



Pesquisa Qualitativa, Teoria e Metodologia

Importância da Avaliação Qualitativa combinada com outras modalidades de Avaliação

The importance of qualitative evaluation combined with other evaluation methods

Maria Cecília de Souza Minayo¹

¹ Pesquisadora Titular da Fundação Oswaldo Cruz

RESUMO - Neste texto promove-se uma discussão sobre “avaliação qualitativa” de projetos e programas sociais e de saúde e suas várias formas de abordagem, mas sem separar essa atividade técnica, acadêmica e social do contexto das investigações avaliativas. Por isso, o artigo dá ênfase à questão histórica da prática de avaliar; aos conceitos principais de avaliação; às tipologias; às fases e a seu sentido social, pragmático e ético. Do ponto de vista da avaliação qualitativa se discutem as bases teóricas, as modalidades e as questões de validade, especificamente levando-se em conta a triangulação de perspectivas e a inclusão de todos os atores no processo. Aprofunda-se a proposta do chamado RAP (Rapid Assessment to Projects). A conclusão do texto leva a considerar a importância de incluir os diversos atores com suas crenças e expectativas no processo avaliativo para que ele se constitua num ato de aprendizagem para todos os envolvidos.

Palavras-chave: Avaliação em saúde; avaliação de programas sociais; avaliação; avaliação qualitativa; pesquisa avaliativa.

ABSTRACT - This text promotes a discussion on the "qualitative evaluation" of social and health and social programs and projects and their various approaches, but without separating this technical, academic and social activity from the context of the evaluative research. This article emphasizes the historical questions of the practice of assessment, the main concepts of evaluation, the types, the stages and its social, pragmatic and ethical sense. From the standpoint of qualitative assessment, the theoretical foundations, the modalities and the issues of validity are discussed, specifically considering the triangulation of perspectives and the inclusion of all stakeholders in the process. The proposal called the RAP (Rapid Assessment to Projects) goes deeper. The conclusion of the text leads to the consideration of the importance of including diverse actors, with their own beliefs and expectations, in the evaluation process so that it becomes an act of learning for all involved..

Keywords: Evaluation in health; evaluation of social programs, qualitative evaluation, evaluative research

1. INTRODUÇÃO

O hábito de avaliar instituições, programas e projetos com métodos e técnicas científicas é relativamente recente no mundo e no Brasil. Tornou-se freqüente após a Segunda Guerra Mundial nos países centrais do capitalismo, acompanhando os maciços investimentos em políticas públicas de bem estar social.

É com essa inserção na realidade que a avaliação passou, nos últimos 60 anos, a fazer parte da pauta de investimentos teóricos e práticos, ao lado das metodologias e modelos de pesquisas sociais, visando à maior eficiência na aplicação de recursos e à efetividade nas ações institucionais, sociais e econômicas^{1,2}.

A prática avaliativa tem sido introduzida em diferentes ambientes e de várias formas, ora como uma ação externa que analisa determinada intervenção ou problema, ora como etapa do planejamento e da gestão das instituições, de programas e projetos e no seu sentido mais nobre, acompanhando concomitantemente as ações voltadas a mudanças desde o seu primeiro desenho.

Segundo Scriven³, a avaliação deve ser considerada, na atualidade, não apenas como uma técnica, mas como uma “transdisciplina”, ou seja, um campo de estudo próprio que ao mesmo tempo oferece instrumentos de reflexão para outras áreas

Autor correspondente

Maria Cecília de Souza Minayo

Pesquisadora titular da Fundação Oswaldo Cruz

Centro Latino Americano de Estudos sobre Violência e Saúde Jorge Careli

Av. Brasil, 4036 sala 700 - Manguinhos

CEP:21040-361 Rio de Janeiro-RJ

Tel.: (21) 2290.4893 - Fax: (21) 3882.9151

cecilia@claves.fiocruz.br

Artigo encaminhado 17/02/2011

Aceito para publicação em 28/04/2011

de conhecimento.

Na etapa atual de evolução do capitalismo pós-industrial, a avaliação das instituições e das políticas sociais passou a ser intensamente valorizada no mundo. Isso se deve, sobretudo, a mudanças profundas no paradigma das relações sociais de produção, cujas características são o acelerado crescimento do fluxo de informações, de economia de escala e de focalização de ações. Ela se torna verdadeiro desafio quando se trata de tomar decisões complexas² de investimento frente a questões que apresentam fortes componentes culturais e políticos resistentes às mudanças, exigindo um desenho de instrumentos que valorize a vasta gama de intervenientes.

O processo de institucionalização das tecnologias de avaliação visando a acompanhar projetos sociais e ou de mudanças institucionais, no caso do Brasil, além de ser recente, é ainda muito tímido, o que se deve principalmente à cultura autoritária e clientelista que costuma orientar a práxis política do país, independente dos governos vigentes⁴. No entanto, há exemplos notoriamente exitosos de avaliação, como são os casos das conduzidas pela CAPES e pelo CNPq que foram capazes de, não só acompanhar, mas também de evidenciar os problemas e as potencialidades da ciência e tecnologia no país, orientando seu rumo e a aplicação de recursos públicos. Embora não falem críticas aos sistemas utilizados pelas duas instituições, eles são fortemente responsáveis pelo elevado nível competitivo que as Pós-Graduações e os Grupos de Pesquisa no Brasil atingiram no país e pelo seu reconhecimento em âmbito mundial.

No campo das políticas públicas, é preciso reconhecer que, a partir dos anos 1990, também no Brasil se intensificaram as práticas de avaliação na área social, de segurança e em vários âmbitos institucionais⁵⁻¹⁰. Vários fatores têm contribuído para isso. Dentre eles, destacam-se: (a) a reforma do Estado que fez diminuir sua presença direta nas áreas sociais e aumentou seu papel de formulador de políticas e de repassador de recursos para execução de políticas públicas; (b) a focalização da ação governamental em determinadas atividades exigindo análise de eficácia dos investimentos; (c) a entrada de organizações não-governamentais e da iniciativa privada na prestação de inúmeros serviços de interesse público, em relação aos quais, há uma concorrência por recursos, pois tanto as empresas como os governos cobram resultados; (d) as exigências dos órgãos internacionais que financiam projetos sociais e estratégicos; (e) a ampliação e o

aprofundamento dos mecanismos de controle social sobre as políticas sociais e instituições, colocando os recursos que utilizam sob vigilância da sociedade civil e gerando pressão dos meios de comunicação e da opinião pública. No rumo desse crescimento das práticas avaliativas, é necessário levar em conta, também, o aumento da capacidade teórico-metodológica, técnica e crítica dos intelectuais e pesquisadores brasileiros na análise de programas e projetos governamentais, das instituições públicas e privadas e do terceiro setor.

Existem dois tipos de ação avaliativa que se complementam: monitoramento e avaliação propriamente dita. Entende-se por *avaliação*, a realização de um conjunto de atividades técnico-científicas ou técnico-operacionais que buscam atribuir valor de eficiência, eficácia e efetividade a processos de intervenção em sua implantação, implementação e resultados. Entende-se por *monitoramento*, a observação e o registro regular das atividades previstas dentro de um projeto ou programa. Esse último se configura como um processo rotineiro de acúmulo de informações sobre determinada proposta em todos os seus aspectos, por meio de observação sistemática e com propósitos definidos.

O sentido da avaliação e do monitoramento pode ser resumido em três pontos: (a) compreender o que contribui para o êxito dos programas, projetos e serviços; (b) o que possibilita seu alcance e (c) o que questiona seus limites. Por isso, toda avaliação que acompanha o desenrolar e analisa os resultados de uma proposta de intervenção é uma iniciativa que deve subsidiar a correção de rumos e reorientar estratégias de ação. Principalmente, deve ressaltar lições que as experiências em execução ou passadas permitem aprender, trazendo informações novas e propiciando mais qualidade às operações e aos critérios de financiamento dos projetos e propostas.

Para o êxito de uma avaliação ou monitoramento, devem ser seguidos pelo menos quatro parâmetros: (a) a dimensão de *utilidade*, pois jamais se deve empreender uma avaliação inútil; (b) a dimensão da *viabilidade* que significa levar em conta o ambiente político, prático e de custo-benefício; (c) a dimensão *ética* que ressalta o respeito aos valores dos interessados e a seriedade intelectual com que deve ser realizada a abordagem avaliativa e obedecidos os devidos critérios de benemerência e de confidencialidade; e (d) a dimensão da *precisão* técnica, ou seja, uma avaliação para gerar informações importantes deve ser realizada dentro

de determinados parâmetros que já estão hoje universalmente consolidados cientificamente¹¹.

Do ponto de vista da sua *utilidade* prática, uma boa avaliação visa a reduzir incertezas, a melhorar a efetividade das ações e a propiciar a tomada de decisões relevantes por meio de lições aprendidas no processo^{1,12,13}. Uma avaliação deve permitir identificar pontos fracos e fortes e destacar o que é mais produtivo visando a: (1) oferecer respostas aos beneficiários, à instituição, à sociedade e ao governo – atendendo ao ator social que a encomendou - sobre o uso dos recursos empregados; (2) orientar os investidores sobre as melhores aplicações de seus recursos visando ao desenvolvimento de pessoas, instituições e setores; (3) responder aos interesses das instituições, de seus gestores e de seus técnicos; (4) buscar sempre uma melhor adequação das estratégias e das práticas¹. Quanto a sua utilidade, uma avaliação costuma ser enquadrada em três tipos: a *diagnóstica*, que proporciona informações acerca da situação; a *formativa* que visa a socializar o entendimento dos problemas existentes para possíveis soluções; e a *somativa* cujo propósito é oferecer uma visão geral do processo de intervenção ou de solução de um problema, considerando as etapas em seu conjunto. Essa última é uma modalidade bastante utilizada na área de educação.

É importante enaltecer tanto o sentido como a orientação prática social, pois, como lembra Penna Firme¹¹, nem toda avaliação é produtiva: “avaliar pode ser um empreendimento de sucesso, mas também de fracasso; pode conduzir a resultados significativos ou a respostas sem sentido; pode defender ou ameaçar”^{11:p.1}, dependendo de seus propósitos e da postura ética com que é feita. Ou seja, podem existir avaliações tendenciosas, mal elaboradas e superficiais que poucos resultados trazem para a aprendizagem das instituições. Essas correm o risco de prejudicá-las quando as inferências não são contextualizadas e compreensivas. Deve-se ressaltar, no entanto, que mesmo uma avaliação bem realizada e cercada de cuidados, sozinha, não consegue solucionar os problemas da prática, pois solucioná-los é uma tarefa da administração e de outros responsáveis operacionais.

Para ser *viável*, uma avaliação deve ter condições de realização do ponto de vista financeiro, técnico, e gerencial. Toda avaliação precisa de orçamento compatível com o nível de profundidade que seu propósito e o objeto estudado requer.

Do ponto de vista *técnico*, é preciso que a organização de uma avaliação leve em conta o desenvolvimento teórico já consolidado universalmente nessa área, para que todo o instrumental utilizado seja qualitativamente adequado aos objetivos propostos.

Do ponto de vista *ético*, a avaliação de intervenções e de investimentos se dirige para mudanças que precisam ser construídas no chão da realidade social: a população brasileira anseia por diminuir as desigualdades e ver erradicados o *mandonismo* e o *autoritarismo* político, institucional e acadêmico. A competente análise de um projeto, programa ou conjunto de programas deve tornar mais evidente para as instituições e a sociedade a aplicação de seus recursos, evitando ou denunciando desperdícios. Essa orientação é tanto mais eficaz quanto mais o conceito e a prática avaliativa forem cientificamente compreensivos e fundamentados e passarem a fazer parte do cotidiano das instituições.

2. CONCEITOS QUE FUNDAMENTAM AVALIAÇÕES QUALITATIVAS E QUANTITATIVAS

Tipologias de avaliação - O desenvolvimento do campo da avaliação trouxe o aprimoramento de alguns termos próprios que devem fazer parte das abordagens quantitativas ou qualitativas. São eles: *eficiência*, *eficácia*, *efetividade* e, mais contemporaneamente, *sustentabilidade*. Esses termos permeiam a linguagem de todas as estratégias e instrumentos de avaliação.

O conceito de *eficiência* é oriundo da noção de otimização dos recursos disponíveis: ou seja, obter a custo mínimo possível o máximo de benefício. A *avaliação de eficiência* vem transbordando cada vez mais seu nicho econômico, incluindo estratégias e instrumentos para analisar custos sociais, políticos e ambientais – alguns deles intangíveis - provocados por projetos de intervenção institucional, de políticas públicas ou do setor privado nas comunidades e no meio ambiente. Muitas agências, atualmente, incluem na avaliação de eficiência, pesquisas qualitativas ou quantitativas de satisfação da população atingida pelos projetos, com o intuito de saber se sua aplicação está sendo social, política e ambientalmente eficiente.

A avaliação de *eficácia* consiste na análise do cumprimento das metas traçadas por um determinado projeto. É o tipo mais simples, comum e difundido de análise de determinada intervenção, geralmente realizada pelos próprios órgãos

encarregados de execução da proposta. Enquadram-se aqui os dados apresentados nos relatórios anuais das entidades e as estatísticas que elas produzem com o intuito de demonstrar que "cumpriram as expectativas", no que se refere ao volume e à quantidade do produto esperado. O critério de sucesso mais comumente usado é o da *eficácia objetiva*, isto é, a constatação de que as metas atingidas são iguais, superiores ou inferiores às metas propostas. Os estudos de *eficácia* geralmente são metrificados, ou seja, se apresentam com dados quantitativos, ilustrados com gráficos, figuras e tabelas. Mas também podem incluir análises de *eficácia subjetiva*¹⁴ que constituem abordagens qualitativas que corroboram ou criticam a consecução das metas a que custo social e emocional para os que trabalham na instituição ou para os que são os seus destinatários.

A avaliação de *efetividade* é mais profunda que a avaliação de *eficácia*. Ela capta os efeitos de um projeto ou programa e tem por finalidade aferir as mudanças quantitativas e qualitativas promovidas pela intervenção. Considera o antes e o depois da execução de uma proposta ou compara os resultados obtidos com outra situação em condições semelhantes, sobre a qual não houve intervenção. As avaliações de *efetividade* têm vários pressupostos, porém o mais básico é de que a ocorrência de mudanças não é suficiente para referendar conclusões a respeito do êxito de uma proposta: é necessário demonstrar que elas não ocorreriam (total ou parcialmente) sem a existência da intervenção em pauta. Geralmente, as análises de *efetividade* são realizadas por meio de estudos de impacto⁵ que captam os efeitos e as alterações efetivas de uma intervenção em relação aos objetivos estabelecidos, empiricamente: (a) se os resultados esperados foram alcançados; b) que resultados não esperados ocorreram; c) e se os resultados são positivos, negativos, ou até perversos no médio ou longo prazo frente ao problema que se quis enfrentar. A avaliação qualitativa costuma ser largamente utilizada nos estudos de *efetividade*, para que o destinatário final (usuário, cliente e outros) se pronuncie sobre os resultados de uma intervenção ou de mudanças.

A avaliação da *sustentabilidade* se fundamenta na construção de indicadores para analisar padrões sustentáveis de desenvolvimento quanto a aspectos técnicos, ambientais, econômicos e sociais. Fundamenta-se no termo "desenvolvimento sustentável" que substitui o conceito de progresso como sinônimo de crescimento apenas econômico. Embora *desenvolvimento sustentável* ainda seja um

conceito em construção - por isso, alvo de muitas controvérsias - ele representa a idéia de que o avanço de uma dada sociedade é medido não somente por sua capacidade de gerar riqueza (dimensão econômica), mas também pelas condições de divisão da riqueza gerada (dimensão social), da preservação e conservação do meio ambiente (dimensão ambiental), quanto ao conhecimento e inovação (dimensão conhecimento) e do investimento nas instituições e pessoas para promovê-lo (dimensão institucional)¹⁵. A avaliação de sustentabilidade vem sendo incorporada à análise de projetos e aprimorada teórica e tecnicamente. E, o termo *sustentabilidade* tornou-se um aposto imprescindível às propostas de desenvolvimento.

Especificidade do monitoramento - O *monitoramento* pode ser interpretado como uma etapa da avaliação e, ao mesmo tempo, tem o sentido específico de acompanhar a *eficiência* do processo de implantação e implementação de uma proposta de intervenção, mas também, a *eficácia* de seus resultados. O monitoramento da implantação e da implementação constitui um olhar mais constante e próximo sobre a realização da ação proposta, por meio de indicadores que permitam sugerir adequações durante o processo e dar ciência aos financiadores, implementadores e beneficiários sobre o andamento das intervenções. Geralmente, esse acompanhamento é registrado em relatórios curtos e diretos contendo: (a) análise da situação; (b) dados sobre os investimentos feitos; (c) identificação dos problemas e da busca de soluções; (d) garantia de que as atividades previstas estejam sendo executadas corretamente ou sobre o porquê da proposta não estar sendo bem sucedida; (e) análise crítica voltada para apreciar se o projeto em execução vem sendo o mais apropriado para a resolução do problema em questão.

O monitoramento da *eficácia*, que ocorre ao final do projeto, apresenta informações sobre as metas alcançadas e se elas correspondem ou divergem do que havia sido proposto no início do projeto. O relatório desse monitoramento constitui um dos elementos importantes para o processo de avaliação como um todo, mas particularmente para os estudos de impacto que vierem a ser feitos, também depois do projeto concluído.

Ciclo de Avaliação - Uma avaliação completa é aquela que incorpora um ciclo inteiro de análise de determinada intervenção ou ação, iniciando-se antes que uma intervenção ocorra (ex-ante), passando pelo acompanhamento do processo de implantação e implementação (monitoramento) e pela análise dos

efeitos e resultados (monitoramento e avaliação ex-post). No entanto, uma avaliação pode privilegiar apenas um momento da realização de uma política pública, intervenção ou ação institucional. Por exemplo, pode-se avaliar: (a) apenas o processo de implantação de uma proposta; (b) somente sua implementação; (c) um problema institucional específico que requer análise; (d) ou somente os resultados de uma ação. Em todos os casos é importante ter em mente todas as etapas do processo e, no caso de avaliação institucional, o estudo da origem, da história e do contexto em que ela atua é fundamental, sobretudo quando se trata de uma entidade consolidada em que será impossível reconstituir o “*ex-ante*”.

O estudo da *etapa ex-ante* é muito recomendado quando se pretende obter conhecimento sobre o impacto de determinada intervenção ou mudança, para tornar possível a comparação do estado inicial com as metas atingidas ao final. Para a preparação dessa etapa, um instrumento que vem sendo muito utilizado hoje é o chamado “quadro lógico”¹⁶. Esse se constitui num dispositivo que visa à organização racional de uma proposta de intervenção, tanto para sua apresentação como para seu acompanhamento e avaliação. Esse instrumento, desenvolvido nos anos 1960 nos Estados Unidos, passou a ser utilizado pela maioria das agências internacionais¹⁷ para delinear o momento inicial de seus empréstimos e investimentos a fim de compará-lo com os efeitos gerados.

Na elaboração do quadro lógico se estabelecem o ponto de partida ou a linha de base, assim como as metas e indicadores que deverão ser acompanhados durante o processo e avaliados ao final de determinada intervenção. Na sua organização, esse instrumento possui uma lógica vertical que clarifica a razão pela qual o projeto foi concebido e como será executado (objetivo superior, objetivo do projeto, resultados esperados e atividades). E uma lógica horizontal que explica como os resultados do projeto serão expressos de forma clara, realista e verificável (indicadores, meios de verificação e fatores externos). Embora não forneça resposta a todas as perguntas, o uso do quadro lógico permite clarificar as seguintes questões: (1) Por que o projeto deve ser realizado; (2) Qual é o seu propósito e quais as mudanças a serem alcançadas; (3) Como se pretende produzir melhorias; (4) Quais são as condições externas que influenciam o alcance dos resultados e dos seus efeitos; (5) Como é possível identificar o alcance das melhorias e mudanças.

Dentre suas vantagens, ainda é possível citar o fato de que (1) o quadro lógico permite colocar foco nos resultados; (2) facilita o monitoramento de alcance das metas e o uso prudente dos recursos; (3) facilita a elaboração de relatórios e documentos baseados nos resultados alcançados e nas lições aprendidas. Mas o modelo, como todo modelo é também alvo de muitas críticas, sobretudo pelo seu caráter estático, positivista e simplificado¹⁶.

Etapa de avaliação e o monitoramento da implantação e da implementação - corresponde à análise do processo de realização das atividades previstas no momento ex-ante, por meio de indicadores e acompanhamento das metas estabelecidas. O objetivo concreto dessa etapa é promover ajustes e correções para que o projeto produza os resultados previstos.

A avaliação da implantação é uma atividade importante para assegurar a eficiência inicial que corresponde ao ajuste entre as necessidades de recursos (humanos, materiais e de poder) e o começo das atividades de intervenção no tempo e na medida certa. A análise da implementação corresponde ao acompanhamento do desenvolvimento da proposta de intervenção por meio de indicadores e, eventualmente, por meio de avaliações extensas, inclusive, avaliação qualitativa realizada com os realizadores da proposta e com os clientes ou usuários que são seu alvo, levando em conta os pontos críticos para correção de rumos durante o processo.

Em geral são objeto de avaliação da implantação e da implementação os seguintes elementos: (a) as estruturas necessárias para que o projeto ocorra sem atropelos: obtenção de informações sobre recursos físicos, humanos, materiais, formas de organização e de funcionamento (normas e procedimentos), especificação de equipamentos e tecnologias disponíveis; (b) os processos e movimentos de encaminhamento das atividades pelos diferentes atores com suas funções específicas e níveis hierárquicos, para garantir que as operações de intervenção tenham sucesso; (c) os resultados e efeitos parciais: esperados ou não esperados de acordo com as metas estabelecidas (d) a participação e as percepções dos diferentes atores que influenciam os processos e os resultados, seja no sentido positivo ou negativo.

As avaliações de processo trabalham, sobretudo, com indicadores de *eficiência*, no entanto, muitas instituições como é o caso do Banco Mundial¹⁸, promovem avaliação de impacto mesmo

durante o processo; e também no decorrer da proposta, de satisfação dos usuários quando julga que isso seja necessário. Por exemplo, estudos de impacto durante a implementação são importantes quando há intervenções que provocam mudanças na vida das pessoas. Quando essas mudanças são negativas, a avaliação oferece elementos para correção de rumos ou interrupção da proposta.

Etapa de avaliação dos resultados “ex-post”
 – O termo “resultado” é bastante ambíguo, pois se espera que uma avaliação comece a produzir efeitos desde a sua concepção, por exemplo, quando se colocam gestores e profissionais juntos colaborando na organização das questões que devem ser perguntadas e aprofundadas. Também, avaliam-se resultados durante o processo de implantação e implementação que, ao ser conduzido, promove efeitos positivos ou negativos e oferece lições a serem seguidas pelos diferentes atores envolvidos na ação. No entanto, restringe-se aqui o sentido de avaliação de resultados para as *análises de efetividade e de impacto* que ocorrem após ser concluído um projeto. Instituições e agências costumam dar grande ênfase ao momento ex-post, estabelecendo um intervalo de tempo de, por exemplo, um ano a dois, depois de concluída determinada intervenção, para se observar, dimensionar e compreender os efeitos que provocou. Na finalização de uma proposta, uma avaliação de efetividade pode ocorrer em duas vias: por meio de estudos mais simples e operacionais; ou por meio de análises mais profundas e complexas que incluem abordagens quantitativas e qualitativas, no conhecimento das dimensões do que ocorreu.

3. ESPECIFICIDADE DA AVALIAÇÃO QUALITATIVA DE PROGRAMAS E INSTITUIÇÕES

Entende-se por avaliação qualitativa aquela que busca analisar o papel das representações, das crenças, das emoções e das relações no andamento de um programa, projeto ou proposta de política pública ou institucional. A razão principal deste tipo de avaliação se fundamenta na certeza de que os valores, as injunções políticas e as relações humanas influenciam na realização dos projetos e programas. Portanto, saber como ocorre a dinâmica antropológica subjacente às propostas de ação públicas ou institucionais é fundamental para se conhecer os motivos mais profundos que promovem ou emperram os processos e os resultados de uma ação social.

Muito frequentemente costuma-se opor a avaliação qualitativa à baseada em estudos quantitativos que dão ênfase à métrica dos processos e dos produtos¹⁹. Contudo, considera-se que essas duas abordagens se complementam uma vez que sempre há ações quantificáveis, assim como sempre existe implicação subjetiva em todas as ações humanas. Isso é particularmente verdadeiro quando se trata da análise de programas e instituições, em que o envolvimento, as opiniões e as atitudes de todos os atores que configuram a ação social (agentes públicos, membros de ONG, professores, estudantes, gestores, administrativos, dentre outros) influenciam fortemente os resultados almejados. Assim, o objetivo de uma avaliação qualitativa é permitir a compreensão – compreensão é a palavra chave de toda investigação qualitativa²⁰ - dos processos e dos resultados considerando-os como um complexo integrado por idéias, padrões de comportamento e de interações, organizados em torno a interesses consensuais e socialmente reconhecidos.

Segundo Zucker^{21,22}, a pujança de uma política social ou de uma instituição dependem da capacidade dos atores individuais e organizacionais de serem “agentes” de seu processo de atualização permanente, o que envolve os conceitos de interdependência entre estruturas e ações sociais, sem se sucumbir à idéia de causalidade linear entre elas²³. Segundo Giddens²³, a recursividade entre estruturas, as ações e as vontades fundamenta o processo por meio do qual as políticas sociais e instituições emergem, se transformam e são permeadas por configurações contínuas de interpretação. Nesse sentido, a avaliação qualitativa lida com os aspectos estruturais e funcionais de políticas sociais ou de instituições e, de preferência concomitantemente, com os componentes ideológicos, relacionais e políticos.

Em si mesma e para que tenha sucesso, a avaliação qualitativa precisa ser encarada como um processo que reconhece os vários atores institucionais ou que compõem uma política pública ou social – em seus diversos papéis e funções – como agentes de mudança ou conservadorismo atuando, portanto, num ambiente de aprendizagem. Gestores e técnicos que vislumbram o papel da avaliação como parte de seu planejamento e de sua programação cotidiana criam espaços permanentes de reflexão sobre a práxis. Isso lhes permite desconstruírem idéias pré-concebidas, alinhar conceitos, fazer correção de rumos, mudar prioridades, abrir mão de iniciativas que não se mostram frutíferas e até trocar seus líderes.

Do ponto de vista ético, a avaliação qualitativa das instituições e das intervenções sociais se orienta para mudanças a serem construídas no chão da realidade social. É por isso que a prática avaliativa é mais eficaz quando passa pela visão e crença das pessoas e sobre o cotidiano de atuação institucional a partir de uma orientação como a formulada por Silva e Brandão. “Entendemos avaliação como a elaboração, a negociação, a aplicação de critérios explícitos de análise, em um exercício metodológico cuidadoso e preciso, com vistas a conhecer, medir, determinar e julgar o contexto, o mérito, o valor ou o estado de um determinado objeto, a fim de estimular e facilitar processos de aprendizagem e de desenvolvimento de pessoas e de organizações”^{7:p.2}.

Na abordagem de Silva & Brandão⁷, a relevância é dada ao sentido construcionista da parceria no processo. Os autores usam expressões tais como *elaboração, negociação, uso de critérios explícitos, processo de aprendizagem, desenvolvimento de pessoas e de organizações*. É o mesmo modelo também preconizado por Demo²⁴. Ou coincide com Penna Firme¹¹, quando diz que é preciso investir em: “Avaliações sensíveis à responsabilidade situacional e metodologicamente flexíveis no entendimento político e substancialmente criativas para integrarem todas essas dimensões na direção do desenvolvimento e do aperfeiçoamento de seu objeto” (pag.3). A concepção de avaliação qualitativa aqui exposta se inclui nas tentativas científicas contemporâneas que consideram essa atividade não como um evento isolado e sim como um processo científico que integra avaliadores e avaliados em busca do comprometimento e do aperfeiçoamento dos indivíduos, dos grupos, das instâncias de gestão, dos programas e das instituições.

Dentro das tipologias correntes, a avaliação qualitativa tal como concebida neste texto insere-se nas modalidades de “*investigação avaliativa*”^{12,25} ou de *pesquisa operacional*, mas ambas vão além da proposta de *avaliação normativa* que costuma tratar o evento a ser analisado isolado de qualquer interferência dos sujeitos e dos contextos. A *investigação avaliativa* comporta outras características como menciona Contandriopoulos; Champagne; et al¹²: “*pretende analisar a pertinência, os fundamentos teóricos, a produtividade, os efeitos e o rendimento de uma intervenção [ou ação institucional], assim como as relações existentes entre a intervenção e o contexto no qual ela se situa*”^{12:p.37}. Já a *avaliação qualitativa*

de cunho operacional se fundamenta na apropriação de estratégias de abordagem antropológica de forma ao mesmo tempo sistemática e rápida.

Embora variem quanto às técnicas desenvolvidas e às finalidades para as quais se realizam, as abordagens qualitativas têm um núcleo comum e estruturante: (a) referem-se à necessidade de levar em conta a participação e as percepções dos sujeitos envolvidos na criação e na implementação dos processos institucionais ou programas em avaliação; (b) consideram as relações hierárquicas e entre os pares e as representações sobre a instituição, sua atuação e problemas como parte fundamental dos êxitos e dos limites das ações; e (c) partem da proposta de simplificar e tornar operativa, para fins de análise de intervenções, a abordagem antropológica. Os instrumentos geralmente utilizados são descrições socioculturais, econômicas e demográficas dos contextos analisados. E, empregam entrevistas, grupos focais e observação de campo, complementados com informações institucionais, orientações escritas, dados de serviços, mapas de atividades, organogramas, cronogramas de trabalho, estudos estatísticos já existentes, entre outros.

Por isso a expressão “avaliação qualitativa” não significa a mesma coisa que “avaliação de qualidade”⁸. Essa última expressão, embora excepcionalmente seja tratada por meio de estratégias qualitativas, costuma compor-se de um corpo teórico-metodológico em que de antemão são estabelecidos critérios ou indicadores para acreditação ou parâmetros técnicos por especialidades, privilegiando-se a mensuração. Já a abordagem que se baseia nas correntes de pensamento compreensivas deve ser realizada por meios etnometodológicos tais como exemplificados acima e sempre inclui a participação dos atores²⁶⁻³⁰. Seu uso vem constituindo, além de uma demanda pragmática, uma necessidade de aprofundamento teórico e validado e isso vem ocorrendo nos últimos anos²⁶.

Uma das modalidades hoje mais comuns e mais utilizadas de avaliação qualitativa de programas sociais e de saúde atualmente é o chamado RAP (Rapid Assessment)²⁶⁻³² que foi concebido para atender às necessidades práticas de conhecimento dos profissionais dessas áreas, de compreenderem o quanto valores, crenças e relações dificultam ou facilitam a promoção social, a prevenção de enfermidades e a vida saudável, sobretudo em contextos étnicos ou de pobreza. O RAP trabalha dentro de uma sistemática operacional e etnográfica para coleta e análise de dados, em geral,

complementado informações quantitativas e observação direta no campo. Essa estratégia se inclui num conjunto de outros modelos de avaliação rápida - todos eles desenvolvidos a partir dessa proposta inicial e pioneira de Suzan Scrimshaw e Helena Hurtado²⁷ em cuja primeira implementação a autora deste texto participou^{28,29} - como os que são utilizados para avaliação rural³³ ambiental³⁴, estudos rápidos de problemas epidemiológicos³⁵, estudos imediatos de desastres³⁶ e de condições biomédicas³⁷. Hoje essa modalidade metodológica vem sendo utilizada com êxito, sobretudo, por Organizações Internacionais como o Banco Mundial e a Organização Mundial de Saúde³⁸. Mas há muitas outras iniciativas de avaliação qualitativa que possuem as mesmas premissas^{8,24,31,37-41}, e se regem pelo pressuposto da possibilidade de treinar e sensibilizar profissionais de saúde e de outras áreas sociais e institucionais para as utilizarem. É uma aposta na expectativa de que as estratégias metodológicas qualitativas possam tornar mais compreensivas, sistemáticas, estruturadas e interativas as propostas de intervenção e a definição de sua situação por parte de todos os atores sociais envolvidos na implementação de uma ação, de uma mudança ou na solução de um problema.

Embora se distinga do que historicamente foi considerada pesquisa participativa^{42,43} a pesquisa qualitativa sempre pressupõe a participação dos atores que são investigados. Essa postura ética e teórica que se fundamenta nos princípios da filosofia comunicativa⁴⁴ propicia meios para que, no desenvolvimento do processo de análise, os que o implementam ou recebem seus influxos se apropriem da compreensão dos dados quantitativos e qualitativos gerados pelo trabalho e recolham subsídios para liderar mudanças necessárias. No entanto, existe uma diferença fundamental entre pesquisa qualitativa e pesquisa participante. Essa última tem como exigência teórica de seu modelo^{42,43}, a integração dos múltiplos interlocutores na realização de todas as fases da investigação: na sua concepção, na definição do problema, na teorização, no levantamento de dados, nas análises do material coletado e na elaboração dos resultados. Já pesquisa qualitativa conta com os atores (entrevistados, gestores, usuários, por exemplo) como um dos agentes para discutir o objeto, os objetivos, os instrumentos de pesquisa e a primeira versão do relatório, mas não os inclui em todas as etapas técnicas de realização da investigação. Poder-se-ia dizer que toda pesquisa participante é uma abordagem qualitativa e nem toda investigação qualitativa se confunde com pesquisa participante.

4. AVALIAÇÃO POR TRIANGULAÇÃO DE MÉTODOS

A proposta defendida neste texto é que a avaliação que melhor consegue compreender e explicar as situações sociais e de saúde alia abordagens quantitativas ou qualitativas^{1,26}. Embora, cada uma delas possa ser utilizada independentemente e com sucesso, desde que seja rigorosa na contextualização, nas perguntas que faz e nos instrumentos que utiliza. A visão que combina as abordagens quantitativas e qualitativas é aqui denominada como “triangulação de métodos” e encontra fundamento nas idéias filosóficas de Kant^{45:p.115}, desenvolvidas no “*Sistema dos Princípios do Entendimento*” em sua obra sobre a *Crítica da Razão Pura*. Kant ensina que a “*a possibilidade da experiência é oferecida pela realidade objetiva a todos os nossos conhecimentos a priori*”. Para Kant⁴⁵ o entendimento da realidade se fundamenta em princípios básicos: *os axiomas da intuição; as antecipações da percepção*. Num fenômeno sempre existe uma quantidade extensiva no tempo e no espaço que só pode ser apreendida pela composição de homogêneos múltiplos e pela consciência da unidade sintética deste múltiplo. No entanto a consciência empírica dos fenômenos, diz o autor, permite percebê-los também em sua intensidade, pois eles contêm sensações sob forma de representação subjetiva. Ou seja, o sujeito é afetado e experimenta existencialmente o fenômeno que vivencia: isso constitui uma unidade do sistema de entendimento que é ao mesmo tempo quantitativo e qualitativo. Kant⁴⁵ chamou a quantidade intensiva de “*qualidade*” das sensações, assinalando que a vivência dessa qualidade é sempre empírica. Da mesma forma, as quantidades só podem ser conhecidas pela sua continuidade e repetição: “*Chamarei matemáticos, os dois princípios precedentes, sendo ambos constitutivos dos fenômenos*”^{45:p.123} Logo à atuação concreta subjazem princípios e regras universais relativas à *unidade na síntese* dos fenômenos, cuja realidade objetiva e subjetiva pode ser mostrada e avaliada: “*é no objeto que a unidade sintética dos conceitos evidencia uma realidade*”^{45:p.119}. Ou seja, a realidade concreta pode ser conhecida por meio de dados subjetivos (significados, intencionalidade, interação, participação) e de dados objetivos (indicadores, distribuição de freqüência e outros) inseparáveis e interdependentes. Essa proposta propicia a dissolução de dicotomias que existem em nosso espírito: entre quantitativo e qualitativo; entre macro e micro; entre interior e exterior; entre sujeito e objeto.

A modalidade de triangulação de métodos se fundamenta na teorização do contexto e do conteúdo do programa a ser avaliado e usa os instrumentos operacionais para analisar os resultados, os efeitos e o rendimento da intervenção. Acrescenta, porém, a esses elementos, a observação e a análise da dinâmica visível e subjacente dos atores sociais envolvidos no processo e suas representações. No desdobramento metodológico e prático, retomam-se os três pilares da avaliação tradicional e a eles se agregam os princípios básicos da sociologia compreensiva, não como superposição e sim como síntese de múltiplos olhares^{39,40,46,47}. Mas dentro da própria abordagem qualitativa deve-se exercitar uma visão “triangulada” que se faz pela: (a) combinação e cruzamento de múltiplos pontos de vista; (b) tarefa conjunta de pesquisadores com formação diferenciada; (c) visão de vários informantes e (d) emprego de uma variedade de técnicas de coleta de dados que acompanha o trabalho de investigação. Seu uso, na prática, permite interação, crítica intersubjetiva e comparação^{39,40,48-50}.

5. ALGUMAS CONCLUSÕES

Os avanços recentes da avaliação, como uma área de conhecimento específica, evidenciam importantes mudanças na postura tanto dos pesquisadores como dos gestores e profissionais das diferentes áreas de intervenção. Em geral, a maioria deles hoje busca integrar avaliados e avaliadores nos processos analíticos institucionais ou de prestação de serviços, pois considera esse par de oposições complementares como aprendizes que, estudando e refinando conceitos e técnicas, crescem junto com a dinâmica avaliativa. Nessa concepção, a avaliação é menos classificatória do que é melhor ou do que é pior e muito mais promocional. Serve para consolidar entendimentos e parcerias, apoiar mudanças sucessivas, corrigir rumos, ampliar o comprometimento dos diferentes atores e promover o aperfeiçoamento dos indivíduos, grupos, instituições e sistemas.

Um dos ganhos fundamentais da avaliação ocorre quando a equipe que a realiza aceita o desafio do trabalho cooperativo e inclui o grupo que é objeto de análise em suas atividades por meio da auto-avaliação e nos momentos de formulação do projeto, de discussão dos instrumentos e dos resultados. Assim se complementa o olhar interno e o olhar externo: o labor de quem recolhe os dados, o envolvimento intersubjetivo de quem investiga em campo, a visão de quem atua na intervenção, as preocupações dos

usuários, e as indagações de quem financia ou patrocina.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Minayo MCS, Assis SG; Souza ER. Avaliação por triangulação de métodos. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2005.
2. Braverman MT, Engle M, Arnold MA, Rennekemp R, (org.). [Program Evaluation in a Complex Organizational System: lessons from cooperative extension: new directions for evaluation. American Evaluation Association Editions; 2008.](#)
3. Scriven M. Evaluation in the new millennium: the transdisciplinary vision. Pp.1-30. In: Donaldson P, Steward I, Scriven M. (editors). Evaluating social programs and problems: visions for a new millennium. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates Publishers; 2005. p.1-30.
4. Silva PLB, Melo MAB. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. República Dominicana: CLADE; 2000.
5. Cohen E, Franco R. *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis: Editora Vozes; 2003.
6. Hartz ZMA Explorando novos caminhos na pesquisa avaliativa das ações de saúde. In: Hartz ZMA (org.). Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 1997.p.19-28.
7. Silva RS, Brandão D. Construção da capacidade avaliativa em organizações da sociedade civil. São Paulo: Instituto Fontes; 2003.
8. Uchimura KY, Bosi, MLM. Qualidade e subjetividade na avaliação de programas e serviços de saúde. Cad Saúde Pública 2002; 18(6),1561-1569.
9. Raposo R. Avaliação de Ações Sociais: uma abordagem estratégica. In: Ávila CM. (org.) Gestão de Projetos Sociais. São Paulo: APCCS; 2001. p. 90-101.
10. Carvalho MCB. Avaliação de projetos sociais. In: Ávila CM. (org.) Gestão de Projetos Sociais. São Paulo: APCCS; 2001. p.59-73.
11. Penna Firme T. Avaliação em rede. Disponível em: www.rits.org.br. Acesso em 04.06.2008.
12. Contandriopoulos AP, Champagne F, Denis JF, Pineault R. A avaliação na área da saúde: conceitos e métodos. In: Hartz ZMA (org.). Avaliação em saúde. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 1997. p. 29-48.
13. Posavac EJ, Carey RG. Program evaluation: methods and case studies. New Jersey: Upper Saddle River; 2003.
14. Figueiredo MA, Figueiredo AMC. Avaliação política e avaliação de Políticas. Análise de Conjuntura 1986;1(3),107-127.
15. Sachs I. Desenvolvimento sustentável, bioindustrialização descentralizada e novas configurações rural-urbana. Os casos da Índia e do Brasil. In: Vieira PF, Weber J (org.). Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento: Novos Desafios para a Pesquisa Ambiental. São Paulo: Cortez; 1997. p. 29-37.
16. Gasper D. Logical Frameworks: problems and potentials. Disponível em: www.mande.co.uk/logframe.htm. Acesso em: 10.08.2010.
17. Mackay K. The World Bank's ECB Experience. New directions for evaluation 2002; 93, 81-99.
18. World Bank (BIRD). Second Minas Gerais Development Partnership: project appraisal document. BIRD; 2008.
19. Bernstein RJ. Beyond objectivism and relativism: science, hermeneutics and praxis. Philadelphia: University of Philadelphia Press, 1983.
20. Minayo MCS. Los conceptos estructurantes de la investigación cualitativa. Salud Colectiva 2010; 6(3), 251-261.

21. Zucker LG. Institutional theories of organization. *Annual Review of Sociology* 1987; 13, 443-464.
22. Zucker LG. The role of institutionalization in cultural persistence. In: Powell WW, Dimaggio PJ. (editors). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press;1991. p.83-107.
23. Giddens A. *The constitution of society*. Berkeley: University of California Press; 1984.
24. Demo P. *Avaliação qualitativa*. São Paulo: Editora Cortez; 1999.
25. Silva LMV, Formigli VLA. Avaliação em saúde: limites e perspectivas. *Cad Saúde Pública* 1994; 10 (2), 80-91.
26. Trotter R, Needle RH, Goosby E, Bates C, Singer M. A methodological model for rapid assessment, responses and evaluation: the RARE program in public health. *Field Methods* 2001; 13(2),137-139.
27. Scrimshaw S, Hurtado E. *Rapid Assessment Procedures for Nutrition and Primary Health Care: anthropological approaches to improving program effectiveness*. Tokio: The United Nations University; 1987.
28. Patton MQ. *How to use qualitative methods in evaluation*. Newbury Park: Sage Publications; 1987.
29. Minayo MCS. Abordagem Antropológica para Avaliação de Políticas Sociais. *Rev Saude Publica* 1991; 25 (3),233-238.
30. Minayo MCS, D'Elia JC, Svitone E. *Programa Agentes de Saúde do Ceará: Estudo de Caso*. Fortaleza: UNICEF; 1990.
31. Atkinson S. 1993. Anthropology in research on the quality of health services. *Cad Saude Publica* 1993;9(2),283-299.
32. Nuto SS, Nations MK.. *Avaliação qualitativa dos serviços com processo de construção de cidadania. Ação Coletiva* 1999; 2,25-29.
33. Heaver R. *Participative rural appraisal: potential applications to family planning, health and nutrition programs*. Washington DC: Technical Department Asia Region World; 1991.
34. Stohlgren TJ, Chong GW, Kalkhan MA, Shell LD. Rapid assessment of plant diversity patterns: a methodology for landscape. *Environment monitoring and assessment* 1997; 4 (1), 25-43.
35. International Epidemiological Association. *Rapid epidemiologic assessment. Official Journal of the International Epidemiological Association* 1989;18 (supl.2).
36. Malilay J, Flanders WD, Brogan DA. Método modificado de mostreo por conglomerados para evaluación rápida de necesidades después de un desastre. *Revista Pan Americana de Salud Pública* 1997; 2(1),7-12.
37. Lee T, Price T. Indicators and research methods for rapid assessment of a tuberculosis control program: case study of a rural area of South Africa. *Tubercle Lung Diseases* 1995; 76(5),441-449.
38. World Health Organization. *Rapid evaluation method: guidelines for maternal and child health, family planning and other health services*. Geneva: WHO; 1993.
39. Denzin NK, Lincoln YS. *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage Publications; 1994.
40. Denzin NK. *The research act*. Chicago: Aldine Publishing Company, 1979.
41. Bebe J. Basic concepts and techniques of rapid appraisal. *Human Organization* 1995; 54: 42-51.
42. Brandão CR. *Repensando a pesquisa qualitativa*. São Paulo: Editora Brasiliense; 1985.
43. Gajardo M. *Pesquisa participante na América Latina*. São Paulo: Editora Brasiliense; 1987.
44. Habermas J. *Teoría de la Acción Comunicativa*. I, II. Madrid: Taurus Editorial;1987.
45. Kant I. *Crítica à Razão Pura*. Coleção os Pensadores. São Paulo: Editora Abril;1980.
46. Jick TD. Mixing Quantitative and Qualitative Methods: triangulation and action. *Administrative Science Quarterly* 1979; 24, 602-611.
47. Samaja J. *La Combinación de Métodos: Pasos para una Comprensión Dialectica del Trabajo Interdisciplinario*. *Educación Medico-Social* 1992; 26 (1), 4-34.
48. Minayo MCS, Cruz Neto O. Triangulación de métodos en da evaluación de programas y servicios de salud. 65-80. In: Bronfman M, Castro R. (org). *Salud, cambio social y política: perspectivas desde América Latina*. México: Edamex; 1999. p.65-80.
49. Minayo MCS, Sanches O. Quantitativo-Qualitativo; oposição ou complementaridade? *Cad Saúde Pública* 1993; 9 (supl.1), 239-262.
50. Minayo MCS, Souza E, Assis SG, Cruz Neto O, Deslandes SF, Silva CMPF. *Avaliação dos Centros de Orientação e Apoio Sorológico/CTA/COAS da Região Nordeste*. *Cad Saúde Pública* 1999;15(1),355-367.