



gestão social

UNIVERSIDADE ABERTA DO NORDESTE - ENSINO A DISTÂNCIA®



Fascículo

12

Gestão Social e Avaliação

Rosana de Freitas Boullosa

FUNDAÇÃO DEMÓCRITO ROCHA (FDR)

Presidência
João Dummar Neto
Direção Geral
Marcos Tardin

UNIVERSIDADE ABERTA DO NORDESTE (Uane)

Coordenação Geral
Ana Paula Costa Salmin

CURSO GESTÃO SOCIAL

Concepção e Coordenação Geral
Cliff Villar

Organizadores de Conteúdo
João Martins de Oliveira Neto e Jeová Torres Silva Júnior

Coordenação Pedagógica
Ana Cristina Pacheco de Araújo Barros

Coordenação Executiva
Rebeca Sabóia

Edição de Design e Projeto Gráfico
Amaurício Cortez

Editoração Eletrônica
Cristiane Frota

Ilustrações
Carlus Campos

Revisão de texto
Daniela Nogueira

Catologação na Fonte
Kelly Pereira

Gerente de Serviços
Valéria Freitas

Produtora
Thais de Paula

Este fascículo é parte integrante do Curso Gestão Social composto por 12 fascículos oferecido pela Universidade Aberta do Nordeste (Uane), em decorrência do contrato celebrado entre a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS e a Fundação Demócrito Rocha (FDR), sob o nº 076/2017.

C975 Curso gestão social / concepção e coordenação geral, Cliff Villar; organizadores de conteúdo; João Martins de Oliveira Neto e Jeová Torres Silva Júnior. – Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/UANE/BID/STDS-Ce, 2017.
288. il. color; (Curso em 12 Fascículos)

ISBN 978-85-7529-843-5

1. Curso – gestão social **I.** Villar, Cliff. **II.** Oliveira Neto, João Martins. **III.** Silva Júnior, Jeová Torres. **IV.** Título

CDU 304(813.1)

Todos os direitos desta edição reservados à:



Fundação
Demócrito Rocha

Fundação Demócrito Rocha
Av. Aguanambi, 282/A - Joaquim Távora
CEP 60.055-402 - Fortaleza-Ceará
Tel.: (85) 3255.6180 - 3255.6153
Fax: (85) 3255.6271
fdr.com.br
fundacao@fdr.com.br
uane@fdr.com.br

sumário

1. Introdução	268
2. O Desenvolvimento do Campo de Estudos e Práticas da Avaliação e Monitoramento	269
3. O Campo da Avaliação no Brasil	271
4. Compreendendo as diferentes interpretações sobre avaliação.....	274
5. Um Caminho para se Desenhar Processos de Avaliação de Projetos que envolvam Gestão Social	276
5.1 Um conceito-guia de Avaliação	277
5.2 As cinco dimensões do desenho da avaliação	280
6. Uma palavrinha sobre Monitoramento.....	276
Síntese do Fascículo.....	287
Perfil da Autora	287
Referências Bibliográficas	288

OBJETIVOS

1. Problematicar a noção de avaliação no contexto da gestão social.
2. Conhecer o desenvolvimento do campo de conhecimentos e práticas da avaliação, no mundo e no Brasil.
3. Compreender o processo de construção de avaliações.
4. Aprender um possível caminho metodológico para avaliações de objetos que envolvam gestão social





1. Introdução

Neste último fascículo do curso, aprofundaremos a noção de avaliação relacionada à temática da gestão social. Começaremos apresentando o desenvolvimento do seu campo relativo de estudos e práticas, dedicando uma atenção especial as diferenças conceituais construídas ao longo do tempo em torno de tal noção. Estas diferenças vão além dos significados, pois alcançam também propósitos, formatos e usos previstos para esta importante atividade de produção de um conhecimento muito específico que é o *conhecimento avaliativo*.

O conhecimento avaliativo, portanto, é sempre construído a partir de uma noção precisa do que significa avaliar, dos objetivos da avaliação, dos caminhos metodológicos podemos tomar, dos públicos que iremos envolver em tal processo, do tipo de resultado esperado, mas também do tipo de uso que faremos dela, bem como dos meios, limites e instrumentos que poderão ser utilizados e/ou construídos pela equipe de avaliação.

Observaremos que esta multiplicidade de caminhos em avaliação foi sendo construído à medida que os relativos campos de práticas e conhecimentos vinham sendo desenvolvidos. Como resultado, nos encontramos hoje diante de um conjunto muito variado de abordagens de avaliação e monitoramento, mas que, quando as inserimos dentro do campo de estudos e práticas da gestão social, parte desta pluralidade se dissipa, deixando-nos de frente a conjuntos que se relacionam mais diretamente com as noções de valores democráticos, participação social e empoderamento.

Após estas problematizações iniciais, buscaremos compreender o percurso de construção de amplo campo, sobretudo aqui no Brasil, com suas principais variações interpretativas. Dedicaremos em seguida um pouco de atenção às questões de método, para, então, buscarmos entender com maior precisão um dos possíveis caminhos metodológicos de avaliações voltadas para a gestão social. Em outras palavras, avaliações que têm por objeto ações de gestão social e, mais especificadamente, de gestão social do desenvolvimento territorial. Este caminho metodológico será apresentado a partir de cinco dimensões de desenho. Por fim, para concluirmos este nosso percurso, algumas palavras sobre meta-avaliação, ou seja, avaliação de avaliação, e monitoramento.

2.

O Desenvolvimento do Campo de Estudos e Práticas da Avaliação

A avaliação começa a se estruturar como um campo de conhecimentos e práticas por volta dos anos 30 do século passado, nos Estados Unidos. Naquele momento, no contexto político econômico do New Deal¹, tentava-se reunir um conjunto de conhecimentos que metodologicamente resultasse na produção de informações para diminuir a incerteza que rondava a tomada de decisão de gestores públicos. Os recursos estavam escassos, e um novo ciclo de desenvolvimento econômico era desejado. As decisões, portanto, deveriam ser as mais corretas possíveis, a fim de recolocar o país nos trilhos do desenvolvimento. Naquele momento, tomada de decisão segura passava a significar uma tomada de decisão baseada em informações concretas e mensuráveis. Em outras palavras, apostava na racionalidade decisória.

Este primeiro movimento mais sistematizado de avaliações foi, portanto, voltado para a produção de informações com um viés o mais técnico possível, que supostamente buscava deixar toda e qualquer dimensão política fora de tal processo. Este período pode ser caracterizado como de busca de racionalidade junto à administração

pública e de uma aposta crescente na capacidade do gestor bem informado de tomar boas decisões, pois não podemos esquecer que estávamos em plena Segunda Guerra Mundial (1930-1945). Com o fim da Segunda Guerra, os Estados Unidos saem como o grande vencedor econômico de uma guerra que praticamente não tinha lhe atingido, como o principal “player global” e propõem financiar a reconstrução da parte da Europa, que tinha saído destruída por meio do Plano Marshall². É exatamente este o contexto de desenho e implementação deste Plano que, dentro e fora dos Estados Unidos, a avaliação atinge a sua chamada “era de ouro”. Neste auge, a avaliação passa a incorporar muito fortemente a responsabilidade de propor aos gestores qual decisão tomar. Do ponto de vista científico, ela abandona-se uma natureza meramente descritiva para assumir uma natureza fortemente prescritiva, inaugurando uma nova fase da avaliação que se modelava em grandes escalas, dos julgamentos abalizados, reforçando o paradigma *top-down* (em português, de cima para baixo) e apoiando-se abertamente no método científico-experimental, como veremos mais adiante.



1. New Deal (em português, novo acordo ou novo trato) foi o nome dado ao conjunto de programas econômicos implementados pelo então presidente dos Estados Unidos, Franklin Roosevelt, entre os anos 1933 e 1937, para recuperar a economia que estava imersa na chamada Grande Depressão, cujo principal evento desencadeador tinha sido a quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929.

2. O Plano Marshall, ou Programa de Recuperação Europeia, foi o principal plano dos Estados Unidos para a reconstrução dos países aliados da Europa nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial. A iniciativa recebeu o nome do secretário de Estado dos Estados Unidos, George Marshall, e movimentou na época cerca de 13 bilhões de dólares, durante quatro anos, a partir de julho de 1947. Quando o plano foi completado, a economia de cada país participante, com a exceção da Alemanha, havia crescido para níveis mais altos do que antes da guerra.

3. Em 1992, os autores David Osborne e Ted Gaebler publicam um dos mais importantes livros da concepção gerencialista do Estado. Intitulado “Reinventando o Governo”, o livro tinha um subtítulo bastante alinhado ao espírito da época: *como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Para os autores, governos empreendedores ou governos inovadores seriam aqueles que empregariam “os recursos de novas formas, para maximizar a produtividade e a eficiência” (Osborne e Gaebler, 1992: XVI).

A concepção gerencialista da administração pública brasileira encontra suas raízes neste mesmo debate, influenciados mais diretamente pelo movimento estadunidense e inglês de reforma dos aparelhos de Estado, sob a batuta dos governos de Ronald Reagan (Presidente dos EUA entre 1981 e 1989) e Margaret Thatcher (primeira-ministra da Inglaterra entre 1979 e 1990). Esses dois governos compartilhavam a ênfase na cultura do empreendedorismo como complementar à flexibilização do trabalho, motivado, sobretudo, pelas reformas pouco pacíficas na legislação trabalhista, que alterava significativamente a relação Estado e Sociedade.

3. Em 1992, os autores David Osborne e Ted Gaebler publicam um dos mais importantes livros da concepção gerencialista do Estado. Intitulado "Reinventando o Governo", o livro tinha um subtítulo bastante alinhado ao espírito da época: *como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Para os autores, governos empreendedores ou governos inovadores seriam aqueles que empregariam "os recursos de novas formas, para maximizar a produtividade e a eficiência" (Osborne e Gaebler, 1992: XVI).

A concepção gerencialista da administração pública brasileira encontra suas raízes neste mesmo debate, influenciados mais diretamente pelo movimento estadunidense e inglês de reforma dos aparelhos de Estado, sob a batuta dos governos de Ronald Reagan (Presidente dos EUA entre 1981 e 1989) e Margaret Thatcher (primeira-ministra da Inglaterra entre 1979 e 1990). Esses dois governos compartilhavam a ênfase na cultura do empreendedorismo como complementar à flexibilização do trabalho, motivado, sobretudo, pelas reformas pouco pacíficas na legislação trabalhista, que alterava significativamente a relação Estado e Sociedade.

Esses anos de ouro acabam sucumbindo à crítica trazida pelo movimento da contracultura, responsável por evidenciar os efeitos perversos de um excesso de otimismo que tinha desencarrilhado para uma certa miopia relativa aos próprios objetos das avaliações, além da supervalorização das figuras do gestor e agora também do avaliador. Estávamos diante de um mundo em mutação, com um forte movimento de contracultura que discutia os pilares da construção racionalista de ciência. O positivismo na avaliação começa a perder força e novas experiências de metodologias construídas de baixo para cima, particularmente aquelas que reforçam a perspectiva da participação social. Esta é uma fase de reação à fase anterior, mas também de começo de novas buscas filosóficas da avaliação para além do positivismo que reinava quase que exclusivamente sozinho.

Nos anos 1980, porém, assistimos a uma retomada da tradição positivista, mas desta vez alinhada a uma nova compreensão do Estado, da sua estrutura e dos seus papéis. Nesta nova compreensão, intitulada *New Public Management*³ (Nova Gestão Pública), os Estados nacionais deveriam aprender com a iniciativa privada a melhorar as suas performances em termos de eficácia e eficiência. Estas ideias alimentaram muitas reformas

administrativas, inicialmente em países como Estados Unidos, Inglaterra e Nova Zelândia, e posteriormente chegando a alguns países da América Latina, como foi o caso do Brasil.

A avaliação passava, assim, a assumir diferentes papéis relacionados à diminuição do Estado, à melhoria de seus resultados, ao reforço da capacidade de competir e, claro, à responsabilização dos tomadores de decisão. E é neste contexto que a atividade de monitoramento começa a ganhar maior destaque, superando a noção inicial de prática avaliativa ou um tipo de avaliação, para alcançar a complexidade de ser vista de modo sistêmico, condensando diferentes esforços em prol da construção de sistemas de monitoramento de políticas públicas, por exemplo. E não foi diferente no Brasil. No entanto, antes de passarmos para o nosso caso brasileiro, é preciso entender que os caminhos avaliativos, diante de tantas mudanças, foram se consolidando como um caminho muito variado, com muitas possibilidades interpretativas que não só propõem diferentes conceitos, mas também diferentes usos e diferentes metodologias para uma pluralidade de fins que nem sempre envolvem o juízo avaliativo. E é este o atual panorama da avaliação no mundo, mas também no Brasil, cujas especificidades veremos logo a seguir.



3.

O Campo da Avaliação no Brasil

Podemos dizer que hoje a avaliação está consolidada no discurso da agenda governamental brasileira, embora, na prática, os seus usos ainda sejam extremamente limitados. É preciso, porém, entender que este desequilíbrio avanço se deu no contexto da reforma do Estado brasileiro, que buscou imprimir à administração pública uma orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados, em contraponto à administração burocrática, que se concentrava nos processos, sem considerar seus baixos graus de eficiência. Os princípios da reforma podem ser encontrados no livro “Reforma do estado e administração pública gerencial”, publicado por Bresser-Pereira e Peter Spink em 1988, que buscou apresentar “um novo marco teórico e uma nova prática para a administração pública – a abordagem gerencial”. Foi o próprio Bresser-Pereira⁴ a explicar que:

No lugar da velha administração pública burocrática, emergiu uma nova forma de administração – a administração pública gerencial –, que tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no século XX na administração de empresas, sem, contudo perder sua

característica específica: a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público (Bresser-Pereira, 1996:9).

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado enfatiza, assim, a importância dos processos de avaliação da administração pública como última etapa do ciclo de vida das ações do setor público, sobretudo pela sua capacidade de responsabilizar os agentes públicos, assim como de aquilatar resultados dos investimentos públicos. Desse modo, no Plano Diretor, a avaliação é reafirmada como a última etapa de uma leitura tradicional do ciclo das políticas e dos seus instrumentos (que compreende as três etapas de “formulação/definição”, “implementação” e “avaliação”), como aparece no trecho em que propõe a criação de “mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos ao processo de definição, implementação e avaliação da ação do setor público” (Brasil, Presidência da República, 1995:37).

Mas o fato é que a concepção gerencialista que vem marcando a cultura de avaliação no País ainda não conseguiu superar o estigma da avaliação



4. Luís Carlos Bresser-Pereira foi o ministro da Administração e Reforma do Estado Brasileiro (MARE), ministério dedicado à implementação da reforma do Estado Brasileiro, que aconteceu durante o primeiro governo (1995-1998) do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.



como última etapa de processos de intervenção social. Avalia-se porque se deve, mas não se sabe bem o porquê, separando-a do sistema de aprendizagem que envolve qualquer processo de intervenção social, sobretudo quando promovidos pelo Estado. E isso vem tornando árdua a tarefa dos avaliadores. Assistimos, assim, a uma certa “automatização da avaliação” que se perde no vazio da falta de uso prático para os próprios objetos avaliados, sejam eles políticas, sejam planos, programas, projetos, sejam ações. Por outro lado, é importante ressaltar que muitos alguns autores começaram a destacar a uma outra dimensão da avaliação, mais importante do que a técnica: a dimensão política. Entre tais autores, podemos destacar Pimenta de Faria:

Reconhecida, portanto, a hegemonia quase incontestada da perspectiva gerencialista (...), parece-nos oportuno inventariarmos as distintas formas de uso esperado e potencial da avaliação de políticas públicas, para que possamos ampliar a nossa percepção do viés político da pesquisa avaliativa. Antes, contudo, cabe alertarmos para o fato de que, evidentemente, não se espera aqui que a ciência política seja capaz, por si só, de “(re)politizar” a avaliação de políticas públicas. Cabe a ela, isto sim, a análise do impacto e das implicações de tal hegemonia (FARIA, 2005:101).

Esforços de governos, sociedade civil e mercado também se revelam fundamentais quando conseguem incorporar processos avaliativos em suas práticas de formulação, implementação, controle e aprendizagem de suas próprias ações – ou de outros,

como são os casos de experiências de controle social das contas públicas promovidas pela sociedade civil organizada. São esforços preciosos que têm ajudado a consolidar ambas as temáticas na agenda política do País, muito embora os seus usos ainda sejam limitados à tomada de decisão sobre a continuidade ou descontinuidade da existência do objeto avaliado. Essa limitação parece revelar que os ganhos quantitativos na presença de avaliações e monitoramentos em ações públicas (compreendidas aqui de modo muito amplo como o conjunto de ações que reverberam sobre os problemas e bens públicos) podem não ter sido acompanhados de ganhos qualitativos. Ou seja, hoje se avalia e monitora-se muito mais, mas sem grandes alterações no que concerne à efetiva utilidade dos conhecimentos avaliativos e de monitoramento produzidos.

Avaliação e monitoramento são duas temáticas tão próximas que enfrentam os mesmos paradoxos: são defendidos pela maioria, mas desejados para si por poucos; advogam pluralismo metodológico, mas têm produzido pouco conhecimento útil sobre método. Redes, seminários, observatórios, revistas especializadas, dentre outros, estão buscando ressignificar para melhor este cenário no Brasil – e este também é um dos objetivos deste número temático da Revista Interdisciplinar em Gestão Social (RIGS). Esforços de governos, sociedade civil e mercado também se revelam fundamentais quando conseguem incorporar processos avaliativos em suas práticas de formulação, implementação, controle e aprendizagem de suas próprias ações – ou de outros, como são os casos de experiências de controle social das contas

públicas promovidas pela sociedade civil organizada. São esforços preciosos que têm ajudado a consolidar ambas as temáticas na agenda política do País, muito embora os seus usos ainda sejam limitados à tomada de decisão sobre a continuidade ou descontinuidade da existência do objeto avaliado. Esta limitação parece revelar que os ganhos quantitativos na presença de avaliações e monitoramentos em ações públicas (compreendidas aqui de modo muito amplo como o conjunto de ações que reverberam sobre os problemas e bens públicos) podem não ter sido acompanhados de ganhos qualitativos. Ou seja, hoje se avalia e se monitora muito mais, mas sem grandes alterações no que concerne à efetiva utilidade dos conhecimentos avaliativos e de monitoramento produzidos.

Nas esferas de governos, avalia-se ou monitora-se muitas vezes por exigência legal ou por pressão social, mas sem a devida compreensão da sua importância. Funciona ainda como freio o sentimento difuso de desconfiança, quando não de medo, em relação aos possíveis usos sobre os resultados que podem vir a ser construídos, o que praticamente impede a integração de tais processos nos sistemas de aprendizagem que deveriam envolver qualquer processo de intervenção pública – exceções concedidas ao Ministério do Desenvolvimento Social, Casa Civil e Educação, no nível federal, a algumas secretarias do Planejamento em poucos estados brasileiros, bem como a poucas prefeituras. No mundo das organizações privadas, quando se trata de objetos que possuem uma componente pública mais evidente, não obstante a maior presença de percursos

avaliativos, as práticas de avaliação e monitoramento estão ainda muito limitadas às possíveis variações das análises de custo-benefício, com pouca utilidade para além da demiúrgica posição do tomador de decisão ou para a aquiescência do objeto em si. Ao passar ao também variado quadro das organizações sociais, observa-se uma recente explosão de experiências avaliativas construídas sobre uma variedade ainda maior de objetos avaliativos, mas que, infelizmente, nem sempre conseguem compreender e acompanhar as especificidades da natureza destes objetos, valendo-se de adaptações metodológicas carregadas de hibridismos, com escassos resultados do ponto de vista da construção de um saber avaliativo e ou de monitoramento específico sobre tais objetos e suas naturezas.

Este quadro parece resultar de certa automatização que vem, ao mesmo tempo, ajudando a expandir o universo da avaliação e do monitoramento no País, mas aproximando as novas experiências do risco eminente de produzir percursos confusos, resultados irreais, frustração dos atores envolvidos e, sobretudo, pouca utilidade social. São esses alguns dos problemas mais evidentes encontrados atualmente nestas vastas, variadas e fragmentadas matérias que se constituíram a avaliação e o monitoramento. Este é o caso evidente dos processos de avaliação e monitoramento que acontecem nas chamadas experiências de gestão social. Ou seja, experiências de transformação social que compartilham dos valores da gestão social, sejam elas ativadas por diferentes escalas e conjuntos de atores, mas que nem sempre conseguem ser objeto de percursos avaliativos e de monitoramento.



Para saber mais sobre os esforços governativos para a promoção da avaliação

Em 1997, foi criado o Programa Qualidade e Participação na Administração Pública, que promovia os princípios da Gestão pela Qualidade, com o objetivo de produzir as transformações legais (obrigatoriedade da prestação de contas e responsabilização dos agentes) e culturais (de burocrática à gerencial) pretendidas pela administração pública gerencial. Observe, dentre os seus objetivos específicos, o peso da atividade de avaliação:

- Instrumentalizar, acompanhar e avaliar as ações que visem ao aprimoramento e à melhoria da qualidade na prestação de serviços pelo setor público;
- Conceber mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública;
- Definir indicadores de desempenho para avaliação de resultados e de níveis de satisfação dos clientes (internos e externos) e estimular a sua utilização.

Alguns anos mais tarde, a partir de 2001, o Programa de Qualidade no Serviço Público instituiu o Sistema de Avaliação e Melhoria da Gestão Pública, ainda sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, voltado para Empresas Públicas e Administração Direta, com adesão voluntária.

Também pouco tempo depois, surgiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública, que objetiva contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País, também com forte espaço para esforços de avaliação.

Conhecendo uma boa prática

Uma experiência governativa bem-sucedida foi iniciada em 2004 com o Ministério do Desenvolvimento Social, que criou a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) com as funções de avaliação e monitoramento das políticas e programas de desenvolvimento social, o que significou uma inovação relevante na Administração Pública Federal. Ao longo de sua trajetória, a SAGI realizou mais de duzentas avaliações, criou o Censo SUAS em conjunto com a Secretaria Nacional de Assistência Social e já disponibiliza uma grande quantidade de dados e informações, tendo consolidado seu papel de primar pelo monitoramento e pela avaliação que possibilite não apenas melhorar o desempenho dos programas, mas também verificar se os resultados previstos para as intervenções públicas de Assistência Social são alcançados ou não para eventuais correções.





4.

Compreendendo as diferentes interpretações sobre avaliação

Há muitos modos de compreender avaliação e cada um deles pode nos levar para diferentes caminhos ou percursos avaliativos. Do ponto de vista científico, estas diferenças superam o chamado plano epistemológico (aquele mais relacionado ao conceito ou à interpretação) e alcançam os planos metodológico (relacionado ao *como fazer* e o *como conduzir* as avaliações) e empírico (relacionado ao que nós, avaliadores, podemos assumir

como boas fontes e bons materiais de pesquisa). Algumas diferenças são tão importantes que podem nos fazer re-aver as fronteiras ou mesmo a natureza do objeto em avaliação. Entenderemos melhor essas diferenças quando olharmos mais de perto para algumas das interpretações que podemos chamar de mais clássicas.

Vamos começar com a interessante interpretação de Diane Fournier (1995, p. 16), que define avaliação

como “um gênero de inquirição, com uma lógica básica e um padrão geral de raciocínio”. Com esta proposta, a autora considera a avaliação, ou melhor, o processo avaliativo, como um tipo de processo de produção de conhecimento, no qual a lógica e o modo como chegamos a algumas conclusões devam ser compreensíveis para quem se interessa pelos resultados da avaliação. Em seguida, passamos para a proposta Michel Scriven, em 1967, para quem avaliação deveria ser vista como uma atividade de construção de juízo do valor ou do mérito de um objeto. Este objeto, que ele chamava de *entidade*, poderia possuir diferentes graus de complexidade (planos, programas, projetos etc.). Este autor, considerado por muitos como um dos precursores da avaliação, deposita todo o peso da sua definição sobre o objetivo da avaliação, o qual, para ele, está em *julgar algo de alguma coisa*. Com isso, ele inaugura o universo dos modelos “com atribuição de valor”, que são aqueles modelos em que o juízo aparece como o produto principal do processo avaliativo. Tal juízo pode vir ou não acompanhado de recomendações ao tomador de decisão, principal público destes modelos. Por óbvio, nem todos os modelos seguem este paradigma ajuizador e muitos outros modelos preferiram evitar a atribuição de valor. Os modelos “sem atribuição de valor” quase sempre se limitam a apresentar as informações parciais ao tomador de decisão, para que ele mesmo, de modo independente, formule seus próprios juízos avaliativos, se assim desejar. Este último caminho admite que seja possível a construção de informações privadas de valor. Vejamos mais algumas das definições clássicas:

O conjunto de interpretações acima evidencia que avaliar não é só construir juízo, ainda que o compreenda, pois é também uma oportunidade de problematizar, dialogar, intervir, produzir conhecimento e promover aprendizagens sobre o seu próprio objeto de estudo. Deixar estas dimensões de lado significa não somente desperdiçar uma ocasião provavelmente fértil de reconstrução significativa do objeto avaliado, sobretudo quando o processo avaliativo é construído de modo inclusivo, considerando os atores que o integram ou que se sentem mobilizados ou afetados por tal objeto. Em seguida, é preciso reforçar a natureza política da avaliação. Qualquer percurso avaliativo carrega e é carregado por valores, levando a compreendê-lo como uma atividade eminentemente política. Por fim, o *objeto de avaliação* não é destituído de uma sua própria natureza. Ou seja, ele não pode ser *naturalizado*, destituído de uma natureza própria. É preciso, pelo contrário, levar em consideração seus princípios, seus valores, suas especificidades, sua lógica. Avaliar não significa avaliar qualquer objeto da mesma maneira, com o mesmo olhar. É preciso ter respeito pelo objeto, a começar pela própria definição de avaliação. Por exemplo, quando o objeto da avaliação é um processo induzido de desenvolvimento socioterritorial, a natureza política da avaliação se intensifica, tornando muito difícil a vida das tradicionais avaliações custo-benefício ou a negação de processos avaliativos participativos. Além da necessidade de inclusão do juízo, portanto, defende-se que a avaliação seja vista como um processo associado ao próprio objeto.

Tabela 1: Diferentes concepções sobre avaliação		
Autor(es)	Concepção	Observação
Scriven (1967)	“Julgamento do valor ou o mérito de uma ‘entidade.’”	Com juízo de valor, sobretudo
Rossi, Freeman e Lipsey (1999)	“Essencialmente um esforço de colheita e interpretação de informações que procura responder a uma determinada série de perguntas sobre o comportamento e sobre a eficácia de um programa.”	Sem juízo de valor
	“Fundamentalmente um esforço para colher e interpretar informações sobre o andamento de programas, para responder a perguntas relevantes do tomador de decisão ou, pelo menos, de qualquer interesse para um ou mais atores sociais envolvidos.”	
Patton (1998)	“A avaliação é a coleta sistemática de informações sobre atividades, características e resultados para a formulação de juízos sobre programas, de modo a melhorar a sua eficácia ou direcionar decisões sobre a sua programação futura.”	Com juízo de valor, mas não deixa claro quem emite tal juízo
Carol Weiss (1998)	“Análise sistemática do processo e ou do resultado de um programa ou de uma política, comparado a um conjunto de valores (<i>standard</i>) implícito ou explícito, a fim de contribuir para o melhoramento do programa ou da política.”	Com juízo de valor, mas com maior peso à dimensão processual da avaliação e a sua contribuição ao próprio ciclo do objeto avaliado
Means Collection (União Europeia)	“Consiste no juízo do seu valor em relação a critérios explícitos, e sobre bases de informação especificadamente coletadas e analisadas.”	Com juízo de valor, mas com ênfase na cientificidade de tal juízo
Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004)	“Avaliação é a identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a estes critérios.”	Com juízo de valor, releitura de Scriven
Bezzi (2007)	“Conjunto de atividades úteis para exprimir um juízo direcionado a um fim – juízo argumentado através de procedimentos de pesquisa avaliativa. Tal pesquisa constitui-se como o elemento essencial e imprescindível para dar confiança aos procedimentos e para garantir a fidelidade das informações utilizadas para exprimir aquele juízo.”	Com juízo de valor, mas ressaltando os aspectos de pesquisa que propiciariam o que o autor bem define como argumentação do juízo

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA



5.

Um Caminho para se Desenhar Processos de Avaliação de Projetos que envolvam Gestão Social



A avaliação é um processo complexo que possui uma lógica própria, cujo nervo central é a chamada pesquisa avaliativa. A lógica avaliativa é produto do conjunto de valores, premissas avaliativas e vínculos contratuais que orientam e balizam o processo a ser desencadeado (incluindo o seu grau de participação). Cada avaliação tem a sua própria lógica que pode e deveria ser explicitada em processo particular de planejamento. Já a pesquisa avaliativa é o coração da avaliação (BEZZI, 2007) e seu planejamento acontece dentro do processo de planejamento geral da avaliação. Assim, podemos dizer que não há avaliação sem pesquisa avaliativa e que a primeira não se restringe à segunda, extrapolando as suas fronteiras cognitivas e analíticas.

Para não perder a sua complexidade, o processo avaliativo requer um planejamento orgânico e inteligente.

Orgânico, porque as suas partes não podem ser planejadas de forma sequencial, mas, sim, articuladas e muitas vezes concomitantes; inteligente, porque deveria prever aperfeiçoamentos ou mudanças de rota no decorrer do seu processo. Para reforçar a necessidade de tais qualidades, preferimos chamar o “planejamento da avaliação” de “desenho da avaliação”, pois o desenho carrega consigo a compreensão de algo processual e inacabado. Em outras palavras, entre o desenho da avaliação e a avaliação em si, temos uma lacuna temporal e, sobretudo, experiencial.

Se cada avaliação possui sua própria lógica e pesquisa avaliativa, não é possível imaginar que exista uma receita comum para a construção de processos tão diferentes, mesmo com a fatura de metodologias para o desencadeamento de processos de avaliação e monitoramento. Pelo

contrário, ao assumir uma metodologia “pronta” e aplicá-la sobre processos de desenvolvimento socioterritorial estaremos saltando importantes etapas e momentos que compõem o percurso avaliativo, como lembra House (1993), com uma das suas falácias há pouco mencionadas.

Como estamos dentro do campo de conhecimentos e práticas da gestão social, tomaremos como exemplo para esta proposta de caminho avaliativo um tipo específico de objeto: os processos indutivos de desenvolvimento socioterritorial que são geridos por meio de noções, técnicas e instrumentos de gestão social, como abordado nos fascículos anteriores. Como já dissemos, avaliações sobre objetos que envolvem a gestão social assumem como valores importantes da própria avaliação as noções de democracia, participação social e empoderamento.

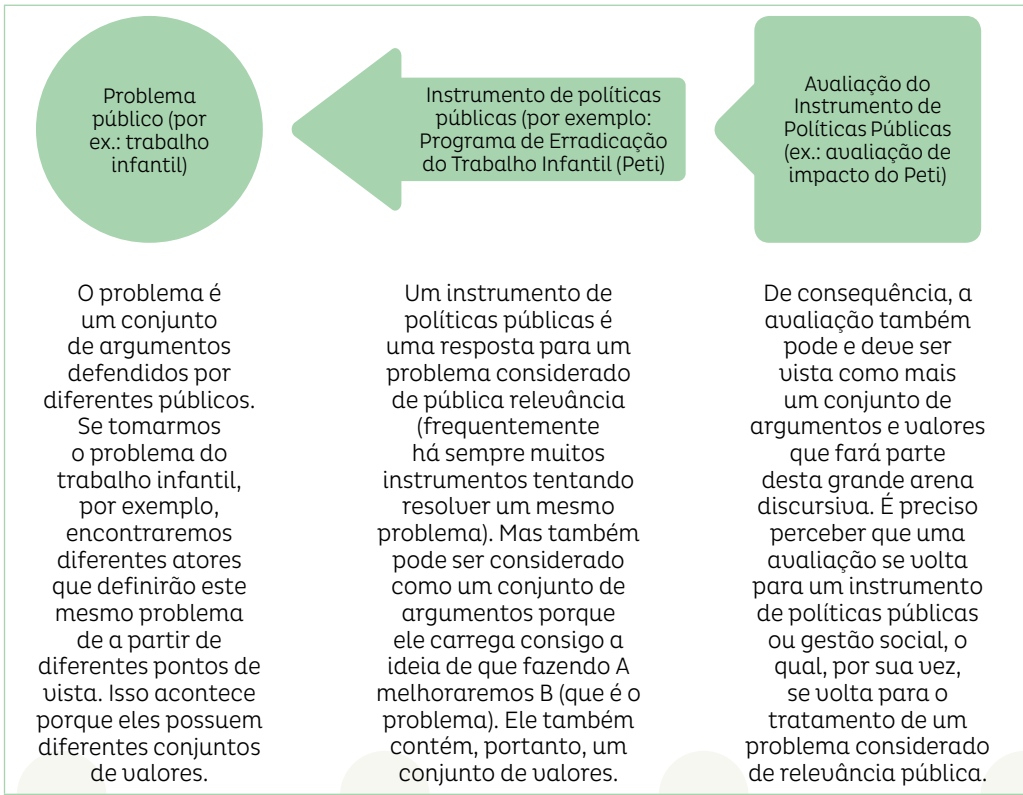
5.1 Um conceito-guia de Avaliação

Como vimos até agora, há diferentes percursos para a construção do desenho de uma avaliação. Todavia, diante do nosso recorte temático da gestão social, neste texto, apresentaremos um destes caminhos. Trata-se de uma avaliação de matriz axiológica, desenvolvido por Boullosa (2009) e Boullosa e Rodrigues (2013), que compreende a si mesma como carregada de “valor público”. De fato, nesta proposta, os valores do objeto de avaliação, da sua natureza relacionada à gestão social, do público envolvido e dos próprios avaliadores ocupam um lugar central em todo o processo avaliativo. Além disso, a ideia de **valor**⁵ está diretamente associada à noção de **argumento**⁶. Em breve, trata-se de compreender que qualquer objeto de avaliação (um programa

ou um projeto, por exemplo) pode ser compreendido como um conjunto de argumentos (afinal, no fundo, qualquer programa está sempre dizendo “se fizermos assim, obteremos tal resultado”, não é mesmo?) e estes argumentos estão sempre carregados de valores. Bom, agora mais um passo nesta nova compreensão: se estes argumentos e valores estão todos tentando tratar os problemas públicos, que são os problemas que afetam a todos nós, ainda que em diferentes medidas, isso quer dizer que todos estes valores também possuem uma dimensão pública. E, sendo assim, a avaliação que fizermos também poderá ser vista da mesma forma: como um conjunto de argumentos e valores que entrará em contato com diferentes conjuntos já existentes.

5. Por valor, compreende-se o conjunto de verdades *a priori* que os sujeitos e as coisas carregam consigo. Nossas ideias, por exemplo, são carregadas de valores, no sentido daquilo que acreditamos, das nossas premissas, das nossas crenças.

6. Por argumento, compreende-se toda e qualquer estrutura explicativa vinculada tanto a fatos subjetivos, ideias e posicionamentos quanto a fatos objetivos e programações também objetivas, como é o caso das políticas públicas (Fischer, 2016).



Construir ou assumir um conceito de avaliação, como vimos, é sempre necessário, pois seu conteúdo nos ajuda a compreender as dimensões consideradas importantes para a discussão da sua natureza, mesmo sem nos preocuparmos em oferecer uma síntese formal e criativa sobre o mesmo. Próprio por isso, estas definições podem ser chamadas de definições-guia ou definições de trabalho. A definição de trabalho assumida por esta pesquisa para a noção de desenvolvimento socioterritorial o compreende como um processo de transformação induzido por um conjunto de atores, individuais e coletivos, públicos e privados, mobilizados e organizados por uma estratégia de governança e de ação (desencadeamento de ações e mobilização de recursos de diferentes naturezas) que lhes ajude a reconhecer e definir os problemas, as potencialidades e orientar, ou busque orientar, o futuro de um território, a partir da compreensão de suas dimensões social, econômica, ambiental e cultural. Nesta perspectiva, a partir de Boullosa (2009), propõe-se a seguinte definição-guia para a noção de avaliação:

Um processo de produção dirigida de conhecimento avaliativo, composto por um conjunto variado, mas nem sempre articulado, de atividades de pesquisa, que objetivam construir de um juízo ou síntese avaliativa, direcionado a um fim, nem sempre claro e/ou explícito, empreendido por um conjunto de atores, nem sempre definidos ou etiquetados como avaliadores. A construção e discussão deste juízo argumentado devem ser mediadas por instrumentos e procedimentos

de pesquisa avaliativa, de modo a possibilitar a sua reconstrução analítica e discussão meta-avaliativa dos resultados pelas coletividades interessadas em tal avaliação, desencadeando processos de aprendizagem prático-institucional (relativo ao objeto de avaliação) e social (relativa à dimensão dialógico-cívica da sociedade em geral).

Esta definição-guia assume a avaliação como um juízo explicitado em uma síntese avaliativa, colocando-se naquele primeiro paradigma mencionado há pouco. Porém, ao mesmo tempo em que este juízo deveria ser direcionado a um fim, admitindo diferentes usos da avaliação (o que inclui o seu caráter de subjetividade), ele deveria também ser um juízo argumentado, o que significa assumir claramente a sua dimensão dialógica (e novamente subjetiva da avaliação). Em outras palavras, significa que a avaliação deveria responder a uma pergunta avaliativa (fim) e que a “resposta” a ser construída deveria ser articulada e calcada em procedimentos de pesquisa avaliativa. Estes procedimentos englobam diferentes ferramentas de avaliação, mas também de pesquisa social, tais como entrevistas, rodas de diálogo, jogo, opiniões, leituras, reuniões e outros caminhos que permitem a produção de conhecimento avaliativo. A definição busca ainda reforçar que a avaliação é um processo que envolve diferentes atores, direta e/ou indiretamente, mesmo que tenha um coordenador explícito para a condução do processo, e que todos possuem suas crenças, valores, preconceitos e outras subjetividades que influenciam no processo,

formando uma trama de valores que deveria ser problematizada no decorrer do processo avaliativo.

Considerar a avaliação de processos de desenvolvimento socioterritorial como uma atividade próxima à pesquisa social aplicada significa assumir que a mesma possui uma **dimensão metodológica** e que exige **reflexões teóricas, epistemológicas e deontológicas** (relacionada aos deveres profissionais da categoria do avaliador). Todas estas preocupações são potencializadas pela interpretação da avaliação como um processo complexo, na qual se relacionam diferentes atores que agem e estruturam territórios, cada um deles com suas demandas informacionais, que devem construir uma pergunta avaliativa comum, que satisfaça razoavelmente todos os envolvidos no desenvolvimento socioterritorial.

A avaliação exige um exercício de reconstrução do objeto avaliado, pois não se avalia algo objetivo e natural, mas, sim, um conjunto complexo e incerto de materiais aos quais atribuímos a existência do objeto em si. Mas os seus contornos carecem sempre de precisão e é preciso problematizar as fronteiras do objeto avaliado. Por isso, uma das primeiras atividades da avaliação é justamente a reconstrução do objeto a ser avaliado, compreendendo a sua natureza e limites. O que é este objeto, o que faz parte dele, o que não faz parte e eventualmente materiais que são ambíguos, ou seja, que não é visto como parte do objeto por todos os envolvidos no processo avaliativo. Esta reconstrução, ainda que maior no início do processo avaliativo, continua por todo o processo, pois a própria avaliação altera progressivamente a compreensão do seu

objeto, assim como do seu próprio fim ou objetivo da avaliação. Pode-se, então, dizer que, rigorosamente, não há casos objetivamente contados, mas, sim, casos contados a partir de uma visão que tem suas próprias crenças e valores que acabam por influenciar a história. Todo experiência ou objeto de avaliação é um construto analítico.

O caminho avaliativo proposto, portanto, assume que a avaliação pode ser mais bem entendida como um conjunto de argumentos e de valores e, como tal, deve ser pensada a partir de cinco dimensões. Percorrer estas dimensões pode ser muito útil para quem possui pouca experiência com avaliações sistematizadas e formais de objetos de gestão social, ajudando o avaliador de início de carreira a não se descuidar de pontos importantes em seus primeiros esforços de construção de desenhos de avaliação. Lembra-se, mais uma vez, que a preferência pelo termo “desenho”, em detrimento ao termo “planejamento”, busca ressaltar o caráter não mecanicista ou tecnocrático dessa atividade, pois a mesma está profundamente relacionada ao seu contexto, extraído dele seus significados. Para Rossi Freeman e Lipsey (1999), um bom desenho ou planejamento de avaliação está, portanto, intimamente relacionado ao contexto político no qual acontece a avaliação, à natureza do objeto de avaliação, à determinação do conjunto de atores sociais que contam na avaliação e aos seus interesses, ao tempo e timing da avaliação (ou seja, ao momento em que será feita em relação ao ciclo do projeto ou programa em avaliação), assim como aos recursos disponíveis para o desenvolvimento de tal atividade.



5.2 As cinco dimensões do desenho da avaliação

Antes de passarmos a cada uma das dimensões, é preciso ressaltar que essas não devem ser vistas separadamente, muito menos linearmente. Elas serão apresentadas em formato de disco, com a dimensão do desenho da pesquisa avaliativa destacando-se entre as demais. Não há uma direção ou ordem pré-definida a ser seguida na construção do desenho da avaliação – as dimensões formam um conjunto harmônico, retroalimentando-se no decorrer do processo de desenho. Somente para efeito didático, usaremos o sentido horário para explicar a abordagem.

a. Problemática dos contornos do objeto a ser avaliado, do contexto da avaliação e do quadro de argumentos e valores envolvidos

Nesta dimensão devemos problematizar quais os contornos do objeto de avaliação, entender bem por que surgiu a demanda por esta avaliação e o que se espera desta experiência, assim como entender com qual conjunto de argumentos e atores que deveremos lidar no processo avaliativo.

É importante que esteja bem clara qual a orientação que o processo avaliativo deveria assumir frente à demanda de avaliação, sobretudo no que concerne à emissão de juízo avaliativo (argumentado), como defendemos em nossa perspectiva. Todavia, deveria-se considerar que alguns demandantes de avaliação exigem que a mesma limite-se a fornecer informações (supostamente) neutras sobre o objeto de avaliação. Esperando que a avaliação possa contemplar a



FONTE: ELABORADO A PARTIR DE BOULLOSA, 2009

expressão de um juízo de valor argumentado, deveria-se ainda buscar a definição de dois importantes limites: os objetos de avaliação e os da avaliação em si. Os limites do objeto de avaliação devem ser problematizados com os atores envolvidos no processo de avaliação: quais os limites físicos, políticos, sociais e temporais do processo de desenvolvimento socioterritorial que desejamos avaliar? Esta resposta deveria ser, pelo menos, esboçada na fase de desenho da

avaliação, sabendo que a mesma será amadurecida durante a fase de implementação da avaliação. Também devem ser problematizados os limites da avaliação, a fim de saber em que medida o objeto será avaliado.

É preciso compreender em que contexto que surgiu a demanda pela avaliação de tal processo de desenvolvimento socioterritorial, qual o quadro de atores que estava formado naquele momento, suas expectativas, interesses e preferências. Quanto mais franca

for a demanda de avaliação, mais precisa poderá ser a pergunta central da avaliação e, conseqüentemente, suas hipóteses avaliativas. Um processo de desenvolvimento socioterritorial é sempre multiatorial, o que não significa coesão de propósitos e objetivos. É importante compreender a posição do demandante da avaliação dentre os demais atores que compõem o quadro geral, incluindo eventuais beneficiários. A partir disso, devemos ainda problematizar a questão dos valores na construção do desenho do processo de avaliação que será desencadeado. Já vimos que qualquer avaliação envolve diferentes valores, algumas vezes divergentes, apoiando-se em estruturas interpretativas próprias. Dentre os valores mais importantes para os processos de desenvolvimento socioterritorial, encontram-se os valores éticos e os valores políticos. Essa confluência ou divergência de valores deve ser mapeada em uma matriz valorativa capaz de produzir um conjunto de valores que guie todo o processo de avaliação, se possível, validado pelos atores envolvidos no processo avaliativo. A prática tem mostrado que, frequentemente, os valores dos atores envolvidos na avaliação podem ser agrupados de acordo com os seus papéis organizacionais no objeto de avaliação, sobretudo os valores políticos (definição de justiça, equidade, desenvolvimento etc.). É sempre bom lembrar que a avaliação é uma excelente oportunidade de diálogo entre os valores e preferências dos atores que constituem e estruturam o nosso objeto de avaliação, ou seja, um processo induzido de desenvolvimento socioterritorial.

b. Formulação e pactuação do problema de avaliação

A formulação do problema de avaliação de processos de desenvolvimento socioterritorial possui tanta relevância na construção do desenho da avaliação que conforma, sozinho, uma das dimensões, mesmo sendo a base para a dimensão que será vista em seguida (desenho da pesquisa avaliativa). Seus pontos mais importantes são:

- **Compreensão inicial do processo induzido de desenvolvimento socioterritorial, objeto da avaliação**

A partir da compreensão dos limites do objeto de avaliação, é preciso compreender o momento ou fase em que o mesmo se encontra, além do contexto político da sua formulação e do seu modelo de gestão. Um processo deste gênero (induzido) frequentemente está materializado em um programa, projeto ou cadeia de valor. Independente do seu formato, todos eles podem ser interpretados como estratégias de transformação de uma realidade territorial considerada socialmente problemática em outra realidade territorial considerada desejável. Cada estratégia é fruto de um específico contexto sociopolítico que deveria ser compreendido durante o período de desenho da avaliação. Tal compreensão ajudará o avaliador a identificar e compreender, mesmo que, inicialmente, as diretrizes que o objeto avaliado tomou nos últimos tempos, incluindo a sua prática de gestão.





- **Proposição inicial da pergunta avaliativa do processo de desenvolvimento socioterritorial**

Uma avaliação que pretende ser útil ao seu objeto sempre se desenvolve em torno a uma pergunta avaliativa, ou seja, a um problema estruturado em formato de pergunta, que orientará os esforços de desenho da pesquisa avaliativa, coração da avaliação. Não é fácil construir boas perguntas avaliativas, pois as mesmas são extremamente contextuais, pertinentes quase que exclusivamente aos processos de desenvolvimento a que dizem respeito.

Para ajudar os menos experientes com o mundo da avaliação, podemos dizer que algumas vezes essas perguntas encontram-se fortemente relacionadas ao momento em que se encontra o seu próprio objeto de estudo. Por exemplo:

- Se ainda está no processo de formulação, as perguntas avaliativas podem ajudar a construir diagnósticos ou a traçar cenários possíveis;
- Se foi somente formulado e ainda não conta com uma estrutura organizacional própria, eis alguns exemplos genéricos de perguntas avaliativas: (a) Vale a pena investir os recursos planejados neste projeto?; (b) Será que os atores que hoje se mostram comprometidos desempenharão efetivamente os papéis planejados?; (c) Em que medida os resultados desejados serão concretizados?; (d) Em que medida a formulação desta estratégia é capaz de prevalecer em cenários de turbulência econômica?; dentre outras;
- Se se encontra no início do seu processo de implementação,

com uma estrutura organizacional pouco amadurecida, eis alguns exemplos genéricos de perguntas avaliativas: (a) Quais os desafios e limites para o amadurecimento da estrutura organizacional em questão? (b) Que mecanismos podem enrijecer ou facilitar as necessárias interações entre desenvolvimento induzido em questão? (d) Isto quer dizer que a realidade organizacional ainda é pouco madura?; (e) O programa está no caminho certo?; dentre outras;

- Se já está implementado há bastante tempo, eis alguns exemplos genéricos de perguntas avaliativas: (a) Quais os resultados e/ou impactos sobre o território?; (b) Em que medida os resultados, bons ou não, podem ser atribuídos à estratégia de transformação em questão?; (c) O programa deveria continuar como está ou precisa de mudanças?; (d) Como evoluiu a demanda socioterritorial que originou o programa?

- **Definição das hipóteses de avaliação em função da compreensão inicial do objeto**

As hipóteses de avaliação sempre são definidas em função do problema central de avaliação. São as hipóteses que traduzirão a lógica avaliativa para as definições das práticas e procedimentos da pesquisa avaliativa. É importante definir as hipóteses ainda na fase de desenho da avaliação para que as mesmas possam ser discutidas e validadas no decorrer do processo de acordo e contratação da avaliação.

- **Construção da primeira matriz de valores da avaliação**

Os principais valores éticos e políticos que guiarão a avaliação deveriam

ser problematizados ainda na sua fase de desenho. É aconselhável a proposição de uma matriz valorativa, para que avaliador, demandante da avaliação e avaliados possam estabelecer uma base comum de diálogo, sobretudo no que concerne aos conceitos de desenvolvimento social, econômico e territorial (valores políticos). Pode ser ainda necessária a definição dos atores que participarão do processo avaliativo.

c. Construção do desenho da pesquisa avaliativa

O desenho da **pesquisa de avaliação** é o coração da **avaliação** e, portanto, está intimamente relacionado ao contexto no qual a avaliação ocorre, assim como às características do objeto de avaliação, aos seus vínculos, possibilidade de uso e pergunta avaliativa.

Importante: a **avaliação** é sempre um conjunto muito maior do que a **pesquisa de avaliação**, pois a avaliação envolve a gestão da avaliação e outros níveis de análise. O que chamamos de pesquisa de avaliação é a dimensão mais técnica sobre como iremos responder a pergunta de avaliação. Ele corresponde, portanto, ao método, e está intimamente relacionado ao tipo de avaliação que pretendemos fazer!

Assim como a avaliação, a pesquisa avaliativa necessita de planejamento, ou seja, de desenho. Esse desenho deveria levar em consideração o conjunto de reflexões e procedimentos que conduzirão o avaliador e sua equipe a realizar concretamente sua avaliação, a partir de um problema cognitivo inicial (problema avaliativo), do qual se originam as hipóteses. Conheça alguns dos pontos mais importantes.

- Cada desenho da pesquisa de avaliação é único, mesmo quando ele se apoia em uma metodologia já existente de avaliação, adaptada, de acordo com o exemplo que estamos desenvolvendo aqui, ao objeto “processos de desenvolvimento socioterritorial”.

- Devemos ficar bem atentos à assunção de fórmulas prontas, pois a assunção dos pressupostos metodológicos de uma escola qualquer não garante o êxito da avaliação. É preciso evitar este caminho fácil! É preciso que o desenho da pesquisa de avaliação esteja extremamente adequado às nuances e às particularidades presentes no desenho geral da avaliação, incluindo os recursos disponíveis para que seja um percurso de fato possível de ser percorrido.

Para desenharmos nosso próprio caminho metodológico, precisamos levar em consideração algumas importantes dimensões, para evitarmos o risco da incoerência:

- O desenho do método (diretrizes, estratégia, prazos e instrumentos);
- O desenho da equipe de avaliação (papéis e competências);
- O desenho do conjunto de atores que participação do processo;
- A coerência entre todas as escolhas e desenhos acima com os propósitos e valores da própria avaliação que envolve os pressupostos da gestão social (democracia, empoderamento e participação).

Além disso, vale muito a pena pensarmos que um bom e coerente desenho de pesquisa de avaliação envolve os seguintes níveis de análise: epistemológico, metodológico e operacional. Vejamos (ou das técnicas e critérios de avaliação).

- O nível epistemológico é aquele que concerne às preocupações

mais conceituais. Ele é importante para que nosso desenho da pesquisa avaliativa, ou seja, da nossa metodologia, seja coerente com os nossos propósitos avaliativos e nosso objeto de avaliação, pois inclui as reflexões sobre a natureza e as fronteiras do conhecimento do objeto a ser avaliado, incluindo a matriz de valores (sobretudo dos políticos). Nele também estão presentes as premissas para o desenvolvimento (e aceitação) da atividade de avaliação, assim como os possíveis usos da pesquisa: instrumental, persuasivo, conceitual ou de esclarecimento, segundo Weiss (1998). São também definidos os conjuntos de atores que se relacionaram ao processo de avaliação. Na prática, faça com que o seu desenho seja fruto de uma reflexão sobre: o objeto de avaliação (contexto, atores e interesses em jogo); as pré-condições para o início da avaliação (interesses em jogo, mandado); o que se espera da avaliação (fins) e sobre a dimensão ética da avaliação (dimensão deontológica, valores-guia).

- O nível metodológico concerne ainda mais diretamente ao desenho do método, por meio do caminho pensado para se responder à pergunta avaliativa, revelando-se nas hipóteses, valores, particularidades e desafios inerentes. O desenvolvimento desse nível de desenho é resultante do desenvolvimento e dos produtos do nível anterior, o epistemológico. Na prática, devemos procurar definir qual o tipo de avaliação (quais os aspectos que serão avaliados do objeto?) que queremos levar adiante de acordo com todas as possibilidades de resposta à pergunta de avaliação que traçamos junto com o nosso demandante (com quem encomendou a avaliação).

- O nível operacional é aquele que diz respeito ao conjunto das técnicas, procedimentos e instrumentos de avaliação. Nele, devemos dar a maior concretude possível ao caminho metodológico traçado. Por fim, no último, encontram-se as definições operativas, onde as técnicas de pesquisa são refinadas (incluindo os seus vínculos temporais, dinâmicas, condições de aplicabilidade, métodos de coleta e análise de dados, e atribuição de responsabilidades operacionais). O processo de escolha das técnicas é diretamente dependente das pré-condições do desenho, da metodologia, assim como o grau de validade e confiança desejados. Quanto maior a validade e confiabilidade, mais transparente, detalhado e socialmente inclusivo deveria ser o desenho de avaliação. Na prática, portanto, devemos incluir, portanto, desde as técnicas de construção e coleta de dados, passando pelas técnicas de tratamento (agregação, classificação etc.), análise e síntese avaliativa dos mesmos.

Mas, atenção, não há, naturalmente, fronteiras precisas entre tais níveis, pois os mesmos são substancialmente interligados e contínuos.

d. Organização do processo avaliativo e da sua gestão

A organização do processo avaliativo é uma das dimensões mais importantes do desenho de qualquer avaliação, pois consiste na elaboração da estratégia de gestão do processo avaliativo que está por vir - o qual, às vezes, pode ser bastante duradouro. Uma boa estratégia de gestão dos recursos pode constituir-se como uma base sólida para uma exploração concreta da realidade que se pretende avaliar. Como observa Chito Guala (1986):

O fato organizacional, longe de ser enquadrado como problema técnico, assume uma relevância metodológica geral: assim como as várias fases da pesquisa estão inter-relacionadas, do mesmo modo a organização da pesquisa incide diretamente sobre a gestão compreensiva do trabalho e do futuro 'produto', e, portanto, sobre os objetivos, objeto, avaliação das técnicas oportunas, fases, acompanhamento etc. (GUALA, 1986, p.42).

Nessa perspectiva, parecem ser pontos importantes a serem observados:

- **Refinamento da lógica avaliativa**

A organização do processo avaliativo também nos pode solicitar novos esforços para refinar a lógica avaliativa, deixando, por exemplo, mais claro ainda para os envolvidos onde se pretende chegar com a avaliação, quem será envolvido em tal processo e, sobretudo, quais os (novos) limites que a organização do processo impõe ao próprio processo.

- **Determinação dos recursos para o processo avaliativo**

Parece cada vez mais importante compreender e, se possível, verificar todos os recursos com os quais o avaliador e sua equipe poderão contar ao longo do processo avaliativo. Saindo da lógica gerencialista que vem pautando muitas avaliações, Sims (1994) elencou os principais recursos que podem ser utilizados/explorados em um processo de avaliação: capacidade técnica da equipe de avaliação; clima organizacional (confiança, abertura mental etc.); cultura organizacional e valores dos atores envolvidos com o objeto de avaliação; disponibilidade de dados

(com qualidade); fundos econômicos; preocupação ética dos envolvidos; recursos humanos; relação com formuladores e implementadores do objeto avaliado; tempo necessário; e viabilidade política da Avaliação. Além desses, tem-se ainda a criatividade, o bom senso, a vontade de participação cidadã, a cultura da colaboração e do respeito, a afetividade, a ludicidade, dentre tantos outros.

- **Construção da estratégia de gestão do processo avaliativo**

É importante definir a estratégia geral de gestão do processo, assim como as estratégias mais específicas de produção de conhecimento avaliativo, tais como divisão de responsabilidades, facilitação dos grupos envolvidos, socialização dos conhecimentos produzidos, construção e discussão das sínteses parciais, diálogo com os demandantes formais da avaliação, dentre outros.

- **Definição das pré-condições da avaliação**

Tem-se revelado muito importante a definição do conjunto de premissas para que a avaliação ocorra em sua plenitude, tanto por parte da equipe de avaliação quanto por parte do demandante da avaliação. Para que isso ocorra, pode ser muito útil que os envolvidos no processo de pactuação da avaliação cheguem a um consenso sobre este conjunto mínimo de questões: A pesquisa deveria resultar em um estudo que pretende se mostrar o mais neutro possível ou deve exprimir um juízo ou síntese avaliativa (melhor opção, como vimos ao longo do fascículo) ou chegar até mesmo a produzir pareceres de recomendações? Que tipo de difusão dos resultados é possível, em que tempo e em que modo? Qual o grau de autoridade atribuído à equipe de avaliação? E por quanto tempo? Há diferença de permissividade entre os componentes da equipe? Quais os atores

que podem ser chamados para participar do processo? Quais as regras para a mudança de escopo ou características da avaliação para comitente e equipe de avaliação? É possível validar a matriz de valores com todos os envolvidos no processo avaliativo?

• **Definição da estrutura de aprendizagem subjacente ao desenho de avaliação**

Todo e qualquer desenho de avaliação carrega consigo um sistema de retroalimentação de ideias, objetivos, propósitos, recursos e meios para atingir os objetivos. O desenho de avaliação pode, e deveria, prever a existência de mecanismos que facilitem e incentivem movimentos de retroalimentação e aprendizagem, estimulando o sistema subjacente de aprendizagem organizacional da própria avaliação (BOULLOSA, 2010, p. 34-35).

e. Pactuação dos usos da avaliação e da difusão de seus resultados

Frequentemente, as possibilidades de uso da avaliação são problematizadas somente ao final do processo avaliativo, deixando uma grande margem para frustrações e mal-entendidos de todas as partes: avaliados, avaliadores e demandante da avaliação. Para evitar esses problemas, sugere-se que sejam problematizados os seguintes pontos nesta dimensão, de acordo com Boullosa (2010):

i. Definição dos possíveis usos da avaliação

É importante que as possibilidades de uso da avaliação sejam definidas ainda no processo de construção do desenho avaliativo. Os usos da avaliação devem ser discutidos previamente entre o avaliador e a organização demandante do processo, seja ela

governativa, privada ou pertencente ao Terceiro Setor. É preciso levar em consideração que, em um processo de desenvolvimento territorial, as avaliações (e monitoramento) deveriam funcionar como arenas de reflexão pública, a fim de proporcionar aprendizagem territorial. Weiss (1998) propõe a distinção de quatro usos para a avaliação: instrumental, persuasivo, conceitual e para esclarecimento. Não é difícil transpor essas alternativas de uso para as avaliações de processo de desenvolvimento socioterritorial.

ii. Definição dos limites de publicação dos resultados

Ainda que relacionado ao uso da avaliação, este ponto merece destaque, sobretudo, para os avaliadores que possuem alguma relação com o meio acadêmico: é importante definir quais os limites e os critérios para a difusão e publicação dos resultados da avaliação, assim como do seu processo de desenho e implementação, junto ao território avaliado, ao público em geral ou ao meio científico.

iii. Definição do grau de liberdade da Equipe de Avaliação

É de extrema importância enfrentar este ponto durante o processo de desenho da avaliação, pois ele fatalmente irá aparecer durante o processo de implementação da avaliação. Sugerimos que o avaliador construa um acordo claro com o demandante da avaliação sobre o seu limite de atuação e seu grau de liberdade e da sua equipe. A liberdade pode concernir,

inclusive, a aceitação ou não de dados fornecidos pela própria organização demandante, pois o avaliador pode resguardar para si o direito de aceitá-los e usá-los, usá-los parcialmente, não usá-los ou, até mesmo, refazê-los.

Após a apresentação deste possível caminho para a construção de propostas avaliativas de objetos que envolvem gestão social, vale a pena reforçar que a avaliação é ainda um processo de construção de significados ou de significâncias, onde cada sujeito avaliador ou avaliado (diferentes atores com múltiplas realidades) deveria enfrentar um problema semântico relacionado à compreensão do significado da avaliação e dos seus processos. O processo de avaliação pode, portanto, ser também compreendido como processo de construção de uma lógica de avaliação compartilhada por todos os atores envolvidos – lógica esta que compreende diferentes redes semânticas, formadas pela coexistência de diferentes realidades, construídas por diferentes atores (BOULLOSA, 2007).

Em outras palavras, aplicando ao exemplo que demos, se processos de desenvolvimento socioterritorial envolvem necessariamente múltiplos atores, certamente envolve também diferentes compreensões de conceitos como desenvolvimento, dos seus tempos, dinâmicas, objetivos, desafios, dificuldades, oportunidades e assim por diante. Sendo assim, um processo de avaliação e monitoramento deveria, necessariamente, enfrentar estas prováveis diferenças e propor uma matriz semântica sobre a qual dialogar e, claro, construir valores e critérios de juízos avaliativos.



6.

Uma palaurinha sobre Monitoramento



Avaliação e monitoramento são duas atividades muito próximas, mas com algumas características que as singularizam. Em comum, possuem a natureza de pesquisa aplicada, o propósito de apresentar respostas sobre o andamento de objetos (como programas, projetos, ações etc.) a partir de perguntas específicas, que podem ou não incluir a necessidade de um juízo ou síntese final. De diferente, possuem a relação que estabelecem com a causalidade (relação causa-efeito): enquanto que a avaliação frequentemente se estrutura por meio dela, o monitoramento não tem a preocupação de estabelecer tais relações de causa e efeito, limitando-se a produzir informações a respeito das características e do comportamento de um objeto ou fenômeno ao longo de uma linha contínua no tempo.

É comum, infelizmente, encontrar autores que utilizam os termos avaliação e monitoramento como sinônimos, sobretudo quando se trata de trabalhos empíricos (RODRIGUES, 2014; HAMBERGER, 2012; ANTERO, 2008; WOLLMAN, 2007). Esta falsa sinonímia é especialmente prejudicial ao conceito de monitoramento, pois, quase sempre, tais autores estão de fato se referindo à avaliação, e não ao monitoramento, relegando este último a um apêndice ou uma ferramenta do primeiro.

Essas proximidades e diferenças, entretanto, acabaram por abrir um novo caminho de relação entre tais atividades: a complementação (BOULLOSA, 2009). Ainda que seja muito raro encontrarmos esforços de avaliação e monitoramento sobre um mesmo objeto, as vantagens em reuni-los podem ser muito grandes. Em primeiro lugar, porque teríamos a oportunidade de construir perguntas muito específicas sobre um mesmo objeto. Em segundo, porque um conhecimento avaliativo concreto e complexo sobre o estado de fato de um objeto nos daria a possibilidade de construirmos um sistema mais preciso dos pontos ou componentes deste mesmo objeto passíveis de monitoramento – sobretudo no que concerne à capacidade de tais componentes de traduzirem ou representarem o andamento geral do estado do objeto em um tempo específico. Por fim, porque uma boa avaliação nos forneceria uma espécie de “marco zero” para o monitoramento, ajudando-o a ampliar seus próprios propósitos de controle.

O caminho que se sugere aqui é compreender monitoramento como uma ação permanente e continuada de observação de um ou mais objetos que ocorrem na forma de fenômenos, de objetos sobre o qual incide um fenômeno ou acontecimentos ou eventos que despertam interesse para algum

propósito ou utilidade dentro de um espaço de inserção humana. Em outras palavras, o monitoramento deve ser visto um processo de acompanhamento contínuo das condições internas e externas de um objeto em seu contexto à medida que ocorre no tempo e no espaço, abrangendo todas as suas características de interesse. A observação continuada do objeto requer, entretanto, uma etapa preparatória, a fim de se identificar, dentro dessas características levantadas, as dimensões relevantes e significativas do objeto de modo a permitir sua descrição precisa, sua previsão de ocorrência, seu comportamento e seus resultados, a ponto de ser possível reproduzir como ele aconteceria a partir dessas dimensões e dinâmicas de funcionamento. Trata-se, portanto, de um processo avaliativo contínuo, cuja lógica de observação permanece por todo o intervalo de tempo monitorado.

Por fim, é importante lembrar que o monitoramento requer a construção de instrumentos e a definição precisa das medidas a serem realizadas ou da descrição precisa das situações de interesse. Consequentemente, é necessária a utilização de sensores para captar as mudanças que podem ser monitoradas e coletores de dados, que dispositivos adequados que capturam aspectos desse fenômeno ou evento capazes de mostrar tais mudanças.

Síntese do Fascículo

Neste fascículo, você conheceu um pouco sobre o universo da avaliação de objetos que incluem gestão social. De modo geral, estes objetos são políticas, planos, programas, projetos ou ações que incluem entre suas premissas de desenho e de prática alguns dos pressupostos da gestão social, tais como democratização, participação e empoderamento. Mas, claro, há outras dimensões que também podem ou devem ser levadas em consideração.

O mais importante que esperamos ter deixado aqui registrado é o seguinte: uma boa avaliação ou sistema de monitoramento é aquele que imprime coerência entre os propósitos da avaliação ou monitoramento e a avaliação ou monitoramento propriamente ditos. Em outras palavras, é coerência entre o que planejamos fazer e o que de fato vamos fazer. Isso porque, por tratar-se de um conjunto de práticas e conhecimentos ainda muito novo no país, apesar da sua grande expansão, com muita frequência encontramos por aí muitas avaliações e monitoramento que apresentam fortes desconexões entre método e propósito. Avaliações que queriam ser de resultado, mas são de processo; ou que diziam que iriam olhar para uma determinada parte do objeto, mas acabam olhando para outra parte, mesmo sem se darem conta.

Por fim, ressaltamos a importância em investirmos em nossa própria formação em avaliação e monitoramento, reforçando o conjunto de saberes e de possibilidades de articulação dos avaliadores, sobretudo no campo da gestão social. Por isso, estude, leia, veja muitas avaliações, informe-se e pratique: precisamos ampliar este nosso campo de práticas e conhecimentos com profissionalismo, coerência de método, rigor científico e, claro, muita responsabilidade.



E que tal terminarmos, começando já a ampliar nossos conhecimentos e redes de articulação? Este é um convite para conhecermos algumas boas redes:

- a. Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação
- b. Red Latinoamericana y Caribe de Evaluación y Monitoreo
- c. African Evaluation Association (AfrEA)
- d. African Initiative for Development Evaluation (AIDE)
- e. Société Française de l'Évaluation
- f. American Evaluation Society
- g. Canadian Evaluation Society
- h. Independent Evaluation Group (IEG)
- i. Instituto Italiano di Valutazione

E algumas boas revistas:

Nacionais

- a. Avaliação (UNICAMP)
- b. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação

Estrangeiras

- c. American Journal of Evaluation
- d. Evaluation (Sage Journals)
- e. Evaluation and Program Planning (Elsevier)
- f. Canadian Journal of Program Evaluation
- g. Le Journal africain de l'évaluation
- h. Revue française d'administration publique (ENA)

Perfil da Autora

Rosana de Freitas Boullosa

???

???



Referências Bibliográficas

1. BEZZI, C. Il Disegno della Ricerca Valutativa. Milão: Franco Angeli, 2007.
2. BRESSER-PEREIRA, L. C. A Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília, ENAP, 1996 (Texto para Discussão).
3. BOULLOSA, R. F.; ARAÚJO, E. T. Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais. 1. ed. Curitiba: IESDE, 2009. v. 1000. 262p
4. BOULLOSA, R. F.; RODRIGUES, R. W. S. . Avaliação e Monitoramento em Gestão Social: Notas Introdutórias. Revista Interdisciplinar de Gestão Social - RIGS, v. 3, p. 145-176, 2013.
5. BOULLOSA, R. F. Políticas públicas (verbete). In: Rosana de Freitas Boullosa. (Org.). Dicionário para a Formação em Gestão Social. 1ed.Salvador: Editora CIAGS, 2014, v. 1, p. 144-148.
6. FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.
7. FOURNIER, D. Establishing evaluative conclusions: a distinction between general and working logic. New Directions for Evaluation, [S.l.], n. 68, 1995.
8. GUALA, C.. Strategie di Ricerca. La Preparazione del Dato. Turim: Tirrenia Stampatori, 1986.
9. GUBA E.; LINCOLN Y. Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences. In: Denszin N, Lincoln YS editors. Handbook of qualitative research. 2nd ed. Thousand Oaks: Sage Publication; 2000. p. 163-88.
10. HOUSE, E. R. Professional Evaluation: Social Impact and Political Consequence. Newbury Park, CA: Sage, 1993.
11. MEANS COLLECTION. Evaluating Socio-Economic Programmes. Luxemburgo: CEE, 1999.
12. MOKATE, K. Convertiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social – INDES, 2009.
13. OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York: Addison- Wesley, 1992
14. PATTON, M. Q. Politics and Evaluation. Evaluation Practice, v. 9, n. 1. p. 89-94, fev. 1998.
15. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. – Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013.
16. RODRIGUES, R. W. . Monitoramento (verbete). In: Rosana de Freitas Boullosa. (Org.). Dicionário para a Formação em Gestão Social. 1ed.Salvador: Editora CIAGS, 2014, v. 1, p. 144-148.
17. RODRIGUES, R. W. S. ; BOULLOSA, R. F. . A Formal Concept of Social Monitoring and its Use as a Mechanism of Transparency of Public Programs Performance. In: 10th International Conference in Interpretive Policy Analysis, 2015, Lille. 10th International Conference in Interpretive Policy Analysis. Lille, França: IPA, 2015. v. 1. p. 1.
18. RODRIGUES, R. W. S. ; BOULLOSA, R. F. . Uma visão conceitual da atividade de monitoramento e sua aplicação na área social. Anais do XI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2014.
19. ROSSI, P. H.; FREEMAN, H E.; LIPSEY, M. Evaluation: A Systematic Approach. 6ª ed. Thousand Oaks, California: Sage, 1999.
20. SCRIVEN M. Metodologia da avaliação. In: Sanders, J. (org). Introdução à avaliação de programas sociais. São Paulo; Fonte; 2003. p. 08-33.
21. SCRIVEN, M. The methodology of evaluation. In R. W. Tyler, R. M. Gagne, & M. Scriven (Eds.), Perspectives of curriculum evaluation (pp. 39-83). Chicago: Rand-McNally, 1967.
22. SIMS, R R. Valutazione dei programmi di formazione nel settore pubblico. Problemi di Amministrazione Pubblica, v. 19, n. 2, 1994.
23. VAITSMAN, J.; RODRIGUES, Roberto. W. S.; PAES-Sousa, Rômulo. O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas de Desenvolvimento Social no Brasil. Brasília, DF: Unesco, 2006.
24. WOLLMAN, H. Policy evaluation and evaluation research. In: FISCHER, F, M, G.; SIDNEY, M. (eds). Handbook of public policy analysis - theory, politics and methods, 2007.
25. WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. Avaliação de Programas: Concepções e Práticas. São Paulo: Ed. Gente/EDUSP/Instituto Fonte/Instituto, 2004.

Apoio



Realização



Promoção

