo com a categoria orçamento público foi aquele que tratou de uma análise comparada da atuação de grupos de interesse nas políticas agrícolas e de cultura no exercício de 2012. Para tanto, foram verificados os marcos legais que nortearam a alocação de recursos, considerando objetivos e metas das duas políticas e as estruturas administrativas envolvidas. A imersão do estudante se deu na Secretaria do Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Os resultados da pesquisa apontaram para uma atuação mais

expressiva dos grupos ligados à política de agricultura junto aos Poderes Legislativo e Executivo, sendo menor a influência dos grupos ligados à cultura, uma vez que os montantes relativos às emendas parlamentares, às dotações orçamentárias e às execuções financeiras da ação do Ministério da Agricultura foram superiores em dez vezes em relação ao Ministério da Cultura.

Vale observar nessa experiência de pesquisa, que foi realizada uma abordagem qualitativa, ao contrário da maioria das pesquisas sobre orçamento, com ênfase na compreensão sobre a influência de grupos de interesse nos processos orçamentários. Ou seja, o orçamento não é só definido em seu planejamento, mesmo que haja um planejamento plurianual, muda durante o processo de implementação, conforme influência dos atores envolvidos. Foram realizadas várias entrevistas nas coordenações técnicas da SOF e dos demais ministérios, além de vasta análise documental e observação participante. Além dessa pesquisa, outras abordaram o tema orçamento público de forma transversal.

Com relação à avaliação de impacto com um total de três relatórios, dois alunos abordaram a categoria fluxo de atividades e um aluno trabalhou com a categoria estrutura e gestão referente à política de gestão de pessoas.

Dentre esses dois alunos que relacionaram a avaliação de impacto com a categoria fluxo de atividades, pode-se destacar um relatório de uma aluna que buscou fazer a avaliação do Programa DF Alfabetizado na cidade do Paranoá, VII Região Administrativa do Distrito Federal. Essa política relacionada com o Programa Brasil Alfabetizado busca erradicar o analfabetismo no DF, por meio de parcerias com as comunidades, de formação e pagamento dos alfabetizadores, e de monitoramento das turmas formadas. No entanto, apesar de ser considerada como uma importante política, foram detectados problemas e dificuldades quanto à efetividade do referido programa, no sentido da quantidade de alunos atendidos, que não foi dentro do esperado; do baixo valor pago aos alfabetizadores, diante da grande responsabilidade que possuem; das dificuldades de monitoramento por parte dos coordenadores locais/regionais; dentre outros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise qualitativa realizada neste artigo baseou-se em dois aspectos metodológicos, tais como as categorias de análise e os modelos de avaliação. Esses aspectos foram definidos por meio do método indutivo a partir da análise dos 62 relatórios produzidos pelos alunos na Residência em Políticas Públicas do Curso de Gestão em Políticas Públicas da Universidade de Brasília no período de 2/2012 a 1/2015.

Os resultados apresentados neste artigo, ainda que preliminares, evidenciam que a maioria (39) dos alunos trabalharam com a categoria de análise Fluxos de Atividades,

entendida como ações, processos e procedimentos relacionados ao ciclo das políticas públicas. Em seguida, vem a categoria Fluxo de Políticas Públicas, com doze relatórios feitos. Destaca-se aqui a subcategoria arranjos políticos institucionais, com um número de oito trabalhos.

A categoria de análise Participação e Controle Social teve sete relatórios feitos, com destaque para a subcategoria participação da sociedade no ciclo de políticas públicas, com a quantidade de 6 relatórios. A outra categoria, Estrutura e Gestão teve um número de três relatórios confeccionados, especialmente em políticas de gestão de pessoas. Em relação à última categoria, Orçamento Público, apenas um aluno considerou essa categoria, precisamente em processos orçamentários.

Considerando o segundo aspecto metodológico, modelos de avaliação, o modelo de avaliação de processos correspondeu a quase totalidade (59) dos relatórios analisados, especialmente a implementação da política ou do programa analisado (55). Enquanto que o segundo modelo de avaliação, o modelo de avaliação de impacto, teve apenas três relatórios feitos.

No sentido de relacionar os dois aspectos metodológicos, foi feito um cruzamento entre eles, gerando dados que possibilitaram analisar quantitativamente e especialmente qualitativamente os dados. Além disso, com o intuito de ilustrar essa relação entre as categorias de análise e os modelos de avaliação, foram apresentadas as experiências de alguns relatórios, com base na análise do diagnóstico das políticas públicas estudadas.

No cruzamento que foi feito entre esses dois constatou-se que do total de 62 relatórios apresentados, 39 alunos que trataram de avaliação de processos, focaram na categoria fluxo de atividades. Ainda considerando avaliação de processos, seis alunos trabalharam com a categoria participação e controle social, especialmente as formas de participação da sociedade no ciclo de políticas públicas e outros 6 alunos trabalharam com fluxo de políticas públicas na subcategoria de arranjos políticos institucionais. As outras categorias de análise com um número pequeno de relatórios, se detiveram também na avaliação de processo.

Quanto aos relatórios que enfocaram a avaliação de impacto com um total de três relatórios, dois abordaram a categoria fluxo de atividades e um trabalhou com a categoria estrutura e gestão referente à política de gestão de pessoas.

A importância desse artigo e da avaliação qualitativa realizada, é que os resultados obtidos mostraram tendências e perspectivas que podem contribuir para uma avaliação da metodologia utilizada na Residência em Políticas Públicas, no sentido de ajudar na correção e na melhoria da mesma. Além de possibilitar aos alunos, a partir da experiência dos que já passaram pela experiência do RPP, o melhor entendimento das categorias de análise e dos

modelos de avaliação e certamente uma utilização mais clara e amadurecida desses aspectos metodológicos.

6 REFERÊNCIAS

ANGROSINO, Michael. Etnografia e observação participante. Porto Alegre: Artmed, 2009.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas, 1994.

GURGEL, Wildoberto Batista. Introdução às concepções, fundamentos e técnicas da avaliação por triangulação de métodos. In: SILVA, Maria Ozanira S. et al. Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos. São Paulo: Veras, 2013.

LEJANO, Raul. Parâmetros para análise de políticas: fusão de texto e contexto. Campinas: Arte Escrita, 2012.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de et al. A documentação no cotidiano da intervenção dos assistentes sociais: algumas considerações acerca do diário de campo. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 93-104, jan./jun. 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza et al. Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Novas perspectivas metodológicas na avaliação de políticas públicas. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, Fortaleza, v. 2, n. 2, p. 117-119, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.wpmapp.oktiva.com.br/wp-aval/files/2009/11/Lea.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. Brasília: CAPES (UAB), 2009.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993. p. 211-235.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: an Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas Públicas: coletânea*, v. 1. Brasília: Enap, 2006. p. 19-42.

SILVA, Maria Ozanira da S et al. *Pesquisa Avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos*. São Paulo: Veras Editora, 2013.

SILVA, Suylan de Almeida Midlej; TEIXEIRA, Graziela D.; BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Residência em Políticas Públicas: uma experiência inovadora de formação. *Cadernos de Pesquisa (FCC)*, v. 45, n.157, p. 588-611, jul./set. 2015.