



ISSN: 2230-9926

Available online at <http://www.journalijdr.com>

# IJDR

*International Journal of Development Research*

Vol. 10, Issue, 09, pp. 40423-40426, September, 2020

<https://doi.org/10.37118/ijdr.19876.09.2020>



RESEARCH ARTICLE

OPEN ACCESS

## A ABORDAGEM QUALITATIVA NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

<sup>1</sup>Leandro Nobre Ferreira, <sup>2,\*</sup>Milena Marcintha Alves Braz, <sup>3</sup> Antonia Ieda de Souza Prado and <sup>4</sup>Andrea Pinheiro Paiva Cavalcante

<sup>1</sup>Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará –UFC.

<sup>2</sup>Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Professora do Centro Universitário da Grande da Grande Fortaleza – UNIGRANDE e Programa de Pós-Graduação em Avaliação em Políticas Públicas – Universidade Federal do Ceará – UFC; <sup>3</sup>Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Consultora do Programa de Apoio às Reformas Sociais - PROARES III. Parceria entre Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e o Governo do Estado do Ceará; <sup>4</sup>Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará. Professora do Curso de Sistemas e Mídias Digitais e do Programa de Pós Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará

### ARTICLE INFO

#### Article History:

Received 17<sup>th</sup> June 2020

Received in revised form

04<sup>th</sup> July 2020

Accepted 14<sup>th</sup> August 2020

Published online 30<sup>th</sup> September 2020

#### Key Words:

Pesquisa avaliativa; Abordagem Qualitativa; Reintegração Social. Avaliação de Política Pública.

#### \*Corresponding author:

Milena Marcintha Alves Braz

### ABSTRACT

No sistema penitenciário, o trabalho compõe uma das bases da reintegração social da população presa e, sobretudo, egressa, em virtude do seu retorno ao convívio com a sociedade. Diante disso, esse trabalho teve como objetivo discutir a metodologia empregada na avaliação do Projeto Mãos Que Constroem, integrado ao sistema penal cearense (Brasil). Para isso, utilizou-se uma abordagem qualitativa com enfoque descritivo aliado a técnicas de observação simples, entrevistas e diário de campo. A investigação focou na compreensão dos entrevistados, beneficiários e profissionais ligados ao Projeto, acerca dos impactos e alcance dos objetivos do mesmo. A pesquisa avaliativa de uma política e/ou programa busca compreender todas as suas nuances, sobretudo os aspectos políticos e sociais, sem desconsiderar o contexto dos atores sociais envolvidos. Assim, na perspectiva da avaliação de processo, a abordagem qualitativa mostrou-se como um meio capaz de extrair os significados e visão de mundo dos entrevistados acerca do alcance e impactos do projeto.

Copyright © 2020, Leandro Nobre Ferreira et al. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Citation: Leandro Nobre Ferreira, Milena Marcintha Alves Braz, Antônia Ieda de Souza Prado and Andrea Pinheiro Paiva Cavalcante. 2020. "A Abordagem Qualitativa na Avaliação de Política Pública", *International Journal of Development Research*, 10, (09), 40423-40426.

## INTRODUCTION

O presente texto aborda a metodologia qualitativa adotada em uma pesquisa avaliativa realizada entre junho e outubro de 2019 ocorrida na Coordenação de Inclusão Social do Preso e do Egresso (CISPE) e em unidades prisionais localizada na Região Metropolitana de Fortaleza-Ceará-Brasil, vinculada à Secretaria da Administração Penitenciária do Ceará (SAP). Tal estudo teve como objetivo avaliar o Projeto Mãos Que Constroem no âmbito da reintegração social, sob a perspectiva dos seus beneficiários e implementadores; traçar o perfil dos usuários atendidos; compreender a operacionalização do projeto para a efetivação da reintegração social dos egressos do sistema penitenciário cearense, além de analisar como se

articulam as parcerias entre as instituições visando a efetividade do projeto em destaque. O projeto iniciou-se em agosto de 2011, a partir da contratação de 25 egressos para atuarem na ampliação e reforma do Estádio Castelão para a Copa do Mundo de 2014. Assim, o Mãos Que Constroem emergiu com o objetivo de capacitar profissionalmente e, consequentemente empregar a mão-de-obra do contingente egresso do sistema penitenciário, em regime aberto e semiaberto, na área da construção civil, uma vez que a demanda estava em franco crescimento na época. Visando acompanhar esse processo, o projeto foi edificado com uma diretriz fundamental para a sua consolidação, a qual seria o acompanhamento integral do assistido que consistia em capacitar, acompanhar os beneficiados no decorrer do cumprimento da pena e logo após, encaminhar para efetivação

da sua contratação nas empresas parceiras. Desta forma, acreditava-se que seria possível consolidar o ciclo da ressocialização composto pela inserção, acompanhamento e capacitação. Perante o crescimento e consolidação do projeto, a Secretaria de Ação Penitenciária (Sap) passou a investir massivamente na contratação de instituições, que ministravam cursos profissionalizantes, dentre elas, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac). Somado a isso, foram celebradas parcerias para capacitações nas unidades prisionais através do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); da extinta Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado; do Instituto Centro de Ensino Tecnológico e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (Sde) da Prefeitura de Fortaleza.

Com o término de alguns convênios, em especial aqueles referentes à construção civil, a equipe multidisciplinar procurava agir o mais breve para relocar os egressos desligados em outros contratos de trabalho, quando possível. Até 2015, o projeto empregou 127 pessoas, ao passo que 425 ficaram em processo de contratação no aguardo de novas parcerias. (Ceará, 2014). A partir de 2016, o ramo da construção civil passou a enfrentar uma série de impactos econômicos, os quais afetaram diretamente a abertura de novas vagas de emprego e, consequentemente, as contratações. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (Ibge), o referido setor perdeu 432 mil empregos formais entre 2015 e 2016, perfazendo uma redução de 19% no mesmo período do biênio anterior. O contexto adverso resultou em uma diminuição considerável do volume de vagas e parcerias das construtoras com o projeto, fazendo com que o Mãos Que Constroem passasse por uma reestruturação dos seus objetivos iniciais, preservando, no entanto, os seus princípios e diretrizes. Assim, as vagas disponíveis para os beneficiados são aquelas relacionadas à Lei 7.210/84 – Lei de Execução Penal (Lep), chamada pelos integrantes e profissionais de *nossas vagas*, uma vez que são funções ligadas, em grande maioria, à manutenção, zeladoria e reparos das instalações das unidades prisionais e instituições parceiras.

As parcerias foram realizadas junto a todas as unidades prisionais da Região Metropolitana de Fortaleza-Ceará-Brasil, compreendendo os municípios de Iaitinga, Aquiraz, Caucaia, Pacatuba e Maranguape; à fábrica de cerâmica em Iaitinga-CE; à Sap com atuação em suas dependências; à Cispe, à Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos (SPS); ao Centro de Zoonoses; à Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Aloísio Leo Arlindo Loscheider, à Creche Amadeu Barros Leal; à Procuradoria Geral do Estado (PGE); à Defensoria Pública e ao Fórum. O valor pago aos beneficiados pela atividade laboral desenvolvida não pode ser menor que  $\frac{3}{4}$  do salário mínimo, conforme o artigo 29 da Lei de Execução Penal. Desta forma, a Portaria Estadual nº 84/2017 estabelece os valores conforme a complexidade da função exercida, podendo chegar até um salário e meio, tendo como recursos, aqueles provenientes do Fundo Penitenciário do Ceará (Funpen/Ce) instituído pela Lei 16.200/17. A inserção no Mãos Que Constroem se dá de forma espontânea. Ao receber o alvará de soltura, o liberto é orientado, seja por amigos, familiares ou profissionais do sistema penitenciário, a buscar orientação profissional e/ou trabalho na Cispe, já que há um complexo de setores integrados de atenção aos egressos e seus familiares.

**O Contexto da Pesquisa:** A histórica superlotação do sistema penitenciário brasileiro impõe grandes desafios à reintegração social, tanto no âmbito das unidades prisionais, como fora delas, onde a Lei de Execução Penal garante meios de efetivação do retorno da pessoa presa ao convívio em sociedade. Ocorre que as barreiras enfrentadas pelo egresso são imensas, a iniciar pelas próprias condições de superlotação e insalubridades das prisões brasileiras. Wacquant (2011) corrobora com essa colocação ao nomear o sistema penitenciário brasileiro como uma das piores jaulas do Terceiro Mundo caracterizada pela negação de direitos básicos como saúde e alimentação, ferindo um dos princípios constitucionais: a dignidade da pessoa humana, inerente a qualquer ser humano, independente da sua condição.

Aliada a essa dura realidade, tem-se ainda o estigma social, o qual insiste em acompanhar a população carcerária desde a sua inserção no sistema penal até a saída. Sendo assim, não se deve perder de vista que os aparatos institucionais da seara penal e judiciária são condutores de uma política penal que peca pelo excesso e traz consigo a repulsa social referente à garantia de direitos nessa esfera. Castigado pelas condições impostas, social e institucionalmente, o egresso é posto à sociedade após cumprimento de pena, por meio de uma legislação que prima pela seletividade e opressão no interior de uma crise carcerária que transcende os muros da prisão, como bem pontua Dias (2017). Esse fato traz fortes impactos sociais para a população egressa do sistema penitenciário, em razão do tecido social negar acolhimento antes mesmo de sua entrada no cárcere. É nesse contexto que se situa as políticas públicas para a pessoa presa e egressa. Nota-se que as ações direcionadas para esse contingente socialmente vulnerável são pontuais, primando pela descontinuidade de serviços, pois falta um marco legal como uma política nacional que possa de fato garantir o mínimo de financiamento e pactuação entre os entes federativos, visando o fortalecimento de programas e projetos de cunho social. Somado a isso, não há um mecanismo de acompanhamento de programas e projetos já existentes financiados por recursos públicos (Julião, 2010).

## MATERIAIS E MÉTODOS

A pesquisa com abordagem qualitativa selecionou uma amostra por conveniência (Gil, 2008) de quatorze sujeitos envolvidos no universo investigado, sendo: dois beneficiados ligados ao Centro de Zoonoses, quatro atuantes em unidades prisionais, os quais dois eram do ramo da capina e outras duas, exerciam trabalhavam com serviços gerais. Os demais egressos entrevistados atuavam na sede da Cispe, divididos na área administrativa, cozinha, informática e serviço gerais, perfazendo oito entrevistas. A pesquisa de campo por meio de entrevistas analisou comportamentos e relações entre os sujeitos que integram o espaço institucional, *lôcus* da pesquisa. Para isso, o estudo adotou a técnica da observação simples, que pressupõe o não envolvimento dos pesquisadores nas situações ocorridas no campo de pesquisa (Gil, 2008). Junto a esse processo, utilizou-se o diário de campo como forma de registrar as nuances dos fenômenos observados. As entrevistas foram realizadas com homens e mulheres egressos do sistema penitenciário cearense que integram o Projeto Mãos Que Constroem, bem como com os profissionais que atuam diretamente no mencionado projeto, buscando elementos para realizar a avaliação. Nas conversas que precederam as entrevistas foram abordadas questões pertinentes à temática do estudo, permitindo que os egressos falassem sobre o alcance

das ações do Projeto, sua efetivação enquanto meio de reintegração social, bem como, a sua contribuição para a inserção no mercado de trabalho, além de aspectos da história de vida como estudo, trabalho e relações familiares antes, durante e após a prisão, permitindo, assim, uma visão ampliada do objeto de estudo. Quanto à abordagem junto aos profissionais, buscou-se trazer à tona questões relacionadas aos processos de implementação, acompanhamento e efetividade do Mãos Que Constroem, sem perder de vista a compreensão destes acerca do contexto das ações de reintegração social da pessoa egressa do sistema penitenciário cearense e seus reflexos na condução das políticas públicas nesse âmbito. A referida Coordenadoria mostrou-se mais receptiva a essa etapa da pesquisa, visto que foi realizada uma parceria com uma profissional atuante no projeto. A própria convidava os egressos a participar do estudo e, em seguida, o pesquisador explanava sobre os objetivos. Nesse contexto, ressalta-se que também houve resistências e negativas por receio de possíveis represálias provenientes da gestão. Assim, o critério de inclusão dos egressos foi definido pelo tempo de atividade no projeto. Foram convidados a participar da pesquisa, aqueles beneficiados que estavam atuando há, no mínimo, doze meses, independentemente do local de atuação, uma vez que existe parceria com dezessete instituições parceiras, dentre elas, a própria Sap e Cisp. Nesse contexto, a abordagem metodológica primou pela participação dos dois grupos de atores sociais envolvidos na execução do projeto, quais sejam, os egressos e técnicos da equipe multiprofissional, permitindo assim, um rico panorama de elementos capazes de alcançar todas as nuances do estudo avaliativo.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Segundo Silva (2008), a metodologia é formada por um corpo teórico de explicação do fenômeno em análise, articulado ao conjunto de instrumentos e técnicas visando o alcance dos objetivos propostos. Na mesma direção, Minayo (2009) aponta a metodologia como o caminho do pensamento e a prática exercida no processo de abordagem da realidade, a qual pode ser utilizada a pesquisa qualitativa, quantitativa ou ambas em um mesmo estudo. Nesse sentido, foi utilizada a pesquisa qualitativa, a qual trabalha com a compreensão de um determinado grupo social, considerando aspectos da realidade que não podem ser quantificados. (Gerhardt & Silveira, 2009). Assim, o presente estudo prima por uma abordagem qualitativa, destacando:

[...] o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes. (Minayo, 2009, p. 21).

A pesquisa teve um enfoque descritivo, pois foi realizado um estudo detalhado, por meio de análises documentais e também, levantamento de informações provenientes de entrevistas junto aos sujeitos da pesquisa, sem a interferência do pesquisador no processo de observação dos fenômenos, procurando aprofundar os conhecimentos acerca do tema (Gil, 2008). Quanto à avaliação, seguimos a orientação de Silva (2008), para quem a pesquisa avaliativa se destaca como um movimento das políticas públicas em articulação com a formulação e implementação de políticas de caráter social, na

modalidade de pesquisa social aplicada. Assim, a avaliação nesse âmbito destaca três dimensões que se relacionam dialeticamente: a técnica, a política e a acadêmica. A dimensão técnica diz respeito ao fornecimento de subsídios para correção de desvios na implementação da política, indicação de objetivos e mudanças ocorridas, colaborando com a elaboração e redimensionamento de políticas e programas sociais. A dimensão política, por sua vez, oferece informações para os sujeitos fortalecerem as lutas sociais no âmbito das políticas públicas no processo de controle social. Por fim, a dimensão acadêmica relaciona-se ao desvelamento das determinações e contradições inerentes às políticas públicas, trazendo os mais diferentes significados dessas políticas, desde a sua essência, visando a construção perene do conhecimento. (Silva, 2012) Desta forma, torna-se possível, construir uma concepção de pesquisa avaliativa, levando em conta o ato técnico e, principalmente político, valorizando a análise crítica do objeto de estudo, buscando compreender os fundamentos teóricos e conceituais que norteiam a política ou programa, considerando ainda, os interesses e procurando envolver os diferentes sujeitos no processo de avaliação.

Sendo assim, a presente pesquisa de natureza qualitativa se norteou pela avaliação de processo (Silva, 2008; 2012) do projeto Mãos Que Constroem, procurando conhecer o funcionamento do mesmo e os serviços prestados, abrangendo a sua cobertura, relacionada aos usuários. Nesse contexto surgem questionamentos acerca do alcance dos objetivos, o conhecimento do projeto por parte do público-alvo, descrição de possíveis obstáculos para o seu devido acesso e como vem sendo a cobertura na área de atuação. Nesse sentido, foram abordadas questões relacionadas à implementação do projeto, como a adequação de instrumentos e meios; a capacidade para o cumprimento de metas e objetivos e a potência do projeto para a superação de obstáculos e dificuldades. Destacou-se ainda as nuances do ambiente organizacional, ligado às condições de estruturas e rendimentos do pessoal, onde procurou-se compreender a capacidade, competência e habilidades nas atividades inerentes ao funcionamento regular do projeto. (Silva, 2008.) Diante disso, Silva (2008) alerta que todo processo avaliativo é cercado de contradições, onde estão envolvidos diferentes interesses. Portanto, não é algo consensual, além disso configura-se como uma versão da realidade, um julgamento sobre o real e nunca se apresenta como definitivo. Assim, o material colhido em campo seguiu uma ordenação, classificação e posterior análise, conduzindo à teorização sobre os dados, produzindo o confronto entre a abordagem teórica e o que a investigação de campo aporta de singular como contribuição (Minayo, 2009, p.26).

### Considerações finais

A pesquisa avaliativa de uma política e/ou programa busca compreender todas as suas nuances, sobretudo os aspectos políticos e sociais, sem desconsiderar o contexto dos atores sociais envolvidos. Assim, na perspectiva da avaliação de processo, a abordagem qualitativa mostrou-se como um meio capaz de extrair os significados e visão de mundo dos entrevistados atribuídos aos alcances e impactos do projeto Mãos Que Constroem. Nesse processo, vê-se o quanto é importante a interação dos pesquisadores com o campo de pesquisa por meio de uma abordagem qualitativa, a qual pressupõe o uso da criatividade em todas as etapas do estudo. Por meio dessa lógica, é possível se aproximar dos sujeitos da pesquisa com maior liberdade, fazendo com que o

objeto fale por si só, colaborando assim, para o enriquecimento e rigor metodológico, mesmo diante de todas as dificuldades provenientes das instituições vinculadas ao sistema penitenciário. Por fim, considera-se que a abordagem qualitativa permite ainda que o pesquisador tenha acesso aos elementos constitutivos do não-dito ao adentrar na essência dos fenômenos observados, trazendo assim, inúmeros elementos para enriquecimento do conhecimento científico.

## REFERÊNCIAS

- Basil. *Lei Federal nº 7.210* de 11 de julho de 1984. Lei de Execução Penal [LEP].
- Ceará. (2014). Secretaria de Administração Penitenciária do Ceará. *Projeto Mãos Que Constroem*. Fortaleza.
- Ceará. *Portaria 84/2107*. Fortaleza: Secretaria da Administração do Estado do Ceará.
- Dias, Camila Caldeira Nunes. *Encarceramento, Seletividade e Opressão*. [S.l.:s.n].
- Gerhardt, Tatiana Engel. Silveira, Denise Tolfo. (2009). *Métodos de Pesquisa*. Porto Alegre: EdUFRGS.
- Gil, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- Julião, Elionaldo Fernandes. (2010). O impacto da educação e do trabalho como programas de reinserção social na política de execução penal no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Educação*. V.15 n. 45 –set./dez.
- Minayo, Maria Cecília de Souza. (2009). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 28.ed. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Silva, Maria Ozanira da Silva e. (2008). *Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. São Paulo: Veras, 2008.
- Silva, Maria Ozanira da Silva e(2012). *Construindo uma proposta metodológica participativa para desenvolvimento da pesquisa avaliativa: uma contribuição da teoria crítica para a prática do Serviço Social*. Textos & Contextos, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 222 -233, ago./dez.
- Wacquant, Loic. (2011). *As prisões da miséria*. São Paulo: Zahar.

\*\*\*\*\*