

PARTICIPAÇÃO E AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA: um caminho instituinte na avaliação

PARTICIPATION AND PARTICIPATORY EVALUATION: an instituting path in evaluation

Wagner Yoshizaki Oda¹

Juarez Pereira Furtado²

Resumo:

A crescente utilização de estratégias participativas em avaliação não tem refletido em maior clareza e consolidação dos conceitos e referenciais que subjazem a uma e a outra. Por isso, o estabelecimento de ligações entre avaliação participativa e as noções de participação nos planos teórico e prático pode fornecer elementos para a qualificação das relações entre ambas. Diante do crescente desafio imposto pelas contradições sociais no Brasil e em outros países da América Latina, compreende-se haver sentido ético, político e epistêmico em uma tomada de posição instituinte no interior da avaliação participativa na direção de referenciais comprometidos com a efetiva transformação social.

Palavras-chave: participação; avaliação participativa; avaliação de programas e serviços.

Abstract:

The increasing use of participatory strategies in evaluation has not reflected in greater clarity and consolidation of the concepts and references that underlie both. Therefore, establishing links between participatory evaluation and the notions of participation at the theoretical and practical levels can provide elements for the qualification of the relationships between them. Faced with the growing challenge imposed by social contradictions in Brazil and other Latin American countries, it is understood that there is an ethical, political and epistemic sense in taking a instituting position within the participatory evaluation in the direction of references committed to effective social transformation.

Keywords: participation; participatory evaluation; program evaluation.

1. Introdução

¹ Universidade Federal de São Paulo. Instituto Saúde e Sociedade. E-mail: rwagner.oda@unifesp.br

² Universidade Federal de São Paulo. Instituto Saúde e Sociedade. E-mail: juarezpfurtado@gmail.com

No Brasil e em outros países da América Latina, as avaliações participativas vêm sendo cada vez mais realizadas, principalmente, na área da saúde (MERCADO et al., 2006). A inclusão no processo avaliativo de atores relacionados aos programas e serviços avaliados (gestores, implementadores, ou beneficiários), geralmente, é associada a efeitos como o compartilhamento de poder (PAIM; KOVALESKI; MORETTI-PIRES, 2016), o exercício de democracia (BECKER et al., 2004) e a intenção de integração social (ALMEIDA et al., 2010), que são valores caros aos que compreendem as políticas públicas em termos de garantia e ampliação de direitos.

No entanto, o simples uso do adjetivo participativo para qualificar uma avaliação ou a presença, em etapas do processo, de atores relacionados ao objeto avaliado não garantem que os efeitos anteriormente mencionados ocorram ou que a avaliação seja capaz de promover novas formas de relação ou transformações sociais de modo automático. Ao contrário, o mero uso do termo participação sem uma discussão mais aprofundada de suas bases conceituais confere a ele um caráter instrumental que acaba por apenas dar uma nova roupagem a velhas formas de controle e dominação.

Temos visto que a crescente utilização de estratégias participativas em avaliação não tem refletido em maior clareza e consolidação dos conceitos e referenciais que as sustentam. Via de regra, apresentam apenas uma perspectiva descritiva ou normativa da participação ou se limitam a fornecer uma definição vaga e informal de seu significado (DAIGNEAULT; JACOB, 2009). No Brasil, muitos estudos que reivindicam o caráter participativo têm se baseado em princípios genéricos de equidade, inclusão e democratização, sem a consideração tanto das particularidades locais quanto das origens políticas e bases epistemológicas que sustentariam a opção, além de se absterem de abordar, de forma sistemática, as dificuldades e impasses relacionados à implementação de uma perspectiva previsivelmente complexa como é o caso da avaliação participativa (FURTADO, 2012).

Outro aspecto crítico em relação às avaliações que se reconhecem enquanto participativas diz respeito à associação da participação à mera inclusão de atores não avaliadores em determinadas etapas do processo avaliativo. Desprovido de um arcabouço teórico que dê sustentação a complexidade da participação como categoria teórica, política e ferramenta de transformação, colocam-na sob o risco de se configurar como mera técnica de coleta de informações qualitativas (ou quantitativas), na busca por dados mais abrangentes, porém descolados do contexto mais amplo que envolve os participantes, podendo reforçar modos gerencialistas do uso da avaliação (FURTADO et al., 2018) e apenas dar um verniz inclusivo a velhas práticas centralizadoras do poder de reflexão, deliberação e condução de intervenções no plano social.

Diante do que vimos argumentando, o estabelecimento de ligações entre avaliação participativa (enquanto investigação sistemática) e as noções de participação nos planos teórico (que integra o debate no interior da teoria democrática) e prático (que permeia ações de movimentos populares) permanece um território a ser explorado (FURTADO et al., 2021) e pode fornecer importantes elementos para a qualificação da avaliação em direção a uma perspectiva instituinte, mais coerente com a realidade de nosso país e comprometida com a transformação social. Assim, buscamos a partir do aprofundamento sobre a noção de participação e suas intersecções com a avaliação contribuir para a qualificação do debate acerca das avaliações participativas no Brasil.

2. Concepções de democracia e participação

Iniciaremos nossa argumentação a partir da noção de participação e dos vínculos que ela estabelece com outras ideias, teorias e referenciais, de modo a evidenciar a complexidade que a envolve. Um destes elos se dá justamente com a chamada prática democrática e com a teoria da democracia (LAVALLE, 2011). Diferentes concepções de democracia, como veremos a seguir, reservam à participação distintos papéis.

As origens da abordagem científica da participação remontam ao século XVIII, com as formulações de pensadores como o filósofo e teórico político J.J. Rousseau (1712-1778) e, posteriormente, de teóricos do liberalismo como o filósofo e economista J. S. Mill (1806-1873) (GOHN, 2016). Estes estabeleceram relações, no âmbito da democracia, entre participação e tomada de decisão e defendiam a democracia direta como fundamental para o estabelecimento e manutenção do Estado democrático. A partir de uma perspectiva de garantia das liberdades individuais, entendiam que a participação tinha efeitos educativos, em que indivíduos eram ensinados a distinguir entre interesses públicos e privados, além de promover nestes um sentimento de pertencimento à comunidade e de controle sobre o curso das próprias vidas e da estrutura do meio em que vivem (PATEMAN, 1992).

Em contraposição a esta perspectiva, defensores de uma democracia meramente representativa argumentavam, por um lado, que as concepções de liberdade e sociedade presentes em modelos de participação direta como a que existiu na Roma antiga ou em Esparta já não se faziam presentes. Enquanto para estes últimos, a liberdade apresentava um caráter coletivo e estava vinculada a participação dos espaços coletivos de decisão, a liberdade das sociedades liberais dizia respeito à primazia das liberdades individuais frente ao coletivo. Deste modo, uma democracia representativa se fazia necessária para que os indivíduos não precisassem sacrificar sua liberdade individual em função da liberdade política, como faziam os antigos ao participarem de forma obrigatória das diferentes instâncias decisórias (CONSTANT, 2019).

Outros teóricos da perspectiva representativa, como Berelson (BERELSON, 1952) reverberaram as críticas do economista Joseph Schumpeter (1994) ao que este denominava de doutrina clássica da democracia ao se referir aos ideais da participação direta. Estes autores assinalavam não somente que essa modalidade não era factível nas sociedades contemporâneas, como apontavam para a necessidade de sua limitação, tendo em vista o risco que representava para a estabilidade da democracia e os perigos do excesso de participação que, no limite, poderia levar ao estabelecimento de regimes totalitários. Deste modo, a participação deveria se restringir ao voto em lideranças que disputariam a escolha dos eleitores (PATEMAN, 1992).

Apontando as limitações de análise dos críticos da democracia participativa, a filósofa britânica Carole Pateman (1992) retomou aspectos-chaves dos teóricos da perspectiva participativa e indicou, a partir da análise de experiências no ambiente industrial, a viabilidade, ainda que com limitações, de uma democracia calcada na participação. Para a autora, a existência de instituições representativas não é suficiente para a democracia, pois para que exista uma forma de governo democrática é necessária uma sociedade participativa, o que implica que as estruturas de autoridade nas diferentes áreas de atuação dos sujeitos sejam organizadas para que possam participar das tomadas de decisão, somente assim poderiam exercer o máximo de controle sobre as próprias vidas e sobre o ambiente que os permeia.

A partir de experiências ocorridas, principalmente no Brasil desde o final da década de 1980, autores como Gurza Lavalle e Isunza Vera (2015) identificaram um reposicionamento na polarização entre democracia representativa e participativa na teoria democrática. As experiências de institucionalização da participação, por meio de conselhos gestores de políticas públicas, conferências nacionais e outras inovações participativas, segundo os autores (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2015), dissolveram as fronteiras que diferenciavam as posições liberais e de esquerda, identificadas, respectivamente, pela representação e participação, na disputa dentro da democracia. Esse processo advém, por um lado, de mudanças no cenário histórico com o fim da Guerra Fria e do lugar ocupado pela participação no interior da crítica democrática e,

por outro lado, em decorrência de mudança nas teorias da representação, associadas a pluralização da representação e da dissociação conceitual entre governo representativo e representação política.

Da perspectiva que defendemos para a participação, esta deveria se dar de maneira articulada às lutas e aos movimentos sociais, compreendidos dentro de processos voltados a transformações das condições existentes na realidade social, permeada pela luta histórica de classes (GOHN, 2016). Deste modo, ao contrário das perspectivas anteriores, a participação teria o papel de transformar o aparelho do Estado por meio de ampla intervenção de massas populares, acompanhada do desenvolvimento de novas formas de democracia direta na base e pela proliferação de redes e núcleos de autogestão. Nesta perspectiva, deveriam ser combinadas lutas no interior do Estado, que de certo modo preservaria aspectos da democracia representativa, e externos a ele, com participação direta em movimentos sociais tendo em vista a superação do Estado capitalista (POULANTZAS, 2000).

Como vimos discutindo neste tópico, as concepções de democracia e participação são imbricadas, o que parece ter levado ao uso de seus significantes frequentemente como sinônimos. No entanto, devemos ter cuidado ao lidar com as aproximações e distanciamentos possíveis e inerentes tanto à democracia quanto a participação, pois como podemos depreender do que vimos discorrendo neste tópico, trata-se de conceitos em constante disputa, cujo efeito tácito de pretensa estabilidade somente evidencia os efeitos de ideologia presentes nessa aparente confusão. A seguir, pretendemos evidenciar algumas destas disputas no contexto nacional, tendo em vista as transformações da sociedade e do papel do Estado no período que sucedeu os governos de caráter autoritário.

3. Sentidos e perspectivas em disputa

A despeito do debate sobre a participação no âmbito da teoria democrática, conforme introduzido anteriormente, podemos afirmar que no Brasil, a participação prevalece como uma categoria prática. Mobilizada em seus primórdios para dar sentido à ação coletiva popular nos anos 1960, com vistas à emancipação das camadas populares (LAVALLE, 2011), a partir do início dos anos 1990, com a ascensão do neoliberalismo, novos elementos entraram na disputa de sentidos em torno deste termo.

Os esforços exitosos de setores da sociedade civil, dentre os quais os movimentos populares, tiveram como marco a Constituição de 1988, que consagrou o princípio de participação, com ampliação do trânsito entre sociedade civil e Estado, reduzindo o marcante antagonismo, característico das décadas de regimes autoritários. A participação institucionalizada cresceu sob a forma de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, orçamentos participativos, dentre outros. À mesma época, porém de modo oposto, a ascensão de Fernando Collor de Mello à presidência da república, no início da década de 1990, marcava a emergência de um Estado que se buscava “enxuto”, isentando-se de seu papel garantidor de direitos e de suas responsabilidades frente aos problemas sociais que clamam por intervenções de magnitude.

Reconhecendo que a disputa simbólica também é constitutiva da disputa política, a cientista política Evelina Dagnino (2004) chamou a atenção para o fato de que, embora profundamente distintos, tanto o projeto neoliberal quanto aquele de cunho popular-democratizante requeriam uma sociedade civil atuante, envolvida e propositiva. Deste modo, ambos fizeram uso de um mesmo significante, no caso a participação, para se referirem a práticas que se desdobravam em direções totalmente opostas. Para a autora (DAGNINO, 2004), o uso de termos e bandeiras, tradicionalmente relacionadas ao projeto democratizante pela perspectiva neoliberal, dava aparência de similaridade de projetos, embora os efeitos se mostrassem muito diferentes daquilo que se poderia esperar.

“A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania e democracia. A utilização dessas referências, que são comuns, mas abrigam significados muito distintos, instala o que se pode chamar de crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos. Nesse obscurecimento se constroem sub-repticiamente os canais por onde avançam as concepções neoliberais, que passam a ocupar terrenos insuspeitados” (DAGNINO, 2004, p. 142-143)

A participação foi reconfigurada pelo polo neoliberal, com a emergência da proposta de participação solidária, que passava a enfatizar o trabalho voluntário e a tão propalada responsabilidade social de indivíduos e empresas (PERES, 2005). Neste deslocamento de sentidos, a participação passou a adotar perspectivas de uma moral privada, individualista, reinstalando a figura daqueles “carentes de caridade”, buscando apagar os sentidos de luta coletiva que é marcada pela busca de mais direitos pela via da participação social.

Apontando para direções opostas, entendemos que não há como conciliar o projeto neoliberal de Estado mínimo e centralização máxima, com a proposta de efetiva partilha de poder entre este mesmo Estado e a sociedade civil. Neste sentido, podemos identificar aqui, ainda que de maneira pedagogicamente colocada em extremos opostos, distintos sentidos e conseqüentes disputas em torno da compreensão sobre os sentidos da participação.

4. Institucionalização da participação: popular versus cidadã

No Brasil, a participação ganhou caráter institucional a partir de mobilizações que antecederam, conviveram e sucederam a assembleia nacional constituinte de 1988, por meio de agentes do chamado campo democrático-popular, o que incluiu redes, movimentos sociais, ONGs e partidos políticos, dentre outros. O conjunto de espaços e canais institucionais participativos composto por conselhos de políticas públicas, ouvidorias, consulta e audiências públicas, representou - a despeito de limitações e problemas - avanços em direção ao que já se concebeu como uma utopia brasileira de democracia participativa (SZWAKO, 2012). No entanto, a ampliação de iniciativas participativas dentro da própria democracia não é algo isento de debates, mudanças e contradições. Como veremos a seguir, a própria transformação da noção de participação popular em participação cidadã constitui uma questão à parte no debate interno de sua trajetória (LAVALLE, 2011).

Nos anos 1980, o ideário participativo, caracterizado até então como popular, sofreu modificações, assumindo a chancela de participação cidadã. A primeira concepção, relacionada a emancipação popular e em estreita conexão com a teologia da libertação, com vistas a tornar o povo protagonista de sua própria história, absorveu conteúdos liberais democráticos, em parte, pela necessidade de adequação e adesão estratégica da participação ao discurso de caráter mais universalizante, condizente com o espaço ultra-diversificado de disputas da Constituinte (LAVALLE, 2011). A participação, desde então, foi viabilizada e regulamentada por meio da criação de conselhos enquanto espaços privilegiados de participação na gestão de políticas consideradas como estratégicas (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011). Conforme afirmam Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011), “ao longo da segunda metade dos anos 1990 e na década seguinte, a participação passou a ser, cada vez mais, participação-em-espacos-participativos” (p. 117).

Na participação cidadã, a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e dá lugar à noção de sociedade. A participação cidadã buscará a ampliação de direitos sociais e uma relação mais direta possível

com a definição e atendimento de prioridades com base em políticas públicas, oriundas de um debate também público. Seria justamente nesta vinculação com as políticas públicas, que passam a comportar espaços de interação e influência de segmentos interessados (beneficiários, gestores, sociedade mais geral, etc) que identificamos potenciais elos e terreno fértil ao desenvolvimento de iniciativas de nosso especial interesse, como a avaliação participativa. Como afirmado por Maria da Glória Gohn (2016)

“A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas. Portanto, não será apenas a sociedade civil a grande dinamizadora dos canais de participação, mas também as políticas públicas” (p. 59-60).

No entanto, em que pese à magnitude e expressividade das iniciativas participativas de caráter cidadão, vinculadas às políticas públicas, um importante refluxo aconteceu em 2014, quando se procurou formar uma espécie de constelação com base nas muitas estrelas, até então solitárias, das iniciativas de participação institucionalizadas. A tentativa de articular o conjunto de iniciativas instituintes de participação por meio de uma Política Nacional de Participação Social (PNPS) e de um Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) por decreto presidencial (BRASIL, 2014) que visava consolidar a ampliação da democracia por meio da participação no interior do poder executivo federal foi inviabilizada no Congresso Nacional brasileiro, sofrendo forte resistência de parlamentares e de alguns setores da sociedade.

Contra esta proposta de articulação da participação institucionalizada, o campo neoliberal organizou uma reação orquestrada com alegações que ocultavam as reais motivações dos ataques provenientes de integrantes do Congresso Nacional, de alguns juristas e de vários meios de comunicação. A PNPS e o SNPS foram taxados de iniciativas bolivarianas, totalitaristas, de afronta à democracia representativa e ao papel da Câmara e do Senado e até mesmo de serem formas oportunistas frente aos protestos de junho de 2013 (LAVALLE; SZWAKO, 2014).

Apesar das instituições participativas representarem a concretização de preceitos constantes na Constituição e de parte delas já estarem em funcionamento e devidamente regulamentadas por legislações municipais e estaduais à época, chama a atenção a intensidade e magnitude de reações que a efetivação da participação suscitou, podendo ser considerada como um dos fatores políticos a compor um conjunto de elementos que contribuíram para o golpe ocorrido em 2016. Deste modo, ao falarmos de participação devemos ter em mente que o aprofundamento do debate e sua eventual implementação, mesmo dentro do espectro democrata liberal ou do que neste tópico vimos chamando de participação cidadã, pode suscitar reações especialmente polarizadas, resistências de diferentes ordens, sobretudo embates de ordem política e ideológica.

Tendo até aqui tratado de alguns aspectos que consideramos relevantes ao que concerne a noção de participação a partir da teoria e prática democrática, resta-nos o desafio de estabelecermos as interlocuções possíveis entre esses aspectos e a avaliação, mais especificamente com a modalidade participativa desta prática. Em parte, podemos localizar algumas limitações no modo como as avaliações participativas se estabeleceram em nosso país a partir das próprias influências que constituíram suas bases teóricas e práticas oriundas, em grande parte, de autores norte-americanos. No entanto, as possibilidades de avanço podem estar no conhecimento produzido localmente, a partir das próprias raízes das lutas democráticas latinoamericanas.

5. Participação na Avaliação: o estabelecimento da avaliação participativa

A partir da década de 1970, autores, principalmente, norte-americanos como Guba e Lincoln (2011), Stake (2003), Greene (1988), Fetterman (1996) e Cousins (1998) propuseram para a avaliação de programas e serviços modos de engajamento ativo dos atores e grupos interessados no processo avaliativo. O desenvolvimento de avaliações participativas foi posteriormente reforçado nos anos 1980, enquanto crítica à ciência social positivista, por correntes da teoria crítica, feministas e neomarxistas (FURTADO et al., 2021).

Podemos afirmar que são muitas as definições cunhadas para avaliações com características participativas (DAIGNEAULT; JACOB, 2009), no entanto, há um relativo consenso no espaço da avaliação que caracteriza a participação como a inserção no processo avaliativo de grupos de interesses ou stakeholders, que são pessoas ou coletivos afetados por uma dada intervenção avaliada e que poderão influenciar e co-conduzir parte ou todo o processo por meio da criação de dispositivos específicos (FURTADO, 2012).

Ao analisar um conjunto de avaliações participativas, Cousins e Whitmore (1998) identificaram a existência de duas correntes: uma de caráter pragmático e outra transformadora/emancipadora. A primeira tem como função central o favorecimento ou fomento do uso da avaliação, tendo implicitamente o pressuposto de que a avaliação é voltada para a tomada de decisão. Já nas avaliações participativas transformadoras, os princípios e ações têm como finalidade a transformação social, sendo um dos objetivos mais importantes atribuídos a ela o empoderamento das pessoas.

Em estudo sobre a avaliação de políticas e programas de Saúde na Ibero-América, no início dos anos 2000, Mercado e colaboradores (2006), por meio de revisão em bases bibliográficas e entrevistas, traçaram um painel do que chamaram de “enfoques emergentes” em avaliação no nosso subcontinente. Nesse estudo, os autores constataram a notória influência de pesquisadores norte-americanos e ingleses, como os anteriormente citados, sobre a nossa produção latinoamericana, em geral, e na avaliação participativa, em particular, destacando o fato da avaliação participativa como o modelo emergente mais utilizado na área de saúde no nível regional.

Ou seja, na América Latina, iniciativas de avaliação vêm buscando disputar espaço com modelos hegemônicos, valorizando aspectos caros às reformas sanitárias locais, como a participação (BOSI; MERCADO, 2006). No entanto, o fazem prescindindo da tradição e acúmulo tanto prático quanto teórico latinoamericano em participação. No caso da avaliação participativa, prepondera a influência de autores de países centrais, adaptados para nosso país, desconsiderando-se a complexidade que permeia as diferenças culturais e de formação da sociedade. Ainda mais crítico é a incorporação de pensadores latinoamericanos mediados pelos mesmos autores do hemisfério norte citados: em 2017, Michael Patton (2017), um dos expoentes contemporâneos da program evaluation, organizou um número especial de revista voltada às relações entre avaliação e o pensamento do educador brasileiro Paulo Freire. Posteriormente, o autor norte-americano veio ao Brasil para lançar a tradução do volume em Português (PATTON; GUIMARÃES, 2018).

Essa absorção mediada das próprias raízes parece corroborar a afirmação feita há mais de dez anos por Mercado e colaboradores (2006) no estudo já citado:

“(...) várias propostas autodenominadas críticas parecem reproduzir a-criticamente os pressupostos e as posturas de outros autores, em especial anglo-saxões, mas sem darem uma contribuição original para o tema; (...) vários autores anglo-saxões, que são citados com frequência, mencionam a contribuição de autores latinoamericanos, entre os quais sobressaem Paulo Freire e Fals Borda. Por último, e com poucas exceções, não há

referência cruzada entre os avaliadores da região; a impressão que se tem é de que se desconhece ou minimiza a produção regional sobre o tema em questão”. (p.32)

Diante do exposto acerca da avaliação participativa, podemos identificar, por um lado, a existência de concepções que buscam transplantar ou adaptar acriticamente para a realidade local, teorias, métodos e técnicas desenvolvidos no e para o contexto dos chamados países do norte, como se estes pudessem funcionar enquanto modelo universal. Por outro lado, a partir das noções presentes na teoria e prática da democracia, podemos visualizar um amplo campo de debate a ser explorado, que pode nos fazer avançar diante das contradições e desafios que permeiam a participação na avaliação. Adiante, apresentaremos algumas reflexões que podem colocar questões para a avaliação participativa, de modo a contribuir para o seu avanço.

6. Por uma participação instituinte

Até o momento temos defendido que a participação na avaliação deva se alicerçar em referenciais que contemplem mais e melhor as complexas realidades políticas, institucionais e territoriais, incontornáveis na implementação de processos participativos em avaliação. Desse modo, a avaliação participativa está, permanentemente, exposta e instada a enfrentar os desafios postos pela complexa díade teoria-prática que igualmente afronta as pesquisas em geral e a pesquisa avaliativa em particular. Nesse sentido, diante de algumas adversidades postas para o espaço da avaliação, a avaliação participativa poderia se constituir em alavanca para uma necessária guinada a ser dada a partir do interior da área da avaliação, constituindo-se enquanto força instituinte, ou seja, que tende a transformar as lógicas já estabelecidas (BAREMBLITT, 2002) em direção a uma avaliação comprometida com a transformação das relações sociais.

Furtado e colaboradores (2018) afirmaram que a avaliação vem sendo cooptada e posta a serviço das mais diversas formas de indução e gerencialismo, escamoteando exercícios de poder e opressão por detrás da fachada de eficácia, efetividade, qualidade e outros tantos atributos que só fazem esconder intenções que são muito distintas da possibilidade de olhar para o encontro de ideias com a realidade, em que é possível aprender e apoiar a qualificação das iniciativas avaliadas. A avaliação, deste modo, teria se tornado uma espécie de avatar da Gestão e do Planejamento, sendo útil a interesses que tentam impedir que os propósitos, demandas e justificativas de dada intervenção sejam colocados em análise, restringindo o foco apenas ao aprimoramento dos meios. Por essa via, a avaliação correria o risco de ser colocada a serviço do aperfeiçoamento do status quo sem questioná-lo, inserindo-se no registro da razão instrumental, como afirmado por Birman (2015, p. 254): “...o correlato simbólico e cognitivo da substituição da ideia de sociedade pela de mercado, tanto no projeto de avaliação quanto no discurso da gestão da contemporaneidade”.

Em contraposição a esta perspectiva, entendemos que a participação tem potencial para colaborar com a qualificação das práticas avaliativas em geral, tornando-se o ponto de inflexão em direção àquilo que os processos avaliativos têm de mais defensável e legítimo, qualificar intervenções e promover o aprendizado sobre as mesmas. Por essa razão, consideramos importante retomar, compreender e atualizar em profundidade o legado de décadas de formulações e práticas, em nosso subcontinente, dirigidas à articulação da tríade pensamento-ação-enunciação, por meio de vários pensadores, sobretudo a partir dos anos 1960.

Breno Bringel e Renata Varella (2016) chamaram de pesquisa militante um campo de teorizações e ações profundamente vinculado aos desafios da realidade latino-americana, designando produção de conhecimentos que aliam reflexões críticas e teóricas com a prática das lutas populares, juntando

intelectuais, pesquisadores, movimentos sociais, comunidades em resistência e organizações políticas, expressas em trabalhos de expoentes como Orlando Fals-Borda, Paulo Freire, Carlos Rodrigues Brandão, Michel Thiollent, dentre outros.

A noção de pesquisa militante seria uma espécie de capa sob a qual encontram-se os vários nomes e combinações possíveis entre pesquisa e ação, relativamente bem conhecidos por todos nós. Caracterizaria a pesquisa militante a produção de conhecimento orientado para a ação transformadora e que puseram em relevo a perspectiva de práxis, ao imbricar a produção de saber com a geração de ações transformadoras.

Apesar de constituírem movimentos teóricos diversos, com grandes particularidades, convergem, segundo Renata Varella (2017) em sete eixos teórico-práticos. Tais eixos, no entanto, não estão presentes em todas as correntes e nem o tempo todo. Há evidente presença do pensamento de Marx e seus intérpretes e também de matrizes de resistência latino-americana negra, feminista, indígenas, dentre outros. Constituem os eixos sintetizadores:

1. compromisso com a transformação da realidade, afastando uma posição individualizada, neutra, abstrata e geniosa frente à produção científica e colocando o conhecimento a serviço da mudança social.
2. imbricamento entre conhecimentos críticos e prática política, significando mais que a simples justaposição entre as dimensões teórico-reflexiva e das ações, mas a constituição de uma relação dialética entre teoria e prática.
3. problematização da dicotomia sujeito-objeto, buscando modos mais horizontais na relação com as coletividades e movimentos sociais, sendo possível identificar uma tendência de coletivização na escolha de temas, desenho de pesquisa, reflexões e, inclusive, nas publicações.
4. enfrentamento do colonialismo intelectual e da dependência acadêmica, o que não significa rejeição à produção europeia e norte-americana, trata-se, porém, da elaboração de marcos analíticos próprios, com incorporação crítica de teorias constituídas a partir de outras realidades, em um esforço para torná-las ferramentas vivas na compreensão de nossa realidade.
5. enquadramento sócio-histórico, como esforço de localizar e compreender a prática individual e coletiva nas dinâmicas e disputas em jogo.
6. trabalho coletivo e transdisciplinar, enquanto ampliação esperada e necessária mediante os demais eixos, tratando-se, ao mesmo tempo, de pressuposto e consequência das características que vimos pontuando.
7. criatividade nos usos e formatos de métodos e técnicas de pesquisa, em função das condições dos estudos realizados e da apropriação crítica oriunda de correntes marxistas.

Avaliadores-pesquisadores latinoamericanos, dentre outras peculiaridades, produzem e reproduzem conhecimentos em meio a profundas contradições sociais e que ultimamente só fazem aumentar. Ao mesmo tempo e frequentemente, lidam com políticas públicas voltadas a superar ou minorar parte dos problemas oriundos destas contradições. Parece-nos fazer sentido ético, político e epistêmico uma tomada de posição, no interior da avaliação participativa, em direção a referenciais comprometidos com a transformação social de uma situação indesejável e insustentável. Tal movimento pode colocar em análise e, quem sabe, ajudar a avaliação a trilhar caminhos condizentes com suas funções mais nobres, tornando a participação um caminho instituinte no interior da área da avaliação.

Considerações finais

Mais do que nunca, os graves problemas que se apresentam no mundo, em geral, e no Brasil, em particular, clamam por saídas coletivas de profundas transformações. O ingresso da noção de participação na avaliação em saúde, ocorrida a partir do início dos anos 2000 em nosso país (FURTADO, 2001) é potencialmente promissora neste sentido. Passadas duas décadas de assimilação, implementação e acúmulo na área, avanços se fazem necessários e urgentes, razão pela qual nos dedicamos a apresentar algumas questões ao longo deste trabalho.

Um aspecto que vimos debatendo como especialmente relevante diz respeito aos sentidos e definições passíveis de serem imputados ao termo participação, mesmo quando estes não estão explicitados, posto que há uma miríade de significados possíveis, que podem ser atribuídos a concepções e práticas bastante distintas, inclusive antagônicas, ainda que à revelia de quem propõe ou participa da avaliação. Desse modo, o debate em torno da participação indica para a avaliação participativa a necessidade de se atentar para as origens, perspectivas e horizontes da noção em uso, devendo esta estar ancorada em referenciais teóricos e políticos condizentes com aquilo que se propõe para a participação.

Portanto, a participação na avaliação não deve ser encarada como simples técnica ou como uma sequência de passos que justifiquem e tornem os processos avaliativos aceitáveis. Tampouco, a avaliação participativa deve subsumir-se à congregação de pessoas com opiniões ou papéis distintos em busca de um suposto consenso ou equilíbrio de poder, algo dificilmente realizável em uma sociedade díspar, como sabemos.

Em nosso país, a participação remete ao processo de democratização da sociedade brasileira e às lutas por acesso aos direitos sociais (GOHN, 2011). Destarte, inscreve-se e deveria pautar o debate com vistas ao alargamento e ampliação de características inclusivas, favorecedoras de autodeterminação e da transformação das relações sociais. É sob este prisma que vislumbramos a avaliação participativa: como potencializadora de processos capazes de modificar as relações sociais estabelecidas, contribuindo para a superação das várias formas de opressão.

Nessa perspectiva, para além do reconhecimento da multiplicidade de interesses e saberes e dos efeitos individuais produzidos pela participação na avaliação, faz-se fundamental o reconhecimento da diferença de poder, este entendido como uma série de relações estabelecidas entre as diversas classes sociais (POULANTZAS, 2000). A diferença de poder não está somente na relação que os participantes estabelecem com o objeto avaliado ou que ocorre durante o processo avaliativo, mas está presente ao longo de todas as interações estabelecidas pela diferença de posições ocupadas nos processos de produção.

O que vimos afirmando aqui parece desvelar que não há redistribuição de poder restrita à prática específica desta ou daquela avaliação. Por mais aberta, inclusiva e habilidosa que seja a mediação dos avaliadores dificilmente será suficiente para garantir as qualidades essenciais da participação no processo. As transformações das relações de poder devem ser entendidas dentro de um contexto mais amplo, em que as intervenções focais, como a participação no processo avaliativo, compõem um conjunto de ações que, também, se dão em maior amplitude por meio dos partidos, sindicatos e movimentos sociais. Ter consciência das profundas raízes políticas e institucionais que favorecem ou dificultam a participação é passo não suficiente, mas certamente necessário, à qualificação de processos avaliativos verdadeiramente participativos.

Referências:

ALMEIDA, E. R.; CARVALHO, A. T.; NILSON, E. A. F.; COUTINHO, J. G.; UBARANA, J. A. Avaliação participativa do Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A em um município da Região Nordeste do Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 26, n. 5, p. 949–960, 2010.

- BAREMBLITT, G. F. *Compêndio de análise institucional e outras correntes: teoria e prática*. 5.ed. Belo Horizonte: Instituto Felix Guattari, 2002. (Biblioteca Instituto Felix Guattari nº2).
- BECKER, D.; EDMUNDO, K.; NUNES, N. R.; BONATTO, D.; SOUZA, R. Empowerment e avaliação participativa em um programa de desenvolvimento local e promoção da saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 9, n. 3, p. 655–667, 2004.
- BERELSON, B. Democratic Theory and Public Opinion. *The Public Opinion Quarterly*, v. 16, n. 3, p. 313–330, 1952.
- BIRMAN, J. O eclipse do sujeito e da singularidade no discurso da avaliação. In: BALANDIER, G. (Org.) *O que avaliar quer dizer?* São Paulo: UNIFESP, 2015.
- BOSI, M. L. M.; MERCADO, F. J. *Avaliação qualitativa de programas de saúde: enfoques emergentes*. Petrópolis: Vozes, 2006.
- BRASIL. Decreto no 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 26 maio 2014, Seção I, p. 6-8.
- BRINGEL, B.; VARELLA, R. V. S. A pesquisa militante na América Latina hoje: reflexões sobre as desigualdades e as possibilidades de produção de conhecimentos. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 3, n. 3, p. 474–489, 2016.
- CARDEN, F.; ALKIN, M. C. Evaluation Roots: An International Perspective. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, v. 8, n. 17, p. 102–118, 2012.
- CONSTANT, B. *A liberdade dos antigos comparada à dos modernos*. São Paulo: Edipro, 2019.
- COUSINS, J. B.; WHITMORE, E. Framing Participatory Evaluation. *New Directions for Evaluation*, v. 1998, p. 5–23, 1998.
- DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, v. 3, n. 5, p. 139–164, 2004.
- DAIGNEAULT, P.-M.; JACOB, S. Toward Accurate Measurement of Participation: Rethinking the Conceptualization and Operationalization of Participatory Evaluation. *American Journal of Evaluation*, v. 30, n. 3, p. 330–348, 2009.
- FETTERMAN, D. Empowerment evaluation: an introduction to theory and practice. In: FETTERMAN, D.; KAFTARIAN, S. J.; WANDERSMAN, A. (Ed.) *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-Assessment & Accountability*. Thousand Oaks: Sage, 1996.
- FURTADO, J. P. Um método construtivista para a avaliação em saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 6, n. 1, p. 165–181, 2001.
- FURTADO, J. P. A avaliação participativa. In: OTERO, M. R. *Contexto e prática da avaliação de iniciativas sociais no Brasil: temas atuais*. São Paulo: Peirópolis, 2012. p. 21–41.
- FURTADO, J. P.; CAMPOS, G. W. de S.; ODA, W. Y.; ONOCKO-CAMPOS, R. Planejamento e Avaliação em Saúde: entre antagonismo e colaboração. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 34, n. 7, 23 jul. 2018.
- FURTADO, J. P.; SERAPIONI, M.; PEREIRA, M. F.; TESSER, C. D. Participação e avaliação participativa em saúde: a partir de um caso. *Interface (Botucatu)*, v. 25, p. e210283, 2021.
- GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2016.

- GREENE, J. G. Stakeholder Participation and Utilization in Program Evaluation. *Evaluation Review*, v. 12, n. 2, p. 91–116, abr. 1988.
- GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. *Avaliação de quarta geração*. Campinas: Unicamp, 2011.
- GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, v. 84, p. 95–139, 2011.
- GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. Representación y participación en la crítica democrática. *Desacatos*, v. 49, p. 10-27, 2015.
- LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causas. In: PIRES, R. R. C. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. p. 33–42.
- LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual. *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 99, p. 91–104, 2014.
- MERCADO, F. J.; HERNÁNDEZ, N.; TEJADA, L. M.; SPRINGETT, J.; CALVO, A. Avaliação de políticas e programas de saúde: enfoques emergentes na Ibero-América no início do século XXI. In: BOSI, M. L. M.; MERCADO, F. J. (Org.) *Avaliação qualitativa de programas de saúde: enfoques emergentes*. Petrópolis: Vozes, 2006. p. 22–62.
- PAIM, M. B.; KOVALESKI, D. F.; MORETTI-PIRES, R. O. Avaliação participativa: análise da primeira oficina do VER-SUS Florianópolis (SC). *Saúde em Debate*, v. 40, n. 111, p. 169–178, 2016.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- PATTON, M. Q. *Pedagogy of evaluation*. Hoboken: John Wiley & Sons, 2017.
- PATTON, M. Q.; GUIMARÃES, V. (Org.). *Pedagogia da avaliação e Paulo Freire: incluir para transformar*. Rio de Janeiro: Fundação Roberto Marinho, 2018.
- PERES, T. H. A. Comunidade Solidária: A proposta de um outro modelo para as políticas sociais. *Civitas*, v. 5, n. 1, p. 109–126, 2005.
- POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. São Paulo: Graal, 2000.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge, 1994.
- STAKE, R. E. *Standards-based and responsive evaluation*. Thousand Oaks: Sage, 2003.
- SZWAKO, J. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. In: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. D. O. (Org.) *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.
- VARELLA, R. V. S. *A pesquisa militante na América Latina: uma chave para a compreensão dos movimentos sociais*. 2017. Tese (Doutorado em Sociologia) - IESP/UERJ, Rio de Janeiro, 2017.
- WEAVER, L.; COUSINS, J. B. Unpacking the Participatory Process. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, v. 1, n. 1, p. 19–40, 2004.