

<https://doi.org/10.20396/rbest.v7i00.21023>

MEMÓRIA

Trajetória do estudo das políticas públicas no Brasil: O desenvolvimento institucional do NEPP

Sônia Miriam Draibe (a)

Resumo

A exposição está dividida em duas partes. Na primeira, abordo a trajetória geral dos estudos de políticas públicas, esclarecendo que se trata de um campo interdisciplinar composto por pesquisas e análises de políticas públicas que fazem recomendações para a melhoria do impacto, eficácia e eficiência das mesmas. E esclareço o contexto no qual esse campo se consolidou no Brasil após a redemocratização do País e a evolução das metodologias de avaliação de políticas públicas desde então. Na segunda parte analiso o processo de institucionalização deste campo de estudo no NEPP/UNICAMP, ressaltando nossos méritos e as circunstâncias favoráveis que contribuíram para o amadurecimento institucional. E aponto os principais desafios que se colocam hoje para novos avanços nesse campo.

Palavras-chave: Política pública; Avaliação de políticas sociais; Pesquisa acadêmica.

JEL: H50, H75, I38.

(a) Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil.

E-mail: smdraibe@uol.com.br



Nota: Este texto foi elaborado com base em uma palestra proferida no Seminário "População e políticas públicas nos 40 anos do NEPO e do NEPP", realizado no dia 27 de maio de 2022 na UNICAMP.

<https://www.youtube.com/watch?v=cMtVecia5j4&t=257s>

The trajectory of public policy studies in Brazil: The institutional development of NEPP

Abstract

The presentation is divided into two parts. In the first part, I discuss the general trajectory of public policy studies, explaining that it is an interdisciplinary field composed of research and analysis of public policies that make recommendations for improving their impact, effectiveness, and efficiency. I also explain the context in which this field became established in Brazil after the country's redemocratization and the evolution of public policy evaluation methodologies since then. In the second part, I analyze the process of institutionalization of this field of study at NEPP/UNICAMP, highlighting our merits and the favorable circumstances that contributed to institutional maturity. I also point out the main challenges facing new advances in this field today.

Keywords: Public policy; Evaluation of social policies; Academic research.

Trayectoria del estudio de las políticas públicas en Brasil: El desarrollo institucional del NEPP

Resumen

La exposición se divide en dos partes. En la primera, abordo la trayectoria general de los estudios de políticas públicas, aclarando que se trata de un campo interdisciplinario compuesto por investigaciones y análisis de políticas públicas que formulan recomendaciones para mejorar su impacto, eficacia y eficiencia. Y aclaro el contexto en el que este campo se consolidó en Brasil tras la redemocratización del país y la evolución de las metodologías de evaluación de políticas públicas desde entonces. En la segunda parte, analizo el proceso de institucionalización de este campo de estudio en el NEPP/UNICAMP, destacando nuestros méritos y las circunstancias favorables que contribuyeron a la maduración institucional. Y señalo los principales retos que se plantean hoy en día para nuevos avances en este campo.

Palabras clave: Política pública; Evaluación de políticas sociales; Investigación académica.

Évolution de l'étude des politiques publiques au Brésil: Le développement institutionnel du NEPP

Résumé

L'exposition est divisée en deux parties. Dans la première, j'aborde la trajectoire générale des études sur les politiques publiques, en précisant qu'il s'agit d'un domaine interdisciplinaire composé de recherches et d'analyses des politiques publiques qui formulent des recommandations pour améliorer leur impact, leur efficacité et leur efficacité. Je clarifie également le contexte dans lequel ce domaine s'est consolidé au Brésil après la redémocratisation du pays et l'évolution des méthodologies d'évaluation des politiques publiques depuis lors. Dans la deuxième partie, j'analyse le processus d'institutionnalisation de ce domaine d'étude au NEPP/UNICAMP, en soulignant nos mérites et les circonstances favorables qui ont contribué à la maturation institutionnelle. Je souligne également les principaux défis qui se posent aujourd'hui pour de nouvelles avancées dans ce domaine.

Mots-clés: Politique publique; Évaluation des politiques sociales; Recherche universitaire.

Introdução

É com muito prazer que participo hoje das comemorações dos 40 anos de dois Núcleos da Unicamp: o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) e o Núcleo de Estudos de População (NEPO). Vivi, mais que acompanhei, o processo de criação, institucionalização e ampliação das atividades do NEPP. E vivi com intensidade, alegrias, às vezes preocupações, mas sempre com esperança, empenho, forte envolvimento pessoal. Este processo foi e é parte da minha própria carreira profissional e vocês podem então imaginar com que emoção recordo aqui os momentos mais importantes desta nossa história comum, minha e do NEPP. É esta história de criação institucional que quero abordar com vocês.

Vou dividir minhas observações em duas partes. Na primeira, trato das políticas públicas de forma geral, mas com um foco determinado. Abordo aqui especialmente a trajetória dos estudos de políticas públicas, e não a das próprias políticas públicas praticadas no Brasil ou em outros países. Focalizo então esse campo interdisciplinar – denominado “*policy analysis*” na literatura norte-americana – composto por pesquisas e estudos de políticas públicas intimamente ligados com o desejo de fazer recomendações para aprimorar as políticas de Estado. E volto minha atenção para observar como esse campo emergiu no Brasil, em que contexto emergiu e que trajetória apresentou nos últimos 40 anos, desde a redemocratização do País. Penso que esse olhar panorâmico é importante para entender a história do NEPP.

Na segunda parte pretendo analisar até que ponto avançou, no Brasil, o processo de institucionalização deste campo de estudo. Destaco como tal processo ocorreu no NEPP, cuja trajetória permite entender a evolução mais ampla.

Para tanto, vou tentar responder rapidamente a questões ligadas à temporalidade: Quando emergem os estudos de políticas públicas e, entre eles, as primeiras pesquisas e avaliações das mesmas? Como evoluiu esse campo acadêmico-científico? Quais etapas foram percorridas? O que se pode afirmar hoje sobre o processo de sua institucionalização? E, mais ainda, que desafios se colocam hoje, na minha opinião, para novos avanços nesse campo?

1. Sobre a origem e o desenvolvimento do campo de estudos

Começo lembrando que, no Brasil, a emergência dos estudos de políticas públicas ocorre numa conjuntura muito favorável do final dos anos 1960 e ao longo dos anos 1970. Quais fatores positivos afetaram a emergência dos estudos de políticas públicas?

Podemos responder, rapidamente, indicando dois fatores positivos:

- a) Desde logo, a implantação do sistema de pós-graduação no Brasil, com incentivos fortes e regulações interessantes da CAPES e do CNPq (principalmente da CAPES) no que diz respeito aos programas de pós-graduação.
- b) A criação, já nesse período inicial, de 1969 em diante, dos mestrados em Ciência Política.

O campo de políticas públicas, embora interdisciplinar e com afinidades a muitas áreas do saber, no Brasil e em outros países, se desenvolveu muito próximo do campo disciplinar da Ciência Política. Ele não é uma ramificação da Ciência Política – é antes um campo interdisciplinar ligado à Sociologia, aos estudos de Administração Pública, à Economia, mas formalmente foi se enquadrando na área da Ciência Política.

O primeiro mestrado em Ciência Política no Brasil foi o de Minas Gerais, em 1969. Logo no começo dos anos 1970, foram criados os programas de mestrado da UNICAMP e da USP. Ainda nos anos 1970, surgiram os programas do IUPERJ e de Pernambuco. E bem mais tarde, em outras universidades. É também o período de desenvolvimento dos centros de pesquisa fora das universidades, o CEBRAP surgiu em 1969, o CEDEC, o IDESP, além de outros centros do Rio e de Minas, ao longo dos anos 1970.

Por que eu assinalo isso? Porque os incentivos, o campo de diálogo e interação para o desenvolvimento do campo de políticas públicas, vêm não apenas com a instalação dos mestrados, mas vêm da relação também com esses centros de pesquisa criados no período pré-1980, dentro ou fora da universidade.

4

1.1. As primeiras avaliações de políticas públicas no Brasil

O que é que a gente pode dizer desse período de surgimento? No nosso NEPP, a Argelina Figueiredo e o Marcus Figueiredo desenvolveram pesquisa original, publicada em 1986, que avaliava as avaliações de políticas públicas feitas no país. Por amostragem de cerca de 700 pesquisas realizadas nesse período inicial, identificaram algumas características bem interessantes (Figueiredo & Figueiredo, 1986).

Em primeiro lugar, verificaram o caráter ainda incipiente desses estudos no país: praticamente todas as pesquisas estudadas tinham sido realizadas na década de 1980. Em segunda lugar, registraram a grande assimetria entre as áreas e os setores de políticas e programas cobertos: avaliações de políticas em áreas bastante diferentes, desde políticas públicas na área de infraestrutura até quase todo o conjunto da área de políticas sociais. E entre as áreas da política social, identificaram ainda uma assimetria bastante forte entre os sistemas e as metodologias de avaliação.

Destacaram ainda ter encontrado poucas recomendações de política. Ora, é da natureza dos estudos de política pública apontar soluções, não só mostrar as causas dos problemas e avaliar os resultados do investimento estatal. Nós aqui no NEPP também começamos fazendo esforços de conduzir as pesquisas de avaliação combinadas com recomendações de medidas para a melhora ou para o aprimoramento das políticas avaliadas (Draibe, 1986, 1987, 1988, 1989). Mas demoramos muito para chegar até aí. Talvez esta restrição tenha que ver com um certo pudor acadêmico, com receios de mesclar a objetividade científica do que está sendo analisado com o envolvimento do pesquisador na área própria da ação do Estado. Mas acho que tal pudor se quebrou ao longo dos anos 1990 (Arretche, 1998).

Também aqueles autores registram que, na sua maioria, as avaliações se restringiam a reduzidos estudos de eficácia, ou seja, em geral se restringiam à identificação dos resultados imediatos. Investiu quanto? Programou? Quanto foi realizado? Isso era assim na educação, na saúde, nos vários campos da política social. Poucas eram também as avaliações de eficiência, em que se pensa a relação entre custo e benefício, por exemplo. E na maior parte dos campos – eles não puderam generalizar, nem nós podemos generalizar para todas as áreas – pouquíssimas foram as avaliações de impacto encontradas.

Detectaram também significativa dificuldade com fontes de dados, principalmente para as áreas sociais, o que obrigava os autores a trabalharem com várias fontes de dados, nem sempre muito compatíveis. Finalmente, praticamente não identificaram pesquisas de avaliações que incluíssem avaliações ou opiniões dos beneficiários das políticas (Figueiredo & Figueiredo, 1986).

Ressaltaram ainda terem encontrado modelos e técnicas de análise bastante simples, de pouca complexidade e sofisticação, correspondentes ao tipo de avaliação de eficácia que se fazia. Identificaram exceções, como os estudos de nutrição, que já tinham sistematizado formas mais sofisticadas de tratamento de dados estatísticos e de modelos de análise. Em outras áreas ainda predominavam avaliações limitadas a descrições de processo e, no máximo, a identificação das coberturas de cada programa (Figueiredo & Figueiredo, 1986).

Eu já me referi às pouquíssimas avaliações de impacto. Faço uma ressalva, aqui. Penso que fazer avaliações de impacto não é nada trivial no caso brasileiro (Draibe, 2001). É muito caro fazer uma precisa avaliação de impacto – que requer pesquisa de campo de forte rigor metodológico – em âmbito nacional. Em âmbito local, até mesmo em âmbito estadual, isso se torna mais factível. Aliás, realizamos várias desse tipo, aqui no NEPP. Mas é bastante desafiadora, principalmente quando você está levando em conta a avaliação de processos. É mais simples quando você está avaliando o impacto de uma política pelos resultados (pelos números disponíveis). É mais complicado quando você vai relacionar variáveis de processo

com resultados. Fazer isso é um trabalho muito próximo da observação e monitoramento de como a política está sendo executada. Ora, fazer isso em âmbito nacional é difícil e, sobretudo, muito caro. Nós chegamos a fazer uma pesquisa assim, mas foi em anos de bonança, com financiamento do PNUD e do Ministério da Educação: fizemos uma pesquisa sobre a implementação dos programas TV Escola, Merenda Escolar e Dinheiro Direto na Escola, no Brasil inteiro, com amostragem bem estabelecida. Pesquisa enorme e cara, que exigiu mandar, por um mês, 16 pesquisadores altamente qualificados e experientes para oito estados brasileiros. Os resultados foram excelentes, é verdade, mas a repetição de pesquisas deste quilate tornou-se bem difícil, senão impossível.

1.2. O aprimoramento das metodologias de avaliação de políticas públicas

Mas avancemos um pouco no tempo. Quase 20 anos depois da pesquisa sobre avaliações de políticas públicas realizada por Argelina e Marcus Figueiredo, a professora Celina de Souza realizou pesquisa semelhante no Brasil (Souza, 2003, 2006). Aí sim, ela pode separar duas etapas da evolução das pesquisas sobre políticas públicas no Brasil, a etapa inicial avaliada por Argelina e Marcus, e os primeiros anos da década de 2000. Revendo as pesquisas da década dos 1980, além das limitações assinaladas pelos autores citados, a professora Celina assinalou a predominância dos estudos de avaliação muito concentrados nos fracassos das políticas públicas, sendo raros os dedicados a políticas exitosas. E, mais ainda, encontrou nas pesquisas dessa primeira etapa, pouca preocupação com a política em si, ficando a avaliação mais assentada em uma certa ideia de racionalidade, ou seja, pressupondo haver racionalidade determinada, clara, como se tomada a decisão de implementar um programa, isso ocorre segundo os objetivos previamente estabelecidos através de processos racionais lineares. Por fim, a autora também reconheceu o forte conteúdo descritivo das pesquisas de avaliação na área social, naquela etapa inicial.

Já na segunda etapa, dos anos 1990 em diante, examinando vasto conjunto de pesquisas, Celina constatou avanço significativo na direção do amadurecimento das pesquisas de avaliação, com tipologias analíticas que tratavam de identificar as variáveis responsáveis pelos resultados – isto é, a construção de modelos causais, através de metodologias mais robustas voltadas para a análise de processos e para a mensuração de impactos. E, ainda nessa segunda geração, identificou uma significativa diversificação dos tipos de análises e, finalmente, o início da incorporação das dimensões participativas nas políticas públicas. Ou melhor, o início de um tipo de avaliação que incorpora a avaliação da satisfação dos usuários, o que estava praticamente ausente da primeira etapa.

Na década de 1990, já praticávamos pesquisas com essa preocupação. O NEPP mesmo fez isso muitas vezes. Por exemplo, ao final de uma pesquisa sobre educação escolar,

reunimos representantes de pais, professores e diretores, organizados em mesas de debate, nas quais foram apresentados os resultados da pesquisa para ouvir a opinião e conhecer a visão de quem é usuário ou operador da política.

Desde então, e agora falo de uma terceira etapa, da década de 2010 em diante, esse avanço continua, embora com dificuldades e com restrições, em razão das dificuldades financeiras pelas quais passaram as Universidades e muitos centro de pesquisa. Ainda assim, com base no acompanhamento que consigo fazer, vejo amadurecimento metodológico, vejo amadurecimento nas perguntas que se quer fazer para o aprimoramento das políticas públicas (Draibe, 2014). Mas não estamos entre os melhores do mundo. Vamos falar um pouco sobre isso mais à frente. Há limitações, há lacunas e há um caminho ainda a percorrer para o avanço dessas pesquisas nas variadas dimensões que eu assinalei a partir dos estudos citados.

2. O NEPP como protagonista na institucionalização desse campo de estudos

A pergunta que faço é: Até onde avançamos na institucionalização desse campo de pesquisa interdisciplinar? Para responder essa pergunta passo agora à segunda parte das minhas observações. Eu acho que o NEPP se entrelaçou com essa história fortemente. Por isso, olhar um pouco a sua trajetória, as maneiras como resolveu os desafios em diferentes momentos, é uma forma de responder às questões que apresentei no início de minha fala. E não faço isso nem com saudosismo nem com idealizações. Volto a dizer: faço porque olhar o passado é uma forma de aprender com erros e acertos e fortalecer as nossas instituições.

7

2.1. Desafios no período inicial do NEPP

A história do NEPP começou com seminários interdisciplinares realizados entre 1979 e 1981 com a participação de professores do futuro Instituto de Economia, do IFCH (Instituto de Filosofia e Ciências Humanas), da Faculdade de Educação, e da Faculdade de Medicina, na área de Medicina Preventiva. Essa história teve como pivô esses seminários de professores e alguns alunos de pós-graduação. Quem idealizou e pilotou o início desse seminário foi o professor Vilmar Faria, que teve um papel muito importante na criação e no desenvolvimento do NEPP, junto com Paulo Renato, Geraldo Di Giovanni e Maria Hermínia. Eu mesma participei pouco dos seminários porque estava concentrada na elaboração de minha tese de doutorado, defendida em 1981. Friso: foram esses colegas que tiveram um papel fundamental na elaboração do projeto de criação de um núcleo interdisciplinar, que foi levado à Reitoria, mas ficou por um tempo em alguma gaveta.

Quando o reitor José Aristodemo Pinotti assumiu seu mandato, no começo de 1982, esse projeto foi apresentado a ele pelo professor Geraldo Di Giovanni. Havia um clima novo na Unicamp, favorável à expansão das atividades de pesquisa. Pinotti pediu um dia para pensar, queria estudar melhor essa proposta. O resultado, na manhã seguinte, foi a decisão de criar 13 núcleos de pesquisa. Isso mostra ousadia na gestão, isso mostra o peso da inovação nesse período na Universidade. Já havia nos institutos e faculdades pessoas dispostas a ousar, pessoas dispostas a levar em frente projetos novos. A minha geração, que hoje está chegando perto dos 80 anos, tinha menos de 40 anos naquela época. Estava ainda em fase de poder sonhar, de abrir caminhos.

O NEPP foi criado logo em seguida (foi um dos primeiros). Naquele momento, além dos professores Vilmar Faria, Geraldo Di Giovanni, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Paulo Renato de Souza, o Núcleo aglutinou pessoas que já participavam daquele seminário interdisciplinar, como o Cláudio Salm, a Argelina Figueiredo, a Ana Maria Canesqui, o Marcos Queiroz. E, também, os mestrandos Maria Helena Guimarães de Castro, Pedro Luiz Barros Silva e Eduardo Fagnani.

Conto a vocês essa história porque mostra que aqui houve *virtù* e houve *fortuna*, se quisermos falar de Maquiavel. Houve estratégia, houve programação, houve vontade. Mas houve também sorte, houve também fatores favoráveis que permitiram que se criassem novas instituições. E que eram reconhecidas como importantes. O Reitor Pinotti também apoiou a criação do Núcleo de Estudos de População (NEPO) – e seu apoio foi decisivo. Na verdade, havia um novo clima se instaurando na Universidade, que estimulava ousadias.

Quando assumi a direção do NEPP, em 1986, já havia uma demanda bastante grande de pesquisas nessa área. Percebi que sem um grupo permanente de pesquisadores seria muito difícil dar conta das tarefas. Ainda que alguns professores de institutos e faculdades da UNICAMP colaborassem regularmente, nós precisávamos de um grupo de pesquisadores dedicados exclusivamente ao NEPP. Eu fui ao Pinotti e consegui, em um dia, seis contratações de “técnicos de pesquisa”, como eram chamados na época. Ainda não existia a carreira de pesquisador. Um pouquinho mais tarde nós conseguimos mais dois ou três.

Se eu penso as condições da Universidade hoje, é muito difícil você conseguir uma expansão desse tamanho, seja por causa da sua burocracia, seja por falta de recurso mesmo. Naquela época, a Universidade ainda não tinha autonomia financeira. Em seguida, enfrentou turbulências entre o fim dos anos 1980 e início dos anos 1990, quando o reitor já era o Paulo Renato Souza, mas ainda a expansão do campus, dos cursos e das atividades de pesquisa foi expressiva. Então, volto a insistir: havia fatores positivos para dar suporte aos núcleos de pesquisa e o NEPP foi beneficiado por esse ambiente institucional favorável.

A ousadia foi tanta que Dra. Elza Berquó, que aqui reverencio, pouco mais tarde, já na gestão Paulo Renato, me procurou e falou que precisávamos conseguir um prédio. Eu levei um susto, mas fui imediatamente convencida. E lá fomos nós pedir recursos para a construção de um prédio. E conseguimos, não por nossos méritos ou relações pessoais, mas porque os projetos que realizávamos em cada um dos Núcleos eram de qualidade, tinham importância e já se distinguiam no plano nacional. Conseguimos porque havia por trás dessa proposta dois centros que estavam trabalhando bem. Então, quando eu falo em ousar, é com base em um trabalho acadêmico valorizado e reconhecido.

2.2. O período de consolidação do NEPP como referência nacional no campo das políticas públicas

Mas, além do apoio de três Reitorias – Pinotti, Paulo Renato e Carlos Vogt –, houve outros fatores que contribuíram para essa *fortuna*. Primeiro, o desenvolvimento da nossa pós-graduação alimentou o NEPP. A segunda geração de pesquisadores estava lá. Foram nossos doutorandos, fizeram doutorado conosco, muitos deles com pesquisas desenvolvidas no NEPP. Doutorados em Economia, em Ciência Política e em Sociologia. Alguns fizeram mestrado na UNICAMP e doutorado na USP. Enfim, o desenvolvimento da pós-graduação nessas áreas irmãs foi certamente um dos fatores. Em complemento, me referi muito rapidamente aos recursos financeiros, mas contar com eles também foi fator de sucesso. Não sei avaliar se a UNICAMP tinha muito mais recurso do que tem hoje. Naquele momento foi possível fazer a expansão. Eu sei que hoje as condições são muito mais restritas para o sistema universitário brasileiro, mas eu posso dizer que a situação financeira não foi um impedimento para o avanço desses centros e núcleos, e do NEPP em particular.

Também quero mencionar os fatores externos. Citei rapidamente CAPES e CNPQ, mas quero reconhecer também o papel que tiveram as associações (a ANPOCS de início e mais tarde a ABCP). E as relações privilegiadas que as universidades e nós, pesquisadores, tivemos com IPEA, FIOCRUZ, FUNDAP, SEADE. Eu estou chamando atenção para a criação de uma rede, uma comunidade de pesquisa que vai sendo criada no país e da qual o NEPP vai participar e, mais que isto, vai ajudar a construir.

Finalmente, quero falar da rede internacional de pesquisas. O NEPP já nasceu com uma área de estudos comparados internacionais. Em 1985, eu mesma fui fazer um pós-doutorado na França. No ano seguinte, junto com o professor Bruno Théret, propusemos um projeto CAPES/Cofecub com centros franceses e centros brasileiros da USP e da UNICAMP. Esse grande projeto se desenvolveu ao longo de oito anos. Oito pesquisadores foram para França fazer bolsa sanduíche, seja para Grenoble, seja para Paris, para Strasbourg. Bruno Théret coordenava os estudos lá. Esse intercâmbio ampliou muito a nossa rede de pesquisa.

Cada uma dessas pessoas – como a Maria Helena, a Conceição, a Marta Arretche, a Wilnês e o Paulo Fracalanza – ajudou a ampliar as relações no plano internacional.

Além disso, o NEPP também buscou articulação com professores e pesquisadores de outras redes. Na América Latina, desde logo, com alguns centros do Chile e da Argentina. Trabalhamos por vários anos com eles. Ao longo da década de 1990, com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e com a CEPAL. Na década anterior eu já tinha feito uma pesquisa para a CEPAL e, no início dos anos 1990, fizemos uma outra sobre descentralização de políticas sociais (as pesquisadoras Ana Luiza Vianna e Marta Arretche participaram desse projeto). Mais tarde, desenvolvemos projetos com financiamento dos bancos e agências de fomento, como o BID, o Banco Mundial e o PNUD. Foram estímulos para a ampliação das redes, incentivadas quando através de seminários internacionais, quando eram divulgados os resultados de pesquisas com comparações internacionais (Draibe, 1997). Acho que essa foi uma linha de atuação muito importante, que prezo bastante.

No período do meu pós-doutorado no IEDES-Sorbonne, em Paris, tive a sorte de acompanhar o início do projeto nacional francês de renda mínima, etapa de fértil debate entre gestores sobre como fazer o programa, com qual valor, com quais condicionalidades, como monitorá-lo. Por convite do colega Bruno Théret, assisti vários desses debates. E voltei com o tema da renda mínima na minha agenda. Logo depois, uma pesquisadora francesa veio fazer pós-doutorado no NEPP e fez uma sistematização da literatura internacional sobre este tema.

Em 1993, eu soube pela Maria Helena (na época, diretora adjunta do NEPP) que o novo prefeito de Campinas Magalhães Teixeira tinha resolvido (mas ainda não tinha divulgado) criar um programa de garantia de renda mínima. Eu não tive dúvidas, fui bater à porta do prefeito, que eu conhecia porque ele já tinha participado de alguns seminários do NEPP. Eu disse a ele: “Nós queremos pesquisar a implementação.” Ele respondeu: “Isso é uma maravilha, porque as pessoas sempre cobram avaliações. Vocês precisam de dinheiro?” E eu disse que não precisávamos de dinheiro. Não queríamos dinheiro da prefeitura. Por quê? Porque ainda tínhamos o pé atrás com essa tensa e delicada relação entre quem faz a pesquisa e quem a financia. Ele falou: “Quem sabe a gente pede para a FAPESP? Eu imagino fazer um *follow up* de 5 anos.” Mas isso não deu certo. Chamei a Ana Fonseca e disse: “Vamos lá, nós vamos começar no primeiro dia do programa.” No início de 1995, quando o programa foi implantado, já tínhamos várias pesquisadoras do NEPP dedicadas ao tema.

Fui conversar com Teresa Caldeira e perguntei se ela poderia nos auxiliar. Por quê? Porque a Teresa, lá na Antropologia do IFCH, treinava uma vez por ano um grupo de pós-graduandos para fazer pesquisa de campo. Ela tinha sorte quando o ano era eleitoral; quando não era eleitoral ficava quebrando a cabeça para definir um tema de pesquisa. Quando eu propus uma parceria, ela disse que cheguei na hora certa porque ela precisava treinar um

grupo de alunos em pesquisa de campo. E foram esses alunos que fizeram a caderneta de consumo nas casas das famílias beneficiadas pelo programa de renda de Campinas. Eles iam uma ou duas vezes por mês acompanhar pela caderneta como estava sendo o consumo familiar, como esse recurso extra era gasto etc. Foi um casamento. A Alba Zaluar veio trabalhar com a gente porque também ela se interessou pelo tema e fez um estudo comparativo.

De fato, nós não precisávamos de financiamento. Havia dificuldades, obviamente. Mas, como era em Campinas, esse monitoramento não envolvia viagens. Então, foi possível. Claro que não poderíamos fazer essa pesquisa dessa maneira se fosse em outra cidade, mesmo que pouco distante. Não nos esqueçamos de que estes eram ainda anos pré-internet.

2.3. As condições necessárias para o sucesso do NEPP

Assinalei vários fatores internos e externos que contribuíram para a consolidação do Núcleo. Quero destacar ainda outras características desse primeiro período do NEPP. O primeiro grupo de pesquisadores era composto por Ana Luiza Viana, Marta Arretche, Ana Fonseca, Cibele Andrade Macchi, Eduardo Noronha, José Roberto Peres, e mais tarde foram incorporadas a Stella Telles e a Lilia Montali. Também tivemos colaboração inestimável de pesquisadores externos, professores da Unicamp ou de outras instituições, comissionados ou não no NEPP e que vieram reforçar nossa capacidade de pesquisa: Maria Helena de Castro, Jorge Tapia, Pedro Luiz Barros Silva, Gilda Portugal Gouveia, Eduardo Fagnani, Ana Peliano, Marcos Queiroz, Regina Faria, Celia Melhem, Elizabeth Pompeu, Wilnês Henrique, Rachel Meneguello, Argelina Figueiredo, Maria de Fátima B. Silva.

Pois bem, isso deu uma estabilidade ao corpo de pesquisa. Nós montamos um grupo com pessoas de formações distintas que podiam atuar em vários tipos de pesquisa, permitindo estudar diversas áreas da política social. E algo que nos inspirou, desde a metade dos anos 1980, foi um projeto que eu fiz como desdobramento do meu pós-doc na Europa. Fui acompanhar as reformas que já estavam fazendo na área social. Em Roma, conheci o CENSIS (Centro Studi Investimenti Sociali) e seu grupo de pesquisa que fazia anualmente um balanço das pesquisas das políticas sociais do governo italiano. Esse relatório era publicado em março, referido ao ano anterior.

Eu cheguei fascinada com essa ideia e disse: "Nós vamos fazer." Também fizemos sem recurso algum. A Reitoria apoiou em alguma coisa, o Instituto de Economia em outra – por exemplo, quando a gente precisava de gráfica. E fizemos um balanço da situação social do país por quatro anos: "Brasil 1985" (vol. I e vol. II), "Brasil 1986" e "Brasil 1987" (Draibe, 1986, 1987, 1988, 1989). Além disso, em 1987, acompanhamos os trabalhos da Assembleia Constituinte na área social.

Eu penso que aquele estudo coletivo foi essencial porque nós estávamos saindo do regime militar. Na verdade, o nosso trabalho foi o de colocar ordem na casa. Nós fomos conhecer as políticas federais, que não conhecíamos inteiramente, pela censura existente. Para esse conhecimento, organizamos um esquema de registro e análise das políticas: Como eram financiadas? Como eram organizadas? Com qual volume de recursos foram dotadas? Onde e como os recursos eram aplicados? Como era a estrutura organizacional em cada uma das áreas? Nós analisamos sete áreas sociais: educação, saúde, previdência, assistência social, habitação, transporte coletivo, alimentação e nutrição.

Isso foi muito interessante por duas razões. Primeiro, para fazer isso nós criamos uma metodologia para retratar a política, pois nós não queríamos descrever cada detalhe. Nós olhamos a sua estrutura organizacional, o seu sistema de financiamento, a sua estrutura burocrática, as formas descentralizadas ou não de implementar decisões e alocar recursos. Isso nos treinou para olhar a política de forma sistemática. Mais tarde nós avançamos para fazer uma análise mais madura, quando passamos a usar um modelo de análise mais sofisticado para a avaliação de processos.

Outra razão para afirmar que aquele projeto foi, de fato, fundamental para o desenvolvimento do NEPP é que fortaleceu o nosso trabalho coletivo. Nós discutíamos todas as políticas com toda a equipe, fazíamos uma mesa grande para discutir cada estudo setorial. Cada um expunha, nós discutimos e isso dava um certo padrão, um tom de trabalho coletivo, um "esprit de corps" muito forte, o que foi muito bom para o começo de nossa vida institucional, antes que as rotinas nos amarrassem e que o produtivismo nos fragmentasse. Esses incentivos positivos para a criação e o desenvolvimento da instituição e das pesquisas, posso insistir, foram muito exitosos.

Parece-me importante ressaltar ainda outra característica desses tempos iniciais e heroicos da vida inicial do NEPP. Nesse período, nós enfrentamos internamente duas questões (e foi por isso que meu mandato se estendeu tanto): a questão da carreira de pesquisador e a questão do regimento interno dos núcleos. Os núcleos de pesquisa da Universidade tiveram de discutir e aprovar seus estatutos. Em paralelo, nós lutamos dentro da UNICAMP para criar a carreira de pesquisador e acabamos conseguindo. Elza Berquó foi fundamental nesse esforço. E os núcleos foram institucionalizados com um regimento, com uma definição do tempo de mandato da coordenação, das competências etc. Isso começou em 1987, mas a institucionalização, a definição do estatuto, só ocorreu no início dos anos 1990.

A carreira de pesquisador, por outro lado, foi aprovada em 1993, mas com muitos limites. Na verdade, havia uma preocupação por parte de vários setores da Universidade de não haver competição com a pesquisa realizada nos institutos e faculdades. Não era essa a ideia. Mas aqueles limites, no longo prazo, afetaram o NEPP. Nós perdemos vários dos nossos

pesquisadores, que foram fazer carreira em outras universidades porque obviamente tinham o desejo de serem docentes em vez de ficarem naquela limitada carreira de pesquisador (claro, para cada um deles foi uma vitória). Não precisava ser assim, pois em outros países, como é o caso da França, já havia a carreira de pesquisador inteiramente imbricada na universidade. Sei que houve, posteriormente, alterações no regimento no sentido de fortalecer a carreira de pesquisador na UNICAMP, mas o NEPP tem tido dificuldade de repor os que se aposentaram ou se transferiram para a vida acadêmica em outras universidades.

2.4. Sobre a mudança na cultura organizacional

Não posso deixar de me referir ainda sobre a dificuldade de coletar dados das políticas públicas, especialmente as federais, nos anos 1980. O acesso a informações confiáveis é um dos desafios para a avaliação de políticas públicas, todo mundo sabe disso. Enfrentamos dificuldades para localizar e organizar os dados no governo federal, mas também nos estados e municípios. Na área de saúde, em 1985-1987, quem foi fazer uma pesquisa no Ministério foi a Ana Fonseca. E ela precisou copiar à mão os dados, não só porque ainda não havia começado a informalização, mas porque não estavam organizados. Então, precisava pegar os relatórios um a um, isso quando havia boa vontade.

Não se pode esquecer que recém saíamos de um período autoritário e que uma parte da mentalidade autoritária ultrapassou o período do regime militar. Havia muito técnico que tinha sido treinado para não entregar informações. Houve um episódio ilustrativo. Um dos nossos pesquisadores foi buscar dados sobre o programa de alimentação do trabalhador e falaram: "Não, só até aqui. Posso te dar os relatórios, mas essas páginas aqui não." Ele rasgou o relatório na frente do pesquisador para que ele não visse. Eu não sei o que tinha naquelas páginas, ninguém sabe. Mas enfim... atitudes que aos poucos foram ficando para trás, uma cultura organizacional que se tornou anacrônica. Esse foi outro fator positivo importante para a história do NEPP: uma cultura de avaliação foi se instaurando da metade dos anos 1980 em diante nos três níveis de governo.

Em parte, essa cultura se difundiu de modo obrigatório porque os contratos de financiamento para estados, alguns municípios e até para o governo federal exigiam que avaliações fossem feitas sobre os programas para os quais estava destinado o financiamento. O NEPP se candidatou e conseguiu fazer várias dessas avaliações. Por exemplo, cito uma avaliação muito bem-sucedida aqui no Estado de São Paulo. Durante dois anos nós avaliamos a implementação de um programa que se chamava "Inovações no Ensino Básico" da Secretaria de Educação. O Vilmar Faria nos ajudou muito a montar essa metodologia e definir uma cronologia. Nós tínhamos dois anos para fazer o acompanhamento. Então nós podíamos ter o

tempo $t-0$, o tempo $t-1$ e o tempo $t-2$. E pudemos comparar resultados nesses dois períodos. Por outro lado, já começamos a tratar com os gestores e com a hierarquia de técnicos implementadores e fomos aprendendo a fazer isso nas pesquisas porque é fundamental quando você está avaliando o processo.

Estou falando do incentivo dado, da nova cultura que foi se instalando no setor público, validando as pesquisas de avaliação. E a quase obrigatoriedade de que novos e antigos programas, especialmente se financiados por empréstimos nacionais ou não, passassem por avaliações externas.

Pois bem, os incentivos internos e externos para o desenvolvimento do NEPP reforçaram a disposição e ousadia desse grupo de pesquisadores que, por *fortuna*, se encontrou e passou a conviver e trabalhar em conjunto. Isso tudo nos permitiu concorrer com vários projetos e posso dizer que, até o final dos anos 1990, não tivemos muito problema com financiamento de pesquisa. Tivemos satisfatórios e, às vezes, até vultosos financiamentos para as pesquisas grandes que ousamos fazer. Mas as coisas mudaram muito depois dessa época, eu tenho certeza.

2.5. O amadurecimento institucional

Do ponto de vista evolutivo, eu diria que houve um amadurecimento institucional. Tal como a Celina de Souza mostrou naquela comparação entre duas gerações de pesquisas dedicadas à avaliação de políticas públicas (a dos anos 1980 e a dos anos 1990), o NEPP é um bom exemplo desse amadurecimento. Se nós olharmos as nossas pesquisas, elas evoluíram e se diversificaram com o tempo. Por exemplo, Stella uma vez me procurou e disse: “Podemos fazer pesquisas prospectivas. Podemos olhar certos atributos do diretor da escola e verificar qual a probabilidade de que, dependendo desse perfil, os resultados da gestão possam ser A, B ou C.” E nós adotamos rapidamente. Passamos a fazer “*probit*” e a usar modelos econométricos. Ou seja, nós amadurecemos nossas metodologias. E não falo só de estatística e de econometria.

Para mim, pessoalmente, foi um orgulho ter conseguido elaborar uma metodologia de avaliação de processo. Quem ajudou bastante nisso foi Ana Luiza Viana, além, é claro, de outros pesquisadores do NEPP. Não vou falar dos detalhes disso aqui, mas já na metade dos anos 1990 nós começamos a fazer avaliações de processo levando em conta capacidades institucionais (e variáveis encontradas nas capacidades institucionais) para poder relacioná-las com os resultados dos programas. Esse foi um avanço que considero bastante relevante e teria todo o prazer de, em algum momento, fazer uma discussão sobre o tema com pesquisadores que trabalham com avaliação de processos, até porque acho que é esse acúmulo de conhecimento que permite que avancemos.

Estou reconhecendo que, em sua trajetória, o NEPP passou por aquela segunda fase (conforme a periodização da Celina), que é uma fase de amadurecimento, de solidificação, de utilização de modelos mais robustos e sofisticados de avaliação.

Agora eu volto à pergunta inicial: Até onde avançamos na institucionalização? Eu disse que nós participamos desde o começo dessa comunidade acadêmica de pesquisadores que se formou em âmbito nacional. Os seminários da ANPOCS e os congressos científicos foram importantes, assim como as nossas relações pessoais com pesquisadores de outros centros. Nos anos 1990, em duas vezes, nós convidamos representantes de centros de pesquisa para virem ao NEPP para debatermos em conjunto as dificuldades, os avanços, nossos limites. Isso foi muito bom, era uma etapa importante da formação dessa comunidade nacional que se criava. Ainda assim, tenho impressão de que nós trabalhamos ainda muito isoladamente. Acho que ainda há um caminho para ser percorrido na montagem e organização disso que nós estamos chamando de um campo, de uma comunidade de pesquisa, cujas trocas são muito valiosas, especialmente quando se está querendo inovar e mesmo padronizar procedimentos de avaliação.

Eu repito: a institucionalização passou por um salto importante, no caso do NEPP, quando conseguimos um corpo estável de pesquisadores, mas perdemos essa condição porque não tivemos os incentivos necessários para a sua permanência no Núcleo. Essa perda diminuiu o ritmo do avanço, pelo menos na estrutura da instituição. Do ponto de vista das metodologias, pelo que acompanho das pesquisas desde os anos 1990 em diante, reconheço o amadurecimento e a forma mais usual de incorporar tanto análise estatística e econométrica quanto tipos de análises de processos. Mas, ao mesmo tempo, ainda reconheço lacunas. Falta aprender mais com as nossas redes internacionais. Não sei se as nossas redes ainda estão funcionando, uma vez que elas dependiam muito de pessoas e de interlocução entre pesquisadores de diferentes centros. Então, se você perde pesquisadores, se eles vão embora ou se aposentam, e você não tem substituição, isso pode significar dificuldades e é bom estar preparado para isso.

O intercâmbio internacional é fundamental. Na fase recente, a comunicação ficou mais fácil, não precisamos viajar o tempo todo, não precisamos ir até Paris ou outra capital europeia para comprar livros de análise de política pública, nem precisamos ter medo de perder textos xerocados. Hoje a maioria dos textos está disponível na internet. E temos que aproveitar isso. Essa atualização constante da produção teórica e metodológica sobre análise de políticas públicas é necessária. Eu mesma me sinto defasada nesse ponto porque nos últimos anos eu não tenho feito esse levantamento. O último projeto grande que eu fiz foi em 2014, mas já não fiz no NEPP. Acho que faz parte da minha biografia continuar fazendo essa atualização. Naquela época nós fizemos isso, principalmente, com a bibliografia americana e

a francesa. E a italiana, porque o Geraldo Di Giovanni ficou um tempo na Itália fazendo isso. Mas já faz muitos anos. É preciso, do meu ponto de vista, atualizar e alimentar esse intercâmbio.

Considerações finais

Quero terminar falando de desafios. Já falei dos entraves, já toquei no que falta ainda para uma forte institucionalização da pesquisa em políticas públicas. Mas quero me referir a outros desafios. A minha pergunta é: Temos uma agenda para o futuro da avaliação de políticas públicas? Ou, como estivemos em muitos momentos do passado, estamos na dependência da agenda dos contratantes? Em vários momentos nós pesquisamos aquilo para o qual havia recurso e demanda. Acho que faz parte da institucionalização criar uma agenda própria.

O NEPP (assim como o NEPO) tem áreas de pesquisa definidas, mas muitas vezes a transformação disso em pesquisa aplicada depende de outras variáveis. E é bom quando a pesquisa escapa desse enquadramento. Não é fácil, mas acho que vale a pena investir nisso, olhar para o futuro e dizer: “O que é que nós queremos estudar?” Certamente, há vários temas. Nós incorporamos muito pouco, na avaliação de políticas públicas, as questões de gênero. Embora haja uma forma tradicional de olhar a questão de gênero na educação (por exemplo, quantas mulheres e quantos homens, os diferenciais por indicador etc.), mas as demandas de gênero nós nunca incorporamos bem, pelo menos na minha experiência.

Na verdade, as questões de política pública, desigualdade e pobreza estão sempre em aberto. Desigualdade, pobreza e a busca por formas mais inclusivas de políticas. O país avançou em muitas delas, mas acho que nessa agenda as avaliações precisam avançar juntas e até propor novas formas de inclusão, olhar para frente e constatar: “Bom, ainda podemos caminhar mais nessa direção.” E quando eu falo em desigualdade não é só desigualdade de renda, são as várias expressões da desigualdade. Hoje mesmo já se falou aqui sobre as desigualdades regionais. Este país tem histórias que se repetem, múltiplos cenários, e não é fácil dar conta de todas as facetas. Pensando, então, em uma agenda futura, penso nessas questões e no fortalecimento dos estudos comparados internacionais, que ensinam muito. Foi assim que nós aprendemos a olhar o Estado brasileiro: olhando também a formação e o desenvolvimento do Estado na Argentina, no Chile e nos Estados Unidos. Comecei a estudar o *Welfare State* fazendo análises comparadas de países da América Latina com países da Europa. Então, eu acho que essa é uma forma de você se apropriar da literatura e, ao mesmo tempo, conhecer melhor as realidades mutantes que nossos objetos de estudos têm (Draibe & Riesco, 2011).

Termino por aqui, agradecendo novamente o convite, me senti muito honrada. Acho que honrar a memória institucional é um dever. Nesse caso, uma forma de fortalecer nossos núcleos. Não tenho mais participado da vida do NEPP, mas o NEPP continua no meu coração. Contem comigo sempre que precisarem.

Referências

- Arretche, M. T. S. (1998). Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. In E. M. Rico (Org.), *Avaliação de políticas sociais: Uma questão em debate* (pp. 29-39). Cortez.
- Draibe, S. M. (Org.) (1986). *Brasil 1985: Relatório sobre a situação social do país*. (Vol. I). NEPP-Unicamp & Fundação Seade.
- Draibe, S. M. (Org.) (1987). *Brasil 1985: Relatório sobre a situação social do país*. (Vol. II). NEPP-Unicamp & Fundação Seade.
- Draibe, S. M. (Org.) (1988). *Brasil 1986: Relatório sobre a situação social do país*. NEPP-Unicamp & Fundação Seade.
- Draibe, S. M. (Org.) (1989). *Brasil 1987: Relatório sobre a situação social do país*. NEPP-Unicamp & Fundação Seade.
- Draibe, S. M. (1997). Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas. *São Paulo em Perspectiva*, 11(4), 3–15. <https://bibliotecadigital.seade.gov.br/view/linkPdf.php?pdf=10017039-1.pdf>
- Draibe, S. M. (2001). Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In M. C. R. N. Barreira, & M. do C. B. de Carvalho (Orgs.), *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais* (pp. 13-42). IEE/PUC-SP.
- Draibe, S. M. (2014). Policy analysis in Brazil: Emergence and institutionalisation. *Brazilian Political Science Review*, 8(2), 118–122. <https://doi.org/10.1590/1981-38212014000100014>
- Draibe, S. M., & Riesco, M. (2011). Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação? *Sociologias*, 13(27), 220–254. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222011000200009>
- Figueiredo, A. M. C., & Figueiredo, M. F. (1986). Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referências teóricas. *Análise e Conjuntura*, 1(3), 107–197. <https://picture.iczhiku.com/resource/paper/whksjoUKOudfEbXb.pdf>
- Souza, C. (2003). “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)*, 18(51), 15–20. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100003>
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, (16), 20–45. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>