

PESQUISA

CAPP

Moisés Ozamitio do Silva e Silva

Pesquisa Cuidativa

aspectos teórico-metodológicos

Banco do
Nordeste

MINISTÉRIO
DE EDUCAÇÃO
FUNDAÇÃO
DE APOIO À
RESEARCH
EM EDUCAÇÃO
CAPP

AVALIAÇÃO DE PROJETOS SOCIAIS.

① COHEN & FRANCO - ERNESTO COHEN É POLARIZADO

② - MUNDO SUBJETIVO.

- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- SILVA E SILVA, Maria Ozanira da (Org.). *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras, 2001.
- SINGER, Peter. *Ética prática* [Trad. Jefferson Luiz Camargo]. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- WEBER, Max. A 'objetividade' do conhecimento na ciência social e na ciência política. ———. *Metodologia das ciências sociais* [Ed. Johannes Winkelmann; trad. Augustin Wernet]. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993, parte 1.

João Guimarães Faria Rios
Ambiente de Gestão dos
Serviços de Logística
Garanias

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS: UMA REFLEXÃO SOBRE O CONTEÚDO TEÓRICO E METODOLÓGICO DA PESQUISA AVALIATIVA¹

Maria Ozanira da Silva e Silva²

INTRODUÇÃO

Neste texto, desenvolvo um esforço no sentido de apresentar a avaliação de políticas e programas sociais, nos seus aspectos conceituais e metodológicos, situando-a no âmbito da pesquisa avaliativa. Enquanto tal, é destacada como um movimento do processo das políticas públicas, articulado à formulação e à implementação das políticas públicas de corte social e como modalidade de pesquisa social aplicada.

O pressuposto fundamental de toda a reflexão teórico-metodológica construída no presente texto é o de que a avaliação de políticas e programas sociais deva ser percebida na relação dialética de duas dimensões a ela inerentes: a dimensão técnica e a dimensão política. Nesse sentido, a avaliação de políticas e programas sociais é orientada por intencionalidades, sua dimensão política, e por um conjunto de procedimentos científicos que a qualifica como geradora de conhecimento.

¹ Este texto tem como matriz de sua elaboração o conteúdo do texto *Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos*, publicado como um capítulo do livro SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Veras, 2005. Todavia, trata-se de uma elaboração significativamente expandida, além de conter algumas revisões de conteúdos, em decorrência da prática que venho desenvolvendo na área da avaliação de políticas e programas sociais.

² Doutora em Serviço Social; professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão; Coordenadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direccionadas à Pobreza (Caep); pesquisadora nível I-A do CNPq.

89 → 177

Sendo a avaliação de políticas e programas sociais um movimento do processo das políticas públicas, considero que toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Trata-se de um processo que articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Representa um conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrente de decisões e não-decisões, constituída por jogos de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos, sociais e culturais de uma sociedade historicamente determinada. Isso significa que uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente. Seu desenvolvimento se expressa por movimentos articulados e, muitas vezes, concomitantes e interdependentes, constituídos de ações em forma de respostas, mais ou menos institucionalizadas, a situações consideradas problemáticas, materializadas mediante programas, projetos e serviços.

Ademais, toda política pública é tanto um mecanismo de mudança social, orientado para promover o bem-estar de segmentos sociais, principalmente os mais destituídos, devendo ser também um mecanismo de distribuição de renda e de equidade social, vista como um mecanismo social que contém contradições. Contraponho-me à percepção da política pública como mero recurso de legitimação política ou de uma intervenção estatal subordinada tão somente à lógica da acumulação capitalista. A política pública é uma resposta decorrente de pressões sociais a partir de ações de diferentes sujeitos, como já indicado, que sustentam interesses diversificados. Portanto, serve a interesses também contraditórios, que ora se situam no campo do capital, ora no campo do trabalho. Recuso, portanto, qualquer raciocínio linear e consensual, pois falar de política é falar de diversidade e de contradição.

O conteúdo apresentado neste texto foi elaborado a partir de pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema, mas é, sobretudo, produto de construções teórico-prático-metodológicas que venho desenvolvendo no espaço do Grupo de Avaliação e Estudo

da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza – Gaep³, da Universidade Federal do Maranhão, que tem a avaliação de políticas e programas sociais como uma de suas principais dimensões de trabalho, em nível de prática de pesquisa avaliativa, de assessoria, consultoria e formação de recursos humanos.

O texto se estrutura em quatro itens, além da introdução. No item 2 trato a avaliação como movimento constitutivo do processo das políticas públicas, discutindo o conteúdo desse processo e os sujeitos que o constroem, enquanto movimento circular e espaço de explicitação; de interesses e racionalidades diferenciadas. No item 3 trato da pesquisa avaliativa enquanto modalidade de pesquisa social aplicada, destacando a construção de seu processo historicamente determinado; concepções e especificidades a ela atribuídas, destacando aqui a concepção de avaliação de políticas e programas sociais que venho construindo e adotando no desenvolvimento da prática do Gaep nesse campo do saber e da intervenção. Apresento ainda os critérios, as medidas e os tipos de avaliação, sabendo não ser esse um campo homogêneo nem consensual, mas de extrema relevância para o desenvolvimento da prática avaliativa. No item 4 são apresentados os aspectos metodológicos da pesquisa avaliativa, destacando o processo e os seus sujeitos, seus métodos, modelos e procedimentos usuais utilizados. Sou ciente de que esse é um amplo e diversificado campo de estudo proveniente da pesquisa social, pelo que, neste texto, destaco aqueles aspectos mais pertinentes à pesquisa avaliativa e mais usuais nas nossas experiências. Finalmente, a última parte apresentada no texto, no âmbito do item 4, trata de uma reflexão que tem por objetivo apresentar a construção de uma abordagem participativa que vem sendo construída nas práticas de avaliação desenvolvidas pelo Gaep, por entender que a avaliação de polí-

³ O Gaep foi fundado em 1996, sendo um grupo interdisciplinar que congrega professores de diversos departamentos acadêmicos e alunos de graduação e de pós-graduação da Universidade Federal do Maranhão – UFMA. É vinculado ao Departamento de Serviço Social, articulado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, e integra o Diretório Nacional de Grupos de Pesquisa organizado pelo CNPq. Desenvolve atividades de pesquisa, de consultoria, assessoria e capacitação de recursos humanos, privilegiando as temáticas: pobreza, trabalho, políticas sociais e programas de transferência de renda, centrando-se na análise e avaliação de políticas públicas. www.gaep.ufma.br

ticas e programas sociais é uma prática coletiva cujos resultados devem servir para a mudança em programas em desenvolvimento e a introdução de novos programas sociais que, articulados a uma política macroeconômica de desenvolvimento sustentável, com produção e distribuição de renda, possa contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e mais igualitária.

A AVALIAÇÃO COMO MOVIMENTO DO PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O MOVIMENTO DE CONSTRUÇÃO E OS SUJEITOS DA POLÍTICA PÚBLICA

O estudo do processo das políticas públicas centraliza a atenção sobre como as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, sem maiores preocupações quanto às suas causas e conseqüências. Nesse sentido, considera uma série de atividades processuais que ocorrem no interior do sistema político. Trata-se de um conjunto de atividades que configuram movimentos, não lineares, mas articulados, interdependentes e, às vezes, concomitantes. Nesse processo tomam parte diferentes instituições e diferentes sujeitos políticos, grupos de interesses, partidos políticos, legisladores, burocratas, mídia, etc.

Com o propósito de análise tão-somente, costuma-se considerar a especificidade dos movimentos constitutivos do processo das políticas públicas, visto enquanto uma totalidade, no sentido de se obter uma melhor compreensão sobre o fazer das políticas públicas, de modo que cada um dos movimentos possa ser compreendido como uma totalidade específica que se articula dialeticamente com os demais. Nessa perspectiva, a partir de estudos e da minha prática, destaco os seguintes movimentos do processo das políticas públicas:

(1) *Constituição do problema e da agenda governamental*

Esse movimento é constituído por uma lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção da sociedade e do governo,

podendo, por força da pressão social, assumir visibilidade e transformar-se em questão social merecedora de atenção por parte do poder público; também, por conseguinte, transformar-se em política. Trata-se, geralmente, de problemas que afetam indivíduos ou grupos, mas que, para se transformar numa questão social e integrar a agenda pública, precisam ter reconhecimento da sociedade, apresentar possibilidade de ação e ter legitimidade, sendo sujeitos importantes, nessa dinâmica, os partidos políticos, a mídia e grupos de pressão. Tem-se, portanto:

SITUAÇÃO PROBLEMA	QUESTÃO SOCIAL	AGENDA PÚBLICA
-------------------	----------------	----------------

A questão que se coloca nesse movimento é: quem decide o que será considerado objeto de uma política? Há certo consenso de que, nas sociedades democráticas, a identificação de problemas ocorre quando indivíduos ou grupos colocam certas demandas para o Estado, a partir de situações que constituem necessidades ou insatisfação. Todavia, sabe-se que muitas necessidades e insatisfações não chegam a constituir problemas de políticas, por nunca serem introduzidos na 'agenda' dos decisores políticos. Então, como e por que algumas situações são identificadas como problemas de política (policy issues) e são incluídas na agenda governamental, e outras não? De qualquer maneira, é importante considerar que um problema político não ocorre simplesmente. Para que ocorra é necessário que sujeitos políticos utilizem determinadas estratégias de ação no sentido de influenciar indivíduos, grupos organizados de interesse, planejadores organizacionais, candidatos, partidos políticos, legisladores, burocratas e, principalmente, a mídia. Nesse sentido, pode-se falar em estratégias de estabelecimento de *agenda setting*.

Para ilustrar o desenvolvimento de estratégias no campo de formulação de políticas, são apontadas duas estratégias de maior destaque, com base no pensamento de Dye (2005): a *bottom up* e a *bottom down*. A primeira considera o estabelecimento da agenda a partir de ações que vêm de baixo para cima, defendida pelos

pluralistas⁴, que assumem que, numa sociedade aberta e democrática, qualquer problema pode ser identificado por indivíduos ou grupos, partidos políticos, candidatos, líderes políticos, pelos meios de comunicação de massa, ou seja, por qualquer sujeito político que compõe a arena política de uma sociedade. A segunda estratégia considera o estabelecimento de agenda a partir de ações provenientes de cima para baixo, defendida pelos institucionalistas⁵ ou elitistas, que consideram que as políticas são amplamente definidas por elites políticas e pelo próprio Estado, destacando-se o Congresso, o presidente, líderes políticos e empresariais, o que indica que a motivação inicial para a formulação de uma política provém de esforços corporativos ou pessoais.

Ainda nesse movimento de constituição do problema e da agenda governamental, é importante considerar o que não será objeto de decisão pela decisão de 'não decidir'. A não-decisão sobre dada situação ocorre quando indivíduos ou grupos de influência política ou o próprio sistema político trabalham para deixar de fora das decisões e da própria agenda determinados problemas (*issues*) da arena política. Essa situação pode ocorrer quando elites dominantes se opõem, abertamente ou de modo velado, no caso de situações que poderão se contrapor a seus interesses, ou principalmente em razão de o próprio sistema político ser estruturado para favorecer certas situações problema e obscurecer outras (Dye, 2005, p. 39).

Ainda nesse momento pode ocorrer a situação de antecipação de um problema por parte de sujeitos políticos, candidatos ou administradores, sem que de fato a situação tenha sido colocada na sociedade por meio de um processo diretamente impulsionado pelas estratégias consideradas ou, ainda, em casos de ocorrência de uma situação de calamidade pública que termina apressando a definição de políticas que servirão para minorar a situação ocorrida.

⁴ A perspectiva pluralista, também denominada democrática, individualista ou funcionalista, tem como núcleo central de abordagem os indivíduos enquanto unidade constitutiva da sociedade e das organizações. Agem e integram grupos de interesses conforme suas preferências e valores, percebendo a sociedade como uma rede diferencial de sistemas e subsistemas, numa relação complexa uns com os outros.

⁵ A perspectiva institucional, também denominada elitista, centra-se na autonomia do Estado e destaca a ação das elites políticas, de modo que a burocracia estatal desenvolve papel essencial na formulação de políticas públicas.

2) *Formulação de alternativas de política*

A formulação de alternativas de políticas é o movimento de pré-decisão, abrangendo e constituindo-se de diagnósticos sobre a situação problema; alternativas para seu enfrentamento, indicando o conteúdo geral do programa (o que, qual programa, abrangência, escopo, quem beneficia, onde, quando...); os recursos (quais, quanto, e suas fontes); o aparato institucional (órgãos, responsáveis, legislação de apoio); responsabilidades (burocracia, equipe técnica, parcerias). Esse momento tem como sujeito principal o corpo técnico. Portanto, abrange o desenvolvimento de alternativas de política para dar resposta aos problemas da agenda política.

Esse movimento ocorre principalmente no interior da burocracia estatal, em escritórios de grupos de interesse, em comissões legislativas, em comissões especiais de trabalho e em organizações de planejamento, sendo que o detalhamento das alternativas indicadas é desenvolvido por técnicos de execução que se orientam pelas diretrizes fixadas nos grupos de direção.

3) *Adoção da política*

A adoção da política é o movimento decisório de escolha de uma alternativa de política para enfrentamento da situação problema, tendo como sujeito relevante o Legislativo. É importante considerar que essa adoção geralmente é antecedida por ações de legitimação da proposta política indicada, buscando na sociedade e junto aos sujeitos políticos respaldo que dê à medida adotada credibilidade e possibilidade de êxito.

No movimento de adoção da política, esta é transformada num programa com base em critérios técnicos apresentados pelos formuladores e em critérios políticos do próprio Legislativo ou defendidos pelo Executivo. Uma alternativa de política, para ser adotada, depende, por conseguinte, do suporte da maioria do Legislativo, do consenso entre dirigentes ou de decisão judiciária. Inclui-se também nesse movimento decisório a constituição de leis, decretos, normas legais e a definição do orçamento, que garantem a implementação do programa adotado.

Implementação ou execução de programas sociais

A implementação de um programa social envolve um processo complexo que mobiliza instituições, diferentes sujeitos, com interesses e racionalidades diferenciadas, recursos e muito poder. Engloba todas as atividades que permitirão a política acontecer. Pode envolver a criação ou reestruturação de organizações ou a atribuição de novas responsabilidades para organizações existentes. Cabe a essas organizações detalhar as leis em regras operacionais e regulamentos. Podem fazer contratação ou relocação de pessoal; aplicam orçamentos e desenvolvem variadas atividades. Esse processo vai demandar constante tomada de decisões, o que resultará no redesenho do programa assumido por unidades administrativas que mobilizam recursos humanos, financeiros e materiais.

Como considerado, a implementação é o movimento do processo das políticas públicas que sucede à sua formulação. As políticas são transformadas em programas quando as condições iniciais são criadas, mas sua materialização só ocorre com a sua implementação, constituindo-se na fase mais abrangente e talvez mais complexa do processo das políticas públicas, de modo que dificuldades conceituais e empíricas impedem uma definição e distinção da implementação da própria política, até porque a implementação, conforme lembra Arretche (2001, p. 48), é um campo de incerteza.

Implementação de programas sociais é aqui entendida como a fase de execução de serviços para o cumprimento de objetivos e metas preestabelecidos, tendo em vista obter os resultados pretendidos. Embora decisões estejam presentes e sejam cruciais em todo o processo de implementação, este não se confunde com as decisões do momento em que ocorre a formulação que transforma a política em programa. Na implementação, as decisões são relevantes quando alteram o curso e as estratégias inicialmente estabelecidas ou condicionam o próprio desenvolvimento do programa. As decisões e os decisores são o foco central da implementação, por expressarem conflitos e disputas por alternativas,

ocorrendo momentos de afastamento ou aproximação em direção às metas, meios e estratégias estabelecidas (Nepp/Unicamp, 1993, p. 34). Por outro lado, entendem-se os objetivos e sua implementação como partes de um processo em interação, ou seja, a implementação é concebida como a continuação da política, de modo que o sucesso ou fracasso de um condiciona o outro. O que ocorre mais do que *policy design* é *policy redesign*, de modo que administrar é acompanhar um processo em desenvolvimento mais do que fazer coisas se iniciarem. O que a política faz (tem feito) é modelar a implementação, definindo o contexto no qual o processo ocorre, a identidade e o papel dos principais sujeitos, o alcance de possíveis instrumentos desenhados para a ação, bem como os critérios para alocação de recursos. Nesse sentido, objetivos e recursos são condições para qualquer política e, na medida em que os objetivos são múltiplos, conflitantes e vagos, as políticas são constantemente transformadas pela implementação de ações que, simultaneamente, alteram recursos e objetivos. Há que se considerar que a teoria subjacente à política não só propicia informações e hipóteses sobre as quais o debate e a ação subsequente ocorrerão, mas, sobretudo, proporciona embasamento da conceptualização do problema objeto da política e, por conseguinte, a implementação subsequente do programa decorrente. Em suma, a implementação é parte da política, de modo que a teoria da política é formulada tendo em vista sua execução e, como tal, irá sempre desenvolver e reformular a política, o que também coloca a implementação como avaliação (Mojane & Wildavsky, 1984).

Parto, portanto, do entendimento de que uma política pública, desde a sua formulação, envolve mobilização e alocação de recursos, divisão de trabalho (tempo); uso de controles (poder); interação entre sujeitos; interesses diversos, adaptações; riscos e incertezas sobre processos e resultados; noção de sucesso e fracasso, destacando-se a relevância dos sujeitos sociais desse processo e suas racionalidades. Assim, o processo das políticas públicas é assumido, nos seus diferentes momentos, por uma diversidade de sujeitos que entram, saem ou permanecem nele,

orientados por diferentes racionalidades e movidos por diferentes interesses, fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear. Esses interesses são mediados pelo Estado, especificamente pelo sistema político, sendo que a constituição dos interesses é explicada diferentemente pelos três principais paradigmas da ciência política contemporânea⁶.

Os principais sujeitos desse processo podem ser assim enumerados:

1. Grupos de pressão, movimentos sociais e outras organizações da sociedade, potenciais beneficiários dos programas sociais, responsáveis pela transformação de problemas em questões sociais que integrarão ou não as agendas públicas, sendo orientados pela lógica das necessidades e dos resultados.
2. Partidos políticos ou políticos individualmente, que propõem e aprovam políticas, responsáveis por tomar decisões e fixar prioridades e grandes objetivos delas. Orientados pela lógica política, centram-se mais nas demandas do que nas necessidades, sendo sensíveis a pressões de grupos organizados para defender seus interesses.
3. Administradores e burocratas, responsáveis pela administração dos programas sociais, orientados por uma racionalidade baseada nos procedimentos, na aplicação de normas e na competência legal que se expressam pela lógica legal.

⁶ Para os pluralistas, orientados pela matriz liberal, a constituição dos interesses tem como fundamento a racionalidade do indivíduo e os direitos naturais de liberdade e igualdade, sendo que o interesse social coincide com os interesses dos indivíduos, na medida em que a busca de interesses próprios faz os indivíduos constituírem grupos de interesses ou de pressão, capazes de maximizar o bem-estar coletivo. Para os marxistas não existem interesses de indivíduos, mas da classe. Portanto, os interesses dependem do grupo fundamental no qual os indivíduos se inserem, e a realização desses interesses requer ação política, pela qual a classe se constitui enquanto tal. Para os institucionalistas ou neo-institucionalistas, orientados pela matriz weberiana, o Estado é capaz de constituir e defender interesses que se expressam em objetivos próprios, não decorrendo, necessariamente, nem de grupos nem de classes.

4. Técnicos, planejadores e avaliadores responsáveis pela formulação de alternativas de políticas e execução de programas, orientados pela lógica dos fins ou resultados.

5. Judiciário, responsável por garantir os direitos dos cidadãos, orientado pela lógica da legalidade.

Destaca-se ainda, como sujeito do processo das políticas públicas, a mídia, que assume relevante papel no que se refere à visibilidade dos problemas sociais e pode criar espaços de acompanhamento do processo das políticas públicas, sobretudo de sua formulação e da implementação de programas. A lógica que a mídia assume se altera conforme a lógica do sujeito que está apoiando, mas tende a ser uma lógica burocrática ou legalista, preocupada essencialmente com a eficiência da política.

As lógicas ou perspectivas assumidas pelos diferentes sujeitos do processo das políticas públicas geram determinadas racionalidades que podem ser resumidas nas seguintes:

- Racionalidade administrativa, própria dos administradores e da burocracia, representante do Executivo. Focaliza-se na administração, como mecanismo para implementar os programas sociais, e orienta-se pelos valores da eficiência, entendida como a relação entre produtos e custos dos insumos, e da economia das ações governamentais. Focaliza sua ação no processo de implementação dos programas, tendendo a focalizar a análise de processo, só se preocupando com resultados e impactos no sentido de que pessoas ineligiáveis não devem ser atendidas.
- Racionalidade política, própria dos legisladores. Centraliza atenção em funções governamentais no campo da constituição da agenda e da formulação da política. Os valores que orientam essa racionalidade são os da representatividade (possibilidade de impacto) e o da responsabilidade nas ações do governo. Tende a ver os indivíduos como membros de grupos econômicos, sociais e políticos (trabalhadores, minorias, mulheres, pequenos produtores, etc.) e tem preferência por uma estrutura governamental pluralista.

• Racionalidade legal, própria do Judiciário e também da burocracia, cujo foco é a noção de igualdade de proteção da lei e cuja referência central é a implementação apropriada ou não da política. Os valores se pautam na proteção e resposta igual para os mandatários do direito, portanto, os beneficiários são vistos como indivíduos portadores de direitos.

• Racionalidade de resultados, mais identificada nos técnicos, planejadores e avaliadores e na população beneficiária, cujos valores se centram na busca da eficácia, que expressa o grau dos efeitos dos objetivos e metas na população beneficiária em determinado período de tempo, e efetividade entendida como medida de impacto do programa, ou seja, dos resultados dos efeitos do programa. Essa racionalidade, além da eficácia e efetividade, se preocupa também com a maximização da eficiência, tendo em vista a consecução dos fins políticos estabelecidos.

As diversidades de sujeitos sociais e de racionalidades acima expostas conduzem, necessariamente, a desencontros, embates e conflitos, na medida em que se tem diferentes interesses, diferentes competências e papéis, produzindo diferenciação da perspectiva de tempo⁷ que orienta cada racionalidade, sendo difícil o estabelecimento de limites e de consenso. Todavia, para que seja possível o desenvolvimento do processo das políticas públicas, é necessária a compreensão e compatibilização de funções e papéis, sendo indispensável a construção de consenso em aspectos centrais

⁷ Trata-se de tipos ideais de racionalidades que tendem a se relacionar mais com determinados sujeitos; todavia, um mesmo sujeito pode se orientar por mais de um tipo de racionalidade e alterá-las à medida que se mudam seus interesses.

⁸ Em termos de perspectivas de tempo, ao político convém adotar a política no momento em que considera politicamente correto, no momento preciso para a maximização do custo oportunidade; os administradores querem as decisões e recursos o mais cedo possível; o tempo do burocrata é determinado pelo cumprimento das normas; os técnicos estão preocupados com um tempo que permita oferecer as informações e realizar as ações estabelecidas, e o tempo da população beneficiária está condicionado ao melhor e maior acesso aos benefícios do programa.

desse processo, principalmente no que se refere à aceitação das prioridades estabelecidas no plano político.⁹

O quadro a seguir é ilustrativo do processo e dos sujeitos que constroem as políticas públicas.

PROCESSO DE POLÍTICAS
Policy making como um processo

Processo	Atividade	Participantes
Identificação do problema	Publicizando problemas sociais; expressando demanda por ação governamental.	Meios de comunicação de massa; grupos de interesses; iniciativa de cidadãos e opinião pública.
Estabelecimento da agenda	Decidindo quais problemas serão objeto de decisão, quais problemas serão considerados pelo governo.	Elites, incluindo o presidente e o Congresso.
Formulação da política	Desenvolvendo alternativas de política para resolver e atenuar problemas.	Grupos de decisores; gabinete do presidente; comitês do Congresso; grupos de interesses.
Legitimação da política	Selecionando a proposta; desenvolvendo suporte político para que a proposta se transforme em lei; decidindo sobre sua constitucionalidade.	Grupos de interesses; presidente; congresso; cortes.
Implementação da política	Organizando departamentos e agências; provendo pagamentos ou serviços; cobrando taxas.	Presidente e staff; departamentos e agências executivas.
Avaliação da política	Relatando resultados de programas governamentais; avaliando impactos de políticas sobre grupos-alvo e outros grupos, propondo mudanças e 'reformas'.	Agências ou departamentos executivos; comitês do Congresso; meios de comunicação de massa e grupos de decisores.

Fonte: Dye, 2005, p. 32

⁹ Sobre sujeitos do processo das políticas públicas e racionalidades, veja: Cohen & Franco (1994, p. 64-71).

A PESQUISA AVALIATIVA: MODALIDADE DE PESQUISA SOCIAL APLICADA

O processo histórico de construção e desenvolvimento da pesquisa avaliativa em nível internacional e no Brasil

Avaliação de políticas e programas sociais é um campo de estudo da pesquisa social em desenvolvimento, verificando-se sua expansão a partir dos anos 1960 nos Estados Unidos, no âmbito dos programas de combate à pobreza. Nessa década, registrou-se grande ampliação de financiamentos federais para avaliação de programas sociais, cuja preocupação central era a construção de modelos que permitissem dimensionar o grau de sucesso/fracasso das instituições estatais na área social. Esse esforço inicial foi marcado por um caráter quantitativista e neutralista, voltado para a eficiência e eficácia das políticas, sem considerar a avaliação dos princípios e dos fundamentos e seu conteúdo substantivo (Figueiredo & Figueiredo, 1986), centrada em critérios que ignoravam as variáveis contextuais que podem obstaculizar (ou facilitar) o processo de intervenção social (Silva, 1997). O que se verificou é que esse tipo de avaliação de políticas e programas sociais criou o que a literatura passou a denominar de 'indústria' da pesquisa avaliativa, registrando-se grande desenvolvimento de cursos e treinamentos de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado) em análise de políticas e pesquisas de avaliação em diversas universidades norte-americanas; criação de centros de pesquisa complementando os cursos; publicações diversas, entre as quais revistas especializadas¹⁰; e associações profissionais para congregar os avaliadores de políticas e programas sociais.

Buscando identificar o conteúdo e as especificidades do processo de construção histórica da pesquisa avaliativa, destaque, inicialmente, Chambers, Wedel & Rodwell (1992). Estes autores admitem que, entre os anos de 1930 e 1960, a avaliação de programas sociais, nos Estados Unidos, já havia passado pelo que chamaram de primeira e segunda geração do desenvolvimento de sua prática, destacando-se duas lições:

¹⁰ Entre as quais destaco a Evaluation Review (Sage Publications).

A primeira admite que os programas sociais não vinham apresentando resultados positivos. A constatação foi de que as políticas públicas implementadas não vinham correspondendo aos objetivos propostos, uma vez que não alcançavam os resultados empíricos desejados. Isto é, raramente foram responsáveis por mudanças na direção desejada.

A segunda lição revelou que eventos políticos de longo alcance conduziram ao desenvolvimento de pesquisas de avaliação de políticas e programas sociais, instituindo um market consumer research a partir da Segunda Grande Guerra. O que vem ocorrendo no contexto de desenvolvimento de tecnologias de survey de massas, amostragens e procedimentos de medição, encontrando muitas aplicações em pesquisas de avaliação de políticas e programas sociais. A terceira geração de avaliação de políticas e programas sociais, ainda segundo os mesmos autores, se situa na idade de ouro dos anos de 1960, no governo do presidente Lyndon Johnson, com o Programa Guerra contra a Pobreza (War on Poverty), quando ocorreram investimentos massivos em serviços e intervenções sociais de todos os tipos, fazendo com que a avaliação de políticas se tornasse um campo específico de estudo na área da investigação social.

À expansão da pesquisa avaliativa, verificada nos anos de 1960 e 1970 (denominada de terceira geração), seguiu-se seu declínio, nos anos de 1980, com a eleição de Ronald Reagan. Registrou-se redução e desmantelamento da estrutura criada para o desenvolvimento das políticas e programas sociais nos Estados Unidos, o que vinha ocorrendo desde o New Deal dos anos de 1930, com a expansão da proteção social no governo de Franklin Roosevelt (1933-1945). Como reação ao ceticismo dos anos de 1980, na década de 1990 foi retomado o interesse pela pesquisa avaliativa, agora a partir de abordagens compreensivas que têm se proposto a articular a abordagem quantitativa com a qualitativa, merecendo grande atenção as variáveis contextuais desconsideradas pelos modelos neutralista, quantitativista, dominante nos períodos anteriores, despontando assim uma quarta geração de avaliação de políticas e programas sociais. Nesse contexto, passa

a se explicitar a dimensão política da avaliação, percebida em articulação com sua dimensão técnica, com perspectiva de subordinação desta àquela.

Para ampliar a reflexão sobre a construção e o desenvolvimento histórico da pesquisa avaliativa, busco a contribuição dos autores Shadish, Cook & Leviton (1995), que identificam três estágios na evolução da teoria da avaliação, expressando sua evolução histórica. O primeiro estágio é situado nos anos de 1960 e sua marca dominante é a preocupação com a aplicação de rigorosos métodos científicos para a resolução de problemas sociais. No segundo estágio, nos anos de 1970, a ênfase se desloca para a utilização e o pragmatismo no incremento do uso da avaliação para tomadas de decisão sobre a concepção, alteração ou continuidade de programas, ocorrendo uma secundarização no rigor metodológico que marcou o estágio anterior. Nesse contexto, aflora o debate sobre a utilização de técnicas de avaliação quantitativas em oposição a técnicas qualitativas; é o que se poderia denominar de pluralismo de métodos, conceitos e tipos de avaliação, sendo destacada a inexistência de consenso entre teóricos sobre qual seria a melhor prática avaliativa. O terceiro estágio constitui a síntese dos dois estágios anteriores, com a indicação de integração de técnicas em conformidade com o contexto e os objetivos da avaliação. É descartada uma prática ideal de avaliação, na medida em que os programas são afetados politicamente e caracterizam-se por diversidades epistemológicas e metodológicas, além de serem sustentados por diferentes prioridades. A avaliação é, por conseguinte, considerada parte do processo das políticas públicas, sendo apontada sua dimensão política, na medida em que a prática da avaliação depende de interesses dos diferentes sujeitos que entram e saem nos diferentes momentos do processo das políticas públicas, expresso por sua concepção, formulação e implementação em contextos geográficos locais, estaduais e federais, influenciados ainda por diferentes realidades políticas e administrativas.

Complementando as indicações anteriores, referencio os autores Rossi & Freeman (1993), que apontam como fundamento para o desenvolvimento da pesquisa avaliativa, inicialmente, a

aceitação do método científico como instrumental para lidar com problemas sociais, com aplicação de métodos da pesquisa social: "A aplicação de métodos de pesquisa social na avaliação coincide com o crescimento e refinamento dos métodos, bem como com mudanças ideológicas, políticas e demográficas que ocorreram neste século"¹¹ (Rissi; Freeman, 1993, p. 9). O entendimento expresso é de que a pesquisa avaliativa situa-se no campo da pesquisa social, tendo o status de atividade científica.

Ao discorrer sobre o percurso histórico da pesquisa avaliada, os autores situam os seus primeiros esforços em período anterior à Primeira Guerra Mundial. Inicia-se nos campos da educação, com a avaliação de programas de alfabetização e de treinamento profissional, e no campo da saúde pública, com a avaliação de programas para redução da mortalidade e da morbidade causadas por doenças infecciosas. Desse modo, nos anos de 1930 já se registra um número significativo de cientistas sociais defendendo a aplicação de métodos rigorosos de pesquisa para estudo de programas comunitários, com freqüente implementação de avaliações.

Os autores citados consideram que o aceleramento da aplicação da pesquisa avaliativa teve maior desenvolvimento durante a Segunda Guerra Mundial nos Estados Unidos e na Inglaterra, com ampla aplicação no desenvolvimento de pesquisa de amostragem para monitorar o moral de civis e para verificar a eficácia do controle de preços em campanhas para modificar hábitos alimentares americanos (Rissi & Freeman, 1993, p. 10). Todavia, a grande expansão segue-se à Segunda Guerra Mundial, diante da larga adoção de programas direcionados ao atendimento do desenvolvimento urbano e habitacional, educação tecnológica e cultural, treinamento ocupacional e atividades de prevenção à saúde. Ao mesmo tempo, a pesquisa avaliativa passa a ser aplicada em programas internacionais para planejamento familiar, saúde e nutrição e desenvolvimento de comunidades rurais. O interesse era a necessidade do 'conhecimento dos resultados' de programas desenvolvidos com volumosos recursos (Rissi & Freeman, 1993, p. 10).

¹¹ Os autores se referiam ao século XX.

Segundo esse processo, no final dos anos de 1950, a pesquisa avaliativa já era adotada em larga escala, envolvendo muitos cientistas sociais na avaliação de programas de prevenção da delinqüência; projetos de reabilitação de criminosos; tratamentos psicoterápicos e psicofarmacológicos; programas de habitação pública e atividades de organização de comunidades. Essa prática de avaliação de programas sociais era, nessa época, já desenvolvida nos Estados Unidos. Europa e em outros países industrializados e também em países menos desenvolvidos, com o incremento de programas para planejamento familiar na Ásia, cuidados de nutrição e saúde na América Latina e desenvolvimento agrícola e comunitário na África. A pesquisa avaliativa então realizada se fundamentava no conhecimento de pesquisa social, incluindo surveys e procedimentos estatísticos complexos, contando com suportes administrativos para permitir o desenvolvimento de estudos em ampla escala (Rissi & Freeman, 1993, p. 10-1).

Nos anos de 1960 é registrado um grande volume de livros e textos sobre a prática da avaliação, que continua evoluindo em grande escala. Nessa década, o grande suporte para a pesquisa avaliativa nos Estados Unidos foram as ações federais, no âmbito da War on Poverty, com o lançamento de amplos programas sociais, no período Lyndon Jonson e Kennedy, para lidar com desemprego, crime, deterioração urbana, acesso aos cuidados médicos e tratamento mental, cuja preocupação era identificar os ganhos em condições sociais e humanas em decorrência de programas sociais. Nessa mesma década, registrou-se a instituição de novas formas de ajuda aos países em desenvolvimento, com financiamento de programas econômicos e programas sociais, como foi o caso do Programa Aliança para o Progresso, de grande alcance na América Latina, contribuindo também para o incremento da pesquisa avaliativa. A preocupação era identificar os resultados da aplicação de tão volumosos recursos.

Ainda, segundo os mesmos autores, no começo dos anos de 1970, registra-se uma grande variedade de livros e textos sobre avaliação que começam a criticar a qualidade metodológica de vários estudos, sendo discutidos constrangimentos organizacionais

e estruturais sobre o sucesso na condução da pesquisa avaliativa (Rissi & Freeman, 1993, p. 11). Nesse contexto, em 1976, a revista Evaluation Review começa a ser largamente utilizada por avaliadores de diferentes disciplinas. Ampliam-se ainda mais as publicações, a realização de eventos, a formação de associações de profissionais avaliadores, sendo freqüentemente incluídas sessões especiais para estudo da pesquisa avaliativa em reuniões acadêmicas e de grupos de profissionais, expressando o que os autores denominam de boom da prática da avaliação.

Os autores registram que esse desenvolvimento ocorre após os anos do pós-guerra, com suporte no desenvolvimento em métodos de pesquisa e estatísticas aplicáveis ao estudo dos problemas sociais, processos sociais e relações interpessoais; refinamento de procedimentos de survey research e desenvolvimento de computadores, possibilitando o exame de elevado número de variáveis, o que demonstra uma relação de proximidade entre mudanças tecnológicas e desenvolvimentos técnicos em pesquisa social aplicada (Rissi & Freeman, 1993, p. 11).

Essa influência do viés quantitativista, neutralista e tecnológico da pesquisa avaliativa passa a ser questionada a partir dos anos de 1980, em cujo contexto diminui a aplicação de recursos em programas sociais nos Estados Unidos, principalmente no período Reagan. Há um entendimento de que faltava considerar a influência dos consumidores dos resultados da pesquisa avaliativa: decisores, planejadores e administradores. Passa-se a considerar que a pesquisa avaliativa é mais que aplicação de métodos, sendo também uma atividade política e de gestão. Nesse sentido, precisa ser concebida como parte do processo da política pública e da administração pública, sendo considerada importante por todos aqueles envolvidos em atividades políticas e executivas.

Na década de 1990 amplia-se a demandada por avaliação, motivada pela escassez de recursos, crise fiscal e econômica, colocando a necessidade de estabelecer prioridades. Outro fator para a ampliação dessa demanda foi o crescimento da participação da sociedade, de grupos políticos, organizações e associações em debates sobre a destinação dos recursos públicos, o que eleva a

pressão por resultados, transparência, racionalidade decisória e eficiência na alocação de recursos (Calmon, 1999, p. 9). Nesse contexto, a pesquisa avaliativa passa a assumir significado relevante na realidade brasileira.

No Brasil, a expansão das avaliações de políticas e programas sociais é registrada a partir dos anos de 1980, quando os movimentos sociais passam a demandar políticas sociais universalizadas, enquanto um direito de cidadania. Nessa mesma época aprofunda-se a crítica ao padrão de políticas sociais desenvolvidas na América Latina e, especificamente, no Brasil. Essas críticas se referem, contudentemente, ao mau uso do dinheiro público e à desfocalização dos programas sociais em relação à população mais necessitada. A disseminação ainda se deve às exigências dos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, os quais demandavam reforma dos programas sociais, pautada pela focalização, descentralização e privatização. Nesse âmbito, as instituições financiadoras incluem a avaliação das políticas sociais como condição para seu financiamento, passando a exigir maior racionalidade do gasto público e do rendimento dos recursos aplicados. Dessa forma, passa-se a desenvolver a avaliação no sentido de aferir a eficiência na utilização dos recursos e dimensionar o grau de eficácia com que os objetivos dos programas estão sendo alcançados.

Portanto, pode-se considerar que, no Brasil, a avaliação de políticas e programas sociais não se constituiu numa tradição sistemática. Foi muito mais motivada, primordialmente, pelo caráter fiscalizatório e policial, formal e burocrático. Todavia, verifica-se sua expansão a partir dos anos de 1980, impulsionada pela redemocratização da sociedade brasileira, expressando a demanda de grupos sociais organizados para ampliação da cidadania; demanda para universalização das políticas sociais; demanda por melhoria das condições de vida; e busca por práticas participativas descentralizadas nos processos das políticas sociais, transparência, controle social democrático e instrumentalização das lutas sociais.

Nos anos de 1990 continua a ocorrer grande impulso da avaliação, agora no contexto da reforma do Estado, seguindo

uma tendência internacional para adaptação do país ao novo ordenamento do capitalismo mundial. Esse movimento se situa no contexto da reestruturação produtiva determinada pela crise fiscal do Estado e por influência do Projeto Neoliberal, assumido tardiamente pelo Brasil a partir dos anos de 1990, o qual coloca questões como liberalização e desregulamentação da economia. Para garantir esse processo, a reforma do Estado brasileiro é colocada como prioridade. Nesse processo de reforma, é redesenhado o formato do Estado, que de interventor (executor) passa a assumir funções mantenedoras (financiador) e reguladoras (elaboração de normas e controle). No processo de reforma estatal proposto por Pereira (1998), é definido o grau da regulação estatal e delimitado o tamanho do Estado mediante a adoção de estratégias de privatização, publicização e terceirização. Nesse contexto, a execução dos programas sociais é largamente transferida para organizações do chamado terceiro setor (setor público não estatal), consideradas menos burocratizadas, mais eficientes e mais dinâmicas que a estrutura do Estado (Pereira & Grau, 1999). O objetivo posto é o aumento da eficiência do Estado na prestação de serviços sociais. No âmbito da proposta de reforma do Estado brasileiro, a avaliação de políticas e programas sociais passa a ser requisitada como mecanismo fundamental de controle do Estado sobre os recursos que são transferidos para o terceiro setor, implementadores privilegiados de programas sociais¹².

Nesse contexto, a avaliação passa a ser utilizada principalmente como mecanismo de controle social das políticas públicas pelo Estado, com intensa participação de avaliadores externos, na busca da eficiência dos gastos públicos e da eficácia dos programas sociais, com focalização nos grupos mais pobres e vulneráveis. Visa superar restrições financeiras do Estado, com redução e controle sobre os gastos públicos.

Ainda nos anos de 1990, a avaliação de políticas e programas sociais passa também a se constituir numa exigência dos

¹² Sobre a importância da avaliação no âmbito da reforma do Estado brasileiro, veja Guilhon, 2005.

órgãos financeiros internacionais, que comecem a condicionar o financiamento de programas à avaliação com foco na eficiência e na eficácia.

As determinações decorrentes da reforma do Estado e das exigências dos organismos internacionais geram três consequências em relação à prática de avaliação de políticas e programas sociais: criação de um mercado de instituições e programas concorrendo pelo fundo público, com grande incremento da avaliação desenvolvida por profissionais externos aos programas; versão da avaliação em mera medição de resultados dos programas sociais, com conseqüente despolitização destes e prevalência ou redução da avaliação a sua dimensão técnica.³

Nesse contexto, também no Brasil a avaliação de políticas e programas sociais passa a se constituir num vasto campo interdisciplinar. Embora ainda se identifique a prevalência de enfoques econométricos, de caráter mais quantitativo, surgem abordagens interativas que consideram, no processo avaliativo, variáveis contextuais e processuais. Todavia, há que se considerar que a prática de avaliação de políticas e programas sociais ainda é restrita e desenvolvida mais como controle de gastos do que para realimentar os programas em desenvolvimento, embora a pressão dos movimentos organizados da sociedade não esteja ausente desse processo, demandando a transparência na aplicação dos recursos públicos e sua efetividade no sentido de reverter o quadro de pobreza no país.

Concepções e especificidades da pesquisa avaliativa: construindo uma concepção de avaliação

A avaliação de políticas e programas sociais passa a se caracterizar como um esforço consciente de governos para mudar o comportamento ou o desempenho de uma política ou programa cujo objetivo mais destacado é oferecer informações para decisores políticos sobre o impacto de medidas públicas orientadas para mudanças de comportamentos e situações (produção de resultados e impactos). Considerada, todavia, numa perspectiva de cidadania,

a avaliação pode vir a se constituir em instrumento eficaz para controle social das políticas sociais por parte da sociedade.

São áreas de preocupação da avaliação o processo de tomada de decisões e os fatores que influenciam esse processo, com ênfase nos objetivos e metas, nos efeitos esperados ou não esperados. Nesse sentido, a avaliação se concentra em questões fundamentais: Como essas políticas e programas se desenvolvem? O que fazem e o que é suposto fazerem? Para quem se destinam? Em que extensão? Que efeitos desejados, não desejados, previstos, não previstos? A que custo?

Na perspectiva da avaliação, as políticas públicas são decisões governamentais que geram impacto tangível e mensurável ou substantivo, alterando as condições de vida de um grupo ou população ou produzindo mudanças em atitudes, comportamentos e opiniões. Nesse sentido, o foco central das pesquisas avaliativas tem sido a verificação do cumprimento de objetivos (resultado de um programa) ou de impactos, tendo como critérios a eficiência, a eficácia e a efetividade.¹³ Como tal, apresentam dificuldades, ambigüidades, além da falta de tradição e das resistências identificadas, merecendo três críticas recorrentes na literatura: fragilidade metodológica, que pode comprometer sua validade e credibilidade; irrelevância, na medida em que seus resultados não são significativos ou não influenciam as decisões ou não são disseminados e, quando divulgados, não são utilizados (Browne & Wildavsky, 1984, p. 184).

Nestas reflexões, destaco a avaliação como um possível instrumento que pode ser utilizado por segmentos sociais organizados para fortalecimento da pressão social sobre o Estado no sentido de conquista de direitos sociais, haja vista as informações que a avaliação pode gerar e publicizar sobre políticas e programas sociais.

¹³ Entende-se por eficiência ou rentabilidade econômica, a relação entre os custos despendidos e os resultados do programa; eficácia é o grau em que os objetivos e metas foram alcançados na população beneficiária, num determinado período de tempo; e efetividade é a relação entre resultados e objetivos (medida de impacto).

Em termos da concepção, etimologicamente, o termo avaliação significa atribuir valor, esforço de apreciar efeitos reais, determinando o que é bom, ruim, positivo, negativo. Trata-se, necessariamente, de um juízo de valor; portanto, não é um ato neutro nem exterior às relações de poder, mas é um ato eminentemente político que integra o contexto de um programa público, exigindo esforço de objetivação, de independência e ações interdisciplinares.

Numa primeira aproximação ao conceito de avaliação, torna-se necessário distinguir seu sentido lato e stricto. Em sentido lato, avaliar é um termo elástico, apresentando diferentes usos e ampla aceção. É atribuir valor a algo, estimando seu mérito, ou seja, "avaliar é uma forma de estimar, apreciar, calcular" (Aguilar & Ander-Egg, 1994, p. 17). Supõe emissão de juízo ou julgamento sobre algo conforme determinados critérios. Como tal, integra as ações da vida cotidiana, representando o que a literatura denomina de avaliação espontânea, informal, assistemática, não se fundamentando, necessariamente, em informações suficientes e adequadas, voltada para as ponderações da vida diária frente à contingência de tomada de decisões. Trata-se de uma avaliação associada à experiência cotidiana do ser humano, portanto, de caráter privado.

No campo profissional, as avaliações são deliberadas, sistemáticas e complexas, orientando-se pelo método científico e apresentando caráter público. Incluem necessariamente uma dimensão técnico-metodológica e outra política; ambas, também necessariamente, são articuladas. Trata-se da pesquisa avaliativa, de caráter aplicado, que se utiliza de métodos e técnicas da pesquisa social. Portanto, só tem sentido se subsidia decisões e ações concretas. Suas principais características são as seguintes:

1. É uma forma de pesquisa social aplicada, sendo, portanto, uma atividade sistemática, planejada e dirigida.
2. Identifica, obtém e propicia informações válidas confiáveis, suficientes e relevantes para fundamentar um juízo sobre o mérito ou valor de um programa ou atividade específica.

3. Comprova a extensão e o grau de resultados.
 4. Serve de base para a tomada de decisão racional sobre o desenvolvimento de programas ou ações, soluções de problemas e para a compreensão dos fatores determinantes de êxitos e fracassos.
- Avaliação é então entendida como

uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou de guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento. (AGUILAR & ANDER-EGG, 1994, p. 31)

Nessa perspectiva, a pesquisa avaliativa é uma aplicação sistemática de procedimentos de pesquisa para acessar a conceptualização, o desenho, a implementação e as utilidades de programas sociais de intervenção, de modo que os avaliadores se utilizam de metodologias de pesquisa social para julgar e aperfeiçoar, mediante as quais políticas e programas sociais são conduzidos desde o estágio inicial de sua definição, elaboração e implementação. Permite distinguir programas efetivos e ineficientes, bem como planejar, elaborar e desenvolver novos esforços que possam produzir, eficaz e efetivamente, impactos desejados sobre grupos e populações (Rossi & Freeman, 1993, p. 5).

O pressuposto é o de que as políticas e programas sociais geram impactos, mudanças - alteram condições de vida de pessoas, grupos e populações. Não se trata de ato neutro nem exterior às

relações de poder; é ato técnico, mas também político, não é desinteressado, mas exige objetividade e independência e fundamenta-se em valores e no conhecimento da realidade.

A pesquisa avaliativa assim percebida valoriza a análise crítica da política ou programa avaliado; busca os princípios e fundamentos teórico-conceituais da política ou programa; considera os sujeitos e interesses envolvidos no processo; fundamenta-se em valores e concepções sobre a realidade social partilhados pelos sujeitos da avaliação: demandantes, avaliadores, beneficiários e informantes; e contrapõe-se à ideia de neutralidade, não percorrendo um caminho único. Nesse sentido, os resultados de qualquer avaliação são considerados parciais e questionáveis, ou seja, é um juízo passível de questionamentos, como toda teoria sobre o social o é. Não tem, por conseguinte, o poder de uma verdade inquestionável, até porque todo saber científico sobre a sociedade é uma interpretação histórica, parcial e relativa.

Nessa perspectiva, a pesquisa avaliativa desempenha essencialmente três funções:

1. Função técnica, fornecendo subsídios para correção de desvios no decorrer do processo de implementação de um programa, indicando em que medida objetivos e mudanças ocorreram e subsidiando a elaboração ou o redimensionamento de políticas e programas.
2. Função política, oferecendo informações para sujeitos sociais fundamentarem lutas sociais para o controle social das políticas públicas.
3. Função acadêmica, desvelando determinações e contradições presentes no processo e no conteúdo das políticas públicas, evidenciando os significados mais profundos dessas políticas (sua essência) para a construção do conhecimento.

Assim conceituada, a avaliação sistemática ou pesquisa avaliativa precisa ser diferenciada de conceitos similares, como demonstra o seguinte quadro.

Conceito similar	Pesquisa avaliativa
1. <u>MEDIÇÃO</u> : é o ato ou processo de determinar a extensão ou quantidade de alguma coisa. Medir não implica em valorar o objeto da medição, mas pode auxiliar a avaliação.	Avaliação é o ato que implica, necessariamente, em atribuir valor a algo.
2. <u>ESTIMAÇÃO</u> : ato de atribuir apreço e valor a algo em termos aproximados, podendo utilizar-se de critérios difusos e apresentar subjetividade.	A avaliação se caracteriza por atribuir valor a algo, utilizando-se da maior objetividade e precisão possível, devendo expressar a realidade.
3. <u>SEGUIMENTO</u> . <u>MONITORAMENTO</u> : processo que integra a função gerencial, constituindo-se num exame contínuo e periódico de um programa ou ação para cumprimento de calendário de trabalho, repasse de insumos, registro, medição, processamento e avaliação de informações, objetivando a execução eficiente do programa, podendo subsidiar a avaliação, ao oferecer um sistema de informação sobre seu objeto.	A avaliação implica no julgamento dos resultados ou impactos do programa a partir de critérios preestabelecidos.
4. <u>CONTROLE</u> : restringe-se à mera verificação ou constatação de resultados de um programa.	A avaliação implica no julgamento dos resultados ou impactos do programa, explicitando os porquês destes.
5. <u>PROGRAMAÇÃO</u> : processo de organização e racionalidade das ações de um programa, visando alcançar seus objetivos e metas.	A avaliação é o ato de verificar e, sobretudo, de julgar essa racionalidade pela identificação de resultados e impactos.

Partindo da concepção e das especificidades apontadas, a avaliação sistemática tem sua identidade sustentada por se propor a responder a determinadas questões básicas:

1. Quando avaliar? A avaliação pode ocorrer antes, durante e depois da implementação de um programa, permitindo a identificação de vários tipos de avaliação e fazendo variar as questões e objetivos conforme o momento de sua realização.

- ② **Onde avaliar?** As avaliações podem ocorrer desde um locus geral, formal e nacional, a um locus específico, formal e local, gerando sistemas de informações para programas de grande e médio alcance ou para pequenos programas ou projetos locais.
- ③ **Para quem avaliar?** São numerosos os demandários da avaliação. Pode direcionar-se aos executores dos programas ou aos financiadores. Outras partes interessadas podem ser usuários dos serviços; grupos sociopolíticos da comunidade onde o serviço é oferecido; legisladores que votaram os recursos; partidos políticos com os quais a política ou programa é identificado; instituições; administradores; executivos locais (prefeitos); trabalhadores. Tem-se então avaliações centradas num determinado foco ou avaliações com propósitos múltiplos, cujo foco varia conforme os demandantes e usuários dos seus resultados.

④ **O que avaliar?** Diz respeito ao conteúdo ou objeto da avaliação, ou seja, a indicação dos aspectos ou dimensões que devem orientar a avaliação, considerando critérios de relevância e exequibilidade.

⑤ **Por que avaliar?** Refere-se ao mérito da avaliação, cuja questão central é saber por que lutar tão arduamente para produzir informações sobre programas e políticas sociais. As motivações para que se proceda à avaliação de políticas e programas sociais são de diferentes ordens: de ordem moral, que se refere à exigência de probidade dos gestores na gestão do programa e dos usuários na apropriação dos benefícios; de ordem política, que se refere à verificação dos propósitos da política ou programa em relação aos princípios de justiça minimamente aceitos, bem como à possibilidade de as avaliações contribuírem para o controle social dos programas sociais e servirem de instrumento de pressão social sobre o Estado; de ordem instrumental, que se relaciona com a geração de informações para monitorar o programa; de ordem técnica, referindo-se à possibilidade de a avaliação contribuir para clarificação do problema social que motivou o programa, tendo em vista a construção de um referencial comum; para sistematização da prática em desenvolvimento; para correção, melhoria e avanço técnico do programa para melhor servir à população-alvo e para

identificação de resultados e impactos; de ordem econômica, tendo em vista a racionalização e melhor aplicação de recursos.

⑥ **Para que avaliar?** Os objetivos da avaliação são de diferentes ordens, podendo visar definir limites de uma ação; identificar mudanças, potencialidades, problemas; organizar informações; subsidiar tomadas de decisões, etc. Recusa a avaliação com mero propósito de controle, de fiscalização, de amedrontamento, e des-taco o compromisso com valores éticos e com a não-neutralidade, o que reafirma a perspectiva de mudança da política, com alteração da prática imediata dos programas sociais na direção desejada, tendo como referência as demandas sociais.

⑦ **Quem avaliar?** Propõe-se a superação da dualidade entre avaliação interna e externa, devendo as avaliações, na medida do possível, serem desenvolvidas por pessoas do programa e por avaliadores externos, num trabalho conjunto, construído democraticamente e, sempre que possível, envolvendo os usuários do programa avaliado, que são os mais diretamente interessados nos resultados.

⑧ **Como avaliar?** Trata-se da decisão sobre o tipo da avaliação, o método, os procedimentos e as técnicas a serem utilizados no contexto da avaliação, devendo-se considerar que existe uma imensa variedade de tipos de avaliação, dependendo do critério adotado, devendo ser considerados de modo articulado e a partir da potencialidade particular que apresentam. Também há de se considerar que um único procedimento e uma única fonte de informação não são suficientes para realizar uma avaliação, sendo que a escolha tanto do tipo da avaliação como do método, dos procedimentos e dos informantes deve ser condicionada a certos princípios básicos, como:

- ①. Qualquer tipo de avaliação depende do estabelecimento de objetivos e critérios.
- ②. A escolha do tipo de avaliação tem por base as questões que se pretende responder.
- ③. Tipos de avaliação são específicos ao interesse organizacional, tendo em vista o potencial para criação de uma imagem pública da instituição.

- Qualquer tipo de avaliação contém sempre uma dimensão política, ou seja, nunca é uma atividade neutra na organização.
- A escolha do tipo de avaliação, do método e dos procedimentos está condicionada, portanto, ao objeto e aos objetivos dela, devendo ainda ser considerados: a disponibilidade de tempo, os recursos e até a preferência dos avaliadores.

Nesse esforço de explicitar as especificidades e concepções da pesquisa avaliativa, reafirmo que esta é considerada ato técnico e político, instituída por procedimentos capazes de captar o projeto de sociedade de referência da política e programa avaliado, moldado nas correlações de forças que expressam as demandas sociais, referenciada por objetivos, finalidades, compromissos e desdobramentos, num "movimento que transcende às conclusões e se materializa nas suas aplicações" (Prestes, 1999, p. 45). Portanto, "a avaliação de políticas públicas não constitui um exercício formal 'desinteressado' [...]. Ela está fortemente ancorada num conjunto de valores e noções sobre a realidade social partilhado pelos membros relevantes de uma maioria de governo – aí incluídas elites políticas e burocráticas – que os permite distinguir a 'boa' da 'má' política" (Melo, 1998, p. 11). Tem por base uma metodologia que não se reduz a procedimentos, mas envolve concepção teórica da própria avaliação e de seu objeto e, como pressuposto, o entendimento de que o método não se separa dos procedimentos e que a avaliação é uma exigência e compromisso do Estado em relação aos cidadãos, devendo visar a produção de novos conhecimentos teórico-metodológicos, com vista a novas práticas de transformação das políticas e à transparência das ações públicas (Saul, 1999). Como tal, distingue-se da avaliação política e da análise de políticas públicas, embora qualquer forma de avaliação envolva julgamento, aprovação ou desaprovação, tendo por referência, implícita ou explícita, uma concepção de justiça. Por avaliação política entende-se "a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra" (Figueiredo & Figueiredo, 1986, p. 2). Limita-se à análise dos pressupostos e fundamentos

políticos de determinada ação política, não interessando o desenho do programa nem seus resultados. A análise de políticas públicas se refere à avaliação da engenharia institucional e dos traços constitutivos do programa, enquanto a avaliação da política é que vai atribuir uma relação de causalidade entre determinado programa 'x' e um resultado 'y' (Arretch, 1998).¹⁴

Crítérios, medidas e tipos de avaliação

Considerando que a avaliação se propõe, sobretudo, emitir um julgamento e que este julgamento não pode ser arbitrário, a prática da avaliação de políticas e programas sociais supõe a adoção de critérios, sendo destacados os seguintes: eficiência, ou rentabilidade econômica, entendida como a relação entre os custos despendidos e os resultados do programa; eficácia, que é o grau em que os objetivos e metas foram alcançados em relação à população beneficiária, num determinado período de tempo; e efetividade, considerando os impactos diretos e indiretos dos serviços prestados na vida do público usuário e da comunidade, referindo-se a resultados, impactos e efeitos. A compreensão é de que resultados são 'produtos' do programa, previstos nos objetivos e metas e derivados de seu processo; os impactos são, por sua vez, alterações ou mudanças na realidade objeto de atuação do programa e por ele provocadas, enquanto os efeitos se referem a outros impactos do programa, esperados ou não, que afetam o meio social e institucional onde se realizou.

As medidas de avaliação para políticas e programas sociais são representadas pela definição de variáveis e indicadores, entendendo-se variáveis como característica ou qualidade da realidade suscetível de assumir diferentes valores; dimensão do fenômeno investigado, podendo ser classificada como variável dependente, representada pelo programa objeto da avaliação; variável independente, representada pelas mudanças em pessoas,

¹⁴ Para alguns autores, avaliação de política e análise de políticas públicas são considerados tipos de avaliação a partir do critério do objeto da avaliação.

grupos ou populações; e variáveis intervenientes, que são aquelas variáveis contextuais, outras que não o programa, que podem ou não contribuir para produzir as mudanças identificadas. Nesse sentido, toda avaliação de políticas e programas sociais deve considerar as variáveis presentes no contexto social em que o programa é implementado e que possam estar concorrendo com a produção de resultados e impactos identificados. Isso coloca um aspecto importante a ser considerado na prática avaliativa de programas sociais: nunca se pode afirmar categoricamente que uma mudança foi produzida por determinada intervenção, isto porque o contexto social que recebe a intervenção, no caso, o programa, é um sistema aberto e, como tal, não podemos isolar determinada variável de modo a responsabilizá-la diretamente pelas mudanças ocorridas.

Para que as variáveis se constituam em medidas de avaliação de políticas e programas sociais, é necessário que seja desenvolvido um processo de sua operacionalização, que consiste na identificação dos correlatos empíricos que permitem avaliar o comportamento efetivo da variável; são os indicadores, concebidos como os critérios que servem para mostrar a quantidade ou qualidade dos resultados esperados, daí termos variáveis quantitativas (número de analfabetos numa população) e variáveis qualitativas (determinado comportamento observado numa pessoa, num grupo ou numa população).

Não é possível incorporar a uma investigação todas as variáveis de um programa e todos os indicadores de determinada variável, devendo-se escolher aquelas variáveis que mais expressem a realidade do programa que estamos avaliando. Os indicadores a selecionar devem mais diretamente refletir o conceito (variável) em referência e que sejam acessíveis aos meios de que dispomos para medi-los. Deve partir de uma perspectiva teórica e requer conhecimento do investigador sobre o tema investigado¹⁵.

A literatura sobre pesquisa avaliativa registra imensa variedade de tipos de avaliação, definidos a partir de diferentes

¹⁵ Sobre indicadores e variáveis, veja: Jannuzzi (2001).

critérios, o que permite visualizar a complexidade desse campo de estudo. Para efeito do presente texto, são referenciados alguns autores que parecem apresentar contribuições nesse campo, relevantes para um posicionamento quanto à escolha do tipo de avaliação que melhor possibilite responder às questões que configuram o objeto da avaliação, o que permitirá também uma escolha mais segura do método, dos procedimentos e das técnicas a utilizar. Nesse sentido, a avaliação apresenta uma variada tipologia, conforme critérios do momento ou o tempo de sua realização; conforme o sujeito que a realiza; a escala ou dimensão do programa; os destinatários da avaliação; suas funções; seu conteúdo ou objeto, conforme a seguir considerado.

Em função do momento de realização e dos objetivos, Cohen & Franco (1993) apontam os seguintes tipos de avaliação:

1. Avaliação ex-ante, realizada ao se iniciar a elaboração do programa, tendo em vista antecipar aspectos a serem considerados no processo decisório para permitir a elaboração de critérios racionais para a tomada de decisões, para ordenar os projetos segundo a eficiência ou até mesmo decidir se devem ou não ser implementados. Nesse tipo de avaliação se encontram a análise de custo-benefício (estabelece a relação custo-benefício) e a análise custo-efetividade (estabelece a relação custo-produto).

2. Avaliação ex-post, realizada durante ou após a execução do projeto, buscando obter elementos para fundamentar decisões qualitativas (continuar ou não com o programa) e quantitativas (manter a formulação original ou introduzir modificações). Tem-se aqui a avaliação de processo ou concomitante (durante) e a avaliação terminal (depois), que é a avaliação de impacto.

Para Aguilar & Ander-Egg (1994), a avaliação, segundo o momento em que se realiza, é classificada em antes ou ex-ante, também denominada avaliação inicial ou predição, cuja preocupação é verificar a pertinência, viabilidade e eficácia potencial de um programa, ou seja, sua pertinência frente à realidade, sua coerência e congruência internas, a rentabilidade econômica das ações em relação aos objetivos propostos, orientando-se, portanto, por três

princípios: pertinência, coerência e rentabilidade econômica do programa. A avaliação realizada durante a execução, também denominada de gestão contínua, concorrente, monitoração ou concomitante, levanta informações sobre o andamento do programa, ponderando resultados, com o objetivo de avaliar mudanças situacionais, verificar o cumprimento do programa conforme o que foi estabelecido inicialmente e subsidiar possíveis alterações. A avaliação depois ou ex-post distingue-se da avaliação do fim do programa, realizada imediatamente à sua conclusão, por se realizar somente quando o projeto já alcançou pleno desenvolvimento, após meses ou anos de sua finalização. Assim, os autores consideram avaliação ex-post aquela de impacto ou avaliação pós-decisão, que objetiva, como a avaliação durante, avaliar eficiência, produtos, efeitos e impactos, bem como conhecimento e experiência para orientar programas futuros.

Para Browne & Wildavsky (1984), a avaliação, ainda conforme o critério do tempo de sua realização, pode ser retrospectiva (*retrospective evaluation*) quando expressa o desempenho de um programa implementado no passado; prospectiva (*prospective evaluation*) quando indica como poderá ser provavelmente o desempenho de um programa no futuro; formativa (*formative evaluation*) quando é desenvolvida durante o processo de implementação do programa; contínua (*continuous evaluation*) quando envolve avaliação formativa e retrospectiva; integrativa (*integrative evaluation*) quando ocorre antes e depois da implementação do programa.

Em função de quem realiza a avaliação, Cohen & Franco (1993) apontam os seguintes tipos de avaliação:

- Avaliação externa, realizada por pessoas que não integram o quadro da instituição agente do programa. Supostamente, são especialistas com experiência e conhecimento de metodologia de avaliação. Esse tipo de avaliação permite comparar resultados de diferentes avaliações, mas pode apresentar o inconveniente de os avaliadores não dominarem satisfatoriamente a realidade objeto da avaliação.

- Avaliação interna, realizada no interior da instituição gestora do programa, apresentando a vantagem da menor possibilidade de resistência e maior conhecimento da realidade objeto da avaliação por parte dos avaliadores, mas podendo apresentar o inconveniente de menor objetividade frente ao envolvimento e identificação entre avaliador e avaliado, além do que permeia o choque de interesses entre os diferentes sujeitos. Para minimizar tais vieses, a avaliação interna pode ser realizada por pessoas que não estão diretamente vinculadas à formulação ou execução do programa.

- Avaliação mista, que procura combinar a avaliação externa com a interna com a intenção de superar as dificuldades e limites destas e preservando as vantagens de ambas.
- Avaliação participativa, direcionada a minimizar a distância entre avaliadores e beneficiários. Por ser um tipo de avaliação que requer a participação da comunidade em todo o processo da avaliação (planejamento, programação, execução, operação e avaliação), é utilizada particularmente em pequenos projetos.

Segundo a procedência dos avaliadores, Aguilar & Ander-Egg (1994) apresentam os seguintes tipos de avaliação: avaliação externa, realizada por avaliadores que não pertencem ou não são vinculados direta ou indiretamente à instituição executora do programa; avaliação interna, realizada por pessoas que pertencem à instituição promotora ou gestora do programa, mas não são diretamente responsáveis por sua execução; avaliação mista, representada por uma combinação das duas anteriores; e auto-avaliação, realizada por pessoas envolvidas diretamente na execução do programa. Como visto anteriormente, esses autores entendem também que cada um desses tipos de avaliação apresenta vantagens e desvantagens.

Em função da escala ou dimensão dos programas, são apontadas por Cohen & Franco (1993), considerando o número de pessoas envolvidas e o montante de recursos, avaliação de grandes projetos e avaliação de pequenos projetos, que se diferenciam em alguns aspectos, como estratégia e lógica da avaliação; roteiro da

avaliação, técnicas de análise, resultados da avaliação e avaliadores.
O quadro a seguir sintetiza esses aspectos.

Avaliação de grandes projetos	Avaliação de projetos pequenos
Uso de estratégias analíticas objetivas, com destaque a dados quantitativos.	Uso de estratégias predominantemente qualitativas, o que não elimina o esforço de objetivação e uso de dados também quantitativos.
Lógica dedutiva: em que grau o projeto modificou a realidade em relação aos objetivos.	Lógica indutiva: o projeto é julgado sobretudo pela observação da realidade.
Utiliza-se de modelos clássicos das ciências naturais: método experimental ou quase experimental, <u>surveys</u> .	Parte da realidade global, procurando entender o programa pelas articulações dos indivíduos e grupos no tecido social do grupo ou comunidade.
As técnicas de análise usuais são quantitativas, às vezes complementadas por técnicas qualitativas.	As técnicas usuais são qualitativas (observação participante, entrevistas em profundidade, história de vida, etc.).
Os resultados da avaliação são gerais e os indivíduos atingidos são tratados como grupos.	Os resultados da avaliação oferecem trato específico àqueles que participam do programa, analisando, inclusive, casos desviados.
A avaliação é centralizada, sem interação dos avaliadores com os implementadores do programa, e tende a ser desenvolvida por avaliadores externos.	O avaliador geralmente é da própria instituição gestora do programa, havendo ainda a possibilidade de desenvolvimento de avaliações participativas.

Em função dos destinatários, Cohen & Franco (1993) indicam três tipos, que demandam informações diferenciadas, para quem a avaliação pode destinar-se:

- Os dirigentes superiores, responsáveis pela definição da política e das prioridades entre as alternativas de programas, segundo os objetivos da instituição.

- Os administradores, responsáveis pela alocação de recursos para a concretização dos objetivos.
- Os técnicos, que executam o programa.

A esses destinatários devem-se acrescer os próprios usuários do programa, como dito anteriormente, os quais são os mais interessados pelos resultados e – por que não dizer? – pela sociedade como um todo.

Também, em relação ao critério do destinatário da avaliação, Browne & Wildavsky (1984) entendem que ela pode centrar-se em determinado foco ou apresentar-se como avaliação de múltipla perspectiva (*multiple perspective evaluation*), variando seu foco conforme o usuário dos resultados da avaliação, os quais são diversos e numerosos, destacando os executores e os financiadores dos programas e outros, como usuários dos serviços, legisladores, partidos políticos, instituições, administradores, executivos locais (prefeitos), trabalhadores.

Aguilar & Adnder-Egg (1994) acrescentam, ainda, na sua classificação tipológica da avaliação de políticas e programas sociais, dois critérios classificatórios. O primeiro é quanto às funções que a avaliação deve cumprir, considerando a avaliação somativa, referindo-se a estudos de resultados ou efeitos dos programas, tendo em vista julgar se vale a pena ou não manter um programa, e avaliação formativa, desenvolvida durante o processo de execução de um programa. Os autores consideram essas duas modalidades de avaliação complementares, devendo uma ou outra ser utilizada conforme o contexto e a situação concreta. O segundo critério citado pelos autores se refere ao objeto da avaliação, não se registrando, nesse aspecto, consenso na literatura, mas a indicação muito variada de tipos de avaliação, destacando-se os seguintes: avaliação de necessidades ou do contexto; de processo, de seguimento ou da implementação; de resultados, de efeitos, do produto ou de impacto; de eficácia; de custos; do plano, da estrutura, formal (conceptualização do programa de intervenção ou da coerência interna e potencialidade do programa); avaliação substantiva (coerência externa que julga

a pertinência das conquistas em confronto com os problemas ou as necessidades da população destinatária do programa); da avaliabilidade; da cobertura; da efetividade, eficácia e eficiência do programa.¹⁶

Browne & Wildavsky (1984) também apresentam uma ampla classificação da pesquisa avaliativa, tomando como critério seu conteúdo ou objeto, indicando os seguintes tipos:

- 1) • Pseudo-avaliação (*pseudo-evaluation*). Serve para designar certas formas de avaliação para estudar processos e resultados que, apesar de utilizarem procedimentos e técnicas de avaliação, não avaliam verdadeiramente devido a falsidade, distorção ou uso seletivo de informação. Nesse caso, tem-se feito estudos controlados politicamente, servindo para manter ou defender determinada esfera de influência, obter influência, poder ou dinheiro, e estudos baseados em relações públicas, com objetivo propagandístico, visando criar imagem de uma instituição, programa ou sistema. Trata-se de estudos inócuos, que não levam em conta questões relevantes sobre a política ou programa (Browne & Wildavsky, 1984; Aguilar & Ander-Egg, 1994).
- 2) • Quase-avaliação (*quasi-evaluation*). O foco desta avaliação é limitado e tangencial, direcionando-se a determinadas questões de mérito referentes ao processo (Quantas pessoas o programa atende? Como se sabe se serve a estas pessoas?) ou aos resultados (Como os resultados ocorrem? Como são distribuídos?), sendo ignoradas as variáveis contextuais que afetam a implementação, portanto, nem sempre permitindo formular um juízo valorativo devidamente fundamentado.
- 3) • Avaliação centrada nos objetivos (*objectives-based* ou *goal-fixed evaluation*). Considerada pelos autores como quase-avalia-

¹⁶ Para Arretch (1998), a avaliação de efetividade é direcionada ao exame da relação entre a implementação de um programa e seus impactos/resultados; a avaliação da eficácia examina a relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um programa e seus resultados efetivos; e a avaliação de eficiência verifica a relação entre esforço empregado na implementação de um programa e os resultados obtidos, sendo particularmente importante, no Brasil, pela escassez de recursos públicos, exigência de racionalidade dos gastos e magnitude dos universos populacionais a serem cobertos pelos programas sociais.

ção, centra-se nos objetivos formais previamente estabelecidos, focalizando nos resultados esperados e procurando descobrir quando ou não os objetivos foram alcançados, sem questionar seu mérito. Ao estreitar o foco da avaliação sobre os objetivos, limita-se a descrever o que ocorreu ou não, ignorando ou observando as determinações das relações causais, expressas pelo porquê dessas relações. Nesse caso também são ignoradas as variáveis contextuais que possam estar influenciando a situação em exame.

Pelo exposto, considero que os tipos de avaliação considerados são limitados para produzir conhecimento relevante sobre a implementação ou resultados/impactos de políticas e programas sociais.

- 4) • Avaliação compreensiva (*comprehensive evaluation*). Os autores apontam esse tipo de avaliação como capaz de clarificar casualidades, relacionando inputs e processos com outcomes. Combina avaliação de processos e impactos dos programas, relacionando-os com os objetivos previamente especificados. Procura também identificar outras variáveis significativas do processo e sua relação com os resultados, mesmo considerando difícil delimitar a multiplicidade de fatores que influenciam a implementação de um programa social. Isto é, a preocupação é com o que está acontecendo e o porquê.
- 5) • Avaliação inferencial (*inferential evaluation*). Busca fatos, procurando clarificar relação causa e efeito: a situação 'y' é causada por 'x'? A ênfase não é em valores, mas em casualidade, o que se torna difícil de precisar, uma vez que os objetivos de políticas públicas são múltiplos, conflitantes, vagos e de difícil consenso.
- 6) • Avaliação livre (*goal free evaluation*). Enquanto tentativa de superar a limitada avaliação centrada em objetivos, é considerada 'desnecessária' e 'contaminadora' dos resultados. O avaliador deve buscar os efeitos possíveis de encontrar (o atual) no lugar dos efeitos alegados pelos objetivos. Deve procurar se comportar como livre da condição imposta por objetivos prefixados e

buscar os resultados ocorridos, independentes dos objetivos originais.

7. Avaliação multiobjetivo (*multi-goal evaluation*). É mais estruturada que a avaliação livre, de modo a permitir ao avaliador identificar variedades de resultados, considerando os objetivos do programa, mas indo além deles para identificar os efeitos. Os avaliadores abandonam a avaliação convencional, que se orienta pelos objetivos fixados, característica de uma avaliação passiva, para desenvolver modelos teóricos e orientar a descoberta de impactos potenciais mais amplos.

8. Avaliação verdadeira (*true evaluation*). Identifica e divulga para a sociedade os méritos de políticas competitivas. Avaliação 'verdadeira' não é o oposto de avaliação 'falsa', mas apenas uma designação para uma abordagem mais compreensiva sobre o tema. Difere da avaliação inferencial (que verifica múltiplas fontes de casualidade) e da avaliação multiobjetivo (que considera uma variedade de impactos), por envolver uma ampla gama de valores. São avaliados custos e benefícios de alternativas para determinar qual de duas ou mais políticas competitivas maximizará o alcance dos resultados pretendidos com um custo razoável.

9. Avaliação por decisão teórica (*decision theoretic evaluation*). Considera também os resultados do programa, mas estes são explicitamente valorados pelos múltiplos usuários da avaliação. Combina estudos orientados pelos financiadores (*sponsored*) com estudos orientados pelos usuários, podendo produzir um quadro mais amplo de valores.

10. Meta-avaliação (*meta-evaluation*). Trata-se de uma 'avaliação da avaliação', visando o refinamento da continuidade do próprio processo da avaliação. Pode ser conduzida durante ou após a primeira avaliação, podendo avaliar o desenho da pesquisa avaliativa, procedimentos e técnicas utilizadas e conclusões da avaliação e incluir uma revisão da literatura, bem como comparar avaliações de programas similares e questionar resultados. Uma avaliação da avaliação independente, simultânea e heterogênea é a mais sofisticada meta-avaliação. Portanto, é uma avaliação concorrente, desenvolvida por pessoas que não

conduziram a primeira avaliação. Pode fazer uso de diferentes procedimentos e técnicas para melhor testar os resultados primários. Visa elevar a validade, credibilidade e relevância da avaliação, apresentando, porém, problemas de custos e possibilidades.

Browne & Wildavsky (1984) classificam ainda as avaliações, conforme seu mérito, razões ou justificativas, nos seguintes tipos:

1. Avaliação centrada na utilização (*utilization-focused evaluation*), devendo envolver as pessoas que irão implementar os resultados da avaliação, para evitar que o avaliador questione equivocadamente, gerando informações que não serão utilizadas.
2. Avaliação interativa (*interactive evaluation*), que inclui os implementadores do programa no ato de avaliar, devendo ser compartilhada entre avaliadores e pessoal de execução direta que, em conjunto, definem questões e constroem o processo de avaliação, permitindo que a instituição se torne auto-avaliada.
3. Avaliação exploratória (*evaluability assessment*), que visa determinar quando uma política está funcionando, identificando responsabilidades;
4. Avaliação de aprendizagem (*learning evaluation*), que parte do entendimento de que é possível que uma mistura de todas as avaliações apontadas anteriormente possa contribuir para a melhoria cumulativa e gradual dos processos, programas e políticas, podendo superar as críticas sobre irrelevância e subutilização da avaliação.

Finalmente, Martin (1989), analisando a literatura norte-americana que mais tem influenciado a prática da avaliação, aponta cinco tipos, tomando como critério os tipos de abordagens:

1. Abordagem por objetivos, considerada clássica e tradicional, visa responder à questão: Até que ponto a avaliação tem os efeitos previstos pelos objetivos alcançados? Ou: Os efeitos estão de acordo com os objetivos preestabelecidos? Esse tipo de avaliação mede efeitos ou resultados do programa e pressupõe objetivos claros, precisos e mensuráveis. Portanto, a dificuldade

é traduzir, em termos operacionais, hierárquicos e racionais, os objetivos dos programas sociais, que tendem a ser ambíguos, incoerentes e contraditórios.

2. **Abordagem pelos meios empregados**, cuja finalidade é a verificação da escolha e utilização dos meios em relação aos objetivos. Visa medir a efetividade global dos dispositivos e maximizar os meios utilizados em apoio aos objetivos.
3. **Abordagem pelas necessidades fundamentais**, que representa um tipo de avaliação livre (*goal-free evaluation*), não se interessando pela relação efeitos/objetivos, mas em saber se os efeitos de um programa satisfizeram ou não necessidades fundamentais de pessoas, grupos e/ou populações-alvo.
4. **Abordagem por processos**, que, orientando-se pela teoria geral dos sistemas, questiona os processos que estão na origem dos efeitos observáveis. Procura entender o programa, visando conduzir a dinâmica de seu ajustamento para otimizar o funcionamento do sistema. Introduce uma dinâmica temporal entre objetivos e meios, supondo consenso sobre objetivos e sua reformulação e entendendo que o programa é estável e com fronteiras delimitáveis, o que permite determinar o contexto ou as reações do meio ambiente.

5. **Abordagem por atores**, que visa identificar os atores em presença, seus sistemas de valores e suas relações, apontando os principais atores que elaboram o referencial dominante e mais influenciam os processos de adaptações do programa. Não se preocupa em otimizar ou maximizar os efeitos decorrentes dos objetivos preestabelecidos, mas propiciar satisfação do contexto mediante a confrontação das estratégias dos atores.¹⁷

¹⁷ Para efeito da presente reflexão, sugiro a seguinte tipologia de avaliação de políticas e programas sociais: a) em função do momento de realização da avaliação: *ex-ante*, *durante* e *ex-post*; b) em função de quem realiza a avaliação: externa, interna, mista, auto-avaliação e avaliação participativa; c) em função do destinatário da avaliação: para os dirigentes superiores, para os administradores, para os técnicos (executores) e para os usuários do programa; d) em função do objeto da avaliação: monitoramento, avaliação política da política; avaliação de processo e avaliação de resultados e impactos.

Nesse esforço de explicitar a complexidade que é a classificação dos tipos de avaliação, há de se considerar que essas tipologias se apresentam, na realidade, como tipos ideais, mas que, na prática concreta das avaliações, devem ser percebidas articuladamente, a partir do potencial particular que apresentam, podendo cada plano de pesquisa construir sua tipologia a partir da realidade; de características do programa a ser avaliado; de critérios, do objeto (o que se quer avaliar) e dos objetivos (expectativas dos interessados na avaliação) que pretende alcançar com o desenvolvimento da avaliação; suporte institucional; recursos; tempo e até o perfil dos avaliadores.

ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA AVALIATIVA

A questão metodológica para produção do conhecimento social e, especificamente, para avaliação de políticas e programas sociais coloca, inicialmente, questões conceituais relevantes. Trata-se da concepção de metodologia, não entendida tão-somente como um conjunto de procedimentos e técnicas, mas constituindo também um corpo teórico de explicação da própria avaliação e de seu objeto; da compreensão de método como todo raciocínio empregado para aceitar ou rechaçar um fato como verdadeiro e técnica concebida como instrumento utilizado para coletar dados ou informações ou para analisá-los. A partir dessa referência é que são considerados o processo, os sujeitos e os modelos utilizados na avaliação das políticas e programas sociais, bem como os métodos e técnicas usuais.

PROCESSO E SUJEITOS SOCIAIS DA PESQUISA AVALIATIVA

Como indicado anteriormente, a avaliação é aqui concebida, antes de tudo, como um momento do processo das políticas públicas, podendo ocorrer antes da implementação destas a qual é materializada por um programa social. Esse é o caso das avaliações de contexto ou avaliações diagnósticas, que se realizam previamente-

te à implantação do programa para identificar necessidades; para levantar elementos para subsidiar o planejamento do programa; para determinar o nível de implementação apropriada ou permitir comparações futuras após a implementação do programa. Avaliações realizadas durante (avaliação de processo) ou após a implementação do programa (avaliação de impacto), ou ainda avaliações realizadas nesses três momentos, que não são excludentes, mas complementares. Por outro lado, considerada enquanto um processo científico de produção de conhecimento para realimentar as políticas e programas sociais e para instrumentalizar as lutas sociais, a avaliação tem seu próprio processo e, como tal, é um processo constante e contínuo, expresso por diversas operações, mas que são inter-relacionadas, interdependentes e, às vezes, concomitantes. Essas operações são definidas de modo peculiar por diferentes autores.¹⁸ Nestas reflexões, considero os momentos essenciais do processo de avaliação de políticas e programas sociais.

Atividades preliminares ou preparatórias

Essas são atividades que antecedem o processo da avaliação propriamente dito, mas que são relevantes para a definição de aspectos essenciais para permitir a continuidade dele, destacando-se: negociação entre as partes que encomendam e a equipe que desenvolverá a avaliação, representando um esforço de compatibilização de interesses e competências.

Quem encomenda a avaliação geralmente é o financiador do programa e da própria avaliação e futuro usuário dos resultados obtidos. Todavia, muitas vezes, a avaliação decorre do interesse da instituição que executa o programa, assumindo o seu desenvolvimento, ou pode, ainda, partir de interesses dos usuários do programa em consideração, ou de grupos de apoio desses usuários, que podem decidir fazer uma avaliação em articulação com a instituição implementadora ou uma avaliação independente, com outros grupos ou instituições. Portanto, a negociação pode

¹⁸ Veja, a propósito: Aguilar & Ander-Egg (1994) e Cohen & Franco (1993).

situar-se em nível interno da instituição, podendo, porém, envolver negociação com equipe externa, quando é considerado que sujeitos externos assumirão ou participarão da avaliação.

Em qualquer situação, esse momento preliminar se desenvolve a partir de um procedimento de aproximações sucessivas e negociações entre as partes envolvidas, sendo marcado por interesses às vezes contraditórios, explícitos ou não, devendo, porém, chegar a consenso sobre os seguintes aspectos: a) os meios para a realização da avaliação (incluindo a definição de custos financeiros e outros recursos, do tempo e da equipe técnica que assumirá a avaliação); b) definição preliminar do que avaliar, isto é, sobre o objeto da avaliação, com indicação das dimensões ou aspectos que serão nela considerados; indicação dos alcances e propósitos da avaliação, ou seja, para que e para quem ela será direcionada; c) definição do aparato institucional para suporte da avaliação.

Definidos esses aspectos, a equipe técnica deve encaminhar, ainda nesse momento preliminar, o levantamento de respostas a questões consideradas essenciais para permitir o planejamento da pesquisa avaliativa, tais como: Quais as informações necessárias para dar conta do que se pretende com a avaliação e como obtê-las? Que métodos, procedimentos e técnicas são adequados ao estudo, ou seja, como obter a validade e confiabilidade dos dados? Quais as possibilidades de colaboração dos envolvidos, incluindo equipe técnica da avaliação, a própria instituição implementadora do programa ou outras instituições parceiras e os usuários do programa? Qual a viabilidade da avaliação, em termos de seus propósitos, disponibilidade de informações e condições materiais, financeiras, de recursos humanos, de condições institucionais?, e outras questões, definidas conforme cada estudo avaliativo a ser desenvolvido.

Elaboração do plano da pesquisa de avaliação

É o momento de definição prévia dos passos e condições para orientar o estudo avaliativo, envolvendo: a) definição de um marco teórico de referência, o qual deve explicitar a concepção de avaliação e os valores que orientarão todo o processo avaliativo.

vo, bem como o entendimento teórico-conceitual em relação à problemática que envolve o programa a ser avaliado (educação, saúde, nutrição, capacitação profissional, etc.) e o levantamento de avaliações ou estudos anteriores sobre o programa em apreço; b) definição do universo do programa a ser considerado na avaliação, ou seja, indicação da população, bem como do espaço geográfico de abrangência do estudo; c) delimitação do objeto da avaliação, indicado no momento anterior, com precisão dos aspectos a serem considerados (definição de unidades de análise, com explicitação das variáveis, indicadores e índices e, se for o caso, definição de hipóteses); d) definição de objetivos e metas, devendo os objetivos específicos indicar, de maneira clara e precisa, a que resultados se pretende chegar com o estudo avaliativo, e as metas indicam, quando adequado, a quantificação dos objetivos. Somente o objetivo geral expõe, de modo amplo, o que se entende pela intencionalidade geral do estudo avaliativo; e) seleção da estratégia metodológica para desenvolvimento da avaliação, incluindo a seleção de métodos, procedimentos e técnicas a serem utilizados, cuja escolha deve orientar-se por uma postura aberta, tendo como critérios o referencial teórico, o objeto e os objetivos da avaliação, anteriormente definidos, evitando dicotomias artificiais e inadequadas como a indicação de abordagem quantitativa em oposição à abordagem qualitativa¹⁹; f) definição do modelo amostral, quando não for possível ou necessário o estudo ser desenvolvido junto a toda a população atingida pelo programa; g) definição do plano de análise das informações levantadas no estudo, incluindo as medidas estatísticas e técnicas de análise a serem utilizadas; h) determinação das formas e dos passos a serem seguidos no processamento das informações, como codificação de instrumentos, análise de consistência das variáveis,

¹⁹ Considera-se, nessas reflexões, que as avaliações de natureza quantitativa são fundamentais para indicar questões relacionadas ao gasto público e à própria realidade social. O que se questiona é o uso exclusivo da abordagem quantitativa na avaliação de programas sociais, até porque as informações quantitativas precisam ser interpretadas à luz de informações qualitativas. Portanto, trata-se de abordagens complementares e indispensáveis à pesquisa avaliativa.

análise da distribuição e relação das variáveis, definições de medidas estatísticas a serem utilizadas.²⁰ O produto do planejamento da avaliação é o projeto que orientará todo o estudo, devendo este contemplar, no seu roteiro, os aspectos pertinentes ao objeto, aos objetivos e ao modelo de avaliação selecionado para orientar a avaliação que será realizada.

Implementação da avaliação ou trabalho de campo

Esse aspecto do processo da pesquisa avaliativa se refere especificamente 'à ida à realidade', devendo considerar que, a rigor, o pesquisador nunca sai da realidade, bem como não há antinomia entre trabalho teórico e prático. Refiro-me ao levantamento de dados e informações conforme as indicações do projeto, incluindo também tarefas como treinamento de pessoal auxiliar, quando necessário, e teste de instrumentos como questionários, para permitir maior adequação destes à realidade e melhores resultados em relação aos dados e informações a serem levantadas. Nesse aspecto, há que se considerar que a triangulação, por exemplo, é uma alternativa à validação dos dados²¹. Trata-se de um momento muito peculiar a cada experiência, dependendo, por exemplo, do porte do programa, do tamanho da equipe e da dimensão do estudo avaliativo que se pretende desenvolver. Caracteriza-se essencialmente por ser um momento de intensa mobilização de recursos, de pessoal e das instâncias institucionais envolvidas.

Processamento, análise e síntese dos dados e informações

Trata-se do momento de elaboração dos dados e informações, que são ordenados, classificados e agrupados, sendo orien-

²⁰ Dada a complexidade do planejamento da pesquisa avaliativa e sua execução, fica claro que se trata de um trabalho interdisciplinar, sendo indispensável, na composição da equipe técnica, a participação de estatístico especializado em questões relativas à pesquisa social e de outros profissionais especialistas no campo da política ou programa que está sendo avaliado.

²¹ Sobre triangulação, veja o próximo capítulo deste livro.

tado pelo quadro teórico de referência, o objeto e os objetivos da avaliação. Essencialmente, é o momento de, a partir do que foi determinado no projeto do estudo, processar e sistematizar os dados e informações para permitir analisá-los e elaborar conclusões.

O processamento de dados e informações inclui atividades como categorização de respostas abertas ou semi-abertas (codificação), que consiste em agrupar numericamente informações verbais que contemplem certa homogeneidade para que possam ser consideradas dados quantitativos; tabulação de dados e informações, mediante a construção de tabelas para seu agrupamento e contabilização; elaboração de quadros e de gráficos estatísticos para exposição de dados e informações.

Todavia, num estudo avaliativo, informações verbais, de natureza qualitativa e que não se pretende quantificar, mas manter em forma puramente conceitual, podem ser ordenadas e classificadas mediante a elaboração de matrizes ou fichas, tomando como referência as questões que se pretende responder na avaliação ou, mais especificamente, servindo para esclarecer certos pontos específicos relacionados com o referencial teórico que orienta a avaliação, com antecedentes históricos do problema, etc. As matrizes ou fichas serão então agrupadas conforme o aspecto da avaliação a que está se referindo, para então ser objeto de análise.

Uma vez processados os dados e informações, parte-se para a operação de análise e síntese.

Analisar significa decompor um todo em suas partes constitutivas para que possam ser examinadas, enquanto síntese é a operação contrária, que consiste em explorar as relações entre as partes estudadas e proceder à reconstrução da totalidade inicial. A operação de análise deve pautar-se no marco teórico de referência construído para orientar a avaliação, podendo ser uma análise de natureza quantitativa, quando se refere às informações numéricas, consistindo na apreciação das variáveis apresentadas em forma de um conjunto de tabelas, quadros e medidas estatísticas e as possíveis relações que possam ser identificadas entre elas. Pode ser uma análise de natureza qualitativa, quando se refere às informações do tipo verbal. A análise qualitativa se reporta

às informações referentes a um mesmo aspecto ou questão da avaliação, destacando as convergências e as divergências entre as informações consideradas, verificando se as últimas decorrem de opiniões ou posições contrapostas ou de erros decorrentes de fontes de dados ou de sua categorização, sendo importante, no trato de informações qualitativas, considerar o grau de confiança das fontes.

Com a elaboração da síntese constrói-se a interpretação final dos dados e informações já analisadas. Conclui-se o estudo, que, mesmo assim, deve ser considerado inacabado (Sabino, 1996) e provisório, por se tratar da construção de conhecimento sobre a realidade social, que é sempre complexa e dinâmica. Em se tratando de um estudo avaliativo, há que se considerar o seu caráter de hipótese, visto que a possibilidade de variáveis intervenientes e concorrentes ao programa em estudo está sempre presente.

Elaboração e discussão do relatório

O relatório de um estudo avaliativo deve conter a síntese dos resultados da avaliação, conclusões e recomendações elaboradas pela equipe técnica da avaliação, tendo em vista o caráter de aplicabilidade dos estudos avaliativos, sendo o relatório o instrumento de publicização desse estudo. Nesse sentido, a elaboração do relatório não é uma formalidade, mas um momento relevante do processo da avaliação.

Mesmo não se recomendando uma estrutura fechada para os relatórios de estudos avaliativos, é importante que os resultados sejam apresentados de modo ordenado e claro, mediante uma estrutura que contemple uma introdução que resgate o referencial teórico básico que orientou o estudo, as justificativas sobre a importância do estudo, o objeto da avaliação com especificação de suas dimensões, os objetivos, a indicação do método, dos procedimentos e técnicas utilizados, a indicação, se for o caso, de elementos que facilitaram ou dificultaram o estudo e a indicação das partes seguintes do relatório; um desenvolvimento que contemple uma síntese dos resultados do estudo avaliativo, a qual

pode ser dividida em capítulos, conforme os aspectos abordados; e uma seção final, contendo as conclusões ou uma síntese dos aspectos relevantes do estudo, e recomendações em termos de aplicabilidade dos resultados da avaliação.

Antes de sua divulgação, o relatório deve ser compartilhado com a equipe técnica envolvida direta ou indiretamente na avaliação. No caso das avaliações participativas, que adotam uma metodologia de envolvimento de todos os sujeitos do programa social objeto da avaliação, com destaque para a participação dos usuários do programa em todo o processo da avaliação, o relatório deve ser compartilhado com todos. Dependendo do encaminhamento a ser dado para publicação dos resultados da avaliação, além do relatório técnico, que deve ser acessível à compreensão do público interessado, torna-se às vezes necessária a elaboração de versões mais simplificadas ou populares, para permitir alcançar os usuários do programa e outros grupos interessados.

Aplicação dos resultados da avaliação

A aplicação dos resultados de uma avaliação é aqui destacada como o ponto central dela, considerando o caráter de investigação social aplicada de que os estudos avaliativos se revestem, embora seja muito freqüente a não-utilização direta de resultados e recomendações de muitas avaliações, sendo que a literatura aponta algumas causas que incidem na utilização escassa ou nula dos resultados de uma avaliação, entre estas: quando a avaliação não for prática nem útil devido à incompetência técnica da equipe de avaliação – por utilização de procedimentos de pesquisa não apropriados para aquela investigação, ou por serem os resultados apresentados de maneira complexa ou ininteligível; quando os responsáveis por tomar as decisões para introduzir as mudanças no programa discordam, rejeitam ou desconsideram os resultados apresentados, assumindo a avaliação como mero formalismo; quando os resultados ou conclusões da avaliação ferem interesses que os responsáveis não querem ou não podem modificar (Aguilar & Ander-Egg, 1994, p. 133).

Defendo, nestas reflexões, que a publicização de resultados de avaliações, para os beneficiários e para a sociedade de modo geral, constitui aspecto fundamental para que sua aplicação extrapole o âmbito técnico, concebendo a publicização como instrumento de controle social e de pressão por direitos sociais. Ademais, é importante considerar que os resultados de uma avaliação podem ter uma aplicação indireta, além de sua aplicação instrumental²², podendo contribuir para uma aprendizagem organizacional e para uma aplicação no campo conceitual, produzindo impacto indireto nas políticas públicas, programas ou procedimentos organizacionais. Nesse sentido, a contribuição pode ser para maior conhecimento de programas e instituições (Calmon, 1999, p. 22).

Apontado o processo da avaliação, há que se destacar que sua efetivação envolve uma diversidade de sujeitos, semelhantemente ao que ocorre com o processo das políticas públicas, anteriormente abordado. Estes sujeitos também são diversificados e orientados por interesses e racionalidades diferenciadas, implicando em conflitos e interesses contraditórios que precisam ser administrados para viabilizar o processo de avaliação. Destacam-se como principais sujeitos desse processo: os que encomendam ou mandam fazer a avaliação, ou seja: os que decidem sobre a realização da avaliação e sobre seus aspectos essenciais; entre estes, políticos, dirigentes superiores de instituições, dirigentes médios e administradores e técnicos e executores de programas; os responsáveis pela avaliação, representados por pessoas ou por uma equipe, que podem assumir as seguintes funções: coordenador ou diretor da avaliação (responsável pela distribuição de tarefas e gestão administrativa), pesquisadores, auxiliares de pesquisa e especialistas; respondentes da avaliação, representados por aqueles que prestam as informações solicitadas, destacando-se entre estes o pessoal da instituição executora do programa, usuários do programa e outras pessoas

²² A aplicação instrumental dos resultados de uma avaliação é caracterizada pela utilização formal da avaliação com alterações diretas ou formais do programa, do processo de tomada de decisões ou dos procedimentos adotados pelas organizações (Calmon, 1999, p. 22).

que, direta ou indiretamente, tiveram algum envolvimento com o programa; os usuários ou destinatários do programa considerado na avaliação, sendo relevante o envolvimento destes no processo avaliativo, sobretudo quando a metodologia da avaliação é de caráter participativo, além do que poderão enriquecê-la ao expressar sua visão sobre o programa, já que são diretamente atingidos pelas ações sociais (Aguilar & Ander-Egg, 1994, p. 73).

MÉTODOS, MODELOS E PROCEDIMENTOS USUAIS NA PESQUISA AVALIATIVA

A avaliação de políticas e programas sociais se utiliza dos métodos e técnicas próprios da pesquisa social, sendo que a escolha destes decorre dos objetivos da política, de seu escopo, das questões a que se pretende responder com a avaliação; do tipo de avaliação que se pretende desenvolver; da disponibilidade de tempo, de recursos e até da preferência do avaliador, exigindo conexão lógica entre objetivos, critérios e modelos de avaliação. Nestas reflexões, considero essenciais, na abordagem da questão metodológica da avaliação de políticas e programas sociais, três aspectos básicos: 1) identificação de problemas e controvérsias apontados nesse campo do conhecimento; 2) os modelos utilizados na avaliação das políticas e programas sociais; 3) os métodos e as técnicas usuais.

Problemas e controvérsias na avaliação de políticas e programas sociais

A análise da literatura sobre avaliação de políticas e programas sociais tem freqüentemente apontado problemas e controvérsias nesse campo de estudo que merecem atenção quando se trata da questão metodológica, podendo, segundo Chambers, Wedel & Rodwell (1992), ser destacados:

Confronto entre os paradigmas quantitativo x qualitativo, cujas características podem ser resumidas no seguinte quadro:

Paradigma quantitativo	Paradigma qualitativo
Desenvolvido do paradigma da ciência experimental (laboratório), tendo como pressuposto o entendimento de que é possível conhecer o mundo (pelo menos teoricamente).	Desenvolvido do paradigma das ciências sociais, tendo como pressuposto o entendimento de que o mundo só pode ser entendido pela investigação racional, parcialmente, ou seja, o conhecimento é inconcluso, dinâmico e sempre relativo.
As coisas do mundo são de natureza estável, podendo ser separadas em partes para estudo fora do contexto original.	A natureza intrínseca das partes é determinada pelo seu ambiente, não podendo dele ser isoladas.
Admite que as características fundamentais do mundo podem ser reproduzidas pelo investigador e fatos de interesse podem ser introduzidos e retirados voluntariamente, de modo que os efeitos possam ser observados.	Mudança é uma condição constante, o que faz com que o paradigma qualitativo veja as mudanças importantes não no seu grau, mas no tipo, na natureza, ou seja, a preocupação é com a mudança no 'estado'.
Parte da construção prévia de hipóteses sobre resultados esperados.	Não admite a construção prévia de hipóteses sobre relação de variáveis, sendo os resultados observados no seu ambiente natural.
Os resultados da investigação são expressos em números.	Trata de mudança qualitativa que não pode ser reduzida a números.
Admite que as conclusões da investigação podem ser generalizadas para o mundo real.	Não se preocupa com generalização nem com aplicações além do campo original da descoberta: se o contexto é diferente, processos e formas são diferentes.
O laboratório ou quase laboratório reproduz as condições do 'mundo real', numa tentativa de restringir-lo para reproduzir as condições do laboratório (intervenção).	Preocupação com a descrição e observação direta no 'contexto natural', produzindo interpretações múltiplas do sentido das ações e eventos.
Capacidade para autocorreção: permite resultados contrários aos esperados se a hipótese estiver correta.	Preocupação em descrever processo e não em estabelecer relação causal, buscando padrões e tendências entre os relatos obtidos.
Toda crença é sujeita à verificação (pelos dados) e, como verificação não tem final, toda crença é sujeita a revisão.	O importante é descobrir singularidade e não generalidade.
Admite controle sobre o fenômeno objeto de estudo.	A realidade não pode ser controlada.

Vistos a partir do quadro anterior, esses paradigmas parecem situar-se em posições opostas e inconciliáveis, na medida em que o enfoque quantitativo se refere ao conhecimento 'de fora', obtido pela medição e pelo cálculo, enquanto o paradigma qualitativo se refere ao conhecimento 'de dentro', da essência, através do entendimento de intenções e do uso da empatia, tendendo a ser mais indutivo que dedutivo. Todavia, a aproximação dos dois enfoques se expressa quando ambos devem estar submetidos a alguns critérios científicos, quais sejam: a) **confiabilidade**, enquanto a capacidade de o instrumento utilizado produzir medidas constantes de um mesmo fenômeno, podendo ser externa, quando outros investigadores, usando os mesmos instrumentos, observam o mesmo fenômeno, e interna, quando os investigadores estabelecem as mesmas conexões entre os mesmos dados recolhidos; b) **validade**, enquanto a capacidade de os instrumentos utilizados produzirem medidas adequadas e precisas para permitir conclusões corretas, sendo que a validade interna se refere à precisão dos dados e a externa indica que o fenômeno observado pode ser generalizado ou estendido a grupos similares.

Aguilar & Ander-Egg (1994), referindo-se aos princípios inerentes à pesquisa avaliativa, enquanto características resultantes da exigência do método científico, apontam: validade, expressa pela capacidade de a avaliação revelar, de forma demonstrável e controlável, que as valorizações e juízos são válidos, ou seja, foram capazes de estimar com rigor o que quer comprovar, significando que os instrumentos mediram o que se pretendeu medir; confiabilidade, sendo considerada avaliação confiável ou segura a que oferece resultados iguais ou aproximados quando é repetida em situação igual a um mesmo indivíduo ou grupo. Referem-se, portanto, à qualidade e estabilidade da informação e, em decorrência, dos resultados, pretendendo que estes não se alterem com o avaliador ou com os instrumentos. Além desses princípios de caráter científico, os autores indicam os seguintes princípios de caráter prático: utilidade ou aplicabilidade dos resultados da avaliação, sua praticidade ou simplicidade e sua oportunidade ou aceitação.

O que pretendo evidenciar é que me contraponho à dicotomia que costuma ser feita entre abordagem quantitativa e abordagem qualitativa. Isso por entender que o que deve haver na

pesquisa social e, em particular, na pesquisa avaliativa, é uma articulação da abordagem quantitativa com a abordagem qualitativa, na perspectiva de que a realidade social também se expressa por quantidades, devendo seus significados ser interpretados numa perspectiva qualitativa.

Ademais, o rigor científico não pode ser visto como exclusividade das abordagens quantitativas. Na pesquisa avaliativa, esse rigor, que significa a busca da objetividade, da confiabilidade e da validade dos conhecimentos produzidos, torna-se possível com a clareza das dimensões metodológicas, com um quadro teórico de referência sobre a especificidade da política e com a operacionalização de variáveis, enquanto conceitos que permitem analisar o fenômeno pretendido.

O entendimento é, portanto, que a abordagem qualitativa não exclui a abordagem quantitativa, apenas restringe sua influência, embora a articulação dessas abordagens deva ser feita de modo cuidadoso, o que significa que a integração de métodos deve mover o processo de avaliação em níveis elevados e sofisticados, além do que, nesse processo de articulação do paradigma quantitativo com o qualitativo, proponho a subordinação da abordagem quantitativa em relação à qualitativa. Isto é, a quantificação da realidade só tem sentido se é considerada necessária para melhor conhecimento dessa realidade e quando essa quantificação também é devidamente interpretada a partir de elementos que qualifiquem essa realidade.

Nessa mesma direção se manifesta Minayo (2006, p. 55), ao entender que "propriedades numéricas e qualidades intrínsecas são atributos de todos os fenômenos". Isto é, a realidade é permeada, ao mesmo tempo, de conteúdos objetivos e quantificáveis e de conteúdos subjetivos que expressam valores, interesses e intencionalidades.

Por outro lado, Stronquist (1983), ao tratar da relação entre os enfoques qualitativo e quantitativo²³, apresenta três justificativas que permitem o diálogo desses dois enfoques: a similaridade que eles têm ou devem ter em relação às exigências postas pela

²³ Aqui mantenho o termo 'enfoques quantitativos e qualitativos', por ser utilizado pelo autor.

ciência social; as similaridades que eles devem ter, apesar de certas teses equivocadas²⁴ que são mantidas em relação a esses enfoques e da existência de relação no sentido de complementaridade entre eles.

O segundo problema ou controvérsia metodológica identificado na pesquisa avaliativa se refere à medição, o qual está diretamente relacionado com a utilização da abordagem quantitativa na pesquisa social. Nesse aspecto, o que é realçado é a especificidade do estudo avaliativo, por lidar com situações da realidade social que, muitas vezes, não permitem uma medição, a não ser indiretamente.

Em relação a essa questão, a literatura registra duas posições opostas. Há aqueles que insistem em que características da vida animal têm sido medidas com sucesso, não havendo também maiores dificuldades em relação ao ser humano; há os oponentes, que admitem que esse sucesso se restringe aos não-humanos. Entende-se que a medição dos fenômenos relacionados ao homem e à sociedade, na maioria dos casos, não pode ocorrer de modo direto, além do que há limites ao uso do método experimental com seres humanos.

Todavia, o processo de especificação de variáveis que representam os conceitos a serem estudados e sua operacionalização pela construção de indicadores, além do avanço no uso de recursos da informática, inclusive no campo da pesquisa social, diminuem a distância entre as abordagens quantitativa e qualitativa, colocando a possibilidade de medições indiretas de fenômenos sociais com êxito.

²⁴ O autor aponta as seguintes teses que considera equivocadas: ao estabelecer dicotomia entre as abordagens qualitativa e quantitativa: o enfoque quantitativo é artificial e reducionista, enquanto o qualitativo é real, por aceitar o mundo social na sua forma integrada e complexa; o enfoque qualitativo tende a ser indutivo, pretendendo conhecer as importantes dimensões de um fenômeno, enquanto o enfoque quantitativo é necessariamente dedutivo; o enfoque quantitativo é estático, por ser de corte transversal, e o qualitativo é dinâmico, observando a realidade à medida que esta se desenvolve; o enfoque qualitativo considera que as realidades estatísticas não coincidem com as realidades culturais e não conduz estudos partindo de variáveis previamente definidas; o enfoque qualitativo procura estudar os fenômenos no cotidiano, enquanto o quantitativo desenvolve estudos em condições artificiais (laboratório); o enfoque qualitativo é multinstrumental e o quantitativo se limita ao uso de um único instrumento.

Mesmo considerada a possibilidade de uso articulado da metodologia quantitativa com a qualitativa, entendo que alguns fenômenos sociais devam ser analisados e interpretados com o uso de informações de natureza de fato qualitativa.

O terceiro aspecto que se situa no campo dos problemas e controvérsias da avaliação de políticas e programas sociais diz respeito ao processo de implementação do próprio programa, considerando que a implementação deve conter descrições claras e explícitas a serem desenvolvidas em tempos específicos e sob condições específicas, devendo essas especificações ser baseadas numa teoria. Um aspecto central que se coloca na implementação é a relação entre causalidades e intervenções, na medida em que os programas sociais enfatizam variáveis causais abertas à manipulação, fazendo com que as variáveis consideradas causais apresentem poder relativo de produzir diferença (mudança). Pelo fato de as mudanças sociais serem produzidas por diferentes variáveis, além do programa que está sendo implementado (sujeitas a diferentes variáveis contextuais), podem ocorrer resistências internas na organização em relação à implementação dele; pode ocorrer limitação de recursos, impedindo o cumprimento dos objetivos, ou, ainda, o programa pode ser alterado no percurso de sua implementação porque novos sujeitos ou novos interesses surgem, pois, como visto anteriormente, a implementação de um programa social é marcada por incertezas. Ademais, além dos objetivos explícitos do programa, nem sempre bem delimitados e claros, existem os objetivos latentes da organização e dos diferentes sujeitos envolvidos no processo de implementação. Ainda, nesse campo, um aspecto freqüentemente apontado é a indisponibilização de informações sistemáticas e confiáveis que subsidiem o processo da avaliação, visto que "a disponibilidade de informação adequada, aliada a um razoável grau de autonomia e isenção do pesquisador, são fatores fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa avaliativa" (Vianna & Silva, 1989, p. 215).

Por último, são apontados problemas e controvérsias diretamente relacionados com a própria avaliação, entre estes: a posição subalterna ocupada pela pesquisa avaliativa, devido à forma também subordinada como se constitui a política social no Brasil em relação à política econômica; a conseqüente falta de

legitimidade da avaliação; o não-envolvimento na avaliação de todos os sujeitos relacionados com a política ou programa; a falta de clarificação das funções desses sujeitos na avaliação; a resistência natural à avaliação no sistema de gestão de políticas públicas, pelo caráter de julgamento que caracteriza toda avaliação, e a conotação fiscalizadora e punitiva muitas vezes a ela atribuída e, sobretudo, a questão relacionada com a limitada difusão e pouca utilização dos resultados da avaliação, que deveriam ter efeito sobre a prática de decisão e escolhas futuras.

Vistas essas questões preliminares, coloca-se agora a questão metodológica central, que se refere aos modelos de avaliação mais utilizados e suas aplicações.

Métodos e modelos na pesquisa avaliativa

Analisando a literatura, Viana & Silva (1989), em termos de método de avaliação, verificam a predominância do uso de métodos econômicos, registrando também a busca de modelos alternativos que procuram superar o rigor do método quantitativo. Essa busca vem ocorrendo com o redimensionamento da concepção e do conteúdo metodológico da pesquisa avaliativa, como registrado anteriormente, a partir dos anos de 1990, quando se vem firmando o reconhecimento de que a metodologia de avaliação deve ser aberta, visto que um único método é considerado insuficiente para dar conta da complexidade da realidade social.

Tratando de modelos de avaliação, Figueiredo & Figueiredo (1986) apontam dois grupos de políticas a serem avaliadas:

- Políticas com propósitos de produção de bens e serviços públicos, cujos objetivos se limitam à distribuição de bens e serviços, sem preocupação específica com qualquer mudança ou alteração em determinada condição social, ou seja, o objetivo é o atendimento vegetativo de demandas, em decorrência do crescimento demográfico. Nesse caso, segundo os autores, tem-se, tipicamente, avaliação de processos, sendo identificados, na literatura, os seguintes tipos de avaliação: a) avaliação de metas, procurando verificar a eficácia objetiva, isto é, se as metas atingidas são iguais, superiores ou inferiores ao que foi

proposto; b) avaliação de meios, voltada para verificar a eficácia funcional, administrativa e contábil, podendo assumir duas direções: moral ou instrumental, utilizando-se de três critérios de eficácia (funcional, administrativo e contábil); c) avaliação da relação custo-benefício e custo-resultado, visando identificar a eficiência da política que é, necessariamente, associada à economia - mínimo possível de custo para o máximo de resultado.

- Políticas com propósitos de mudança e avaliação de impactos. Trata-se de políticas voltadas a mudanças nas condições sociais (efeitos esperados). Nesse caso, os autores apontam a avaliação de impactos, que deve evidenciar não só que ocorreu mudança, mas que o programa foi empiricamente relevante para produzir a mudança observada. Neste caso, a mudança tem que ser econômica, ideológica e culturalmente sustentável. Tem-se, então, impactos objetivos, expressos por mudanças quantitativas na população-alvo; impacto substantivo, responsável por mudança qualitativa nas condições de vida da população, não sendo esses impactos excluídos, sendo que o substantivo requer parâmetros externos ao programa, isto é, verifica se a mudança é aceita a partir do princípio de justiça social minimamente aceito, implicando, portanto, numa avaliação política dela (Figueiredo & Figueiredo, 1986, p. 22). Em termos de métodos, a avaliação de impactos requer métodos experimentais ou quase experimentais, por não ser possível controlar todas as variáveis ambientais.

Para efeito deste texto, adoto os modelos de avaliação mais recorrentes na literatura. Trata-se do monitoramento, da avaliação política da política, da avaliação de processos e da avaliação de resultados/impactos.

O monitoramento, embora se relacione com a avaliação, é uma atividade gerencial que visa o controle de entrega de insumos de acordo com as metas e a manutenção de calendário de trabalho. Nesse sentido, o monitoramento, seguimento ou acompanhamento é um exame contínuo efetuado, em todos os níveis hierárquicos, pela administração do programa, para verificar como estão sendo executadas as atividades. Visa o desenvolvimento dos trabalhos conforme planejado, caracterizando-se, portanto, como uma atividade interna realizada durante a execução do programa. Pode-se ainda

dizer que a preocupação central do monitoramento é com o funcionamento do programa, sendo seus objetivos: auxiliar na execução do programa; melhorar a função gerencial; assegurar a eficiência e produtividade do programa; organizar fluxos de informações sobre o programa e auxiliar o processo de avaliação, constituindo-se em fonte de informação para o pessoal do planejamento e da execução, bem como da avaliação. Isto é, embora o monitoramento não seja um modelo de avaliação, está diretamente relacionado com esta, podendo ser estabelecidas as seguintes comparações:

Dimensão	Monitoramento	Avaliação
Objeto	Acompanha, sistematicamente, ações e tarefas.	Examina e analisa impactos e resultados, voltando-se para fins e propósitos.
Momento	Processo contínuo durante a execução do programa.	Processo situado antes, durante ou depois da execução do programa.
Objetivo	Garantir o desenvolvimento dos trabalhos conforme planejado.	Analisar relações entre processo/resultados/ impactos.
Atitude	Descritiva e corretiva.	Descritiva, interpretativa e experimental.
Recomendações	Ajuste no plano de trabalho ou na estratégia de execução.	Revisão de ações, recursos e metas.

Na escolha de modelos de avaliação, é necessário considerar os objetivos dela, visto que avaliações de políticas e programas sociais respondem a objetivos distintos: de produção de conhecimento; de verificação de eficácia e eficiência e de *accountability* das ações; de detectar dificuldades e obstáculos e produzir recomendações, de modo que a pesquisa avaliativa é sempre uma pesquisa interessada (Draibe, 2001, p. 18), ou seja, tem uma intencionalidade orientada. Nesse sentido, tem-se modelos diferenciados e complementares que a orientam.

A avaliação política da política volta-se a emitir julgamento em relação à política ou programa em si, implicando em

atribuir valor aos resultados alcançados, ao aparato institucional em que o programa é implementado e aos atos ou mecanismos utilizados para modificação da realidade social sob intervenção. Para tal, requer definição de critérios e envolve princípios políticos fundamentais sobre concepção referente ao bem-estar humano, destacando os princípios de igualdade e democracia e a concepção de cidadania (Figueiredo & Figueiredo, 1996). Em resumo: segundo os mesmos autores, a avaliação política da política consiste em analisar e elucidar as razões que tornaram determinada política preferível a qualquer outra, preocupando-se com os princípios explícitos e implícitos que a fundamentam. Nesse sentido, essa avaliação detém-se no exame substantivo da política e de seu produto, procurando desvendar a compatibilidade do produto com o princípio de justiça social, o que significa entrar no mérito da efetiva apropriação dos bens físicos (produto e impacto).

O entendimento é que esse modelo de avaliação está centrado na fase de formulação da política ou planejamento do programa, podendo compreender duas abordagens: a avaliação política da política propriamente dita e a avaliação da engenharia utilizada na construção do programa.

Em relação à avaliação política da política, a análise se centra nos fundamentos e condicionamentos de ordem política, econômica e sociocultural que determinaram o processo de formulação da política ou de elaboração de um plano, voltando-se para a identificação e análise dos princípios de justiça social, implícitos ou explícitos, que orientaram o processo de transformação de uma agenda pública em alternativas de políticas e de transformação de alternativas de políticas num programa a ser adotado e implementado. Interessa, na abordagem de avaliação política, considerar as seguintes dimensões: identificação e análise do referencial ético-político que fundamentou a política; dos determinantes de ordem econômica, política e sociocultural que condicionaram a formulação da política; dos princípios de justiça, explícitos e implícitos, identificando possível privilégio da acomodação social (caráter mantenedor ou meramente distributivo) ou promoção da equidade social (caráter redistributivo).

No que se refere à avaliação da engenharia do programa, o cerne das preocupações é a análise da consistência e da estru-

turação do plano em relação aos objetivos propostos. Diferentemente da avaliação política da política, que se centra no valor do programa em si, a atenção, nessa abordagem, se volta para avaliar a adequação dos mecanismos institucionais e dos recursos de todas as ordens para o tratamento do problema em questão; para o julgamento da pertinência formal e potencial de um programa, considerando-se a coerência interna dos seus componentes. Para isso, podem ser consideradas dimensões da avaliação da engenharia ou formulação de um programa com os seguintes elementos: avaliação do diagnóstico no qual se fundamenta o programa, enquanto expressão da natureza, magnitude e principais características do problema objeto de intervenção; avaliação do modelo de intervenção ou programa, seus fundamentos valorativos e conceituais, seus objetivos, estratégias de ação, atividades propostas, métodos, técnicas e procedimentos que pretende utilizar, verificando a pertinência do programa e a coerência interna entre seus componentes. Ou seja, a adequação entre a realidade a ser modificada, as alternativas de intervenção propostas e a coerência interna entre os componentes estruturais do programa (viabilidade entre objetivos e meios/recursos); participação e contribuição dos diferentes sujeitos para formulação do programa; prioridades estabelecidas e critérios de elegibilidade da população beneficiária (aplicabilidade, coerência com a realidade, possibilidade de inclusão/exclusão); cobertura e impactos potenciais e sua relação com a dimensão do problema; adequabilidade e alcance da proposta de divulgação do programa; sua articulação com outros programas (parcerias); modelos de gestão e avaliação propostos (pertinência e possíveis contribuições para o desenvolvimento do programa) e financiamento, volume de recursos e fontes, bem como a pertinência e adequabilidade dos demais recursos previstos, tendo em vista os objetivos propostos.

Tem-se, por fim, os modelos de avaliação mais considerados na literatura. Trata-se da avaliação do processo de implementação e da avaliação de impactos. Esses modelos de avaliação se distinguem pelo objeto (natureza da avaliação), pela lógica e pela finalidade da avaliação e, geralmente, se utilizam de métodos e técnicas diferenciadas. O quadro a seguir apresenta um paralelo entre esses dois modelos.

Dimensão	Avaliação de processo	Avaliação de impactos
Concepção	Trata-se de um procedimento de verificação e correção do funcionamento de um programa.	Refere-se a uma medida de desempenho da ação de um programa (desempenho físico, tangível, mensurável; alteração de índices; desempenho subjetivo; mudança de atitudes, comportamentos, opiniões).
Objeto	Aferição da adequação entre meios e fins, observando o contexto organizacional, institucional, social, econômico e político em que se desenvolve a implementação de um programa.	Estudo do efeito ou resultado de um programa, determinando se houve mudança, magnitude da mudança, segmentos afetados pela mudança e em que medida cada um dos componentes atendidos pelo programa contribuiu para o alcance dos objetivos.
Objetivos	Aferir eficiência e eficácia de um programa, oferecendo descrição adequada dos serviços e verificando se a população-alvo está sendo atingida. Corrigir o curso de ações durante a implementação, visando sua reorientação em função dos objetivos do programa. Permitir a escolha racional entre alternativas que aumentem a eficiência do programa. Oportunizar melhor alocação de recursos, permitindo aos administradores a otimização da relação insumo/produto, e aos técnicos, o conhecimento dos aspectos operativos utilizados na implementação do programa.	Medir o resultado dos efeitos de uma política. Servir de medida de desempenho da ação pública. Estabelecer relação de causalidade entre a política e as alterações das condições sociais.
Momento	Realiza-se durante a implementação do programa, olhando para a frente para correções ou adequações.	Realiza-se durante ou depois da implementação do programa, olhando para trás para verificar se alcançou ou não os resultados previstos, identificando as causas.
Horizonte	Efectua decisões cotidianas, operativas.	Dirige-se para fora, para além do programa, para tomar decisões sobre a política.
Usuário	O pessoal que administra e executa o programa.	Decisores públicos; movimentos e organizações da sociedade com vistas a desenvolver o controle social do programa.

Avaliação de processo é o modelo de avaliação de políticas e programas sociais que se volta sobretudo a aferir a eficácia de um programa. Ou seja: em que medida o programa está sendo implementado conforme as diretrizes preestabelecidas e quais as relações entre o produto gerado e as metas previstas ou desejadas. Nesse sentido, controla o tamanho e a qualidade do efeito desejado com antecipação. Portanto, a avaliação de processo se preocupa, especificamente, em identificar a relação entre metas atingidas e metas propostas e com a adequação entre meios utilizados na implementação e os objetivos originais. Pode ainda se preocupar com a relação custo/benefício, procurando aferir o grau de otimização dos recursos disponíveis, tanto econômicos como políticos (eficiência). Assim, a questão central da avaliação de processo se refere ao funcionamento do programa e aos serviços prestados.

Essa concepção permite apontar como objetivos da avaliação de processos: identificar fatores determinantes dos êxitos e fracassos do processo de implementação de um programa; analisar os determinantes institucionais e socioculturais que podem explicar o sucesso ou o fracasso da implementação; oferecer aos responsáveis pelo programa sugestões e recomendações de procedimentos alternativos para corrigir ou impedir distorções ou obstáculos na consecução de metas e objetivos; coletar e sistematizar informações sobre o programa. Enfim, a avaliação de processo é um exame crítico da implementação, cujo êxito depende do envolvimento de todos os sujeitos, posto que são eles que, no processo de implementação, desempenham papéis estratégicos, de acomodação, integração, conflitos e de convivência entre sujeitos e rotinas (Nepp/Unicamp, 1993).

Segundo Aguilar & Ander-Egg (1994), a avaliação de processo abrange três dimensões: a) **cobertura do programa**, referindo-se à cobertura da população-alvo e à área de atuação do programa, merecendo atenção as seguintes questões: Até que ponto o programa alcança seus destinatários? A população-alvo conhece o programa? Ele é acessível a essa população? Quais as barreiras e obstáculos para a população-alvo ter acesso ao programa? Como vem se dando a cobertura da área de atuação?; b) **implementação do programa**, cujo centro de preocupação é a

adequação de instrumentos e meios, sendo questões básicas: Os instrumentos e meios empregados são necessários, suficientes, adequados e eficazes para permitir o alcance dos objetivos? São idôneos, isto é, têm capacidade de cumprir os objetivos e metas? São potentes para alterar a situação-problema e superar obstáculos e dificuldades?; c) **ambiente organizacional** onde se desenvolve o programa, cujas questões se referem às condições estruturais e funcionais para o desenvolvimento dele; d) **rendimento do pessoal**, sendo preocupação verificar a capacidade, a competência e as habilidades para desenvolver as atividades e tarefas necessárias ao bom andamento do programa. Incluem-se, nessa dimensão, atitudes, motivações, capacidade de aplicar conhecimentos, organização do trabalho e capacidade de solucionar problemas.

Para o Nepp/Unicamp (1993), os estudos de implementação focalizam decisões e decisores, além do corpo geral de implementação, destacando-se como relevante a dimensão tempo²⁵. A partir da literatura corrente, o mesmo documento aponta três dimensões consideradas pelos modelos de análise de processos de implementação de políticas: a) **relações entre o desenho ou formulação da política e os formatos que os programas adquirem ao final do processo de sua implementação**, evidenciando menor ou maior distância entre o desenho inicial e o formato final do programa; b) **dimensão temporal do processo e seus efeitos** (diferenciados no tempo) sobre as organizações (aprendizagem organizacional), os atores que implementam o programa (resistências/adeseões) e modificações das condições iniciais que são produzidas pelo processo de implementação; nesse sentido, a avaliação de processo deve captar e estabelecer comparações das alterações em diferentes momentos; c) **condições que facilitam ou entravam o processo de implemen-**

²⁵ No estudo proposto pelo Nepp/Unicamp (Núcleo de Estudo de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas) para avaliação do processo de implementação do projeto "Inovações no Ensino Básico" de algumas medidas da escola padrão, na cidade de São Paulo, a proposta de avaliação fixa três tempos a serem considerados: (t0), que marca o início do processo de implementação do programa; (t1 e t2), que marcam os dois momentos de implementação da revisão da estratégia global e dos programas específicos de intervenção.

tação do programa avaliado. Essas três dimensões podem ser consideradas concomitante e articuladamente numa avaliação de processo e estão relacionadas com o estudo de decisões cruciais, por se referirem à reconstrução de estratégias elaboradas e adotadas pelos sujeitos mais importantes envolvidos no processo, constituindo-se em campo de conflitos e tensões nas diferentes etapas do processo de implementação. Portanto, a avaliação de processo se situa no âmbito de fluxos de decisões de sujeitos e organizações.

Tratando especificamente da avaliação de impactos, tem-se como foco central as mudanças quantitativas e qualitativas decorrentes de determinadas ações governamentais (política/programa) sobre as condições de vida de uma população, tendo, portanto, a efetividade como critério. As questões centrais colocadas são até que ponto um programa causa mudanças numa direção desejada e qual a natureza e extensão delas, o que implica a definição de critérios para dimensionar o suposto sucesso. Há de se considerar que sempre se parte da suposição de que existe relação causal entre uma variável independente (o programa) e uma variável dependente (alteração nas condições sociais).

Precisar o que seja impacto requer conceituar um efeito, enquanto todo comportamento ou acontecimento que sofreu influência de algum aspecto do programa, podendo ser procurado, previsto, positivo e relevante, ou não procurado, positivo ou negativo. Por impacto entende-se o resultado dos efeitos de um programa ('efeitos líquidos', decorrentes da ação de um programa).

Para Roche (2000, p. 37), "avaliação de impacto é a análise sistemática das mudanças duradouras ou significativas – positivas ou negativas, planejadas ou não – nas vidas das pessoas e ocasionadas por determinada ação ou série de ações". Nessa definição, há que se considerar que determinar que uma mudança é significativa trata-se de saber 'significativa' para quem e por quem; estes aspectos, segundo o autor, variarão de acordo com a classe, o sexo, a idade e outros fatores, dependendo também do contexto em que a mudança vem ocorrendo. Isso significa que esses julgamentos só podem ocorrer para cada situação específica, visto que "a mudança acontece devido a uma combinação das atividades

de determinado projeto ou programa com a contínua dinâmica do contexto no qual as atividades concorrem" (Roche, 2000, p. 40). Assim, mudanças dependem de intervenções específicas, de ação de sujeitos e de condições contextuais.

Nesse sentido, a determinação de impacto exige considerar dois momentos: antes e depois, e demanda o controle de efeitos não atribuíveis ao programa, ou seja, requer o controle de efeitos variáveis intervenientes. Como a realidade social é um sistema aberto, não permitindo o controle de todas as variáveis possíveis, não se pode afirmar categoricamente que determinado efeito (impacto) decorreu exatamente da implementação de determinado programa. Portanto, o entendimento é de que qualquer avaliação de impacto apenas identifica a mudança e sua dimensão ocorrida numa situação conhecida previamente, mas não pode afirmar, categoricamente, que a mudança resultou diretamente desta ou daquela variável, entre elas, do próprio programa social tomado como a variável independente.

Por outro lado, na medida em que a avaliação de impacto implica em relação de causalidade entre o programa, e alterações nas condições sociais requerem objetivos claros, critérios de sucesso e medidas de aferição de sucesso. Demanda como método mais adequado o experimental que, na sua versão clássica, tem uma estrutura representada por duas populações: grupo experimental, que recebe o estímulo – ações do programa –, e grupo de controle ou grupo testemunha, constituindo duas situações contrastantes controladas, só permanecendo independente e podendo variar o fator examinado, mas variando apenas uma circunstância de cada vez, para permitir o real controle sobre o experimento.

Outro fator a ser considerado no modelo experimental clássico é a aleatorização na constituição dos dois grupos, para evitar viés e permitir o controle do experimento. A lógica que orienta toda situação de experimentação é a comparação de situação antes e depois para verificar as mudanças ocorridas em decorrência da variável independente. As mudanças ocorridas no grupo experimental podem ser maiores (êxito), iguais (sem impacto) ou menores (impacto negativo) do que as que ocorreram no grupo de controle.

Aplicar o método experimental clássico para avaliação de impactos de programas sociais apresenta pelos menos duas dificuldades. Primeiro, trata-se de condições extremamente exigentes: escolha aleatória dos integrantes dos grupos experimental e de controle, sendo muito problemático obter duas populações idênticas. Em segundo lugar, essa prática coloca sérias questões de natureza ética, na medida em que à população do grupo de controle seria negado o benefício, constituindo-se esta em mera cobaia, o que é inaceitável no caso de população humana. Para sanar essas dificuldades, são propostos o que a literatura denomina de **modelos quase experimentais**, retirando como critério de composição dos grupos a aleatoriedade²⁶. Entre esses modelos, estão: a) as **séries temporais**, cuja base é a medição periódica – antes, durante e depois da implementação do programa; todavia, com esse modelo não é possível isolar os efeitos atribuíveis ao programa, portanto, não permite estabelecer uma irrefutável causalidade entre o programa e as mudanças produzidas; b) **grupos de controle não equivalentes ou de comparação**, permitindo a constituição de grupos de controle e experimental sem serem selecionados totalmente ao acaso, mas supondo que os membros dos dois grupos tenham características semelhantes; a lógica é de medição antes e depois da implementação do programa e se orienta por hipóteses sobre as variáveis relevantes que se supõe incidirem nos resultados dele; além dos modelos quase experimentais, são indicados os **modelos não experimentais**, utilizados quando a população-objetivo não pode ser comparada com um grupo testemunha (controle). Tem-se, nesse caso, as seguintes modalidades: a) **modelo 'antes' e 'depois'**, que trabalha com um único grupo: a população-objetivo do programa, não estabelecendo comparações e não eliminando o efeito do ambiente, não podendo, portanto, determinar em que medida as mudanças são atribuíveis aos efeitos do programa; são utilizadas como variáveis de controle o tempo de permanência no programa e o grau da intensidade de exposição a ele; b) **modelo somente 'depois' com grupo de comparação**, permitindo a

²⁶ Sobre modelos para avaliação de impactos de políticas e programas sociais, veja: Cohen & Franco (1993).

comparação dos resultados entre o grupo focado pelo programa com os de um 'grupo de comparação' que é tomado como testemunha; c) **modelo somente depois**, que considera apenas a população-objetivo do programa; efetua a medição somente depois da implementação, desenvolvendo esforço de reconstruir a situação que existia antes de a implementação do programa se iniciar, orientando-se por informações disponíveis. Portanto, o impacto é medido tomando por base o resultado da medição depois e a reconstrução da situação inicial.

Convém ressaltar que os modelos de avaliação de processo e de impactos podem, na prática da pesquisa avaliativa, ser utilizados de modo articulado, gerando o que a literatura denomina de **avaliação compreensiva**, que combina análise de processo e de impactos em decorrência da implementação de determinado programa. Estabelece ainda relações do processo e dos impactos com os objetivos previamente definidos, procurando também identificar as causas que interferiram na implementação, buscando compreender a conexão entre **insumos e mudanças**. Isto é, o que está acontecendo e por quê. Objetiva entender os efeitos efetivos produzidos pela implementação de um programa, mais que avaliar a relação metas propostas e metas alcançadas (Browne & Wildavsky, 1993).

Qualquer que seja o modelo de avaliação adotado, o avaliador deve, necessariamente, conhecer métodos e procedimentos de pesquisa social, assim como o conteúdo da pesquisa avaliativa e sua aplicação e a política ou programa que pretende avaliar.

Métodos, técnicas e procedimentos usuais na avaliação de políticas e programas sociais

Como venho considerando, a pesquisa avaliativa se utiliza de métodos e técnicas da pesquisa social. Nesse sentido, uma apropriação mais aprofundada dos aspectos metodológicos dessa pesquisa remete à literatura específica sobre a pesquisa social. Portanto, nos limites deste texto, procuro abordar apenas aspectos metodológicos mais específicos da pesquisa avaliativa, contudo, é fundamental partir de determinadas pontuações conceituais

necessárias na abordagem dos aspectos metodológicos no campo dessa pesquisa, tais como:

- **método:** é o raciocínio utilizado para aceitar ou rechaçar um fato ou fenômeno como verdade;
- **metodologia:** constitui-se de um corpo teórico de explicação do fato ou fenômeno sob estudo e de um conjunto de instrumentos e técnicas para alcançá-lo;
- **técnica ou procedimento:** é o instrumento utilizado para coletar dados/informações (questionário, entrevista, observação) ou para analisá-los (provas estatísticas, identificação de categorias, tabelações, gráficos);
- **quantitativo e qualitativo:** são denominados na literatura por termos como métodos, estilos, enfoques, abordagens, paradigmas ou como uma estratégia conceitual e analítica. Adoto o termo abordagem quando me refiro ao quantitativo e ao qualitativo.

As reflexões já desenvolvidas permitem indicar o método funcionalista clássico, de base positivista, como orientação metodológica predominante em relação à pesquisa avaliativa, sobretudo até os anos de 1980. Essa orientação metodológica, ainda adotada na atualidade, é marcada por uma tradição tecnocrática que, numa perspectiva quantitavista que privilegia a mensuração de resultados a partir de objetivos predefinidos, orientando-se, nas questões metodológicas e técnicas, pelo pressuposto da neutralidade, desconsiderando a dimensão política da avaliação, direcionando excessiva preocupação com a eficiência e a eficácia das políticas e programas sociais e apresenta incapacidade de apropriar-se de fatores e variáveis contextuais e processuais outras que não o programa avaliado. Nessa perspectiva, a avaliação é transformada em mera medição técnica dos resultados de programas sociais, com a conseqüente despolitização destes e a redução da avaliação à sua dimensão técnica.

Todavia, ao considerar os aspectos metodológicos da pesquisa avaliativa, é importante refletir sobre a avaliação de políticas e programas sociais, a partir da década de 1990. Assim, é posta a necessidade de superação do uso de métodos econométricos, originários de estudos econômicos. Isso significa a busca de superação

do modelo positivista de produzir conhecimento. Segue-se então preocupação com modelos alternativos que propõem a superação do uso de enfoques puramente quantitativos, baseados na mensuração de objetivos previamente definidos, incapazes de alcançar a complexidade da realidade social²⁷. Uma reação à utilização de abordagens quantitativas é a avaliação sem objetivos predeterminados, que desloca o referencial de análise das metas e objetivos para as mudanças ocorridas, de modo que a medida de impacto passe a incorporar resultados não previstos quando da elaboração do programa (Vianna & Silva, 1989). Além da avaliação livre, que procura superar a limitada avaliação centrada em objetivos, as autoras apontam outros métodos alternativos de avaliação: avaliação por 'peritos', baseada em critérios que se fundamentam em valores compartilhados por grupo de profissionais especialistas em avaliação; 'análise de gestão' ou 'análise política', que privilegia a análise da formulação e implementação dos programas, correspondendo aos modelos de avaliação política da política e de avaliação de processo anteriormente apresentados; análise do problema que motivou o programa e da forma definida para enfrentá-lo, utilizada em situações complexas quando é difícil se proceder à avaliação dos efeitos específicos de determinado programa. Nesse caso, o produto da avaliação não é um julgamento dos resultados de um programa, mas a indicação de elementos para a formulação de novas intervenções.

Minha indicação é a opção pelo método crítico dialético²⁸, que permite o desenvolvimento de avaliações a partir de aproximações sucessivas com a realidade, de modo a possibilitar movimentos articulados capazes de superar a aparência e desvendar a essência

²⁷ Uma reação nessa perspectiva é representada pela contribuição de Guba & Lincoln (1981), que propõem a necessidade de desenvolvimento de uma avaliação voltada ao atendimento das demandas dos usuários da avaliação, propondo a superação de avaliações improdutivas em relação à aplicação de seus resultados, elaborando o que denominam de 'responsive and naturalist approaches', que se contrapõem à possibilidade de consenso e defendem que avaliações devem ser tipicamente qualitativas por natureza, apesar de não descartarem informações necessárias para responder aos demandatários da avaliação.

²⁸ Método crítico dialético conforme a construção marxiana desse método (Marx, 1983).

dos fenômenos, no caso, o objeto da avaliação. Trata-se de uma tentativa de construção da realidade, partindo do abstrato ao concreto, com o uso articulado de diferentes procedimentos de pesquisa e informações provenientes de diferentes fontes, com realce para as informações prestadas pelos diferentes sujeitos envolvidos no processo da política ou do programa avaliado, privilegiando-se aqui os usuários, maiores interessados nesse processo. Busca-se chegar a uma construção da realidade, mediante levantamento de informações, considerando alguns pressupostos fundamentais.

A realidade social é complexa e só se deixa compreender a partir de movimentos conscientes, sistemáticos e demorados, numa busca de desvendar a essência dessa realidade, expressa pelas suas determinações e contradições.

- Qualquer esforço de avaliação de uma situação requer o envolvimento dos sujeitos responsáveis pelo processo considerado na avaliação.
- A aproximação desses sujeitos carece de preparação e demanda compromisso com a situação em foco e com esses sujeitos.
- As produções anteriores sobre a realidade estudada devem ser consideradas o ponto de partida do conhecimento, mas o avanço deste conhecimento requer uma aproximação sistemática com a realidade a ser conhecida.
- A objetividade exigida pelo processo de conhecimento é produto de esforço consciente e deliberado e da utilização de procedimentos metodológicos adequados ao estudo das diferentes realidades.
- O desenvolvimento de qualquer processo avaliativo gera compromisso com mudanças na realidade em foco.²⁹

Nessa perspectiva, a pesquisa avaliativa valoriza a análise crítica da política ou programa; busca os princípios e fundamentos teórico-conceituais da política ou programa; considera os sujeitos e interesses envolvidos no processo; fundamenta-se em valores e concepções sobre a realidade social partilhados pelos sujeitos da avaliação: demandantes, avaliadores, beneficiários e informantes; contrapõe-se à ideia de neutralidade, não percorrendo um caminho único, sendo os resultados da avaliação considerados parciais e

questionáveis. Ainda, nessa perspectiva, as mudanças nas condições de vida de um grupo ou população que esteja recebendo a intervenção de um programa social são consideradas em decorrência de vários fatores: ação de vários sujeitos, especificidades das conjunturas, condições financeiras materiais e institucionais utilizadas para implementação do programa, influência de elementos culturais e de outras variáveis contextuais.

A perspectiva metodológica sugerida situa a política ou programa na sua relação com o Estado e a sociedade, considerando que toda avaliação é desenvolvida num contexto de sujeitos e interesses; ela nunca é consensual ou definitiva. É sempre uma versão, um julgamento sobre o real, sendo constituída de duas dimensões articuladas e complementares, isto é, toda avaliação é um ato político, mas também técnico. A questão da participação e da publicização dos resultados da avaliação é destacada, sendo, em última instância, a avaliação considerada, mais do que mecanismo de elaboração ou redimensionamento de política e programa social, uma estratégia de construção da cidadania, da esfera pública e da crescente democratização da sociedade (Gomes, 2001).

Para desenvolvimento de avaliações na perspectiva crítica-dialética, sugiro alguns cuidados metodológicos:

- Definição de referencial teórico de conformidade com a temática do programa.
- Definição do foco objeto da avaliação, com indicação preliminar de dimensões da avaliação (variáveis) e indicadores pertinentes para cada variável estabelecida, devendo essas definições ser alteradas e adaptadas no desenvolvimento do processo da avaliação.
- Utilização da triangulação de métodos, aqui entendida como aplicação de diferentes procedimentos e envolvimento de diferentes sujeitos afetos ao programa avaliado e, quando indicado, articulação de procedimentos qualitativos e quantitativos²⁹.
- Identificação e consideração de variáveis contextuais.
- Publicização dos resultados da avaliação.

²⁹ Sobre triangulação de métodos na avaliação, veja: Minayo, Assis & Souza (Orgs.), 2005.

das lutas sociais. Essa ação tem implicado o envolvimento direto de profissionais na definição e no desenvolvimento de pesquisas avaliativas, numa perspectiva de práticas de investigação crítica sobre sua realidade. Nessa trajetória, os pesquisadores do Gaepv vêm procurando desenvolver uma prática no campo da pesquisa avaliativa, por nós considerada "espaço de análise e modificação das Políticas Públicas, de modo a colocá-las como instrumento de atendimento às necessidades básicas das populações e como instrumento de direito que se concretiza num movimento de construção e de ampliação da cidadania das classes subalternizadas da sociedade" (Silva, 2006, p. 137). Trata-se do envolvimento de sujeitos do processo dessas políticas e programas na definição e implementação de suas avaliações, sem se ter a pretensão de estar realizando o que é denominado de avaliações participativas no seu sentido mais amplo.

No âmbito da pesquisa como qualificada, merece destaque uma forte preocupação com a restituição do conhecimento ordenado e sistematizado, escrito ou em debates. Ressalta-se então que o objetivo do conhecimento deve ser a mudança social capaz de universalizar o acesso de toda a população aos bens e serviços necessários à garantia de um padrão de vida digno para todos. Por conseguinte, os principais destinatários do conhecimento são os setores subalternizados da sociedade, para que possam instrumentalizar suas lutas e demandas a partir de informações que historicamente lhes têm sido negadas ou omitidas.

Por outro lado, o controle social das classes sociais populares vem sendo colocado, no Brasil, mais explicitamente, a partir dos anos de 1980, destacando a necessidade de descentralização das políticas públicas para que, no nível do poder local, possam ser mais diretamente acompanhadas e colocadas a serviço da população.

É nessa direção que a pesquisa avaliativa pode contribuir para instrumentalização das lutas sociais e para o alargamento da cidadania, o que me permite colocar, a seguir, um esforço de construção de conhecimento nesse campo, o que tem sido objeto de preocupação central, buscando imprimir na minha prática de pesquisadora-avaliadora, junto com outros colegas com quem

compartilho esse entendimento, visto por nós, sobretudo, como um compromisso que deve orientar nosso esforço de produção de conhecimento. Nessa prática avaliativa, a publicização dos resultados da avaliação é fundamental e, embora nem todos os sujeitos da política e do programa se transformem em pesquisadores, o pesquisador é, necessariamente, alguém comprometido e inserido nas lutas sociais (Silva, 2006), e a avaliação de políticas e programas sociais deve ser considerada condição para democratização e controle social das políticas públicas por parte dos setores subalternizados da sociedade, devendo constituir-se numa experiência no âmbito da cidadania e da democratização da sociedade brasileira (Gomes, 2001).

Nessa direção, desenvolvo a pesquisa avaliativa destinada a contribuir para levantar informações destinadas aos decisores públicos, mas, antes de tudo, direcionada à produção de um conhecimento comprometido com as lutas sociais, pela universalização dos direitos sociais, contribuindo para o movimento social de construção da cidadania, como já mencionado anteriormente. Portanto, confiro à avaliação de políticas e programas sociais, além de um conteúdo técnico, um conteúdo político, por expressar interesses e intencionalidades. "Trata-se, assim, de ultrapassar o caráter estritamente econômico e técnico da avaliação fundado no modelo funcionalista ou racionalista clássico que escamoteia seus princípios políticos, sem contudo negar a importância da dimensão técnica da avaliação de políticas sociais" (Gomes, 2001, p. 18).

Proponho a ultrapassagem do viés quantitativista, com largo uso de métodos econométricos nas avaliações de políticas e programas sociais, que ignora variáveis contextuais externas aos programas sociais em implementação (Vianna & Silva, 1989). Nessa perspectiva, um objetivo fundamental da pesquisa avaliativa é contribuir para o controle sobre os programas sociais enquanto ações de interesse público. No caso brasileiro, significa a ultrapassagem de um processo histórico que marcou o desenvolvimento das políticas sociais pelo critério do mérito, em detrimento do critério da necessidade, responsável por produzir mais a exclusão do que a inclusão, constituindo o que Draibe (1990) denominou de um Estado de Bem-Estar Meritocrático Particularista. Refiro-

me a um Estado marcado pelo paternalismo, assistencialismo e clientelismo, que exclui a participação da população no seu processo formativo, levando a uma inclusão seletiva, discriminatória, numa verdadeira transformação do direito em privilégio (Silva, 2006, p. 134).

As referências anteriores situam a pesquisa avaliativa como mecanismo de construção de conhecimento crítico sobre as políticas e os programas sociais, podendo realimentar decisores públicos e lutas sociais por cidadania, rumo à construção de uma sociedade mais justa e mais igualitária.

É nessa direção que os pesquisadores do Gaepv vêm desenvolvendo um esforço, embora ainda preliminar, portanto, inconcluso e limitado, na perspectiva de que a pesquisa avaliativa amplie suas funções para o campo técnico, político e acadêmico, conforme considerado anteriormente neste texto.

No desenvolvimento de nossas experiências de pesquisa avaliativa, somos orientados por duas inquietações:

a primeira se refere à identificação e ao envolvimento dos diferentes grupos de sujeitos presentes no processo das políticas públicas e aqui entendo que esses sujeitos são diversificados e diferenciados em cada momento desse processo, sendo orientados por intencionalidades, interesses e racionalidades também diferentes. A segunda inquietação concerne à aplicação dos resultados da avaliação, o que representa um aspecto frágil da avaliação das políticas públicas, conforme tem sido demonstrado nas experiências¹⁵. (SILVA, 2006, p. 136)

Nesse aspecto, temos destacado dois grupos de sujeitos: os profissionais, gestores e executores dos programas sociais, e os usuários dos mesmos programas. Considerando que temos atua-

¹⁵ Já me referi, neste texto, anteriormente, à limitada aplicação dos resultados de avaliações de programas sociais. Todavia, podemos considerar as aplicações diretas, que via de regra são feitas pelos decisores públicos, e as aplicações indiretas, que podem se expressar pela aprendizagem organizacional. Considero ainda que os resultados de avaliações podem servir também para instrumentalização das lutas sociais dos setores subalternizados da sociedade.

do enquanto avaliadores externos, consideramos fundamental o envolvimento dos profissionais dos programas avaliados. Primeiro, por entender que o conhecimento que esses profissionais têm tanto do programa como da população usuária é sempre superior ao nosso enquanto avaliadores externos, o que torna nossos saberes fundamentais e complementares, possibilitando duas garantias:

a de maior domínio sobre o objeto da avaliação, imprescindível nos processos avaliativos, bem como maior possibilidade de certo envolvimento do público usuário dos programas sociais que, na perspectiva adotada, são mais do que usuários de programas ou meros informantes da avaliação, mas são considerados sujeitos portadores de interesses e capazes de contribuir e influenciar no processo avaliativo. (SILVA, 2006, p. 137)

Nesse processo de construção de uma perspectiva participativa na avaliação de políticas e programas sociais, tenho clareza dos limites dessa participação e da aplicação dos resultados das avaliações, principalmente se considerados dois sujeitos destacados nessa reflexão: os profissionais, gestores e implementadores, e os usuários dos programas sociais.

Os primeiros contam, sobretudo, com limites institucionais que vão desde a vontade política dos dirigentes à limitação de recursos e despreparo dos próprios profissionais. Os usuários contam com um limite estrutural fundamental: o baixo nível de organização dos setores subalternizados e o baixo acesso destes às informações geradas no âmbito da avaliação dos programas sociais.

Cito o caso específico dos Conselhos de Gestão¹⁶, considerados sujeitos fundamentais nesse processo, mas marcados por profundas fragilidades, desde as interferências na sua constituição, falta de capacitação de seus membros e limitado acesso a informações (Silva, 2006, p. 138). Todavia, essas dificuldades e limites não

¹⁶ Retiro-me aos conselhos instituídos sobretudo a partir da Constituição brasileira de 1988 para desenvolver o controle social de programas sociais no campo das diferentes políticas sociais, compostos por representantes do poder público, do Estado e alguns, de empresas, tendo em vista o cumprimento do princípio constitucional da participação social.

impedem o esforço de nossa equipe de pesquisadores-avaliadores na construção de uma abordagem participativa no campo da pesquisa avaliativa, por admitirmos que o conhecimento deve ser aplicado para a solução de problemas sociais que atingem largos contingentes da humanidade.

Refiro-me a um conhecimento que não admite dicotomia entre sujeito e objeto no processo investigativo, nem separação entre teoria e prática, não havendo espaço para individualização, psicologização e geração de passividade nem escamoteamento da problematização da realidade, por assumir uma postura crítica e de compromisso com a mudança social. Portanto, a ciência é assumida como verdade histórica, situada e limitada no seu alcance, por ser marcada pelos valores da sociedade, constituindo-se num processo de aproximação sucessiva, sempre inconcluso na explicação que constrói sobre a realidade, que se encontra em movimento e em transformação (Silva, 2006, p. 147). Trata-se de um compromisso do pesquisador-avaliador com a crítica da realidade na busca de sua transformação.

Referências bibliográficas

- AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. *Avaliação de serviços e programas sociais*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.
- ALFORD, Robert R.; FREIDLAND, Roger. *Powers of theory. Capitalism, the state, and democracy*. London, New York: Cambridge University Press, 1985.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez/IEE/PUC, 1998, p. 29-39.
- _____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre et al. (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p. 43-55.
- BROWNE, Angela; WILDAVSKY. What should evaluation mean to implementation? In: PRESMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation 3*. ed. Berkeley, University of California Press, 1984, p. 181-205.

- CALMON, Kátia Maria Naslesseni. A avaliação de programas e a dinâmica da aprendizagem organizacional. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 19, 1999, p. 3-69.
- CHAMBERS, Donald E.; WEDEL, Kenneth R.; RODWELL, Mary K. *Evaluating social programs*. Boston: Allyn and Bacon, 1992.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.
- DIAS, Cláudia Augusto. **Grupo focal**: técnicas de coleta de dados em pesquisas qualitativas, s/d e l. (mimeografado).
- DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre et al. (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p. 13-42.
- _____. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/EPLAN. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília, 1990, v. 4. (Políticas sociais e organização do trabalho).
- DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. 11. ed. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2005.
- * FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Maria Argelina Cheibub. *Avaliação política e avaliação de política: um quadro de referência teórico*. Idesp, 15, 1986.
- GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e Silva. *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras, 2001, p. 17-36.
- GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. *Effective evaluation. Improving the usefulness of evaluation results through responsive and naturalistic approaches*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1981.
- GUILHON, Mara Virginia Moreira. *Avaliação do Planfor entre a adesão de sujeitos sociais e a acomodação de interesses em torno da política: uma trajetória em direção à tecnificação*. São Paulo, 2005. Tese de doutorado. Instituto de Economia da Universidade Estadual de São Paulo.
- JANNUZZIO, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*. Conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas, SP: Alínea, 2001.
- JONSON, D. Focus groups. In: ZWEIZIG, D. et al. *Tell it? Evaluation Sourcebook & Training Manual*. Madison: SLIS, 1994.
- MARTIN, Gérard. *L'évaluation du RMI. Problèmes de conception et méthode*. Paris: Cepes, 1989.

- MARX, Karl. *Contribuições à crítica da economia política*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.
- MELO, Marcos André. *As sete vidas da agenda pública brasileira*. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez/IEE/PUC, 1998, p. 11-28.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 9. ed. revisada e aprimorada. São Paulo: Hucitec, 2006.
- _____. ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa Ramos de (Orgs.). *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.
- MOJONE, Giandomenico; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation as evaluation*. In: PRESMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984, p. 163-80.
- NEPPP/UNICAMP. *Avaliação do processo de implementação do projeto "Inovação no Ensino Básico" e de algumas medidas da escola padrão*. Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/Universidade Estadual de Campinas, SP: 1993 (Projeto de Pesquisa).
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). *Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal*. In: *O público não-estatal na reforma do Estado*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- PRESTES, Emília Maria da Trindade. *Avaliação do Planfor: reflexões sobre fundamento e metodologia*. *Cadernos Uniraballo*, n. 2, p. 41-56, 1999. Apresentado no Seminário Nacional sobre avaliação do Planfor: uma política pública de educação profissional em debate, São Carlos, SP, 1999.
- ROSSI, Peter; FREEMAN, Howard. *Evaluation: a systematic approach*. 5. ed. Newbury Park: Sage, 1993.
- SABINO, Carlos A. *El proceso de investigación*. Buenos Aires: Lu-men-Hvmanitas, 1996.
- SAUL, Ana Maria. *Metodologia de avaliação do Planfor: situação atual e perspectiva*. *Cadernos Uniraballo*, n. 2, p. 57-66, 1999. Apresentado no Seminário Nacional sobre avaliação do Planfor: uma política pública de educação profissional em debate, São Carlos, SP, 1999.
- SHADISH, William; COOK, Thomas; LEVITON, Laura. *Foundations of program evaluation: theories of practice*. California: Sage, 1995.
- SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. *Avaliação das políticas sociais: concepção e modelos analíticos*. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 53, p. 74-9, 1997.

- _____. *Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos*. In: SILVA ESILVA, Maria Ozanira da. *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras, 2001, p. 37-96.
- _____. *Refletindo a pesquisa participante*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1991.
- _____. *Reconstruindo um processo participativo na produção do conhecimento: uma concepção e uma prática*. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues; STRECK, Danilo Romeu. *Pesquisa participante*. O saber da partilha. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2006, p. 123-50.
- _____. *O serviço social e o popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- _____. YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. 3. ed. *A política social brasileira no século XXI*. Prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2007.
- STROMQUIST, Nelly P. *La relación entre los enfoques cualitativos e cuantitativos*. Conferência apresentada no Seminário Internacional sobre los Procesos de Interpretación en la Investigación Cualitativa de la Realidad Escolar, Bogotá, 1983. (mimeo.).
- VIANNA, Maria Lúcia T. Werneck; SILVA, Beatriz Azeredo da. *Interpretação e avaliação da política social no Brasil: uma bibliografia comentada*. In: MPAS/CEPAL. *Economia e desenvolvimento*, 6 (A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização). Brasília, 1989 (v. III Avaliação de políticas sociais brasileiras), p. 111-275.
- YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 1993.

