

AValiaÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS: PROPOSTA DE UM MODELO

EVALUATION OF SOCIAL PROGRAMS: A MODEL PROPOSAL

EVALUACIÓN DE UN PROGRAMA SOCIAL: PROPOSICIÓN DE UN MODELO

MARISA RIBEIRO BASTOS PEIXOTO*
ROSENI ROSÁNGELA CHOMPRÉ*

RESUMO

As autoras apresentam um modelo de avaliação de um programa social na área da saúde, construído a partir de concepções teórico-metodológicas oriundas de estudos que abordam a temática, bem como, da experiência das mesmas na avaliação de projetos na área social.

Palavras-chaves: Avaliação de Programas, Serviços sociais

Na tentativa de construir um modelo avaliativo para programas sociais, observa-se que a literatura sobre essa temática focaliza diferentes aspectos de natureza conceitual e metodológica. Isso se deve ao fato de que, em se tratando de uma atividade onde interferem diferentes atores e interações sociais, não se dispõe de um caminho "único ou mais científico" para a abordagem avaliativa⁽¹⁾.

Este artigo tem o objetivo de apresentar os elementos a serem considerados na elaboração de propostas de um modelo avaliativo para um programa na área da saúde, construído a partir da experiência das autoras em avaliação de programas sociais e de algumas concepções teórico-metodológicas de autores que adotam a avaliação como tema de estudo.

Concepções teórico-metodológicas do modelo avaliativo

Na construção do processo avaliativo de projeto social deve utilizar concepção teórico-metodológica de avaliação que supere a ênfase na mensuração, descrição e julgamento.

A concepção metodológica define como ponto de partida o estabelecimento de negociação. Nesse processo de negociação deve ser construído e implementado o modelo avaliativo que se converterá em espaço coletivo pautado no respeito às pluralidades de valores, conceitos e objetivos. A avaliação cumpre ainda, um papel de facilitar a contínua reconstrução,

A construção das bases teóricas e conceituais para um modelo avaliativo de programas sociais exige uma visão ampla e generosa que permita considerar os diferentes elementos e complexidade dos processos sociais. Para a discussão de uma proposta tomou-se como referência os conceitos de Aguiar e Ander-Egg⁽²⁾ que, a partir de concepções de diferentes autores, propõem uma definição que inclui os principais traços e características da avaliação enquanto um processo sistemático de valoração:

"A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos, comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisão racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados."⁽²⁾

* Doutoradas em Enfermagem, Professoras Adjuntas da EEUFMG.

Endereço para correspondência:
Rua Júlia Nunes Guerra, 145/201
30380-400 - Belo Horizonte - MG

O processo avaliativo assim definido constitui-se em uma estratégia importante para superar as limitações e os obstáculos relacionados à avaliação, geralmente presentes em nosso meio:

- incipiente tradição em avaliação nas instituições;
- escassa massa crítica na área avaliativa;
- dificuldade dos atores institucionais em assumir o papel de avaliadores;
- heterogeneidade entre os autores no que se refere aos conceitos, às metodologias e à utilização dos resultados da avaliação.

Deve-se considerar neste processo as fortalezas que ajudam a superação destas dificuldades tais como o interesse crescente pelo tema, a motivação que desperta nos atores as propostas de avaliação participativa e os resultados positivos da utilização da avaliação como instrumento de gerência. Ademais, ressalta-se a expectativa que as diferentes audiências apresentem quanto aos resultados do programa.

A construção do modelo avaliativo de um projeto deve orientar-se pelo pressuposto de que a avaliação é um processo contínuo e participativo e que contribui de forma fundamental para a tomada de decisão em todos os níveis do programa. Além de ser considerada como um instrumento da gerência, deve ser enfocada, ainda, como uma estratégia pedagógica para preparação de atores institucionais no tocante aos seus conhecimentos, as habilidades e ao interesse pela avaliação.

Portanto, a avaliação deverá nortear o processo de desenvolvimento do programa, direcionando a sua construção, implantação, implementação e divulgação do mesmo, contribuindo assim para a criação de uma cultura institucional de avaliação.

A construção do modelo avaliativo de um projeto na área social poderá estar pautada em algumas concepções básicas apresentadas na figura a seguir:



Concepções básicas da avaliação do programa

a) Continuidade: a avaliação deverá ser contínua ao desenvolvimento do programa, gerando informações sobre o seu

andamento. O objetivo deste princípio é, basicamente, avaliar mudanças situacionais. A avaliação contínua se diferencia do controle porque possibilita fazer juízo sobre os pressupostos em que se apoia a formulação do programa⁽²⁾;

b) Realimentação: a avaliação contínua deverá facilitar o gerenciamento do programa, uma vez que permite uma retroalimentação constante ao longo do desenvolvimento do mesmo⁽²⁾;

c) Identificação de lideranças: no processo de construção e implementação do plano avaliativo tem-se como expectativa a identificação de lideranças na área avaliativa. Nesse sentido, o programa deverá estimular a capacitação de recursos humanos em conteúdos de avaliação, no nível de atualização, aperfeiçoamento ou pós-graduação;

d) Incorporação do valor da avaliação: na construção e implementação do plano avaliativo deverão ser utilizadas estratégias que visem incorporar o valor da prática avaliativa nas atividades institucionais;

e) Adesão: na construção e na implementação do modelo avaliativo deverão ser estabelecidas estratégias no sentido de facilitar a aderência efetiva dos atores institucionais no processo de avaliação do programa. Nesse sentido, o plano avaliativo deverá ser construído de forma coletiva, uma vez que a participação dos atores institucionais no processo de construção e implementação do plano avaliativo torna-os co-responsáveis pelo processo;

f) Abrangência: o plano avaliativo deverá incorporar indicadores que permitam analisar as características relativas ao contexto, à estrutura, ao processo e aos resultados do programa;

g) Investigação em avaliação: espera-se que o processo de construção e implementação do plano avaliativo favoreça a criação de grupo de pesquisa, incentivando a investigação e publicação de trabalhos científicos subordinados à temática da avaliação.

As categorias de avaliação preconizadas por Donabedian⁽³⁾ - estrutura, processo e resultado - superam as propostas de avaliação orientadas pelos objetivos e resultados, introduzindo diminuidade ao processo.

O objetivo da avaliação será verificar a adequação dos "inputs" relativos aos recursos técnico-materiais (equipamentos, aparelhos, capital e outros); aos recursos humanos (número e qualificação dos profissionais); aos recursos físicos (instalação, área física e outros); bem como as características administrativas das instituições envolvidas.

Na avaliação de processo, deve-se permitir o exame das características dos propósitos e objetivos finais do projeto, considerando as atividades desenvolvidas pelos profissionais. Esta abordagem parte do pressuposto de que existe uma correlação significativa entre alguns aspectos do processo e a obtenção de sucesso nos resultados. O julgamento aqui é baseado na coe-

rência entre as atividades ou informações coletadas através de diferentes fontes.

Na avaliação dos resultados devem ser considerados os aspectos que se referem aos "outputs" do programa. Neste contexto devem ser avaliados o grau de satisfação e de informação dos atores envolvidos, bem como o grau de mudanças positivas em termos de atitudes e comportamento das audiências.

O conceito de audiência deve ser utilizado para definir os atores informantes e consumidores dos resultados da avaliação. Assim, a audiência do programa são os atores envolvidos direta e/ou indiretamente com as atividades do mesmo, aos quais serão formuladas as questões avaliativas, levantadas as expectativas com relação ao desenvolvimento do programa e entregue de forma contínua os resultados do processo avaliativo.

A avaliação dos resultados deve adotar abordagens quantitativas e qualitativas como base de análise, considerando que a avaliação não é um fim em si mesmo, mas um instrumento a serviço dos pressupostos, dos objetivos e das ações que estão relacionadas com os aspectos ou elementos de uma intervenção⁽²⁾.

Em se tratando de um programa social, cabe focalizar também, como um dos componentes da avaliação, as características contextuais do mesmo, tais como os aspectos políticos, sociais e culturais dos cenários onde será implementado o programa.

Da mesma forma, torna-se necessária a identificação de grupos de resistência ou grupos e atores que venham a se

constituir em parceiros, uma vez que o sucesso de programas dessa natureza é fortemente dependente de interação social entre as diferentes audiências ou seja, internas e externas ao programa.

O percurso metodológico

O percurso metodológico deverá mesclar o enfoque qualitativo e quantitativo, como foi apontado por Patton⁽⁴⁾. Segundo o autor, estas abordagens não devem ser consideradas excludentes, uma vez que a avaliação pode se beneficiar da incorporação de premissas de ambas perspectivas de análise.

O modelo avaliativo deverá responder às perguntas elaboradas a partir dos pressupostos e objetivos contemplados no plano operativo de cada projeto ou área de ação do programa. O conjunto das perguntas formuladas pelos atores envolvidos com a execução dos projetos e com as audiências externas, deverá indicar as dimensões e sub-dimensões que caracterizam as grandes competências das diferentes instâncias do programa.

Os indicadores e os parâmetros devem ser construídos a partir de discussão com esses atores, buscando a compreensão de significados e conceitos a partir dos quais serão elaborados os instrumentos de avaliação.

Para a coleta de dados devem ser utilizadas diferentes técnicas oriundas das abordagens qualitativas e quantitativas, tais

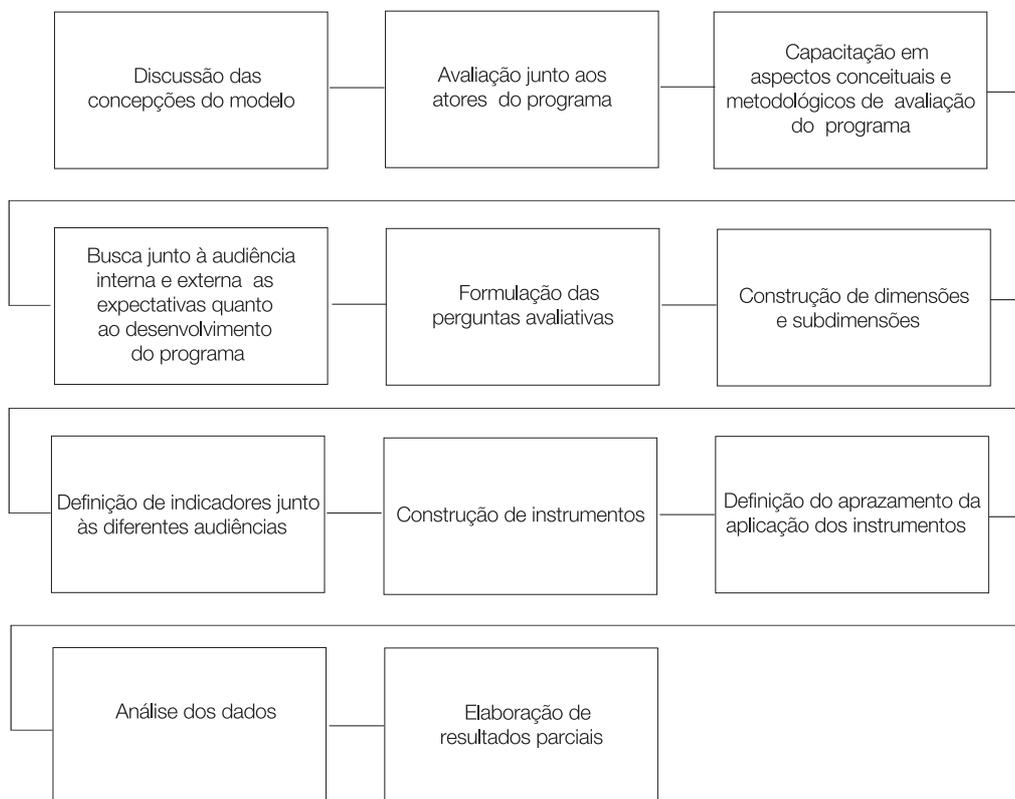


Figura 1 - Fases da Programação Operativa de Avaliação.

como entrevistas não estruturadas, questionários, visita de campo, observação participante, grupos focais, entre outros.

Programação operativa da avaliação

O conjunto das ações, momentos e atividades para a construção do modelo avaliativo deverá configurar uma programação operativa conforme as fases apresentadas na Figura 1.

É importante salientar que existe uma estreita relação entre estas fases, com alto grau de simultaneidade das ações contidas em cada uma delas. Assim, o próprio modelo avaliativo está orientado pela dimanicidade e continuidade que se espera em todas as ações do programa, constituindo-se em um processo interno, coerente com a natureza do mesmo e não uma avaliação de caráter externo.

Considerando todos os elementos apresentados, uma proposta avaliativa sustentada nestes elementos configura-se em uma auto-avaliação. É importante frisar que a proposta de ava-

liação de um programa social pode combinar os diferentes tipos de avaliação, externa, interna, mista e auto-avaliação. O mais importante é estabelecer o tipo de avaliação mais adequado para cada instância avaliativa, uma vez que cada uma apresenta vantagens e desvantagens. Na Tabela 1 estão relacionadas algumas vantagens e desvantagens de acordo com o tipo de avaliação, segundo Aguilar e Ander-Egg⁽²⁾ e a experiência das autoras.

Conclusão

Neste artigo destacou-se o caráter pedagógico da avaliação enquanto um enfoque possível se superar as limitações que podem ser evidenciadas nas instituições especialmente, nos programas sociais quanto à implementação da avaliação.

Ao elaborar esta proposta, ficou evidenciado que a avaliação sistemática e contínua ainda está sendo incorporada pelas organizações governamentais e não governamentais na área

Tabela 1 - Tipos de avaliação segundo vantagens e desvantagens.

Tipos de Avaliação	Responsáveis	Vantagens	Desvantagens
Externa	Avaliadores não vinculados direta ou indiretamente às instituições responsáveis pela execução do programa.	Especialista na área de avaliação e do projeto. Maior objetividade quanto aos aspectos dos conflitos e confrontos institucionais Dedicação à tarefa avaliativa.	Diminui o caráter pedagógico da avaliação. Os atores responsáveis pela execução do projeto são atores passivos ao processo avaliativo.
Interna	Avaliadores contratados no mercado com o propósito de realizar a avaliação.	Os avaliadores tem maior conhecimento e familiaridade com os processos institucionais e com o programa. Maior rapidez nos processos.	Risco de subjetividade. Valoração dos aspectos positivos e minimização dos aspectos negativos ou menos positivos. Busca dos responsáveis pelo fracasso de aspectos positivos "bode expiatório"
Mista	Avaliadores da própria instituição e avaliadores externos.	Combina a possibilidade de interação de avaliadores com maior conhecimento e familiaridade dos processos institucionais e do programa com avaliadores que têm diferenciados conhecimentos do cotidiano da instituição	Maior presença dos avaliadores internos com processos institucionais Dificuldade no estabelecimento de um modelo construído entre os avaliadores externos e internos.
Auto-avaliação	Todos os atores, direta ou indiretamente envolvidos com o programa.	Responsabilidade dos atores pelo processo sistemático e contínuo de avaliação. Torna a avaliação um instrumento para gerência. Oportunidade de capacitação dos atores em temas relacionados à avaliação.	Falta ou escassez de tempo dos atores para combinar as tarefas avaliativas com as demais tarefas do projeto. Insuficiente preparação dos atores com temas relacionados com a avaliação.

social. Este processo exige uma profunda reflexão sobre os valores, as crenças e sobre o destino das informações obtidas através dos processos avaliativos. Deve-se ressaltar que este processo exige a preparação dos atores em temas relacionados à avaliação e destinação de tempo de pessoas e de recursos para análise e estudos conceituais e metodológicos sobre avaliação.

Indica-se ainda, a importância de se criar núcleos de estudos e pesquisa que possam constituir-se em espaços abertos para a reflexão e a pesquisa sobre as diferentes possibilidades da avaliação.

Summary

The authors present an evaluation of a social program in the health area developed from a methodological and theoretical framework of studies related to this subject as well as from the authors experience in project evaluation in the social area.

Key-words: Program Evaluation, Social services

Resumen

Las autoras presentan un modelo de evaluación de un programa social en el área de salud, construido a partir de concepciones teórico-metodológicas de estudios que analizan el tema, como también en la experiencia de las autoras en evaluación de proyectos en el área social.

Unitermos: Evaluación de Programas, Servicios sociales

Referências Bibliográficas

- 1 - Pinto AMR. O fetichismo da avaliação. Anal. Conj., Belo Horizonte, 1986; 1(2): 73-93.
- 2 - Aguilar MJ, Ander-Egg E. Avaliação de serviços e programas sociais. Petrópolis: Vozes; 1994.
- 3 - Donabedian A. A guide to medical care administration; medical care appraisal, quality and utilization. New York: American Public Health Association; 1969.
- 4 - Patton MQ. Qualitative evaluation and research methods. 2th. ed. Newbury Park: Sage Publication; 1990.