

Avaliação e Monitoramento em Gestão Social: Notas Introdutórias

Rosana de Freitas Boullosa e Roberto Wagner Rodrigues

Resumo

As noções de avaliação e monitoramento constituem-se, por si só, em dois conceitos polissêmicos carregados de muitas possibilidades interpretativas, inclusive no que concerne à própria relação entre estes dois, que pode variar da sinonímia até a mais absoluta autonomia. Quando aplicados ao campo em construção da gestão social, esses tendem a adquirir novas possibilidades interpretativas, que resultam em cruzamentos com diferentes graus de coerência e pertinência. A partir dessa breve leitura, este artigo apresenta e discute um possível caminho para as práticas de avaliação e monitoramento em contextos de gestão social. Esta proposta assume uma determinada relação entre as noções de gestão social e avaliação e monitoramento, para, em seguida, apresentar os contornos avaliativos para o objeto “processos de desenvolvimento socioterritorial”. Tais contornos incluem a discussão sobre desenho, formulação do problema, valores, públicos e usos da avaliação e monitoramento, bem como sobre os desafios de aprendizagem implicados em tais experiências. Conclui apresentando o conteúdo deste número temático.

Palavras-chave

Avaliação. Monitoramento. Gestão Social. Desenho Avaliativo. Aprendizagem em Avaliação.

Abstract

The concepts of evaluation and monitoring constitute itself into two polysemic concepts, loaded with plenty of interpretive possibilities, regarding the relationship between these two concepts, which may vary from the synonymy to absolute antonymy. When applied to the field of social management, they tend to acquire new interpretive possibilities that result in overlaps, with different degrees of consistency and relevance. From this brief reading, this article presents and discusses a possible way for the evaluation and monitoring practices in contexts of social management. This proposal assumes a particular relationship between the notions of

social management and monitoring and evaluation, and then presents the evaluation boundaries for the “socioterritorial development processes” object. It includes the discussion on design, problem setting, values, public and uses of monitoring and evaluation, as well as the learning challenges involved in such experiences. It concludes by presenting the contents of this Special Issue.

Keywords Evaluation. Monitoring. Social Management. Design Evaluation. Learning Evaluation.

INTRODUÇÃO

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 esse cenário no Brasil – e esse também é um dos objetivos deste número temático da Revista Interdisciplinar de 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. 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 avalia-se e monitora-se muito mais, mas sem grandes alterações no que concerne à efetiva utilidade dos conhecimentos avaliativos e monitorativos produzidos.

Um quadro atual e talvez um pouco trágico do estado da arte da avaliação e monitoramento no país pode ser resumido em poucas linhas, variando muito pouco em relação à natureza do objeto de avaliação ou de monitoramento. 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 aos Ministérios do Desenvolvimento Social e de Educação, e à Casa Civil, no nível federal, a algumas Secretarias de Planejamento em poucos estados brasileiros, bem como a poucas

prefeituras. No mundo das organizações privadas, quando se trata de objetos que possuem um componente público 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 desses objetos, valendo-se de adaptações metodológicas carregadas de hibridismos, com escassos resultados do ponto de vista da construção de um saber avaliativo e/ou monitorativo específico sobre tais objetos e suas naturezas.

Esse quadro parece resultar de certa automatização que vem ajudando a expandir o universo da avaliação e do monitoramento no país, mas, ao mesmo tempo, aproximando as novas experiências do risco iminente de produzir percursos confusos, resultados irreais, frustração dos atores envolvidos e, sobretudo, pouca utilidade social. São esses alguns dos problemas mais evidentes encontrados atualmente nessas vastas, variadas e fragmentadas matérias que se constituíram a avaliação e o monitoramento. Esse 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 monitorativos.

POR UMA COMPREENSÃO MAIS PRECISA DAS NOÇÕES DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO APLICADOS AO CAMPO EM CONSTRUÇÃO DE CONHECIMENTOS E PRÁTICAS EM GESTÃO SOCIAL

As noções de avaliação e monitoramento constituem-se, por si só, em dois conceitos polissêmicos carregados de muitas possibilidades interpretativas, inclusive no que concerne à própria relação entre estes dois, que podem variar da sinonímia até a mais absoluta autonomia. Quando aplicados ao campo em construção da gestão social, estes tendem a adquirir novas possibilidades interpretativas, que resultam em cruzamentos com diferentes graus de coerência e pertinência. Por isso, uma das primeiras tarefas para quem se interessa por avaliações e/ou monitoramento em gestão social é desenrolar um novelo conceitual de razoável complexidade. Dedicaremos algum espaço nestas notas introdutórias para compreender essa complexidade e mais um pouco para apresentar um possível percurso avaliativo pautado na busca da coerência entre essas três noções, começando pela gestão social, que, neste caso, deveria exercer um poder delimitador ou ressignificador sobre a avaliação e o monitoramento, pois, por exemplo, a depender do conceito de gestão social, nem toda noção metodológica em avaliação seria possível.

Problematizando a Noção de Gestão Social e de seu Campo

Gestão social é um campo em construção em um duplo sentido: de um lado, observando as suas fronteiras, porque ainda há muitos modos de compreendê-la, porque seus contornos ainda não são claros, bem como seus interditos; de outro, observando a sua natureza, porque ele vem se construindo em movimento e assumindo esse movimento para dentro de si. Compreender este campo é observar também dois grandes filões de compreensão do que é (ou está sendo) a gestão social no contexto brasileiro. De um lado, um conjunto amplo de autores, liderados por Tenório (1998; 2008a; 2008b; 2012), desenvolve o conceito de gestão social a partir dos trabalhos de H.Arendt sobre esfera pública e J.Habermas sobre esfera pública e o agir comunicativo, contraposto ao que ele mesmo chamou de agir estratégico. Compreendendo que a esfera pública é o espaço no qual os indivíduos se encontram para tratar de assuntos referentes à própria sociedade (HABERMAS, 2003), a gestão social buscaria uma esfera pública que conseguisse aproximar novamente as pessoas da política, pois, “para que a Gestão Social aconteça efetivamente é necessário um espaço onde, novamente (mas com diferentes intenções), as pessoas privadas se encontrem em um espaço público a fim de deliberarem sobre suas necessidades e futuro” (CANÇADO, 2011, p.172).

Ainda para esse filão de estudos, o motor principal da gestão social que aconteceria dentro da esfera pública seria o “interesse bem compreendido”, conceito proposto por Toqueville (1987) para ressaltar as qualidades que percebia na democracia estadunidense (CANÇADO, 2011). Segundo este argumento, a esfera pública é o *locus* da gestão social, que se daria a partir do Interesse Bem Compreendido dos atores envolvidos.

Do outro lado, no debate acadêmico, um segundo filão de estudos aponta para uma maior aproximação conceitual da gestão social com a ação pública. Não obstante certa diversidade na compreensão do conceito de ação pública, é possível modelizá-la a partir de dois diferentes caminhos, como acontece com o próprio estudo das políticas públicas (BOULLOSA, 2013). De um lado, a compreensão de que a ação é pública, porque o ator que age é público, no sentido de pertencente a alguma esfera do governo. Nesse caso, a qualidade de público da ação é um atributo do ator. Do outro, a ação é pública, porque o fato gerador da ação é de relevância pública. Nesse caso, a qualidade de público de ação é um atributo do problema ou do bem que a gerou. Os desdobramentos do conceito gestão social em relação ao conceito de ação pública se dá nesses dois caminhos, um primeiro que parece compreender a ação pública como a ação do governo ou que sempre envolve o governo e outros dois que compreendem a ação pública como a ação do público em um sentido mais amplo e não diretamente relacionado ao governo.

Nesse filão, destacam-se três recentes caminhos: um primeiro, que a vê como a gestão institucionalizada das demandas sociais por um Estado que aceita processos de coprodução de bens e serviços públicos com a sociedade organizada, incluindo o mercado (SCHOMMER *et al.*, 2011); um segundo, que vê a gestão social como a gestão das demandas sociais realizadas por ela própria (FRANÇA-FILHO, 2003); e um terceiro que a vê como um conjunto de instrumentos que permite processos de co-produção social em contextos de políticas públicas, desde que o fazer juntos (*doing together*) assuma uma dimensão política.

Esse resumido estado da arte da gestão social evidencia a complexidade conceitual e valorativa que caracteriza tal campo, para defender que, ao compartilhar de qualquer uma dessas compreensões, ou seja, ao propor um processo avaliativo ou de monitoramento de qualquer uma dessas compreensões, tem-se que necessariamente assumir como possibilidades interpretativas para a avaliação e/ou para o monitoramento um universo bem menor dastantas possíveis, pois nem todas estão alinhadas aos valores presentes no conceito delimitador da gestão social. Em poucas palavras, argumenta-se a impossibilidade da coerência avaliativa com qualquer combinação possível entre as noções de gestão social, avaliação e monitoramento, como muitas vezes parece que vem acontecendo.

Problematizando a Noção de Avaliação e seu Campo

Há muitos modos de compreender avaliação e cada um deles implica em escolhas nos planos epistemológico, metodológico e empírico que orientam a problematização e investigação sobre o que é uma avaliação, sobre o objeto avaliado, incluindo a compreensão da sua natureza, suas fronteiras, bem como os caminhos possíveis de pesquisa avaliativa e de seus instrumentos. Uma das definições mais clássicas, e ainda hoje muito utilizada, foi proposta por Michel Scriven, em 1967, que definia avaliação como uma atividade de juízo do valor ou do mérito de uma *entidade*. Essa entidade, ou objeto de avaliação, poderia distinguir-se por diferentes graus de complexidade (planos, programas, projetos etc.). Esse 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 desses modelos. Por óbvio, nem todos os modelos seguem esse paradigma ajuizador e muitos outros modelos preferiram evitar a atribuição de valor. Os modelos “sem atribuição de valor” quase sempre limitam-se 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 é possível a construção de informações privas de valor.

Se essa neutralidade na produção de conhecimento avaliativo é frontalmente recusada neste trabalho, o excessivo peso sobre o juízo também o é. Avaliação não é só 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 essas 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 ainda vista como um processo associado ao próprio objeto.

Problematizando a Noção de Monitoramento e seu Campo

Originalmente, em suas raízes latinas, a palavra “monitor” remete àquele que aconselha ou admoesta. Aconselhamento pressupõe conhecimento ou experiência prévia do assunto ou tema sobre o qual se leciona a respeito. É no sentido de ter um saber prévio que tratamos conceitualmente a ação de monitoramento na esfera pública. Dessa forma, o sentido se afasta da ideia de fiscalização ou controle *stricto sensu*, tal como executado por órgãos de controle interno e externo da administração pública, para se materializar como um processo sistemático e contínuo que permite uma avaliação situacional (GARCIA, 2001). Sem a preocupação de estabelecer relações de causa e efeito, mas tão somente de produzir informações a respeito do objeto à medida que se desenvolve ou progride 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 (ANTERO, 2008; HAMBERGER, 2012; WOLLMAN, 2007). Essa 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. Há que se observar, todavia, que as atividades de monitoramento são diferentes, ainda que possam (e devam) se complementar (BOULLOSA, 2009). Tal complementação advém do fato de que, para monitorar, é preciso ter um bom domínio da natureza, complexidade, escala e comportamento esperado do objeto de monitoramento. Esse parece ser um dos caminhos mais férteis para o desenho de sistemas de monitoramento capazes de constantemente observar alterações nos padrões de comportamento e resposta esperados nos objetos avaliados, de emitir alertas (admoestar, chamar a atenção) em casos necessários, bem como desencadear possíveis procedimentos padronizados para restabelecer equilíbrios previstos, corrigindo eventuais desvios de rota.

O caminho que se prefere aqui é compreender monitoramento como uma ação permanente e continuada de observação de um ou mais objetos que ocorrem na forma de fenômenos, 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 como 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 continuado, cuja lógica de observação permanece por todo o intervalo de tempo monitorado.

UM POSSÍVEL CAMINHO PARA AVALIAÇÃO EM GESTÃO SOCIAL DE PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

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.

Em síntese, a avaliação é um processo que envolve, além da pesquisa avaliativa, esforços para a construção do contexto decisório, a definição do problema avaliativo, as possibilidades de usos e objetivos da avaliação, a construção da matriz de valores, entre outros. A pesquisa avaliativa é a sua essência, mas não a sua totalidade. E a mesma relação de pertencimento pode ser encontrada entre a pesquisa avaliativa: a metodologia é a sua essência, mas não a sua totalidade, pois ainda temos outros elementos, como, por exemplo, a definição dos instrumentos de pesquisa, os vínculos da sua aplicação, entre outros.

Uma Definição Guia para Avaliação de Processos de Desenvolvimento Territorial

Tais definições são sempre necessárias, pois objetivam oferecer uma compreensão articulada de um conceito, revelando todas as dimensões consideradas importantes para a discussão da sua natureza, sem a preocupação de oferecer uma síntese formal e criativa sobre o mesmo. Próprio por isso, essas 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 oriente, ou busque orientar, o futuro de um território, a partir da compreensão de suas dimensões social, econômica, ambiental e cultural. Nessa perspectiva, a partir de Boullosa (2006; 2010), 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 desse juízo 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).

Essa 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 esse 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. Esses 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 possuam 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 essas 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.

O Objeto de Avaliação

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. Porém, 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 são vistos como aporte do objeto por todos os envolvidos no processo avaliativo. Essa 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 avaliação¹. 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. Toda experiência ou objeto de avaliação é um construto analítico.

Além disso, a avaliação é, ainda, um processo de construção de significados ou de significâncias, no qual 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 essa que compreende diferentes redes semânticas, formadas pela coexistência de diferentes realidades, construídas por diferentes atores (BOULLOSA, 2007). Em outras palavras, se processos de desenvolvimento socioterritorial envolvem, necessariamente, múltiplos atores, certamente envolvem 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 essas prováveis diferenças e propor uma matriz semântica sobre a qual dialogar e, claro, construir valores e critérios de juízos avaliativos.

O Desenho da Avaliação

Há diferentes percursos para a construção do desenho de uma avaliação. Apresentar-se-á, neste trabalho, um conjunto mínimo de dimensões que necessitam ser abordadas de acordo com a realidade do objeto de avaliação: os processos induzidos de desenvolvimento socioterritorial. Esse conjunto mínimo pode ser muito útil para quem possui pouca experiência com avaliações sistematizadas e formais dos processos em questão, 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 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.

Figura 1 – Relações de pertinência entre avaliação, pesquisa avaliativa e metodologia



Fonte: BOULLOSA, 2010

A abordagem proposta elenca cinco dimensões do desenho da avaliação de processos de desenvolvimento socioterritorial que 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 (Figura 1). 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.

Identificação e Compreensão dos Objetivos da Avaliação

Os objetivos da avaliação devem ser bem identificados e compreendidos pelo avaliador, seja ele interno ou externo ao processo a ser avaliado, e pelo demandante da avaliação. Grande parte desses esforços de compreensão deveria ser empregada ainda no processo de ajuste da demanda ou da contratação da avaliação. Em processos induzidos de desenvolvimento socioterritorial, pode ocorrer de um gestor de uma das duas instituições ser designado como avaliador de um programa, projeto ou ação vinculado ao processo ou mesmo do processo como um todo, para verificar, por exemplo, em que medida o desenvolvimento socioterritorial vem acontecendo. Nesse caso, trata-se de uma demanda interna de avaliação, sem contratação, mas que pode e deveria envolver este conjunto mínimo de orientações aqui proposto.

No caso de avaliações externas, infelizmente, não é raro encontrar avaliadores que não busquem definição dos objetivos da avaliação, seja por inexperiência ou mesmo pelo receio de que o demandante retire a demanda da Avaliação, preferindo garantir primeiro a assinatura do contrato de trabalho. Todavia, esse descuido pode representar um grande problema futuro, pois o desenho da avaliação começa a se esboçar nos primeiros contatos entre o avaliador e o demandante da avaliação. Alguns dos principais cuidados que o avaliador de processos de desenvolvimento socioterritorial deveria ter foram sintetizados por Boullosa (2010):

(a) Compreensão do contexto decisório avaliação

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.

(b) Compreensão dos objetivos e interesses da avaliação

É preciso compreender como os interesses da organização demandante podem ser contemplados nos objetivos pretendidos para a avaliação. Os objetivos do demandante da avaliação não são necessariamente os objetivos finais da avaliação; a negociação quase sempre é possível de ser realizada. O ideal é que a avaliação consiga construir e apresentar seus próprios objetivos, levando

em consideração a maioria dos interesses observados em jogo, em função dos valores éticos e políticos envolvidos.

(c) Compreensão da orientação do processo avaliativo e dos seus primeiros limites

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 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.

(d) Compreensão dos valores em jogo e construção inicial da matriz de valores da avaliação

É preciso 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.

Formulação 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:

(a) 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.

(b) 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 compromissados 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

os atores do processo?; (c) Como o território está absorvendo ou avaliando os esforços de 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?

(c) 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.

(d) 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.

Construção do desenho da pesquisa de avaliação e metodologia

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. Cada desenho é único, mesmo quando ele se apoia em uma metodologia já existente de avaliação, adaptada ao objeto “processos de desenvolvimento socioterritorial”. Mas atenção: a assunção dos pressupostos metodológicos de uma escola qualquer não garante o êxito da avaliação. É preciso que o desenho da pesquisa de avaliação esteja extremamente adequado às nuances e particularidades presentes no desenho geral da avaliação, incluindo os recursos disponíveis para que seja um percurso de fato possível de ser percorrido.

Assim como a avaliação, a pesquisa avaliativa também 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.

O desenho da pesquisa de avaliação de processos de desenvolvimento socioterritorial pode ser mais bem compreendido em diferentes níveis de análise: epistemológico, metodológico e operacional (ou das técnicas e critérios de avaliação). Não há, naturalmente, fronteiras precisas entre tais níveis, pois os mesmos são substancialmente interligados e contínuos. O primeiro desses níveis 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. No segundo nível, reúnem-se os esforços de tradução de um percurso de avaliação em algo concreto, incluindo a metodologia de avaliação. A metodologia de avaliação materializa-se no desenho da pesquisa avaliativa, através 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-metodológico. Aqui são refinadas as condições de cobertura da avaliação (o que será avaliado). 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.

Organização do processo avaliativo

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 interrelacionadas, 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:

(a) 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.

(b) 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.

(c) 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.

(d) 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 neutral ou em pareceres e 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?

(e) 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).

Definição dos usos da avaliação e da difusão os 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):

(a) 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.

(b) 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 critérios para a difusão e

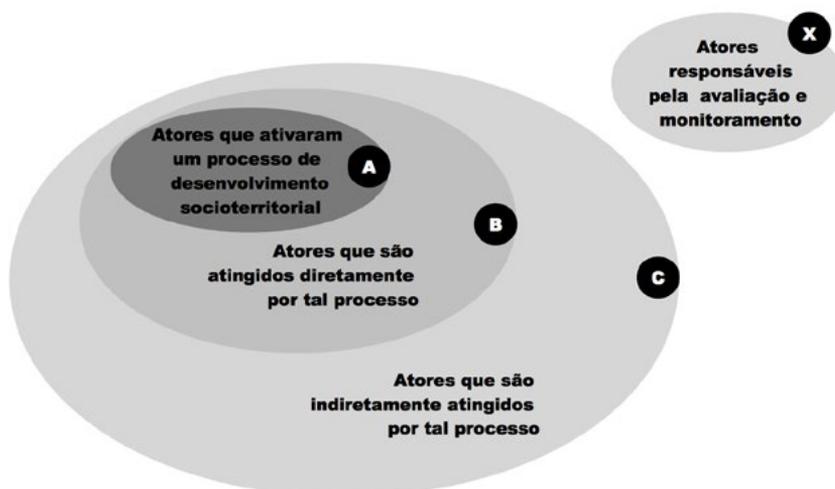
publicação dos resultados da avaliação, assim como do seu processo de desenho e implementação, seja junto ao território avaliado, ao público em geral ou ao meio científico.

(c) 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.

Os Públicos da Avaliação e Monitoramento em Gestão Social

Figura 2 – Esquema interpretativo sobre relação entre grupos de atores de processos de transformação socioterritorial



Fonte: BOULLOSA; RODRIGUES, 2011

Qualquer processo avaliativo ou de monitoramento envolve sempre diferentes públicos. No exemplo de gestão social em questão, processos induzidos de desenvolvimento territorial, há o envolvimento de muitos atores. Além dos atores diretamente envolvidos, que são de alguma forma co-autores de um processo induzido e voluntário de transformação territorial, tem-se ainda uma multiplicidade de atores que serão atingidos por esse processo ativado por alguns atores (em relação ao conjunto maior dos “atingidos”). Como se espera que essa transformação melhore as condições daquele determinado território, acabamos chamando todos aqueles que são ou serão “tocados” pelos novos (e teoricamente bons) ventos de

beneficiários, às vezes, fazendo a separação entre os beneficiários diretos e os indiretos. Em processo de avaliação, frequentemente, esses beneficiários são vistos como os avaliados, ficando fora do processo de avaliação, exceto como fornecedor de dados. Essa associação automática também vem sendo motivo de discussão entre os avaliadores que se preocupam com as questões éticas.

Os processos de desenvolvimento socioterritorial podem ser compreendidos segundo uma clássica divisão de grupos de atores, útil para a discussão sobre a separação entre avaliadores e avaliados de tais processos:

- (A) atores que ativaram o processo induzido de desenvolvimento socioterritorial;
- (B) atores que foram atingidos diretamente por tal processo;
- (C) atores que foram atingidos indiretamente por tais processos.

Todos esses atores coexistem, compartilham e ajudam a estruturar um mesmo território (mesmo que, dentre os atores promotores das mudanças, encontremos alguns que não são considerados “locais”). Além desses, tem-se o grupo de atores identificados como avaliadores (X). Algumas alternativas de relações possíveis:

- **Situação 1:** Todos os grupos de atores são conjuntos diferentes entre si, não há atores presentes em mais de um grupo ($A \neq B \neq C \neq X$). O grupo X pode ter sido contratado por A, B, C, pode ser independente ou pode ter sido contratado por outro grupo não envolvido diretamente no processo (TCU, por exemplo); X não pertence ao território em questão, objeto de ações de desenvolvimento local;
- **Situação 2:** Os grupos de atores A, B e C são conjuntos diferentes entre si, não há atores presentes em mais de um grupo ($A \neq B \neq C$), mas o grupo de avaliadores pertence ao grupo A ($X \subseteq A$); X pertence ao território em questão, objeto de ações de desenvolvimento local;
- **Situação 3:** Os grupos de atores A, B e C são conjuntos diferentes entre si, não há atores presentes em mais de um grupo ($A \neq B \neq C$), mas o grupo de avaliadores pertence ao grupo B ($X \subseteq B$); X pertence ao território em questão, objeto de ações de desenvolvimento local;
- **Situação 4:** Os grupos de atores A, B e C são conjuntos diferentes entre si, não há atores presentes em mais de um grupo ($A \neq B \neq C$), mas o grupo de avaliadores pertence ao grupo A ($X \subseteq C$); X pertence ao território em questão, objeto de ações de desenvolvimento local;
- **Situação 5:** Os grupos de atores A, B e C não são conjuntos diferentes entre si, há atores presentes em mais de um grupo (por exemplo, um ator organizacional é corresponsável pelas diretrizes de um programa de desenvolvimento, mas também se beneficia do processo aumentando suas vendas) ($A \subseteq B$ e/ou $A \subseteq C$). O grupo X pode ter sido contratado por A, B, C, pode ser independente ou pode ter sido contratado por outro

grupo não envolvido diretamente no processo (TCU, por exemplo); ou o grupo de avaliadores pode pertencer parcialmente ao grupo A, B ou C ($X \subseteq A$ e/ou $X \subseteq B$ e/ou $X \subseteq C$); X tem relações com o território.

Os Valores em um Processo Avaliativo

O processo avaliativo é carregado de subjetividade, apesar das suas dimensões epistemológicas, metodológicas e técnicas. Essa subjetividade está presente nas interpretações e valores dos atores envolvidos em tal processo e, cada vez mais, os avaliadores se debruçam sobre eventuais problemas que podem surgir do confronto dessa natureza. Por isso, problematizar tais valores constitui uma etapa fundamental do processo de planejamento e implementação do desenho da avaliação e da pesquisa avaliativa, que representa o coração da avaliação. Valores conformam o conjunto de razões que justificam as nossas ações, em detrimento de outras (PIAGET, 1965). Para a natureza da avaliação proposta, importam, sobretudo, os valores éticos (normas e critérios de conduta) e políticos (valores de justiça, desenvolvimento, igualdade etc.). Os valores éticos em processos avaliativos passaram a ser vivamente debatidos ainda nos anos 70, com a difusão de avaliações experimentais e *bottom-up* (de cima para baixo). Todavia, foi somente nos anos 80 que algumas das mais importantes associações de avaliadores começaram a enfrentar propositivamente a questão ética, lançando algumas e inovadoras diretrizes para seus associados. Um dos casos mais importantes foi provavelmente o caso pioneiro do influente *Evaluation Research Society Standards Committee* (ANDERSON *et al.*, 1982).

No artigo “*Do Evaluators Wear Grass Skirts? ‘Going Native’ and Ethnocentrism as Problems in Utilization*” (1981), os autores estadunidenses Lincoln e Guba, observando as relações entre os valores do avaliador e dos avaliados, concluem que o principal desafio ético do avaliador é encontrar um equilíbrio entre a tendência a sucumbir aos seus próprios valores e crenças e a tendência oposta a ceder aos valores e crenças dos *avaliados*, pois, em ambos os casos, os resultados da avaliação apareceriam distorcidos. Frente a tal dilema, os autores sugerem ainda uma estratégia tripla para o avaliador: (a) cultivar um diário reflexivo para observar as suas próprias decisões e a sua posição como avaliador; (b) buscar sempre o confronto externo através de interrogações; (c) “auditar” o desenvolvimento da pesquisa avaliativa e dos seus instrumentos.

A interpretação aqui proposta para o processo avaliativo é carregada de subjetividade, inclusive na compreensão dos atores que devem fazer parte do processo ou que devem ser excluídos do mesmo, além das questões dos valores (sobretudo os éticos e políticos) acima discutidas. Nessa perspectiva, sugere-se que o avaliador e sua equipe discutam as principais subjetividades presentes no processo e as explicitem para que se possa assumir com razoável clareza o que se espera do processo, quais os critérios que serão usados e, sobretudo, quais as interpretações possíveis para aqueles critérios. A problematização dessas relações é fundamental em um processo de construção valorativa da avaliação e monitoramento de processos de desenvolvimento socioterritorial, reforçando a compreensão de quanto mais inclusivo for o processo, maiores serão os ganhos de aprendizagem socioterritorial.

Devem ser também problematizados os valores do próprio avaliador e da equipe de avaliação, pois tais valores podem influenciar fortemente o resultado ou o juízo avaliativo (tanto que, não raro, programas contratam profissionais da avaliação que são simpáticos aos valores que os guiam). E os valores, crenças e preferências dos avaliadores não são “anulados” ou “neutralizados” pelas abordagens ou metodologias que os mesmos usam. Pelo contrário, a proximidade dos avaliadores com determinadas abordagens é um fator a mais que evidencia valores dos avaliadores. Por exemplo, avaliadores especializados em metodologias participativas podem olhar com maior desconfiança programas construídos entre quatro paredes por gestores que nem mesmo fazem parte do território onde tal programa atua. Esse tema tem sido motivo de preocupação de alguns teóricos da avaliação, como demonstra o trabalho precursor de Perloff, Padgett e Brock (1980), no qual os autores estudaram como preferências sociais e cognitivas podem influenciar os processos de avaliação. Na prática, assim como encontramos avaliadores que enfrentam esse problema e conseguem reduzir a influência dos seus valores em suas avaliações, ainda que não eliminem completamente todo e qualquer vestígio de tendenciosidade, há também aqueles que acreditam que a sua visão de mundo deveria imperar sobre as outras, recusando-se a compreender os valores diferentes dos interessados ou envolvidos direta ou indiretamente pela avaliação, produzindo argumentações distorcidas e autorreferenciadas sobre os juízos emitidos.

Ainda sobre esse tema, vale a pena conhecer o trabalho de Ernest House, que pode ajudar a colocar um pouco mais de luz sobre a questão dos valores em avaliações de processos de desenvolvimento socioterritorial. House (1993) defende que o principal valor que deveria permear e orientar essas práticas de avaliação é o que ele chama de *justiça social*, pois a prática da avaliação deveria ser vista como integrada à estrutura das práticas sociais, como um *auxílio público* para a tomada de decisões socialmente justas e democráticas, como propõe a citação abaixo:

As avaliações devem servir os interesses não só do patrocinador, mas também da sociedade como um todo, bem como de vários grupos dentro da sociedade, especialmente os mais afetados pelo programa em análise. Assim, como uma prática social, a avaliação implica uma inevitável ética da responsabilidade pública, e esta responsabilidade abarca muito mais do que um cliente imediato. A justiça social em avaliação diz respeito ao modo em que diferentes interesses são atendidos, e, por interesses, entendo tudo aquilo que conduz à satisfação dos desejos, necessidades e propósitos dos indivíduos, sendo os desejos tudo aquilo necessário para a sobrevivência ou bem-estar dos indivíduos. Para ser livre, é necessário conhecer os seus interesses; possuir as habilidades e os recursos, ou o poder e a oportunidade, para agir de acordo com estes interesses, e estar disposto a fazê-lo (HOUSE, 1993, p. 128).

Apesar de outros autores tratarem desse tema mais recentemente, as considerações de House (1993) são ainda as que ecoam com maior rigor analítico e propositivo. Ele ainda alerta para seis falácias éticas da avaliação, a saber:

- Clientelismo: a falácia de que satisfazer aos desejos do cliente ou fazer tudo para beneficiá-lo é eticamente correto;

- **Contratualismo:** A falácia de que, se o avaliador segue fielmente o conteúdo apregoado no contrato, ele está sendo profissionalmente ético, mesmo que contrarie o bem comum;
- **Gerencialismo:** A falácia de que os interesses dos gestores dos objetos avaliados devem prevalecer sobre todas as coisas;
- **Metodologismo:** A falácia de que, ao adotar uma metodologia de avaliação reconhecida pela comunidade de avaliadores, todos os problemas éticos estarão resolvidos;
- **Relativismo:** A falácia de que todas as informações têm a mesma importância, de modo a garantir a postura ética do avaliador;
- **Elitismo:** A falácia de que as opiniões e valores dos atores envolvidos no objeto de avaliação (ou seja, os *evaluatees*) que estão nas posições mais altas são mais importantes do que as opiniões e valores dos que estão em posições hierarquicamente inferiores.

ALGUMAS PALAVRAS SOBRE O DESENHO PARA MONITORAMENTO EM GESTÃO SOCIAL

Uma vez identificadas as dimensões de interesse para o monitoramento, é possível criar parâmetros que modelam e configuram de forma abstrata as condições e a existência do objeto de interesse e traduzi-los em indicadores quantitativos ou qualitativos. Indicadores capazes de expressar aspectos reais de tais dimensões de interesse (num processo de redução cognitiva que implica em escolhas, pois não se pode monitorar de forma totalizante), instanciados regularmente com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações sobre o desempenho das intervenções realizadas sobre o objeto em um contexto sob diversos recortes, permitindo medir o quanto os objetivos e metas estão sendo alcançados em relação ao propósito inicial da intervenção sobre o objeto.

Todavia, há que se considerar que tanto o conceito quanto a prática de monitoramento carregam consigo uma ambiguidade. Pois eles podem estar se referindo a dois processos distintos, ainda que interligados. Por um lado, o monitoramento, enquanto uma ação de acompanhamento de objetos presentes em ambientes externos ao observador, embora dentro de seu contexto de interesses específicos, é um procedimento “à distância” medido difusamente em função da necessária abstração de sua complexidade, acrescentando um maior grau de incerteza no processo. De maneira semelhante, o monitoramento também se refere a processos “presenciais”, checagens locais, que acabam se constituindo como um tipo de pesquisa rápida a ser realizada com maior frequência ou de maneira continuada sobre o objeto monitorado. Nesses casos, é mais comum a utilização de abordagens mais gerencialistas, por meio das quais gestores, pesquisadores ou outros agentes podem verificar como os objetos de interesse se desenvolvem ou se comportam, em relação à sua natureza, escopo e dimensões, com seus inerentes contornos de complexidade embutidos no processo. Essa ambiguidade não é reconhecida por todos os autores, pois há quem prefira definir o monitoramento em uma perspectiva quase automatizada. Como, por exemplo, o rastreamento sistemático dos insumos, dos resultados e impactos de intervenções à medida

que são implementadas (OCDE, 2014).

A ideia de monitoramento está presente em diversas áreas de conhecimento, principalmente na engenharia, na qual é vista como uma atividade de precisão para emitir alertas e engatilhar providências e procedimentos predeterminados. Na área de seguridade social, o termo é empregado com a ideia de vigilância. Por exemplo, vigilância social, sanitária em um sentido de prevenção dos acontecimentos e de possibilidades de risco social. Na área da administração, principalmente em diversos tipos de auditoria, o monitoramento é implementado por meio de inspeções e atividades de controle. Em particular, a ação de monitorar transmite a ideia de verificação da correção entre o que se planejou como um desenho de intervenção e sua correspondente implementação, entre os objetivos planejados e os que estão sendo de fato alcançados-, além de verificar que problemas estão interferindo nas ações, processos e consecução dos objetivos previstos (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006).

Originalmente, em suas raízes latinas, a palavra “monitor” remete àquele que aconselha ou admoesta. Aconselhamento pressupõe conhecimento ou experiência prévia do assunto ou tema sobre o qual se leciona a respeito. É no sentido de ter um saber prévio que tratamos conceitualmente a ação de monitoramento na esfera pública. Dessa forma, o sentido afasta-se da ideia de fiscalização ou controle *stricto sensu*, tal como executado por órgãos de controle interno e externo da administração pública, para se materializar como um processo sistemático e contínuo que permite uma avaliação situacional (GARCIA, 2001). Sem a preocupação de estabelecer relações de causa e efeito, mas tão somente de produzir informações a respeito do objeto, à medida que se desenvolve ou progride 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 (ANTERO, 2008; HAMBERGER, 2012; WOLLMAN, 2007). Essa 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 esse último a um apêndice ou uma ferramenta do primeiro. Há que se observar, todavia, que as atividades de monitoramento são diferentes, ainda que possam (e devam) se complementar (BOULLOSA, 2009). Tal complementação advém do fato de que, para monitorar, é preciso ter um bom domínio da natureza, complexidade, escala e comportamento esperado do objeto de monitoramento. Esse parece ser um dos caminhos mais férteis para o desenho de sistemas de monitoramento capazes de, constantemente, observar alterações nos padrões de comportamento e resposta esperados nos objetos avaliados, de emitir alertas (admoestar, chamar a atenção) em casos necessários, bem como desencadear possíveis procedimentos padronizados para restabelecer equilíbrios previstos, corrigindo eventuais desvios de rota.

O monitoramento requer, portanto, instrumentos e medições correspondentes adequados ao contexto do objeto, tornando necessária a utilização de sensores (para captar as mudanças que podem ser monitoradas) e coletores de dados (dispositivos adequados que capturam aspectos desse fenômeno ou evento, capazes de mostrar tais mudanças). O monitoramento

tem sempre um objeto-alvo, sobre o qual se obtém um conhecimento prévio através do uso de instrumentos capazes de detectar diversos aspectos da realidade do objeto. Uma vez medidos por meio de indicadores, obtém-se alertas sobre possíveis desvios do comportamento esperado, utilizando-se a informação gerada para retroalimentação e correção desses desvios.

O aumento ou diminuição de valores previamente definidos e medidos por meio de indicadores permite verificar as mudanças na condição desse objeto e dos fenômenos adjacentes a ele. Os alertas de mudança detectados a partir dos dados coletados no espaço ou ambiente de observação e acompanhamento devem ter graduações e limiares com um significado específico e direto que permita direcionar providências específicas e inequívocas com o objetivo de superar o motivo pelo qual o alerta foi iniciado. Emerge, portanto, o desafio de supervisionar atividades em progresso por meio de instrumentos coletores de dados a fim de garantir que essas atividades cumpram seus objetivos e metas de desempenho dentro do prazo estabelecido. Há que se observar, como sugerem alguns autores, os cuidados com o uso não reflexivo de indicadores de monitoramento, a fim de evitar, por exemplo, o chamado efeito túnel, que acontece quando objetos de interesse passam a ser vistos por muito tempo somente por meio dos pontos monitorados (indicadores) e acabam, paradoxalmente, gerando entropia e perda de compreensão estrutural dos próprios objetos monitorados por parte dos atores envolvidos.

Dentre os instrumentos que podem ser construídos a partir da ativação de um processo de monitoramento, encontra-se o Observatório Socioterritorial. Trata-se de um macro-instrumento de monitoramento que acolhe outros instrumentos mais específicos de monitoramento, orienta necessários ajustes e diálogos entre os demais instrumentos utilizados, ajuda a não perder a complexidade e objetivos gerados a partir da pergunta central de monitoramento, podendo conquistar uma compreensão quase estrutural no processo avaliativo, já que nos ajuda a manter as relações de pertinência e coerência dentre os instrumentos que comporão nosso conjunto de instrumentos de avaliação e monitoramento. Se bem construído, pode congrega e articular a maior parte das informações de interesse do território foco da nossa atenção, procurando levantar os condicionantes e determinantes que caracterizam o objeto (fenômeno, ocorrência, eventos etc.), assim como demais informações relevantes para o processo de monitoramento que se deseja desencadear. Nem toda informação é relevante para um processo deste tipo, a sua necessidade varia em função da pergunta de observação. Além disso, a riqueza de um Observatório pode ultrapassar a monitoramento em si, suprindo, por exemplo, a necessidade de prover acesso a informações relevantes sobre as atividades em desenvolvimento no território, assumindo seus recortes culturais, étnicos, sociais, ambientais ou econômicos, com outros propósitos, como, por exemplo, a inclusão socioproductiva e geração de trabalho e renda e, ainda, reforçar as ações em nível local, desencadeando processo de aprendizagem para o nosso objeto de avaliação, mas também para a governabilidade do território inteiro.

Um Observatório pode assumir o formato de uma matriz de informação socioterritorial, com uma arquitetura criativa, capaz de mostrar informações globais e/ou pontuais num contexto de um determinado território de interesse. Essas informações podem ser geradas a partir de vários sistemas de informação, nos quais são registrados dados que são insumos

para avaliar e/ou monitorar a implementação das intervenções sociais, econômicas ou ambientais dentro de determinado território. Uma matriz desse tipo pode ainda possibilitar a atualização permanente das informações, bem como o cruzamento de dados sucessivos e complementares. Um caso típico de uso de uma Matriz de Informações, cujos dados têm base territorial, é aquela em que se pode produzir informações para a avaliação e monitoramento sobre a aplicação de recursos, com vistas a eventuais correções de rumo de um objeto de estudo. Por exemplo, se desejamos avaliar um programa de desenvolvimento socioterritorial que dialoga com outras ações que também buscam a inclusão produtiva e o desenvolvimento local sustentável, precisamos pesquisar como essa diversidade de ações pode se articular e contribuir para o desenvolvimento de um mesmo território. Dessa forma, podemos levantar os diversos programas, projetos e ações em andamento em diferentes esferas de governo, assim como outros esforços privados e comunitários, para conhecer onde os respectivos recursos estão eventualmente sendo aplicados, mesmo quando não conseguimos colher informações mais detalhadas sobre os mesmos. Em outras palavras, é preciso construir uma espécie de “ficha” de informação que mostre aos envolvidos (gestores, beneficiários etc.), com o objeto de avaliação, as ações que aquele território recebe, a que público se destinam, suas abrangências territoriais e assim por diante. Assim, conseguiremos contextualizar o nosso objeto dentro de um processo de desenvolvimento socioterritorial mais amplo e multiatorial.

Para concluir, vale a pena reafirmar a necessidade da inclusão da temática do monitoramento na formação em gestão social. Em primeiro lugar, porque o monitoramento, se bem planejado e implementado, pode representar um excelente instrumento para uma gestão social efetiva. Ajudando os gestores e gerentes a compreender o desenrolar das ações no que diz respeito aos seus objetivos e metas, dando-lhes a oportunidade de corrigir rumos no decorrer da execução de tais ações (e não somente ao final, em contraponto). Em segundo lugar, porque pode ajudar no diálogo entre as partes envolvidas e facilitar a tomada de decisão a partir das conclusões a respeito do objeto monitorado, facilitando a gestão em si. E, por último, porque o monitoramento, ou de modo mais complexo, um sistema de monitoramento, pode se tornar um excelente instrumento de controle social, dando à sociedade meios de verificar o grau de implementação daquilo que foi planejado em relação àquilo que está sendo realizado.

AValiação, Monitoramento e Aprendizagem

Ao interpretar a avaliação e monitoramento como processos de aprendizagem tanto prático-institucional quanto social, significa considerar que qualquer processo avaliatório só cumprirá a sua função se for pensado em sua dimensão relacional, forçando o avaliador a entrar em contato com a equipe de avaliação (exceto em caso de avaliação de impacto de programas já concluídos há muito tempo) e construir conjuntamente um processo de avaliação e/ou monitoramento que possa penetrar no processo de gestão, incluindo as dimensões decisórias e de implementação. Em tal perspectiva, ambas, avaliação e monitoramento, podem assumir características de pesquisa social aplicada, exigindo, além de uma dimensão metodológica,

reflexões teóricas, epistemológicas e deontológicas (relacionadas aos deveres profissionais da categoria do Avaliador). Naturalmente, não existe uma receita mágica que garanta à avaliação a prerrogativa de desencadear processos de aprendizagem junto ao objeto avaliado, sobretudo quando tais processos concernem a organização responsável por tal objeto (seja na formulação ou na implementação). Não obstante tal impossibilidade, vamos conhecer as premissas propostas por Boullosa (2008) que poderiam facilitar o desencadeamento de tais processos: (1) a produção de conhecimento útil pela avaliação, (2) a sua orientação para a ação e (3) a internalização da avaliação.

A Produção de Conhecimento Útil

Um dos possíveis caminhos para reforçar o caráter de aprendizagem da avaliação é imaginá-la como uma excelente ocasião para a produção de conhecimento útil para os seus destinatários. E isso é praticamente impossível sem reconhecer esses destinatários como participantes do processo de avaliação.

Os atores que participam ou participaram do processo de formulação e/ou participam do processo de implementação dos objetos avaliados (*evaluatee*) possuem um conhecimento desse objeto que dificilmente o avaliador isolado poderá alcançar. E não se trata somente de conhecimento tácito, como as rotinas e complexas dinâmicas do ambiente organizacional, mas se trata também de conhecimento explícito, como as adaptações normativas, os programas anteriores, os vínculos formais etc.

A produção de conhecimento útil para a ação nasce da problematização conjunta do foco da avaliação. Em outras palavras, trata-se da construção negociada do problema avaliatório. Tal construção requer um investimento metodológico, material e organizacional. Vale a pena empreender algumas “rodadas de diálogo” para compreender quais informações e juízos são realmente importantes para os atores efetivamente envolvidos com o objeto de avaliação. Tais informações e juízos provavelmente estarão relacionados aos problemas práticos que esses atores vêm enfrentando no seu dia a dia organizacional.

Isso não significa que o avaliador e sua equipe devam aceitar passivamente tal demanda. Pelo contrário, devem participar ativamente de tal negociação, buscando construir pontes entre as diferentes leituras e oferecendo cenários alternativos de problematizações. É preciso compreender que os problemas são sempre “construídos”, pois dependem fundamentalmente do olhar de quem os individualiza e observa. Quando se passa a problematizações coletivas, esse caráter de “construção” se reforça, pois pressupõe-se que o problema final seja resultante de negociação de uma qualquer coletividade. Assim, ao se chegar ao problema de avaliação construído coletivamente, seria interessante prolongar os esforços já realizados nesse sentido e buscar associar ao problema (e aos seus derivados) possíveis hipóteses de avaliação.

Além disso, é importante que se discuta a importância prática dos juízos de valores que serão emitidos pela avaliação. Esses não devem ser apresentados como verdades únicas, demiúrgicas. Diversamente, devem ser constantemente lembrados como verdades argumentadas a partir de um ponto de vista claro, pensado e construído como informação

qualitativa e ponderada entre os envolvidos ou interessados nos objetos de avaliação.

Desse modo, é provável que fruidores da avaliação sintam-se parte do processo, interessem-se pelos resultados apresentados, desencadeando processos de aprendizagem individual e organizacional. Quando, pelo contrário, os conhecimentos produzidos pela avaliação, incluindo o seu juízo argumentado, não são vistos como apropriáveis pelos atores, considerando os seus diferentes níveis de poder decisional, a avaliação e os seus resultados podem facilmente ser considerados, *a priori*, como inúteis, não exercendo curiosidade alguma sobre os potenciais interessados.

Voltadas para as Ações

Outro possível caminho para aumentar as chances da avaliação desencadear processos de aprendizagem, passando a retroalimentar a formulação e implementação dos seus objetos de avaliação, consiste em direcioná-la à ação transformadora de tal objeto. Para isso, também é necessário que os destinatários da avaliação sejam vistos como participantes da avaliação, ou seja, como co-avaliadores. Direcionar a avaliação para a ação transformadora significa buscar compreender não somente os problemas do objeto da avaliação, mas também o contexto no qual eles estão inseridos. Desse modo, torna-se mais viável oferecer direções de ações plausíveis para aqueles que poderão reformular ou transformar as práticas de avaliação.

É preciso reconhecer que nem sempre todos os problemas apresentados ou extraídos em conjunto com o grupo interno do projeto ou programa avaliado possuem o mesmo grau de governabilidade. A governabilidade de um problema depende da capacidade de tratamento de tal problema por um dado ator ou por um conjunto de atores. Esse exercício é fundamental. Há problemas cuja governabilidade pode ser realmente muito baixa, como, por exemplo, a governabilidade de uma prefeitura sobre os passos metodológicos de um projeto pensado em nível federal. A prefeitura pode até discordar, enviar sugestões de alterações etc., mas não poderá, sozinha, mudar a metodologia do projeto.

Ao reconhecer tais limitações, o avaliador e sua equipe podem se concentrar nos problemas que gozam de maior grau de governabilidade para o público interno da avaliação. Vamos, por exemplo, imaginar um projeto social implantado pelo município “X” que deve, necessariamente, seguir as diretrizes do financiador nacional. O município possui baixo grau de governabilidade sobre tais diretrizes, caso queira transformá-las. Claro que sempre é possível contestar a racionalidade dessas diretrizes e a avaliação pode inclusive ser uma boa ferramenta argumentativa, mas a mudança deve acontecer em - outro nível de governo, ou seja, deve ser realizada por atores que não estejam diretamente envolvidos com a implementação e os resultados do objeto avaliado. No entanto, além de identificar os problemas originados pelas diretrizes nacionais e propor modificações (que provavelmente requererão mais tempo), a avaliação poderia concentrar-se nos problemas com maiores graus de governabilidade.

Nessa perspectiva, a avaliação deve ser interpretada como um conjunto de atividades realmente direcionado a fornecer juízos argumentados de valor, que apontam para possíveis

encaminhamentos práticos de revisão e aperfeiçoamento do seu objeto de avaliação (política, plano, programa, projeto e/ou ação social). Quando os resultados da avaliação são direcionados para a ação transformadora do objeto avaliado, ela já carrega consigo o germen da aprendizagem.

Avaliações Mistas e Inovadoras

O terceiro possível caminho pode ser ainda mais fecundo: buscar construir espaços de avaliação que mesclm positivamente o melhor do que as avaliações internas e externas podem oferecer. No caso das internas, vale a pena citar: o profundo conhecimento das rotinas organizacionais por parte das equipes que implementam os programas e projetos sociais; a competência para avaliar a governabilidade das ações de transformação; as redes de contato relativamente consolidadas; a criatividade de eventuais ou potenciais comunidades de prática. Enquanto que para as externas, é possível citar: capacidade de introduzir um repertório novo (ou, no mínimo, algumas variações) de conhecimentos e práticas ao campo de atuação da organização formuladora e/ou implementadora do objeto avaliado; competência para propor metodologias de construção de diagnósticos e de situações que reequilibrem a estrutura de poder da organização; competência para argumentar os juízos de valor resultantes de seu processo com critérios claros que possam ser compreendidos pelo seu público de modo a desencadear um processo de discussão fundamentado em pareceres compreensíveis e, conseqüentemente, contra-argumentáveis.

Com isso, a avaliação, em particular, passa a ser uma atividade necessariamente social, nunca exclusivamente concentrada na figura demiúrgica do avaliador e de sua equipe. Diversamente, a avaliação é um processo complexo e social, no qual dialogam diferentes atores, portadores de interesses e preferências nem sempre convergentes, cujo público é, em última instância, a sociedade democrática como um todo. Há, enfim, muito ainda a ser pesquisado e proposto neste fragmentado, mas promissor universo da avaliação e do monitoramento em gestão social no país.

APRESENTANDO ESTE NÚMERO TEMÁTICO

Os trabalhos que compõem este número temático apresentam um panorama bastante próximo dos principais caminhos que a avaliação e monitoramento em gestão social vêm buscando construir nos últimos anos. São cinco artigos, além deste introdutório, que buscam ajudar a preencher importantes lacunas teóricas nesse campo, bem como representam macrocaminhos que têm mobilizado um conjunto maior de pesquisadores em avaliação e monitoramento em gestão social.

O primeiro desses trabalhos, uma contribuição teórica, **Avaliação em Organizações da Sociedade Civil: Dispositivos para Gestão Social**, de autoria de Rogério Renato Silva, Martina Rillo Otero, Daniel Braga Brandão e Madelene Barboza, apresenta e se destaca por uma abordagem original para a compreensão do estado da arte da avaliação de iniciativas

socioambientais no Brasil, reunindo dados de pesquisa realizados entre os anos 2009 e 2011, e defende a pertinência da relação entre gestão social e avaliação.

O segundo trabalho, uma contribuição tecnológica, intitulado **Equidade e Política Pública: Anotações para uma Metodologia de Avaliação**, de autoria de Ana Claudia Farranha, constrói uma interessante proposta metodológica para a avaliação, a partir da assunção da centralidade do conceito de equidade, mostrando as possibilidades investigativas de percursos avaliativos calcados e afinados em valores de seus objetos de avaliação.

Esse é um caminho fértil que, de certa forma, representa o terceiro trabalho, uma contribuição teórica, **Avaliação em Organizações do Terceiro Setor: Uma Análise do Paradigma Científico Dominante em Produções Acadêmicas**, de Helena Kuerten de Salles e Eloise Helena Livramento Dellagnelo, o qual assume um dos possíveis caminhos metodológicos para a avaliação, a avaliação de resultados, para mapear e discutir o paradigma funcionalista dominante nas publicações acadêmicas de administração, de 2006 a 2011, que nem sempre condiz com os seus objetos de avaliação.

O quarto trabalho, artigo convidado, uma contribuição teórica, intitulado **Saúde Pública e Parcerias Intersetoriais: Avaliação de Percepção da Prestação de Serviços Públicos de Saúde pelos Profissionais da Saúde**, de autoria de Luciano A. Prates Junqueira, Flávio A. Cardoso Álvares e Maria Amélia Jundurian Corá,- apresenta os contornos e os resultados de uma pesquisa avaliativa de percepção, realizada com os profissionais de saúde em uma experiência de parcerias intersetoriais. A singularidade desse trabalho consiste na assunção da percepção como objeto e metaobjeto da avaliação.

Por fim, o quinto e último trabalho, mais uma contribuição teórica, **Avaliação da Gestão do Programa Bolsa Família na Bahia**, de autoria de Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro, Ambrozina de Abreu Pereira Silva e Elizabeth Matos Ribeiro, apresenta uma boa avaliação de desempenho do Programa Bolsa Família, construída a partir de dados do próprio Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e se destaca pelo uso do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), bem como por oferecer um panorama de fácil leitura do estado da arte de tal programa no Estado da Bahia.

Desejamos a todos uma proveitosa leitura!

NOTA

Fala-se sempre em reconstrução, porque no âmbito das ciências sociais aplicadas, quando “contamos um caso” assumimos analiticamente um modo de contar uma dada realidade, com uma boa dose de subjetividade.

REFERÊNCIAS

- ALBAEK, Erik. **Knowledge, Interests and the many Meanings of Evaluation: A Developmental Perspective**. Scandinavian Journal of Social Welfare, v. 7, n. 2, p. 94-98, 1998.
- ANDERSON, Scarvia B. *et al.* Evaluation Research Society Standards for Program Evaluation. **New Directions for Program Evaluation**, v. 1982, n. 15, p. 7-19, Outono 1982.
- BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. **A Construção Social da Realidade**. Petrópolis: Vozes, 1980.
- BEZZI, Claudio. **Il Disegno della Ricerca Valutativa**. Milão: Franco Angeli, 2007.
- BOULLOSA, Rosana F. Contribuições Conceituais e Metodológicas para a Avaliação de Práticas de Gestão Social a Partir das Perspectivas da *Policy Analysis* e da Abordagem Social da Aprendizagem. XI COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 2009, Salvador - Ba. **Anais...** CIAGS/UFBA, v. 1, p. 1-16, 2009.
- _____. **Che Tipo di Innovazione Stiamo Vivendo** - Le Politiche Pubbliche di Regolarizzazione Fondiaria in Brasile. Tese (Doutorado) - Università IUAV di Venezia. Veneza - Itália, 2006 (publicação no prelo).
- _____; ARAÚJO, E. T. **Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais**. 1. ed. Curitiba: IESDE, 2009. v. 1000. 262 p.
- BRANDON, Paul R.; LINDBERG, Marlene A.; WANG, Zhigang. Involving Program Beneficiaries in the Early Stages of Evaluation: Issues of Consequential Validity and Influence. **Education Evaluation Policy Analysis**, v. 15, n. 4, p. 420-428, 1993.
- CAMPBELL, Donald T.; STANLEY, Julian C. **Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research**. Chicago: Rand McNally College Pub. Co., 1966.
- CHEN, Huey-Tsyh. A Comprehensive Typology for Program Evaluation. **Evaluation Practice**, v. 17, n. 2, p. 121-130, 1996.
- CONTADOR, Claudio R. **Projetos Sociais – Avaliação e Prática**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- DERLIEN, H-U. Una Comparación Internacional en la Evaluación de las Políticas Públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, p. 105-123, 2001.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A Política de Avaliação das Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.20, n. 59, 2005.
- GUALA, Chito. **Strategie di Ricerca**. La Preparazione del Dato. Turim: Tirrenia Stampatori, 1986.
- GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Fourth Generation Evaluation**. Londres: Sage

Publications, 1989.

HOUSE, Ernest R. **Professional Evaluation: Social Impact and Political Consequence**. Newbury Park, CA: Sage, 1993.

KEYNES, John Maynard. **The General Theory of Employment Interest and Money**. Nova Iorque: Prometheus Books, 1997.

LINCOLN, Yvonna; GUBA, Egon. **Do Evaluators Wear Grass Skirts? "Going Native" and Ethnocentrism as Problems in Utilization**, 1981. Paper apresentado no Joint: Annual Meeting of the Evaluation Network and the Evaluation Research Society. Austin, Texas, 30 de setembro a 03 de outubro de 1981.

MARRADI, Alberto. **Concetti e Metodi per la Ricerca Sociale**. Florença: La Giuntina, 1987.

MEANS COLLECTION. **Evaluating Socio-Economic Programmes**. Luxemburgo: CEE, 1999.

MOKATE, Karen Marie. **Convirtiendo el "Monstruo" en Aliado: La Evaluación como Instrumento de la Gerencia Social**. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social - Publicación I-23. Disponível em: <<http://indes.iadb.org/pub/I-23.PDF>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

OAKLEY, Ann. **Public Policy Experimentation: Lessons from America**. **Policy Studies**, v. 19, n. 2, p. 93-114, 1998.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo - Como o Espírito Empreendedor está Transformando o Setor Público**. Brasília: Editora MH Comunicação, 8ª edição, 1992.

PATTON, Michael Q. Politics and Evaluation. **Evaluation Practice**, v. 9, n. 1. p. 89-94, fev. 1998.

PERLOFF, Richard M.; PADGETT, Vernon R.; BROCK, Timothy C. Sociocognitive Biases in the Evaluation Process. **New Directions for Program Evaluation**, v. 1, n. 7, p. 11-26, 1980.

ROSSI, Peter H.; FREEMAN, Howard E.; LIPSEY, Mark W. **Evaluation: A Systematic Approach**. 6ª ed. Thousand Oaks, California: Sage, 1999.

ROSSI, Peter H.; WRIGHT, James D. **Evaluation Research: An Assessment**. **Annual Review of Sociology**, v. 10, p. 331-352, 1984.

SCRIVEN, Michael. **Evaluation Thesaurus**. Newbury Park, CA: Sage, 1991.

_____. The Methodology of Evaluation. In: STAKE, R.E. (Ed.). **Curriculum Evaluation**. AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation, v. 1. Chicago: Rand McNally, 1967.

SECHREST, Lee; FIGUEREDO, Aurélio J. Program Evaluation. **Annual Review of Psychology**, v. 44, p. 645-674, fev. 1993.

THOENIG, Jean-Claude. A Avaliação como Conhecimento Utilizável para Reformas de Gestão Pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 54-70, abr./jun. 2000.

WEISS, Carol H. Have We Learned anything New about the Use of Evaluation?. **American Journal of Evaluation**, v. 19, n. 1, p. 21-34, 1998.

_____. Where Politics and Evaluation Research Meet. **Evaluation**, v.1, p. 37-45, 1973.

WIESNER DURAN, Eduardo. From Macroeconomic Correction to Public Sector Reform: The Critical Role of Evaluation. **World Bank Discussion Paper**, n. 214. Washington, D.C., 1993.

WILDAVSKY, Aron. **Speaking Truth to Power**. The Art and Craft of Policy Analysis. Toronto: Little Brown, 1979.

WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L. **Avaliação de Programas: Concepções e Práticas**. São Paulo: Ed. Gente/EDUSP/Instituto Fonte/Instituto, 2004.

**Rosana
de Freitas
Boullosa**

Doutora em políticas públicas pela Università IUAV di Venezia, Veneza, Itália. Professora da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Bolsista de produtividade do CNPq (Nível 2). Editora da Revista NAU Social. Coordenadora do Observatório da Formação em Gestão Social.

**Roberto
Wagner
da Silva
Rodrigues**

Doutor em Computação pelo Imperial College of Science Technology and Medicine, Inglaterra. Mestre em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Pernambuco. Especialista em Informática pela Universidade de Fortaleza. Graduado em Licenciatura Plena - Eletrônica & Desenho Industrial pelo Centro Federação de Educação Tecnológica de Minas Gerais e Bacharelado em Ciência da Computação pela Universidade Estadual do Ceará. Atualmente ocupa a função de Diretor de Informações da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o cargo de Analista de Planejamento e Orçamento do ciclo de gestão das carreiras de Estado da administração pública federal.