

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DEMOCRACIA: QUESTÕES PARA O DEBATE

Maria Lourdes Gisi

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

maria.gisi@pucpr.br

Resumo: Neste trabalho se busca investigar como é tratada na literatura contemporânea a avaliação de políticas públicas entre as quais as políticas educacionais. A importância de estudos sobre avaliação de políticas públicas, em especial, as de natureza social, está no fato de que é justamente a avaliação que permite uma prestação de contas do governo à população, o que significa que é um processo necessário para a democracia. A partir do referencial teórico analisado, pode-se concluir que os estudos sobre avaliação de políticas públicas ainda são incipientes e que a relação desta avaliação com a consolidação da democracia é inegável quando contempla a participação da população.

Palavras-chave: políticas públicas; avaliação; participação

INTRODUÇÃO

Neste texto se busca investigar como é tratada na literatura contemporânea a avaliação de políticas públicas e entre estas às políticas educacionais. Cabe destacar que ao discutir políticas públicas não se tratará da discussão sobre política entendida como processo mais amplo de disputas e relações de poder. Ainda que este estudo não desconsidere as relações de poder que se travam na formulação das políticas governamentais, será considerado, especificamente, o debate de políticas públicas educacionais conforme o entendimento de Azevedo (2001) e Vieira (2004), uma estratégia do governo que se compõe de planos, projetos, documentos, que contêm as diretrizes para os diferentes setores: econômico, social, educacional, habitacional, de saúde, de previdência etc.

A importância de estudar as questões de avaliação de políticas públicas, em especial, as de natureza social, está no fato de que é justamente a avaliação que permite uma prestação de contas do governo à população, o que significa que é um processo necessário para a democracia. É mediante a *accountability* que se concretiza um direito do cidadão numa sociedade democrática. Parte-se, assim, do princípio que a avaliação de políticas públicas deveria ser feita de forma participativa como estratégia para uma democracia participativa.

O que se observa, no entanto, é que de modo geral, a avaliação é utilizada para atender interesses políticos de quem está no poder e quer fazer crer que suas ações estão sendo consideradas adequadas para a população. Isto pode ocorrer já na formação da agenda de políticas públicas, quando se busca atender interesses que não são necessariamente os da população e, neste caso, não há participação nenhuma dos grupos interessados na sua

formulação e, muito menos, na avaliação. Embora não seja objeto de análise deste estudo a participação da população em todo o chamado “ciclo de políticas”, é importante assinalar que esta participação é importante em todo o processo, inclusive na formação da agenda das políticas. Sabe-se, no entanto, que esta proposição não é tarefa simples e está sujeita a contestação, em especial, por aqueles que consideram que para tal tarefa se fazem necessárias competências específicas.

É importante assinalar, também, que os processos de participação assumem diferentes formas e buscam atingir diferentes objetivos, dependendo do grau de comprometimento do grupo envolvido. Em seus estudos Gohn (2007, p14), indica que se podem ter variações para uma maior democratização ou simplesmente para “reiterar mecanismos de regulação”. A simples referência à participação pode não significar um compromisso com a construção da democracia. Por isso, é sempre importante analisar como ocorre a participação da população quando se trata de avaliar políticas governamentais.

Já é muito difícil conseguir inserir uma questão na agenda de políticas públicas, quanto mais conseguir acompanhar todo o processo desde a formulação até a avaliação, pois depende de como os diferentes grupos sociais estão articulados e, mesmo assim, todas as reivindicações passam, segundo Offe (1984), por filtros ideológicos. O que se busca, em última instância, é a acomodação de conflitos, o que significa que uma decisão política pressupõe luta institucionalizada. Nesse sentido, é preciso considerar que o modo como são formuladas, implementadas e avaliadas as políticas governamentais, tem relação com as soluções encontradas em cada país, a partir do seu grau de desenvolvimento e da prioridade dada ao seu sistema de proteção social.

Para Arretche (2008, p. 1) a “eficiência de uma política está associada à relação entre o esforço para implementá-la e os resultados alcançados”. Considera que a importância da avaliação é de ordem democrática, pois ao implementar uma política é gasto o dinheiro do contribuinte. Portanto, o governo deverá prestar contas e, assim, permitir o controle social sobre os gastos. Considera que a participação pode ocorrer desde o preenchimento de questionários sobre o grau de satisfação da população com o serviço recebido até organização de grupos permanentes de acompanhamento da avaliação do desempenho de uma política.

No Brasil, cabe destacar a constituição dos conselhos gestores de políticas públicas após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e que representam uma importante estratégia para concretizar a democracia participativa, nestes contextos, uma vez que, com a atuação desses conselhos, existe a possibilidade concreta de participação da população em

todas as fases do denominado “ciclo de políticas”, e entre estas a avaliação das políticas propostas e implementadas pelos governantes. Conforme nos indica Gohn (2007, p.108), “À medida que eles [os conselhos] se tornem atuantes, fiscalizadores das ações do poder público e denunciadores dos *lobbies* econômicos que pressionam e dominam os aparelhos estatais, eles estarão construindo as bases de uma gestão democrática”. Da mesma forma Tatagiba entende que (2005, p.209): “Os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa [...] representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós”.

Ocorre que a década de 1980, ao mesmo tempo em que foi palco de lutas pela democracia, foi, também, época em que a vertente neoliberal encontrou espaço na orientação política dos países e dentre estes o Brasil. Alvo de ajustes estruturais, o país passou a dar maior ênfase a políticas compensatórias em programas focalizados, com pouca possibilidade de alterar as relações sociais no sentido de atender direitos sociais e de favorecer maior participação. Nesta política, a hegemonia pertence ao grande capital financeiro, e são estes interesses que são atendidos com as políticas econômicas do país, o que restringe os direitos sociais e, de certo modo, compromete a participação da população. E, é, justamente, neste contexto que a avaliação das políticas públicas passou a ganhar maior ênfase com o propósito de averiguar quais os resultados obtidos com os escassos investimentos, em especial, na área social.

Estudos sobre Avaliação de Políticas Públicas

As pesquisas sobre políticas públicas passam a ganhar centralidade, como campo de investigação no país, somente no final da década de 1970 e nos anos de 1980, em especial na ciência política e na sociologia. Este período coincide com a criação da ANPOCS (Associação Nacional e Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais) em 1977 e com a instauração da democracia no país que trouxe novos temas e novos problemas de pesquisa. (MELO, 1999). Cabe fazer referência ainda à criação, em 1984, do Núcleo de estudos de Políticas Públicas (NEPP) na Universidade Estadual de Campinas, que tem o mérito, entre as instituições universitárias, de ter sido a primeira a iniciar estudos de políticas públicas. (MELO, 1999; HOCHMAN et al 2007).

As políticas educacionais, por sua vez, passam a ser objeto de estudo na década de 1980, em especial, em decorrência da criação dos GTs em 1981 na 4ª Reunião da ANPED. Em 1986 é criado o GT sobre “Política, Administração e Planejamento da Educação” e já em

1987 este GT passou, segundo Azevedo e Aguiar (2001, p. 55), a “[...] congregar estudos cujo eixo central fossem as relações entre Estado, sociedade e educação no Brasil”. Passou então a contemplar análises que privilegiavam “abordagens macroestruturais da política educacional”. É, também neste momento, segundo a autora, que se mudou a denominação do GT para: “Estado e Política Educacional no Brasil” e em 1995 com o intuito de abarcar temas relativas a América Latina houve mudança do seu nome para “Estado e Política Educacional”.

De acordo com Azevedo (2001), as razões que favoreceram estudos sobre políticas públicas, por ocasião do processo de abertura política, devem-se ao fato deste processo ter desvelado o quanto as políticas econômicas do regime militar contribuía para aprofundar a negação dos direitos sociais à maioria, embora se desse o alargamento formal das políticas sociais. Os estudos, segundo a autora, passaram então a contemplar a crise econômica internacional dos anos 70 e as repercussões desta crise no país. As temáticas mais enfatizadas foram:

a crise fiscal do Estado e as necessidades de sua reforma, as proposições neoliberais, as ameaças aos estados de bem estar social nas democracias avançadas; a *debâcle* do socialismo real [...] (AZEVEDO, 2001, p.2).

O novo contexto social e econômico motivou estudos, em especial, no âmbito da pós-graduação e os debates promovidos pelas associações científicas se mostraram mais densos, o que foi evidente na área da educação no GT da ANPED: “Estado e Política Educacional”. Percebe-se assim que a característica das pesquisas foi influenciada, principalmente, pela agenda política do país.

Cabe lembrar que nos Estados Unidos, segundo Frey (2000), os estudos tiveram início já nos anos 50, mas na Europa só iniciaram em 1970, época próxima à data em que se iniciavam no Brasil. Na década de 1980 observa-se já um aumento considerável da produção sobre políticas públicas, verifica-se, no entanto, que esta acumulação de conhecimento ainda é problemática, pois, segundo Souza (2003, p.2): “[...] existe abundância de estudos setoriais, em especial, estudos de caso, dotando a área de uma diversificação de objetos empíricos que se expandem horizontalmente, sem um fortalecimento vertical de produção”.

Conforme indica Melo (1999, p.63), mesmo nos Estados Unidos, “[...] a institucionalização desse campo [...] é relativamente problemática e muito recente. Isto se explica fundamentalmente pelo caráter interdisciplinar da produção intelectual que é fator de fragmentação organizacional da comunidade científica”.

Em relação, especificamente, aos estudos sobre avaliação de políticas públicas, se observa grande carência o que tem estreita relação com o desenvolvimento do próprio campo de investigação de políticas públicas no país. Conforme Hochman (2007), somente na década de 1990 se fortalece a avaliação na gestão governamental nos países das democracias ocidentais, incluindo a América Latina.

Assim os estudos e pesquisas sobre a avaliação de políticas públicas ainda são incipientes, por um lado, porque a realização de avaliação nos governos é recente e, por outro, porque há uma escassez de estudos sobre políticas públicas de modo geral. Os estudos existentes, de acordo com Melo (1999, p.68), estão associados majoritariamente à contribuição dos especialistas setoriais, muitos dos quais produzem os trabalhos na burocracia estatal.

Conforme Bobbio (1979, p.35):

nunca se considera suficientemente o fato de que há uma estreitíssima lógica entre os resultados obtidos e o procedimento pelo qual são obtidos e, sobretudo, que não apenas os resultados são avaliáveis com base em critérios que nos permitem distinguir os resultados desejáveis dos resultados indesejáveis, mas estão sobrepostos a juízos de valor também as formas de procedimentos [...]

Os estudos mais frequentes sobre avaliação de políticas públicas no Brasil são encontrados, principalmente, na área da administração pública, em especial, em periódicos da área, como: *Revista do Serviço Público*, *Revista de Administração Pública*, e, também, nos *Cadernos de Pesquisa e Estudos em Avaliação Educacional*, da Fundação Carlos Chagas, além das publicações do IPEA. Verifica-se, também, que quase todos os trabalhos seguem um viés normativo e prescritivo nas suas abordagens, o que decorre, em parte, pela proximidade desta área com os órgãos públicos e organismos multilaterais. (SOUZA, 2003; FARIA, 2005).

O silêncio ainda existente sobre a avaliação de políticas públicas merece atenção especial, até porque os primeiros estudos relacionados à implementação, segundo Souza (2003, p.3), “[...] estão excessivamente concentrados nos fracassos, pouco preocupados com as questões políticas e fortemente assentados no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas são [...] desvinculados de processos políticos”. Assim, faz-se necessário um avanço no sentido de maior aprofundamento para “[...] identificar as variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas”. Isto é, estudos que tomem como objeto a avaliação de políticas públicas.

Evidencia-se, portanto, de acordo com os autores citados neste estudo, que existe uma escassa acumulação de conhecimento por parte dos pesquisadores da área; que a maioria destes estudos está voltada para as políticas sociais sem o necessário aprofundamento; e outros tantos são de cunho normativo e prescritivo, o que dificulta uma compreensão dos processos efetivos envolvidos na formação das políticas. Além disso, poucos estudos contemplam análises sobre a avaliação de políticas públicas, inclusive sobre políticas educacionais. Essa avaliação é fundamental para compreender todo o processo de formação de uma política governamental, uma vez que a avaliação pode ser compreendida como um mecanismo fundamental de controle democrático da população sobre as ações do governo. Neste sentido, tem vínculo necessário com a participação política.

Avaliação de Políticas Públicas Educacionais: Dois Exemplos

Inicialmente cabe retomar os estudos de Faria (2005). Eles indicam que foi na década de 1990 que se pôde verificar nas democracias ocidentais de modo geral e, em particular, na América Latina, uma maior ênfase na função da avaliação em gestão governamental, motivada, segundo o autor pela “[...] necessidade de ‘modernização’ da gestão pública em um contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma do Estado”. (p.97, aspas do autor) considera que tal perspectiva de avaliação estaria coerente com os manuais que apresentam a avaliação como a última etapa do chamado ciclo de políticas como,

atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra [e que poderia então] fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso [também] como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da *accountability*. (FARIA, 2005, p.97 e 98).

A partir deste entendimento da avaliação de políticas públicas, Faria (2005) considera que se trata de uma priorização de aspectos mais técnicos e de ênfase em seu papel de instrumento gerencial que ocorreu na década 1990 na América Latina a serviço da reforma de Estado.

A estratégia da avaliação, com enfoque gerencialista, ocorre com maior frequência quando se pretende racionalizar recursos e verificar quais programas devem ter continuidade e quais devem ser extintos e como os programas que permanecem, ou os novos que serão implantados podem ter maior rendimento. Assim, a avaliação das políticas públicas no contexto da reforma do Estado se apresentava como instrumento central, pois deveria dar

credibilidade às ações implantadas. Isto pode ser verificado nas avaliações que vêm sendo feitas nas últimas décadas.

Esta tônica gerencialista assumida pela avaliação das políticas públicas é bastante evidente nos documentos elaborados por organismos multilaterais que têm dado grande importância à avaliação de projetos setoriais, no qual participam com financiamento. Um dos exemplos de como estes organismos analisam uma política governamental pode ser observado no relatório 2006 sobre: “A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina” do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Ao relatar exemplos de sucesso na implantação de políticas, no caso do Brasil, faz referência ao FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) como uma das reformas educacionais de maior alcance empreendidas na América Latina na década de 1990. Segundo a percepção do Banco, esta reforma tinha pouco a ver com o montante de recursos, mas sim com a sua distribuição. Enfatiza seu importante efeito redistributivo em relação às escolas ao reduzir as desigualdades entre os Estados, pelo fato de se definir um gasto mínimo nacional por aluno do ensino fundamental. Os motivos apresentados no relatório para a aprovação desta política, sintetizam a preocupação destas agências no que se refere ao não aumento de gastos e à neutralização da oposição dos sindicatos. No caso do FUNDEF, afirmam: “As únicas disposições que afetavam os interesses dos professores estavam totalmente alinhadas às preferências dos sindicatos estaduais: mais capacitação e elevação dos salários”. (BID, 2007, p. 233). A preocupação com a oposição é sempre evidente em seus documentos, bem como uma descrição de exemplos que demonstram que é possível implementar políticas de sucesso, mesmo com recursos escassos.

O FUNDEF foi criado pela EC n.º 14 e regulamentado pela Lei n.º 9.424, em dezembro de 1996. Passou a vigorar de forma obrigatória a partir de 1.º de janeiro de 1998 e teve vigência até 31 de dezembro de 2006, quando foi aprovado o FUNDEB cujos recursos abarcam toda educação básica. O FUNDEF É uma política inspirada na orientação dos organismos internacionais que priorizavam o ensino fundamental e praticamente não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro, pois apenas redistribuiu uma parte dos impostos que já eram vinculados à MDE. (DAVIES, 2008). A idéia de diminuir os recursos para as políticas públicas - políticas de natureza social, como é o caso da educação, da saúde, da assistência social etc., - coincide com a crise econômica dos países que se mostrou evidente, também, no Brasil, em especial na década de 1980. Esse foi justamente o período de

maior luta por direitos sociais, em um país que nunca atingiu o que se denominou, nos países desenvolvidos, de Estado de Bem-Estar Social.

Draibe (1988; 1990; 1998), em seus estudos sobre a crise do *Welfare State*, apresenta uma discussão sobre o sistema de proteção social, que se estruturou no país pós-Constituição de 1988. Draibe (1990, p. 29) considera que a:

[...] nova Constituição representou avanço significativo no que se refere ao padrão brasileiro de proteção social até então vigente, [...] as modificações constitucionais [...] parecem à primeira vista projetar um movimento, um certo deslocamento que vai do modelo meritocrático-particularista em direção ao modelo institucional-redistributivo”.

No entanto, considera, também, que do ponto de vista da sua operacionalização, mostrou-se inviável, ao considerar a desigualdade existente no país, o que levou à implementação de “políticas compensatórias” com ênfase na focalização/seletividade aliadas a ‘inovações institucionais’, como a descentralização, participação de [...] setores lucrativo e não lucrativo. Em síntese, considera que a política social cada vez mais passa a ser concebida como responsabilidade da comunidade num quadro de crescente privatização. Assim, a política social assume um perfil cada vez mais seletivo e residual. (DRAIBE, 1990, p. 33-35)

De fato, a reforma implantada na América Latina, relacionada ao sistema de proteção social, foi pautada na focalização com objetivo de alívio da pobreza, uma política explicitada e defendida pelo Banco Mundial. Esta política vai ao encontro das diretrizes do Banco Mundial, que busca alternativa de diminuição da pobreza dentro de um programa de ajuste estrutural. A descentralização, por sua vez, eixo da reforma do Estado e uma reivindicação da ala progressista (Draibe, 1990), concretiza-se neste contexto de escassos recursos o que significa delegar à comunidade a responsabilidade pelos serviços sociais.

Outro exemplo diz respeito ao uso que se pode fazer da avaliação que pode ser utilizada como instrumento de controle da população. O estudo, realizado por Faria e Filgueiras (2007, p.330-9), sobre as políticas dos sistemas de avaliação da educação básica do Chile e do Brasil, indica como a avaliação da educação básica pode ser utilizada como instrumento de controle por parte do governo. A dedução parte da constatação de que, embora se justifique a avaliação para a melhoria dos serviços prestados, os resultados da avaliação não são utilizados para ações concretas de melhoria da educação. Consideram que a avaliação pode estar sendo usada para legitimar os intuítos privatizantes, na medida em que reiteradamente indicam a má qualidade da educação. A avaliação pode ser usada também para

monitorar o processo de descentralização, muito mais do que para utilização de resultados para a melhoria dos serviços prestados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se pode desconsiderar que uma avaliação de políticas públicas para atingir seus propósitos intrínsecos deva ser realizada com rigor científico; que alguns modelos são mais simples outros mais complexos ou mais aperfeiçoados; que se pode, ao avaliar uma política ou políticas públicas, levar em consideração todo o processo desde o desenho inicial da política, sua formulação, implementação e a proposta de avaliação pré-existente, ou avaliar apenas o resultado final; e, ainda, que a confiabilidade da avaliação tem relação, também, com a possibilidade de obtenção de dados confiáveis.

Mas a pergunta de maior pertinência é qual a relação entre democracia e avaliação de políticas públicas? Se na democracia os governantes eleitos pela população se comprometem em representá-los e atender às suas necessidades, é certo que esta população deve não só tomar conhecimento das suas propostas e ações, mas participar efetivamente na avaliação das ações implementadas. A questão é decidir sobre o que importa na avaliação e, principalmente, como a população pode participar na avaliação de políticas públicas.

Em relação ao que é importante na avaliação, cabe fazer referência a alguns critérios que Arretche (2008, p.3) indica com grande propriedade ao afirmar que uma avaliação de políticas públicas é considerada: “[...] boa quando é útil (isto é, refere-se a uma política de relevância); é oportuna (isto é, realizada em tempo hábil); é ética (isto é, foi realizada com critérios e medidas justos e apropriados) e é precisa (isto é, empregou procedimentos adequados)”. E, que aqueles atingidos pelas políticas tenham o direito de se manifestar, não somente com questionários ou entrevistas, mas que se constituam grupos de acompanhamento que tenham direito a opinar sobre a eficácia dos procedimentos de avaliação e das políticas.

Em relação às reais possibilidades de participação, ainda existem grandes dificuldades em nosso país. De início a esperança de uma maior participação se encontrava na descentralização das políticas, que, de acordo com Melo (1996, p 12), “[...] a partir da década de 1980, constituiu-se num princípio ordenador de reformas do setor público”. Segundo o autor, era uma bandeira, tanto de governos conservadores como dos social-democratas, e “[...] nos países latino-americanos – a descentralização passou a ser entendida enquanto dimensão essencial da democracia”. Isto porque a descentralização pressupõe, segundo o autor, duas dimensões (MELO, 1996, p.13): “[...] por um lado tendências democratizantes, participativas

e de responsabilização e, por outro, processos de modernização gerencial da gestão pública”. É evidente que os países podem dar maior ênfase a uma ou outra dimensão e isto depende da orientação política de cada país. Mas o que chama atenção nas análises do autor é o fato de que as avaliações realizadas a respeito deste processo deixaram evidentes: “efeitos não antecipados e perversos” (MELO, 1996, p.13).

Para os propósitos deste estudo não importa analisar tais efeitos, apenas indicar que ocorreram problemas tanto por parte do governo central, em relação ao repasse de recursos, como dos governos locais que se utilizaram deste mecanismo para propósitos não favoráveis ao cumprimento dos objetivos de descentralização. Convém destacar, ainda, que a descentralização deveria ser acompanhada fortemente pela participação da população, em especial, para avaliar as políticas implantadas. Uma das formas para este acompanhamento são os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, criados após a aprovação da Constituição de 1988 e já instituídos em várias instâncias em que se operacionalizam as políticas públicas e que poderiam fortalecer a democracia participativa.

Sobre a eficácia dos conselhos no que se refere à proposição de políticas públicas, a participação da sociedade civil é baixa, e isto se deve, segundo análise de Tatagiba (2005, p.210 e 211) com base no estudo realizado sobre os “Conselhos Gestores do Estado do Paraná”, a problemas como: “[...] centralidade do Estado na elaboração da pauta, falta de capacitação dos conselheiros, problemas com representatividade, dificuldade de lidar com a pluralidade de interesses, manutenção de padrões clientelistas [...] recusa do Estado em partilhar o poder etc.”. Embora o referido estudo não contemple, especificamente, a avaliação de políticas, a análise feita das atas das reuniões de Conselhos Gestores no Estado do Paraná, no período de 1999-2001, deixa evidente que, embora exista uma diferença na composição dos conselhos, as reuniões foram realizadas para deliberação sobre temas relacionados a políticas públicas. Cumprem-se, assim, suas finalidades, embora caiba destacar que os conselhos podem assumir, também, uma mera função burocrática. Sobre este tema, Gohn (2007, p.108) afirma: “Os conselhos, poderão ser tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa [...], como poderão ser também estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas [...]”. As pesquisas realizadas deixam evidentes, ainda, a ausência de debate e de contestação ou de confronto durante as reuniões dos Conselhos e as deliberações são encaminhadas, na sua maioria, pelos gestores. Tal constatação denota uma atuação muito

fraca por parte dos conselheiros representantes dos usuários, isto quando se encontram presentes.

De modo geral, verifica-se que os conselhos gestores de políticas públicas não têm contribuído de forma substancial com uma democracia participativa, pois em muitos casos podem até legitimar ações dos gestores do Estado, que não são de interesse da população. Ocorre, também, que em muitas situações, a população necessita ter acesso a uma compreensão da realidade social, dos mecanismos de controle social, dos direitos, do modo como são formuladas as políticas, da responsabilidade de representar uma comunidade. Enfim, não é suficiente organizar um conselho, por exemplo, numa escola, com participação de representantes da comunidade, quando não se deseja efetivamente que estes representantes tenham voz e defendam os direitos da comunidade a que eles pertencem. Somente quando a sociedade tiver esta compreensão mais aprofundada do sentido da participação popular e que, além do conhecimento sobre os problemas existentes, tenham capacidade de análise e de proposição de soluções, é que será possível caminhar para uma democracia participativa.

A partir do estudo realizado, pode-se concluir que a relação da avaliação de políticas públicas com a consolidação da democracia é inegável quando contempla a participação da população e, que esta participação é ainda, no país, um processo em construção que enfrenta dificuldades. Por este motivo, faz-se necessário um aprofundamento de estudos que contemplem esta temática com análises de cunho teórico e outros estudos relacionados às diferentes experiências existentes.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. **Avaliação de políticas públicas é objeto de pesquisa**. Entrevista. Disponível em www.comciencia.br Acesso em 28/04/2008.
- AZEVEDO, Janete M. Lins. **A educação como política pública**. 2 ed. Campinas: Autores Associados, 2001.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins; AGUIAR, Márcia Ângela. A produção do conhecimento sobre política educacional no Brasil: um olhar a partir da ANPED. **Educação & sociedade**, ano XXII, n. 77, p. 49-70, dez. 2001.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina**. Relatório 2006. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.
- BOBBIO, Norberto. Quais as alternativas para a democracia representativa. In BOBBIO, Norberto et al. **O marxismo e o Estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- DAVIES, Nicholas. **FUNDEB: a redenção da educação básica?** Campinas: Autores Associados, 2008. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).
- DRAIBE, Sônia Miriam; HENRIQUE, Wilnês. “Welfare State” crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 3, n. 6, p. 53-78, fev. 1988.

- DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. **Políticas Sociais e Organização do Trabalho**. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. IPEA, Instituto de Planejamento Econômico e Social e IPLAN, Instituto de Planejamento. Brasília, p.1-67, mar. 1990.
- ___ A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os Conselhos Nacionais de Políticas Setoriais. **Cadernos de Pesquisa**, NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP, Campinas, n. 35, p.1-26, 1998.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 20, n.59, out. 2005.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. As políticas dos sistemas de avaliação da educação básica do Chile e do Brasil. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRTECHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007, p.327-367.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas. **Planejamento e Políticas públicas**, n. 21, p.210 – 259, jun. 2000.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- HOCHMAN, Gilberto. História e políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 22, n. 64, jun. 2007.
- HOCHMAN, Gilberto; ARRTECHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007, p.13-23.
- MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal” efeitos perversos da descentralização?. **Perspectiva**, São Paulo, v. 3, n. 10, p.11-12, 1996,
- MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio. (Org.) **O que ler na ciência social brasileira**. (1970-1985) 2 ed. São Paulo: Sumaré: ANPOCS; Brasília: CAPES, 1999, p. 59-99
- OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n. 51, fev. 2003.
- SOUZA, Nelson Rosário. Cenário e atores: a arena pública do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (1997-2001). In: FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato M. SOUZA, Nelson Rosário. (Orgs). **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: Editora da UFPR, 2004.
- TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas e de democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.25, p.209-216, nov. 2005.
- VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.