

# **COLEÇÃO ABIA**

**FUNDAMENTOS DE AVALIAÇÃO, N° 3**

## **AVALIAÇÃO DEMOCRÁTICA: PROPOSTAS E PRÁTICAS**

PETER SPINK

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA INTERDISCIPLINAR DE AIDS  
RIO DE JANEIRO  
2001

**Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS - ABIA**

Rua da Candelária, 79/10º andar - Centro

Cep: 20091-020 - Rio de Janeiro - RJ

Telefone: (21) 2223-1040

Fax: (21) 2253-8495

E-mail: [abia@ax.apc.org](mailto:abia@ax.apc.org)

<http://www.alternex.com.br/~abia>

**DIRETORIA**

Diretor-Presidente: RICHARD PARKER

Diretora Vice-Presidente: SONIA CORRÊA

Secretário Geral: OTÁVIO CRUZ NETO

Tesoureiro: JOSÉ LOUREIRO

Coordenador Geral: VERIANO TERTO JR.

**REVISÃO TÉCNICA**

Ivia Maksud

**REVISÃO DA PUBLICAÇÃO**

Ivia Maksud

**PROJETO GRÁFICO**

Wilma Ferraz

Juan Carlos Raxach

**EDITORAÇÃO ELETRÔNICA E PRODUÇÃO GRÁFICA**

Wilma Ferraz

**APOIO**

Fundação John D. e Catherine T. MacArthur

Fundação Ford

**IMPRESSÃO**

Gráfica Lidador

**TIRAGEM**

1.500 exemplares

*É permitida a reprodução total ou parcial do artigo desta publicação,  
desde que citados a fonte e o autor.*

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
INTRODUÇÃO	7
POBREZA, DESIGUALDADE E EXCLUSÃO SOCIAL	8
CONSTRUINDO A CIDADANIA NA AÇÃO	10
<i>Se avaliar é julgar e atribuir valor, quem deve atribuir valor?</i>	12
TODA AVALIAÇÃO É PARTICIPATIVA – O PROBLEMA É IDENTIFICAR QUEM ESTÁ PARTICIPANDO E QUEM ESTÁ SENDO EXCLUÍDO	16
COMO RECONHECER A AVALIAÇÃO DEMOCRÁTICA NA PRÁTICA	17
AVALIAÇÃO NÃO É UM BICHO DE SETE CABEÇAS	18
O TERRENO PRÁTICO DOS INDICADORES	21
UMA OBSERVAÇÃO FINAL	24
BIBLIOGRAFIA	24
ANEXO - ESTRATÉGIAS LOCAIS PARA A REDUÇÃO DA POBREZA: CONSTRUINDO A CIDADANIA. SÍNTESE DAS CONCLUSÕES	27



# APRESENTAÇÃO

O terceiro volume da série “Fundamentos de Avaliação” apresenta o texto *Avaliação Democrática: Propostas e Práticas*, de autoria de Peter Spink. Este texto foi um dos resultados do seminário “Avaliação em DST/AIDS”, realizado no ano 2000 pela ABIA com apoio da Fundação Ford e do Ministério da Saúde.

O referido seminário tinha a intenção de promover a manifestação de diversos atores e perspectivas ao discutir os processos de avaliação de programas de DST/AIDS e de ações implementadas por organizações da sociedade civil. Os textos anteriores constantes dessa coleção (*Avaliação em Saúde: Questões para os Programas de DST/AIDS no Brasil* e *Avaliação em HIV/AIDS: uma Perspectiva Internacional*) cumpriram acertadamente o papel de fornecer instrumentais teórico-metodológicos para a avaliação em saúde e HIV/AIDS.

De forma complementar, Spink realiza uma instigante discussão acerca da avaliação enquanto *prática social e política*. O texto propõe repensar criticamente a quem atendem os propósitos do processo de avaliação e, nesse sentido, que os modelos de avaliação devem ser produzidos de acordo com os objetivos das comunidades locais em suas tentativas de produzir mudanças em determinadas situações. Tais questões estão inextricavelmente ligadas ao contexto sócio-cultural e político-econômico a que estão atreladas as ações que estão sendo avaliadas e devem sempre ser precedidas, portanto, por uma contextualização da realidade em questão. O autor disponibiliza, anexa ao texto, uma agenda de estratégias locais para a redução da pobreza. Tal material em si já é desdobramento de um tipo específico de avaliação.

Acreditamos que o documento que ora apresentamos possa ser uma reflexão de extrema valia para o trabalho de organizações e instituições envolvidas nas ações em saúde interessadas não só no aprendizado, mas no aperfeiçoamento, de processos avaliativos mais críticos e voltados às nossas próprias realidades e efetivamente comprometidos com a mudança social.

Richard Parker  
Diretor-Presidente da ABIA

Veriano Terto Jr.  
Coordenador-Geral da ABIA





# AVALIAÇÃO DEMOCRÁTICA: PROPOSTAS E PRÁTICAS

PETER SPINK<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste texto é discutir a avaliação de programas, projetos e atividades, não como prática científica ou como prática técnica, mas enquanto prática social. Esta reflexão já acontece implicitamente quando avaliadores duvidam, entre si, daquilo que fazem ou quando os avaliados se sentem como se fossem borboletas alfinetadas num mostruário. Também esta reflexão manifesta-se na própria palavra “avaliação”, cujo sentido é julgar, atribuir valor. Portanto, se avaliação é a atribuição de valor: quem deve atribuir valor? Ou, visto na ótica das avaliações que encontramos nas agências de desenvolvimento e nos financiadores de projetos: o valor que está sendo atribuído é o valor de quem?

Há dois caminhos para discutir a avaliação enquanto prática social. Um vai pelas trilhas

da filosofia moral – das reflexões sobre como a vida deve ser vivida – e pela discussão da razão e verdade em relação à ciência. É um caminho que vai reconhecer que grupos profissionais diferentes podem utilizar critérios bastante diferentes para dizer que algo é bom. Para um crítico de arte, é provavelmente a contribuição cultural que vem em mente ao olhar uma obra nova, enquanto o segundo, ao olhar um projeto de desenvolvimento, estará preocupado com o custo-benefício. Da mesma maneira, dois pesquisadores da mesma disciplina acadêmica irão debater os benefícios respectivos deste ou daquele método, por exemplo, quantitativo ou qualitativo, ou de como pôr na mesma balança resultados, conseqüências e impactos. Tudo em nome da ciência e da sua contribuição à questão valor. Este primeiro caminho é um caminho importante, e foi, em parte, trilhado nos excelentes textos anteriores desta série da ABIA, escritos, respectivamente, por Maria Inês Baptistella Nemes, Glenn Sessions e Carla Luzia França Araújo (Nemes, 2000; Sessions, 2000; Araújo, 2000). Ao estudar as diversas posições ali apre-

---

<sup>1</sup> Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Fundação Getúlio Vargas e Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

sentadas e resumidas, torna-se claro que há muita diferença entre óticas e métodos, mesmo quando a avaliação é tratada tecnicamente.

Mas não é o objetivo deste texto convencer alguém a agir de uma determinada forma porque assim é correto em termos técnicos ou científicos. Ao contrário, seu caminho é outro: o do encontro com aqueles que reconhecem que a resposta à questão “quem deve atribuir valor” passa pelo terreno da igualdade e da alteridade, não apenas entre pesquisadores, técnicos, ativistas e profissionais, mas entre estes e toda a comunidade diversa de usuários de serviços, portadores de condições que são objetos das ações de apoio, intervenção e prevenção, e todos os demais cidadãos atingidos indiretamente. Este segundo caminho inicia não com as questões de definição e de medição, mas com o local onde estão situados estes atores diferentes.

## **POBREZA, DESIGUALDADE E EXCLUSÃO SOCIAL**

O Brasil é hoje um dos países mais desiguais do mundo em vários aspectos. Há, sem dúvida, países onde a intolerância é maior; mas poucos com o grau de desigualdade econômica e social que temos. Renda per capita não é necessariamente um bom indicador de condição humana, mas mesmo assim vale a pena refletir sobre o fato que 70 milhões de brasileiros, ou 40% da população do país, encontram-se abaixo do nível de R\$ 75 per capita por mês e há 20 milhões buscando sobreviver com R\$ 1 per capita por dia. Se o Brasil tivesse a mesma distribuição de renda da média dos países no mundo, ele teria 7% de sua população abaixo da linha internacional de pobreza (US\$ 1 per capita), em vez de 30% atualmente nesta condição. Estes dados são conhecidos mas, infelizmente, precisam ser repetidos. Os vinte por cento mais ricos da população brasileira têm 67% da renda nacional; os 10% mais ricos têm 50% da renda e o 1% mais

rico tem 15% da renda. Em contraste, os 20% mais pobres têm 2% da renda, os 10% mais pobres têm 1 % da renda e o 1% mais pobre tem absolutamente nada. Esta é uma situação que não mudou desde 1975. No nordeste e no sudeste, a mortalidade infantil entre os 20% mais pobres é 10 vezes mais alta do que entre os 20% mais ricos; somente 7% das famílias brasileiras têm um rendimento familiar acima de 20 salários mínimos por mês.

Renda pode servir como um indicador simples de níveis de pobreza, mas não para sua resolução, porque não há renda pessoal que pode trazer água encanada, sistemas de saúde, educação, segurança pública e transporte – o que entendemos hoje como serviços que devem ser do público e para o público. Aqui a desigualdade se expressa na má distribuição dos serviços ao público, na falta de acesso do público aos serviços e na exclusão geográfica, de classes, de grupos sociais, com base na cor, no gênero e na idade. A pobreza brasileira, portanto, é revestida pela desigualdade e pela exclusão social.

Se isso não fosse suficiente, o quadro da desigualdade também reflete um Brasil que é muito diferente de uma parte a outra. Dizem que no país, como no restante da América Latina, a grande maioria da população é urbana (80%) mas esquecem que em somente 500 dos 5.500 municípios brasileiros há algo parecido com uma cidade urbana; no restante, a lógica é urbano-rural. Há mais de 1.000 municípios brasileiros com menos de 5.000 pessoas nas suas áreas urbanas, e 3.500 com menos de 20.000 pessoas. Conseqüentemente, ao justapor este cenário com a discussão da interiorização, da pauperização e da femininização de HIV/AIDS, os desafios são imensos para todos os envolvidos em ambos os campos.

Olhar a pobreza pelo lado da desigualdade e olhar a pobreza e a desigualdade pelo lado da inclusão-exclusão resulta na iluminação de



fatores estruturais como também de muitos elementos da vida cotidiana que – sem perceber – estão presentes para algumas pessoas mas ausentes para a grande maioria.

John Friedmann, após uma longa experiência na América Latina, apontou oito vertentes a partir das quais o processo de inclusão precisa ser compreendido, começando pela base territorial do lar e da vizinhança segura – o que ele chamou de um ambiente amigável, que apóia a vida cotidiana (Friedmann, 1992). Suas outras vertentes de análise foram: tempo disponível adicional ao necessário para a subsistência; acesso a conhecimentos e habilidades; informação relevante, clara, honesta e de confiança sobre métodos, práticas e oportunidades para inclusão; organização social; redes sociais; instrumentos de trabalho e de vida diária e recursos financeiros diretos ou em forma de crédito. A noção de acesso que permeia estas características está diretamente ligada à questão de poder: a capacidade de assumir um poder social a partir do uso de redes sociais e as habilidades organizacionais próprias para colocar na agenda pública a necessidade de re-alocação de recursos, de prioridades e de ações. Um outro nome para esta capacidade que é disponível coletivamente, é capital social.

As oito dimensões identificadas são aspectos da vida diária que são presumidos como normais por uma grande parte das elites políticas, econômicas, sociais, profissionais e intelectuais. O dia-a-dia é inimaginável sem eles. Pense, por exemplo, na maneira em que o cotidiano é construído quando alguém recebe um salário regular e mensal, uma situação diferente daquela onde alguém ganha de maneira variável por semana e, diferente, novamente, da situação onde alguém ganha por dia, quando há serviço disponível, ou por “bico” eventual. Estas diferenças também fazem parte do processo de exclusão. Certos recursos e oportunidades estão mais disponíveis em certos contextos. Por exemplo, um

horário de consulta médica com três semanas de antecedência pode representar uma situação agradável para alguém que tem liberdade de organizar a sua agenda antecipadamente e ser um inferno para alguém que não tem alguma previsão sobre seu tempo, que é dedicado exclusivamente para a sobrevivência. Entretanto, viver sem estes recursos e possibilidades não quer dizer que a pessoa parou de existir. Ao contrário, a grande maioria de pessoas em situação de pobreza, mesmo com restrições imensas, está ativamente e dignamente engajada na construção e na sustentação diária de suas vidas. O uso de palavras como “carente” e “humilde” pelas elites é uma negação desta competência.

Todas as vertentes que Friedmann identificou podem ser encontradas quando analisamos experiências brasileiras eficazes na redução da pobreza. Os pontos de partida da luta para o cotidiano são os mais variados. Saúde, habitação e segurança pública são pontos frequentemente citados quando se pergunta às pessoas “o que é a cidadania”; entretanto uma das últimas organizações públicas para a qual as pessoas pensam em recorrer quando têm problemas é a própria polícia.

Resultados similares emergiram de um estudo comparativo recente do Banco Mundial; cujo componente brasileiro foi coordenado por Marcos Melo da Universidade Federal de Pernambuco. Neste estudo, algo em torno de 20.000 pessoas de 200 ou mais comunidades em 23 países participaram de discussões em grupo e entrevistas com o intuito de ouvir as opiniões das populações em situação de pobreza sobre o que é o bem-estar e o que provocaria uma diferença significativa nas suas vidas. Os resultados demonstraram o quanto as múltiplas dimensões de desvantagem interagem, criando armadilhas e círculos viciosos que são quase impossíveis de desmontar. Bem-estar é felicidade, harmonia, estar livre da ansiedade e ter paz interior, ele-

mentos que decorrem da necessidade que têm as pessoas de se sentirem protegidas e seguras. Como foi identificado na parte brasileira do estudo, a segurança está associada a uma variedade de fatores incluindo o emprego e a renda regular, acesso à comida, ter boa saúde e ter acesso aos serviços de saúde, como também ter moradia e título de propriedade de terra (Narayan, Chambers, Shah & Petesch, 1999).

Hoje há uma tendência de cada vez mais juntar estas diversas temáticas e lados da questão da pobreza, da desigualdade e dos processos de inclusão-exclusão dentro de uma visão mais abrangente sobre a cidadania. Assim, a cidadania é vista não como uma categoria abstrata ou jurídica, mas como uma categoria ativa em termos de direito, acesso e dignidade; algo que faz sentido para as pessoas na sua prática diária.

## CONSTRUINDO A CIDADANIA NA AÇÃO

Ação, para usar uma definição de Anthony Giddens, refere-se ao “fluxo de intervenções causais atuais ou contempladas de pessoas no processo contínuo de eventos no mundo” (Giddens, 1979). Quando discutimos prevenção em HIV/AIDS, por exemplo, estamos falando de ação; ação dentro de um fluxo de eventos cotidianos. Mas, ao mesmo tempo, somos parte deste fluxo contínuo de eventos porque sua produção é social e inter-subjetiva. Segue, portanto, que quanto mais aprimoramos a capacidade de refletir sobre a intervenção enquanto ação, e sobre a nossa presença nos eventos contínuos que formam a densa processualidade do cotidiano, tanto mais aumentaremos a nossa competência de assumir um papel responsável e ético na construção dos seus sentidos.

Falar em fluxo e processualidade não é, todavia, uma questão de uniformidade de interesses e direções. O rio de Heráclito, metáfora para seus ensinamentos sobre o estado do vir a

ser, é um rio turbulento composto de muitos tributários, com cascatas, correntezas, obstáculos e pororocas.

Podemos escolher um exemplo da área de distribuição de medicamentos, ou de uma atividade de prevenção como, por exemplo, a troca de seringas. Para ambos acontecerem, há muitos caminhos a serem criados. Simplificando, há uma densa malha de atividades que traz os medicamentos para as pessoas e uma outra malha que traz as pessoas para os medicamentos. Podemos pensar nelas como cadeias ou canais de fluxos de atividades que são, na sua micro-causalidade, multidirecionais em caráter. Às vezes um evento estimula um outro, empurra questões e idéias para frente e, às vezes, é o contrário: as idéias são puxadas pelas exigências do momento. Às vezes uma atividade pode parar, bloqueada por novas ações, para depois desaparecer ou até ser resgatada. Diferentes atores nacionais e internacionais – pessoas, agrupamentos, organizações, frentes, movimentos sociais e redes advocatórias – estão envolvidos em momentos diferentes, às vezes abrindo e às vezes fechando as portas. Cadeias ou canais de atividades e eventos, ações de porteiros, o fluxo do cotidiano – este é o terreno do qual fazemos parte e dentro do qual agimos. Este é o terreno também da pobreza e da desigualdade.

Esta forma de análise de eventos foi criada pela primeira vez na década de 1940 pelo psicólogo Kurt Lewin que, quando solicitado a estudar a influência dos hábitos de consumo de comida nos Estados Unidos, respondeu dizendo que o problema não era saber porque as pessoas comem o que comem. Ao contrário, quase todas as pessoas vão comer aquilo que está na mesa. O problema que precisou ser estudado era, antes, saber como a comida e seus ingredientes chegam até a mesa (Lewin, 1943).

Vamos usar um exemplo do campo da educação. Para ter 100% das crianças em idade es-

colar dentro do processo educativo é necessário, simplificando novamente, trabalhar em pelo menos duas cadeias ou canais. Uma cadeia de atividades leva a educação para as crianças, construindo escolas e outros equipamentos, treinando e contratando professores e auxiliares, organizando currículos, garantindo materiais, livros e merendas. A outra leva as crianças para a educação e é composta de leis, mecanismos de transporte, conceitos – como o da pedagogia da alternância usado na área rural – e também ações que retiram outras restrições ao acesso como, por exemplo, a necessidade de trabalhar ou pedir esmola para suplementar a renda familiar.

Conseqüentemente, quando o Governo do Distrito Federal tomou a decisão de desativar o Programa de Bolsa Escola, iniciado com grande efetividade pela gestão anterior de Cristovam Buarque, suas ações destruíram uma parte importante deste segundo canal para as crianças de famílias em situação de pobreza.

Um outro exemplo. Para que o evento que chamamos vida – nos seus aspectos biológicos, humanos e sociais – possa ser exercido com dignidade e cidadania pelas pessoas portadoras de HIV/AIDS é necessário não somente articular uma cadeia de atividades que dá prioridade a certas políticas no campo da saúde e gastos correspondentes com remédios, que estimula a pesquisa e que leva estes remédios junto com uma malha de outras terapias de apoio e de diálogo, de testagem e de consulta para as pessoas. É necessário também trabalhar com uma segunda cadeia que traz as pessoas para os testes, as terapias de apoio e os remédios. De novo esta é uma simplificação, porque a prevenção tem a sua parte em ambas as cadeias.

Durante os períodos iniciais de HIV/AIDS no Brasil, quando os grupos em risco eram mais claramente delineados, compreender e aprender como articular o segundo canal – de trazer as pessoas para as terapias – pode ter sido difícil, mas

seus contornos populacionais eram mais claros. Os profissionais e ativistas envolvidos tiveram que aprender muito, mas havia a possibilidade de foco. Problemático neste momento era o primeiro canal – o de mobilizar recursos, remédios e iniciar serviços – construído com muito êxito a partir do trabalho de organizações não governamentais e grupos de apoio e pressão, assim como também a dedicação de atores-chave na saúde pública.

Hoje, os dados recentes que demonstram um número crescente de casos entre mulheres, a presença cada vez mais de casos em cidades fora do litoral, de médio e pequeno porte, em grupos e populações com menos recursos e em situação de pobreza, refletem também uma situação em que os contornos populacionais não são mais claros. Ao contrário, sua heterogeneidade crescente leva a contornos incrivelmente difusos. A situação se inverteu e o problema agora é cada vez mais com o segundo canal e especialmente suas conexões com a prevenção.

Uma das questões básicas da heterogeneidade foi bem discutida num texto de Richard Parker e Kenneth de Camargo Jr. onde eles apontam o perigo das categorias simples. Por exemplo, a discussão da “feminização” freqüentemente mascara o fato que nem todas as mulheres são vulneráveis e a ênfase simples neste novo lugar, por exemplo, “interiorização” ou aquele novo grupo de risco, pode levar pessoas a imaginar que de algum modo o HIV/AIDS foi embora dos seus lugares ou grupos anteriores, repetindo um fenômeno já visto com outras doenças epidêmicas. Como eles comentam: “Tendências amplas como a pauperização, feminização ou interiorização são inegáveis – mas nossa utilização por vezes demasiado simplista destas categorias pode mascarar a real complexidade social dos processos de vulnerabilidade” (Parker & Camargo, 1999). Entre os estimados 30.000 moradores de rua em São Paulo – um número

de pessoas equivalente à população de muitos municípios no país – estima-se que 15% estejam com HIV ou AIDS. Como apontou um representante de uma ONG de rua, a questão não se resolve com a distribuição de remédio.

Estes exemplos são necessariamente esquematizados e simplificados. Frequentemente não temos somente dois canais ou duas cadeias de atividades, mas três ou quatro. Dentro de cada canal há múltiplas portas, cada uma com seus porteiros que agem diferentemente na presença de certos grupos e prioridades, abrindo ou fechando oportunidades e caminhos. Trabalhar com pobreza, especialmente dentro da ótica da desigualdade e da exclusão social, requer a capacidade de ler e intervir em eventos-no-mundo produzidos por cadeias diferentes de atividades. Cadeias onde os porteiros podem às vezes compreender as diferenças e suas implicações, às vezes ser explicitamente hostis e muitas vezes simplesmente reproduzir, sem perceber, elementos das dinâmicas complexas que produzem a discriminação e a marginalização no cotidiano. Trabalhar com a inclusão não é somente uma questão de recursos e caminhos novos, mas também uma questão de identificar os mecanismos de exclusão. Por exemplo, um novo fundo de apoio à agricultura familiar pode ter nenhum efeito se nada é feito sobre as restrições existentes ao crédito praticadas por bancos, que exigem títulos de propriedade de terra. Ou a localização de um centro de referência perto de uma Secretaria de Saúde para simbolizar sua importância e centralidade, mas ao mesmo tempo, longe do lugar onde os ativistas e profissionais de saúde comunitária estão trabalhando na rua e enfrentando os novos desafios do dia-a-dia.

Trabalhar com estes processos leva também ao reconhecimento do papel-chave daquilo que Saul Alinsky descreveu no seu trabalho pioneiro de mobilização social nas áreas pobres de Chicago em 1939 como: “people organizations”.

As organizações próprias das pessoas em situação de pobreza – as organizações verdadeiramente populares – são capazes de identificar os bloqueios nos caminhos e nos canais de atividades porque os enfrentam no dia-a-dia (Horwitt, 1989). Ao reconhecer esta competência de leitura social, reconhece-se também a sua voz, passo chave para romper a tutela exercida explicita e implicitamente por outros.

*Se avaliar é julgar e atribuir valor, quem deve atribuir valor?*

Todo projeto, programa ou atividade que busca contribuir, melhorar ou alterar uma situação existente é, por definição, um conjunto de ações que intervêm num processo social contínuo – portanto não estático – e situado historicamente. Ao ser iniciado, na intenção e na atualidade, vira por sua vez parte deste mesmo processo; processo este que não acontece no “ar” mas em “lugares”. Em outras palavras, ao intervir num lugar, o projeto também vira constitutivo deste mesmo lugar; não é separado, mesmo tendo sua história própria. O projeto e o processo são como dois rios se juntando e, conseqüentemente, seus futuros serão igualmente vinculados e com diversos graus de previsibilidade.

A justaposição dos rios, do projeto e do processo é a parte mais visível de toda uma outra série de justaposições – ou interfaces – que estão presentes. O mundo social é caracterizado pela presença simultânea de saberes múltiplos que emergem e são transmitidos de diversos cotidianos. Senso comum, por exemplo, manifesta-se como sendo algo “óbvio” capaz de ser intuído automaticamente pelos “ares do momento”. Entretanto é o oposto; um conjunto de conhecimentos culturalmente localizados que são transferidos e ensinados. Outros saberes – igualmente comuns – estão presentes em grupos profissionais; suas bases micro-teóricas de como agir, suas etnometodologias práticas a partir das quais o

mundo vira relatável. Hoje, até a ciência que, durante um tempo, assumiu o papel e também as esperanças de muitos de ser “a” verdade, é muito mais “as ciências”, caracterizada pela presença de múltiplos posicionamentos e perspectivas teóricas, com pressupostos sociais distintos. Os encontros dos rios e dos riachos são encontros de saberes, legitimados de maneiras diferentes; mas também são desencontros, ondas e pororocas, na luta ideológica para a hegemonia sobre as explicações.

Quando o projeto e o processo são separados e vistos de maneiras distintas, há o perigo de ver o primeiro como algo que busca testar uma teoria sobre ação, um procedimento quase-laboratorial que usa como contexto, ou campo, o segundo. Conhecimento, portanto, está além do contexto. Quando são vistos de maneira conjunta, quando o projeto e o processo são compreendidos como parte do lugar, o conhecimento também vira elemento constitutivo do processo; a teoria emerge da ação, produto das interfaces negociadas de saberes diferentes. O filósofo George Herbert Mead escreveu que conhecimento é a descoberta através da implicação de coisas e eventos de alguma coisa ou coisas que nos permitem avançar ou continuar quando um problema nos segura. Para Mead, é o fato de conseguirmos avançar que garante o nosso conhecimento (Mead, 1956). De um ângulo diferente, Karl Popper também argumentou que o conhecimento não começa de percepções ou observações ou da coleção de fatos ou números. Começa, mais propriamente, de problemas; poder-se-ia dizer que não há nenhum conhecimento sem problemas, mas também não há nenhum problema sem conhecimento (Popper, 1978). Hoje a discussão sobre o pragmatismo do conhecimento volta a ter visibilidade, especialmente com o trabalho de Richard Rorty, para o qual é no vocabulário da prática e não da teoria, da ação e não da contemplação, que é possível di-

zer algo sobre a verdade. Para os pragmáticos, a essência da aspirina reside na ação: aspirina é bom para dor de cabeça e tem poucos efeitos colaterais.

Simplificando, o encontro entre o projeto e o processo precisa ser compreendido enquanto desafio onde, para usar a expressão de Paul Feyerabend no seu texto contra o método, “os especialistas e as pessoas comuns, os profissionais e os diletantes, os viciados na verdade e os mentirosos estão todos convidados a participar na contestação e fazerem sua contribuição para o enriquecimento de nossa cultura” (Feyerabend, 1978). A avaliação, portanto, precisa seguir o mesmo caminho, de aprender a ser constitutiva do lugar de encontro do processo e do projeto e não separada deste ou daquele. Mais ainda, especialmente dentro do cenário de desigualdade e de exclusão que caracteriza o Brasil de hoje, a avaliação precisa ser entendida não como auditoria ou cobrança mas, antes de mais nada, como uma parte integral da construção cotidiana da democracia. Ou seja, a avaliação é necessária não porque é mais científico agir assim, ou porque o agir profissional sem avaliação é arrogância e prepotência, mas porque a maneira em que pensamos e concebemos a avaliação faz uma diferença fundamental para a maneira que construímos as nossas práticas sociais coletivas diárias; a maneira que atribuímos valor.

A questão inicial deste ensaio é, portanto, uma questão que deve estar sempre nas conversas das pessoas envolvidas em projetos e em atividades de avaliação: quem deve atribuir valor e como atribuir valor. A resposta que leva à avaliação democrática é simples: o maior número possível dos diferentes agrupamentos, atores e outros implicados, direta ou indiretamente, conhecidos e não conhecidos e em formas que permitem a responsabilização, a transparência, a comunicabilidade e a co-determinação. Avaliação democrática precisa ser compreendida, antes de

mais nada, como ação a favor de uma cidadania ativa; cidadania esta que engloba todos, incluindo os cidadãos que são gestores de projetos e avaliadores.

É evidente, inevitável e desejável que, uma vez aceita esta maneira de formular seu foco básico, a atividade de avaliação nunca voltará a ser a mesma que conhecemos nos manuais técnicos ou nas instruções das entidades financiadoras e agências internacionais. Mas será que isso é um problema? A resposta é não, por duas razões.

A primeira é que os mesmos manuais representam somente uma parte da imensa variedade de maneiras e mecanismos através dos quais grupos profissionais atribuem valor às suas atividades. A segunda é que a própria construção social de um projeto, presente nas entrelinhas dos manuais, como algo distinto e permanentemente separado do dia-a-dia, pode levar à sua perigosa reificação enquanto símbolo da lógica da ação perfeita.

Os países do OECD examinaram em 1986 as suas diferentes práticas de avaliação na área de ajuda internacional e chegaram à seguinte definição geral: “Avaliação é uma examinação, a mais sistemática e objetiva possível, de um projeto ou programa em execução ou completado, seu desenho, implementação e resultados, para determinar sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos” (OECD, 1986). A definição é bastante aberta, não problemática e compatível com muito que é escrito sobre a temática. Entretanto ao ser praticada, é marcante o número de diferenças sutis que existem – mesmo entre profissionais na mesma área e agência. Em 1993, estudamos para uma das agências de cooperação internacional (Sida-Suécia) as posturas atrás das abordagens de avaliação em uso no âmbito de desenvolvimento social entre as principais agências da época. Identificamos quatro orientações que denominamos: “sendo útil”; “o que aconteceu – prestação

de contas”; “o que aconteceu – aprendizagem”; e “o que tudo isso quer dizer?”

“Sendo útil” refere-se às abordagens de avaliação que se orientam pela preocupação com os atores envolvidos: se eles conseguiram fazer aquilo que queriam e se isso era de fato importante como pensaram; se o planejado foi feito e se o resultado era o esperado; se o projeto e, portanto, o apoio prestado, foi útil. O foco do trabalho é na comunicação de preocupações e diálogo, com metas aproximativas e não com objetivos precisos, medidas de desempenho e eficácia. Este estilo de avaliação continua até hoje sendo encontrado nas fundações que apoiam atividades de desenvolvimento e algumas das agências independentes.

“O que aconteceu – prestação de contas” é uma postura influenciada pelo mundo gerencial e pela interpretação de um projeto ou programa como sendo algo correto, lógico e racional. Objetivos, metas, resultados e indicadores assumem um caráter imperativo e normativo, levando a julgamentos do tipo bom-mau e sucesso-fracasso em relação aos custos e resultados. Esta abordagem ganha cada vez mais espaço no cenário internacional, especialmente em variantes que usam matrizes de objetivos, indicadores e resultados como uma “logical framework analysis”. O terceiro tipo, “o que aconteceu – aprendizagem”, também se preocupa com o que aconteceu e também compartilha uma visão de um mundo real que está sendo investigado. Entretanto, volta-se mais às possibilidades de aprendizagem e melhoria, buscando aprofundar as leituras possíveis sobre conseqüências e impactos para aperfeiçoar futuras ações. Erros são esperados porque é reconhecido que o futuro tem suas imprevisibilidades e o objetivo da avaliação é aprender e mudar.

Finalmente, há posturas do tipo “o que isso quer dizer”, que se perguntam sobre as ações em curso menos para controlar ou melhorar, e mais

para entender os processos sociais mais amplos presentes. As conseqüências não intencionais para as instituições atuais e aquelas sendo criadas, a própria razão da avaliação em si e a problematização da intervenção em termos culturais são todos caminhos possíveis a serem trilhados. Cada vez mais, esta visão mais construcionista se volta à própria questão do desenvolvimento; presente em debates sobre o meio ambiente, os povos originários, as práticas locais e os saberes diferentes. Aliás, é da justaposição desta quarta postura com a primeira que vem parte do estímulo para a avaliação democrática. Afinal, “sendo útil” não é somente uma questão de resolução de problemas, mas da contribuição também para as instituições e processos de governança; para os direitos de minorias que são freqüentemente maiorias e que estão tão presentes no cotidiano quanto os outros.

Frente a esta variedade de possibilidades práticas e de interpretações, muitas das quais usando os mesmos tipos de coleta de dados, torna-se compreensível porque muitos pesquisadores e atores sociais se escondem ou olham para o lado quando são convidados a utilizar um novo método de avaliação, “cientificamente” elaborado como melhor do que os anteriores!

Durante os últimos seis anos, o Programa Gestão Pública e Cidadania da EAESP/FGV vem acompanhando experiências inovadoras na área pública que melhoram os serviços e contribuem para a construção da cidadania. Até hoje, com mais de 4.500 experiências catalogadas, o Programa nunca definiu o que era inovação, deixando isso para os gestores dos governos subnacionais brasileiros (estados, municípios e os governos próprios dos povos indígenas e originários). Se alguém considera que aquilo que está fazendo é inovador, isso é válido para o Programa. Igualmente, ao avaliar os programas no ciclo de premiação anual, evita-se criar uma lista de parâmetros e indicadores; ao contrário, busca-

se estimular uma discussão entre profissionais, acadêmicos, ativistas e estudantes sobre as diferenças entre os programas, projetos e atividades inscritas e sobre o que se destaca em um e no outro.

Uma das lições que aprendemos neste processo é que, raramente, os programas, projetos e atividades inovadoras começam de maneira formulada e integrada com objetivos coerentes. Ao contrário, especialmente nas áreas mais complexas e difíceis ligadas à pobreza, a exclusão e a desigualdade, o processo é freqüentemente caótico, de aprendizagem incremental e permanente; caracterizado por tentativa e erro, e a mobilização de recursos e oportunidades articulados e oriundos de grupos e interesses diferentes. Qualquer “sistematização” é um produto do olhar para trás, construindo ordem a partir da observação do passado e não algo planejado antecipadamente.

Por quê, portanto, chamá-los de projetos e não simplesmente tentativas de resolver problemas? A tendência de transformar ações e atividades em projetos e depois juntá-los em programas é recente e uma característica das chamadas “décadas de desenvolvimento” do período após 1946, junto com uma nova leva de organismos internacionais e uma idéia de desenvolvimento enquanto melhoria das condições humanas. Perguntas tais como “onde se pretende chegar?”, “por que se espera tais resultados?”, “quais os custos e benefícios de agir nesta direção e não nesta outra?”, são úteis para qualquer um envolvido em tentar alterar o dia-a-dia; afinal são perguntas que cada um faz para si mesmo, quase que diariamente. O problema emerge quando o diálogo implícito nestas questões é transformado em algo distinto e separado, em interrogação; ou quando saber as respostas às questões é valorizado e não saber as respostas é mal visto. Quando se adiciona a pressão por resultados, as exigências de auditoria e um modelo de pesquisa aplicada de transferência tecnológica extrapolada da pesquisa básica, o resultado é o projeto ou

programa enquanto conjunto de atividades pré-formuladas, cada qual com seus objetivos, metas e indicadores prontos para serem avaliados. Esta visão reforça, em consequência, a idéia de que avaliação é uma atividade importante e séria, e que séria é entendida como científica ou técnica, o que normalmente quer dizer também quantitativa. Isso, por sua vez, reforça a idéia de que um bom projeto é algo bem definido e claro em termos de seus objetivos e metas tal que são capazes de serem avaliados, o que também reforça a idéia de que a gestão de projetos precisa ser feita profissionalmente por especialistas em projetos, e assim vai!

Se avaliar é atribuir valor, não há dúvida que atribuir valor é coisa séria. Se atribuir valor é um processo social, pode se atribuir valor em circunstâncias claras e também em circunstâncias menos claras, incluindo aquelas onde há pouca coisa definida, onde há muita tentativa e erro e onde o conhecimento emerge a partir da prática, ao longo de um caminho que se torna mais claro quando se olha para trás para ver o quanto se conseguiu avançar. Igualmente, se avaliar é coisa séria, não há dúvida que precisa ser feito seriamente. Entretanto a seriedade é uma característica da prática cotidiana da conversação, da ação comunicativa e da democracia em constante construção e não de um grupo profissional ou método específico; todos nós sabemos ser sérios.

### **TODA AVALIAÇÃO É PARTICIPATIVA – O PROBLEMA É IDENTIFICAR QUEM ESTÁ PARTICIPANDO E QUEM ESTÁ SENDO EXCLUÍDO**

Uma reação parcial contra a excessiva orientação techno-científica no campo da avaliação foi esboçada a partir da idéia de avaliação participativa e o engajamento ativo dos membros das equipes de projeto, das pessoas que são o foco da atividade e a comunidade geral, junto com os avaliadores. A dificuldade criada não é na ativi-

dade básica em si, porque, como veremos a seguir, este é um ponto de partida importante na construção da avaliação democrática, mas na visão de que com a “participação” tudo se resolve de maneira amigável a partir da bondade dos avaliadores em permitir que outras pessoas também tomem parte. Avaliação participativa é uma técnica de avaliação; ninguém dúvida da presença necessária dos avaliadores e seus conhecimentos; a questão é abrir um pouco o espaço para outros. Seguindo esta linha, é comum comentar-se nas agências internacionais que a avaliação participativa é também uma boa maneira de “educar” comunidades sobre a importância da avaliação e “ajudá-las” a aprender a fazer; um sinal claro da postura tutelar em relação à competência e opinião.

Ao contrário desta visão restrita, é importante argüir que em qualquer atividade de avaliação há participantes; o problema está em identificar quais são e, portanto, saber quem está sendo excluído. O uso da expressão avaliação democrática busca estabelecer uma contraposição que não esconde as diferenças de poder e de influência e vai em busca de processos cada vez mais abertos em relação aos atores envolvidos e as suas formas de interação; de aprofundar os mecanismos de governança a partir dos quais valor é atribuído. Avaliação democrática inicia-se com a compreensão que atividades, projetos e programas são intervenções em processos contínuos e, ao intervir, fazem parte do mesmo processo. Portanto, não há como avaliar “de fora” algo “separado”, como se fosse o outro lado de uma janela de vidro; ambos são partes do mesmo processo e é bom que ambos tenham voz.

Os antecedentes de avaliação democrática são vários como também são os elementos que a estimulam enquanto prática social. A escolha das palavras “avaliação” e “democrática” foi feita para chamar atenção a estas diversas contribui-



ções e às suas posturas subjacentes. Nelas também há inúmeros exemplos de técnicas práticas, mas não são estas que determinam a avaliação democrática. Técnicas são importantes, como na própria democracia política institucional, mas são conseqüências e não precursores.

Alguns dos fatores que estimulam a avaliação democrática emergem da própria construção política diária e, no Brasil, com a chamada transição democrática. Preocupações hoje com transparência e responsabilização são muito mais visíveis do que alguns anos atrás. Também é possível notar entre pesquisadores uma crescente preocupação com a ética da investigação e com os direitos das pessoas que estão de alguma forma envolvidas em cada estudo. Na área de HIV/AIDS isso é visível também na discussão sobre prioridades e sobre consentimento informado em relação às possíveis vacinas. Num outro ângulo, a própria pós-modernização das ciências, ou seja, o reconhecimento de que elas são também parte do projeto da modernidade, tem permitido o reconhecimento de outros saberes e conhecimentos, incluindo o conhecimento prático enquanto saber em si e não como um proto-saber. Sem dúvida também, a própria valorização de métodos qualitativos de investigação, seja em si ou enquanto mescla quali-quantitativa, tem levado pesquisadores a serem mais sensíveis para outras vozes e outras formas de discutir os acontecimentos e prioridades diárias.

Em termos de antecedentes que influenciaram sua prática, há raízes claras na pesquisa enquanto processo colaborativo de investigação e ação (ver, por exemplo, Thiollent 1985, 1997; Spink, 1979); na mobilização social e na pesquisa participante (ver Brandão, 1981); na avaliação participativa (Barreira, 2000) e na educação popular e especialmente na teoria e na ação dialógica de Paulo Freire (Freire 1970, 1979). Cada uma destas abordagens foi e continua sendo uma iniciativa importante para redefinir rela-

ções no cotidiano das atividades de educação, investigação e ação; de construir uma democracia na prática dos micros eventos e dos micros poderes. Agregá-los em volta da temática de avaliação democrática é para dar mais destaque às suas contribuições e não retirar sua luz.

### **COMO RECONHECER A AVALIAÇÃO DEMOCRÁTICA NA PRÁTICA**

A avaliação democrática manifesta-se na disposição dos agentes presentes numa determinada situação darem prioridade à discussão e ao debate coletivo sobre a atribuição de valor (o que, como, aonde, com que, se é necessário etc.) e para buscar concretizar uma prática de multi-determinação negociada, na qual o poder é redistribuído e barreiras de exclusão e mecanismos de desigualdade são desmantelados. Mas também, e por causa desta disposição, reconheceremos a avaliação democrática a partir do uso dos métodos mais variados e possivelmente estranhos em relação àquilo que estamos acostumados “cientificamente” a entender como métodos. Serão métodos, mesmo assim, mas derivados de saberes e prioridades diferentes, de valores diferentes que têm origem no lugar e que fazem sentido no lugar.

Diante desta observação, alguns podem pensar que avaliação democrática quer dizer jogar fora tudo que aprendemos sobre avaliação e mensuração, ou que qualquer possibilidade de comparação entre grupos e áreas diferentes seria impossível se cada lugar faz do seu jeito. Não há dúvida que será um ambiente caracterizado pela diversidade, mas desde que pessoas possam conversar entre si, será sempre possível contrastar e comparar mesmo usando indicadores diferentes. A diversidade e a alteridade são talvez os maiores desafios da avaliação democrática, especialmente para os próprios avaliadores profissionais acostumados a uma visão técnica do

mundo e a uma ética profissional onde a seriedade de fazer aquilo que é certo – aquilo que deve ser – é valorizado mais do que o diálogo e a responsabilização coletiva. Conseqüentemente, para estes profissionais, a idéia que pessoas normais e comuns possam estar envolvidas no desenho de uma avaliação, por exemplo, na área da saúde, é incompreensível, porque são vistas como pessoas “com pouca consciência”, “que não sabem seus direitos” ou “que acham que um bom serviço de saúde é quando o médico vem”. É nestes momentos, nestes incidentes críticos da vida diária, que profissionais bem intencionados (e outros menos bem intencionados) produzem e reproduzem os processos de exclusão, fechando portas e recusando o diálogo.

Ao colocar “a ciência” ou “a técnica” como juiz e juíza da ação profissional, ignorando o outro porque este não sabe o que é certo e, portanto está sem condições de participar, cai-se na mesma armadilha dos tecno-burocratas durante os regimes militares ou das pessoas que limitaram o sufrágio eleitoral porque “o povo não saberia votar”. Que o diálogo é difícil não há dúvida, porque o próprio processo de desigualdade e exclusão estica cada vez mais o tecido comunicativo entre grupos e classes sociais aos limites de ruptura. Temos, sim, uma dificuldade de nos entender: um com o outro. Mas o ponto de partida é claro: a valorização do lugar do outro, seus horizontes, suas formas, seus acontecimentos e suas expressões. Multi-determinação é o direito das pessoas de serem ouvidas a partir do lugar onde estão no seu cotidiano: físico, geográfico, social e econômico.

Durante um ano e meio a equipe do Programa Gestão Pública e Cidadania coordenou uma série de debates com ativistas, acadêmicos, profissionais e pessoas envolvidas diretamente em uma série de experiências inovadoras de redução prática da pobreza e da exclusão social (Camarotti & Spink, 2000). Foram mais de 22

experiências discutidas e debatidas e mais de 120 pessoas envolvidas nas discussões (as principais conclusões estão anexadas a este texto). Continuamente a discussão voltou, em experiência após experiência, à temática do lugar, do horizonte da vida diária de cada um, e da eficácia e efetividade das ações que assumem o lugar enquanto ponto de partida e não enquanto algo a ser esquecido. O apoio para esta posição vem também dos pesquisadores no campo do desenvolvimento social e dos argumentos em favor do reconhecimento dos saberes diferentes presentes em situações de interface, sejam estas entre áreas urbanas e rurais, entre povos ou entre grupos e classes sociais e profissionais (ver, por exemplo, Esteva e Prakash, 1998; Sachs, 1992). Ignorar o conflito entre posições através da hegemonia de algo “correto” é o caminho mais curto para o *apartheid* social. É assim que a ausência da avaliação democrática se manifesta na prática.

#### **AValiação NÃO É UM Bicho de Sete Cabeças**

Basicamente, quase todo processo de avaliação tem como base o desejo de ajudar a reflexão das pessoas envolvidas. “O que você acha das minhas roupas?” (meu vestido, ou minhas calças e camisa etc.). “Bem, depende aonde você vai, o que você pretende fazer... seu calção de banho vai muito bem com as sandálias e seu chapéu de Panamá; mas você não ia dar aula?”. Ou, “Que tal o quadro que pintei?”; “O que você acha do primeiro capítulo da minha dissertação?”. É para ajudar nesta abertura de reflexão e discussão, de contribuir para a possibilidade de diálogo, que os modelos de avaliação são construídos e oferecidos para o nosso uso; portanto devemos sentir liberdade de usar aquilo que é útil e deixar o resto.

Vamos imaginar uma situação onde a discussão sobre a avaliação de um projeto social ou

de uma intervenção em saúde pública, de uma nova forma de distribuição de medicamentos, por exemplo, fosse começar com o seguinte diálogo: “Que tal o projeto...tá legal...?”. “Sim cara...tá legal mesmo...bem melhor”. Para as pessoas envolvidas na nova sistemática de distribuição, saber que “tá legal” é um excelente ponto de partida e bem melhor do que uma resposta ao contrário. Entretanto, não vai demorar para alguém perguntar: “mas, tá melhor de que jeito?” ou, “como a gente pode melhorar mais ainda?”. Igualmente, não vai demorar para alguém perguntar “mas o que vocês estão querendo atingir...o que é importante para vocês?”. As perguntas, emergindo na discussão enquanto diálogo, ajudam a reflexão e permitem a diferentes pessoas exporem suas dúvidas e ajudar as outras com as suas reflexões.

Os modelos de avaliação buscam aproximar este processo, sugerindo uma seqüência de perguntas e tópicos para aprofundar esta discussão; são versões simplificadas daquilo que acontece na prática. São esboços, idéias e não regras a serem seguidas. Igualmente o grau com o qual algo é explicitado pode variar bastante entre uma resposta impressionista de uma ou duas palavras e algo mais detalhado. Dado que o processo é contínuo é muito provável que, em tempo, o esboço fique mais detalhado – entretanto nem isso é necessário e certamente nem é uma exigência. Se as pessoas envolvidas estão satisfeitas que um indicador de “legal” é suficiente para começar, então “tá legal!”.

O primeiro modelo que apresentamos a seguir foi elaborado a partir da análise e síntese de práticas de avaliação diferentes de agências de ajuda internacional. O modelo se divide em duas partes: o processo de formulação e o processo de implantação. A primeira parte se refere à formulação de um projeto, aquilo que é útil discutir antes que a intervenção comece, mas que é também ação:

1. Deve haver uma situação social mais ampla que o projeto, programa ou atividade esteja buscando alterar: qual é esta situação e o que você quer modificar ou mudar?

2. Para fazer isso, quais os objetivos e metas que você elegeu como importante para serem atingidos?

3. Quais as atividades que você pretende implantar para atingir os objetivos e metas? O que você vai fazer?

4. Quais os outros caminhos de ação possíveis e por que o escolhido é melhor em termos práticos e em termos de recursos disponíveis?

As perguntas acima podem ser feitas e respondidas em diversos graus de detalhe, dependendo do processo e das circunstâncias. Por exemplo, numa emergência ninguém vai parar por muito tempo para pensar sobre objetivos e metas e uma boa parte da correção do rumo vai ser feita no caminho. Situações similares podem ser encontradas quando pessoas estão trabalhando com questões novas para as quais há pouca informação disponível ou quando a complexidade sugere um processo mais incremental. Em outras situações, o volume de recursos (tempo, pessoas e financeiro) pode ser de tal grandeza que todos querem estar relativamente seguros sobre aquilo que pretendem fazer antes de iniciar.

Entretanto, independente do grau de detalhe ou clareza, é importante notar que as perguntas são perfeitamente normais: “qual é o problema?”; “o que queremos fazer e atingir?”; “como vamos fazer isso?”; “porque esta linha de ação é a melhor alternativa prática no momento?”. Não há, em outras palavras, nenhuma razão para excluir todas as diferentes partes presentes, e potencialmente envolvidas, na discussão e na avaliação da formulação de uma atividade, projeto ou programa.

Imaginando que uma atividade, projeto ou programa encontram-se formulados e em ação, essas seriam as próximas perguntas:

5. As ações (atividades, projeto ou programa) estão funcionando de acordo com o planejado e estão chegando aonde devem chegar e acontecendo onde devem acontecer?

6. Quais os resultados imediatos e de curto prazo das ações?

7. Quais as conseqüências que podem ser observadas: intencionais e não intencionais, positivas e negativas?

8. Qual o impacto do trabalho como um todo na situação social mais ampla que você queria alterar em primeiro lugar?

A primeira pergunta (5) está voltada ao desempenho básico do programa, projeto ou atividade que é chamado de eficiência ou eficácia. Se parte do projeto é a troca de seringas, as seringas precisam ser compradas, transportadas e distribuídas para pessoas, agências ou centros que também precisam criar canais de ação e contatos com outros tanto de distribuição, quanto de recolhimento; ou seja, tal como qualquer outro sistema de entrega, as coisas têm que chegar onde deveriam, para quem delas precise. Às vezes a expressão usada é “sistema de entrega” numa referência a área de logística e fornecimento de serviços. Normalmente, esta pergunta é feita continuamente durante a vida de um projeto, para garantir que aquilo que foi planejado aconteça, para melhorar o desempenho ou negociar obstáculos que não foram previstos ou dificuldades novas que precisam ser levadas em consideração. A expressão usada nos manuais é “monitoramento”.

Tal como nas perguntas (1) – (4), há absolutamente nada na pergunta (5) que é diferente das ações de qualquer pessoa no seu dia-a-dia. Estamos sempre avaliando a eficácia dos sistemas de entrega em volta de nós, e as pequenas cadeias de ação que compõem o cotidiano. Numa escala maior, há hoje no país mais de cento e dez programas de orçamento participativo nos mu-

nicipios brasileiros, onde o acompanhamento de ações planejadas é uma atividade rotineira assumida por representantes de bairros e grupos de vizinhança.

As perguntas (6) – (8) são aonde as brigas entre campos de conhecimento, grupos profissionais e atores sociais tendem a começar; afinal, trata-se de como medir aquilo que está acontecendo. Entretanto, na briga entre os “qualitativos” e os “quantitativos”, entre a “série estatística”, os “estudos de casos” e os “indicadores internacionais”, esqueça-se que se trata de algo que na sua raiz é relativamente simples. Uma pedra é jogada no meio de um pequeno lago: “splup” é o *resultado*, as ondas que se formam são as *conseqüências* e quando as ondas batem na terra que forma a beirada há o *impacto*. A separação entre resultados, conseqüências e impacto ajuda a pensar na variedade de reações que resultam e que por sua vez também são ações; a questão é saber “o quê” está sendo produzido pelo “o quê”. Efeitos colaterais são conseqüências reconhecidas e postas no balanço; doenças iatrogênicas normalmente emergem para a primeira vez ao reconhecer as conseqüências não intencionais. Ao todo, são os resultados dos resultados que somados (adicionados e subtraídos) vão produzir ou não um impacto na situação social que iniciou a preocupação em primeiro lugar. De novo, não há nada aqui que não possa ser discutido entre os diferentes grupos de atores sociais envolvidos e implicados; não há nada que não possa ser negociado, discutido e construído democraticamente.

As perguntas, em outras palavras, são perguntas que também têm um cotidiano próximo a cada um. Transmitem a idéia de que há algo errado, um problema (a diferença entre algo que está acontecendo e algo que deveria estar acontecendo) que precisa de ação; que precisa de atividades e recursos e que é necessário colocar isso em funcionamento. Depois é necessário ver se

isso está funcionando, olhar os resultados e ver se foi isso mesmo que se imaginava e se, de fato, a situação pode ser melhorada.

A seguir, há um outro modelo, usado na Europa na área de desenvolvimento econômico local e que mostra o mesmo processo em outras palavras. Os passos envolvidos são sete, e ao comparar cada passo com um outro, lança-se uma pergunta:

1. necessidades de ação
2. objetivos do projeto
3. meios de agir
4. ações implantadas
5. resultados
6. efeitos dos resultados
7. impactos do projeto

Ao comparar (2) com (1), pode-se perguntar se os objetivos são pertinentes às necessidades. Afinal, como estes objetivos vão afetar o problema que se busca resolver? Ao comparar (3) e (2) pergunta-se o mesmo em relação aos objetivos e aos meios; um é coerente com o outro? Ao comparar (3), (4) e (5) a preocupação é com a eficiência das ações, o monitoramento e sua efetividade em termos de resultados.

Ampliando, ao olhar a relação entre (2), (5) e (6) é possível discutir se os resultados e os efeitos foram de acordo com os objetivos; e ao olhar (1) e (7) é possível buscar concluir se os impactos eram úteis em relação às necessidades. Esta última questão é sempre a mais difícil a enfrentar, não em termos técnicos, mas em termos sociais: afinal fomos úteis?

De novo, nada complicado, e muitas são as mesmas perguntas que fazemos uns para os outros no dia-a-dia: o que aconteceu foi aquilo que esperamos; o trabalho, o projeto ou o programa está sendo útil? Portanto, desde que esteja disposto a assumir a proposta de um mínimo de competência discursiva e prática enquanto característica social de uma espécie (no nosso caso a

humanidade), todos podem falar sobre avaliação e todos devem falar sobre avaliação.

## O TERRENO PRÁTICO DOS INDICADORES

Se avaliação é atribuir valor, avaliação democrática é atribuir valor democraticamente e atribuir valor democraticamente também implica discutir como podemos dizer ou medir aquilo que está acontecendo. Não há uma forma de mensuração que seja mais democrática do que outra, só há aquela que pode ser compreendida, coletada de maneira socialmente justa e transparente e discutida abertamente. Não é uma questão de qualidade e quantidade porque ambos têm seu papel; ao contrário a questão é a construção conjunta de meios e instrumentos de apoio ao diálogo e à multi-determinação de ações e intervenções.

Além de ser uma postura que reconhece o outro enquanto voz presente, a multi-determinação está também presente nos múltiplos apoios, parcerias e alianças entre organizações diferentes que, também, cada vez mais constituem as bases organizativas das atividades, projetos e programas; sejam estas públicas, da sociedade civil, privadas, filantrópicas e populares. Talvez em alguns casos, o caminho para um processo de avaliação mais democrático precise começar com os próprios aliados nas atividades em discussão, para se expandir depois para os grupos em foco e a comunidade mais ampla; entretanto, sempre com a clareza de que sem os dois últimos o processo continuará sendo pela metade, e que sendo pela metade sempre gerará exclusão.

Indicadores são uma base excelente para concretizar esta discussão mais prática porque a vida cotidiana é cheia de indicadores: filas de todos os tipos, a mão colocada na testa da criança, o rosto do colega voltando da procura do trabalho. Pesquisadores também utilizam indicadores, entretanto eles tendem a ser mais preocupados com sua consistência interna do que com

sua capacidade de comunicação. Por exemplo, um nível no indicador GINI de 0.62 diz nada a não ser que você seja um economista, mas dizer que somente 7% das famílias brasileiras têm uma renda per capita que as permite entrar no mercado de bens de consumo durável fala um pouco mais. Por outro lado, crianças podem não entender de porcentagens, mas são capazes de criar excelentes indicadores usando rostos com sorrisos abertos, semi-abertos e fechados!

Ao olhar para um número grande de projetos no campo social percebemos que, se permitidos, pessoas ordinárias são muito capazes de discutir no dia-a-dia possíveis parâmetros para medir melhorias, para atribuir valor. Elas não precisam de um IDH (índice de desenvolvimento humano) ou de um IQV (índice de qualidade de vida) do seu lugar. Ao contrário, os sinais – e ler os sinais é uma expressão que é do cotidiano – estão presentes no horizonte local e podem ser elaborados a partir do lugar. Mas, e sempre tem o contra-argumento, se cada um elabora o seu, o que acontecerá com os processos de generalização? Uma resposta radical talvez seja que entre o global e o local, é a vez do local; mas há também respostas mais amenas. Por exemplo, desde que haja possibilidade de comunicação entre indicadores, de entender a direção do sinal, é possível ir do local para o geral, de conectar diversos indicadores para construir um senso de melhoria. Ter um indicador “limpo” para uso internacional, é um problema das agências internacionais e não para a esmagadora maioria de pessoas que querem melhorar as condições de vida de seu bairro, localidade, região e país. Portanto em vez de aceitar automaticamente o “internacional”, não seria melhor inverter a situação e pedir a estes que assumam a iniciativa de debater e dialogar com os atores locais sobre a importância e a utilidade de certos métodos de mensurar, em vez de exigir ou forçar? Como um colega expressou bem, “os indicadores revelam tanto sobre quem

os constrói quanto sobre o que se pretende monitorar”. Os indicadores são frutos de suas circunstâncias e os atuais, em geral, revelam o quanto o local é desvalorizado enquanto espaço de competência social.

CAATINGA é uma ONG que trabalha na região semi-árida de Pernambuco e Bahia com questões de agricultura familiar. Buscando criar indicadores para avaliar uma série de aspectos do seu trabalho que se relacionam com a cidadania, elaboraram com colegas e agricultores um conjunto de descrições às quais atribuíram valores. São descrições simples e claras que podem ser debatidas por todos.

Por exemplo, em relação ao nível de participação política no município:

*bom.* os grupos organizados e representativos dos agricultores familiares possuem uma participação efetiva nos espaços de decisão das políticas municipais; as organizações dos trabalhadores são articuladas e independentes e os Conselhos (estatutários e formais) atuam de forma autônoma.

*regular.* pouca atuação dos representantes dos agricultores nos espaços de decisão das políticas públicas; os conselhos municipais não fiscalizam a execução das ações previstas nos planos; organizações desarticuladas.

*deficiente.* inexistência da representação dos agricultores nos espaços de decisão das políticas municipais; os espaços de definição das políticas públicas são politicamente manipulados.

Ou em relação à educação:

*bom.* todos os membros da família maior de 12 anos dominam a escrita e a leitura; há pelo menos 2 membros da família maiores de 12 anos dominando conhecimentos específicos (apicultura, criação de animais, pedreiro etc.).

*regular.* nem todos os membros da família maior de 12 anos dominam a escrita e a leitura; há pelo menos 1 membro da família maior de 12

anos dominando conhecimentos específicos (apicultura, criação de animais, pedreiro etc.).

*deficiente*. nenhum dos membros da família maior de 12 anos domina a escrita e a leitura; nenhum dos membros da família maior de 12 anos domina conhecimentos específicos (apicultura, criação de animais, pedreiro etc.).

Ou acesso à informação:

*bom*. possui rádio, TV e outros meios de comunicação.

*regular*. possui rádio ou outro meio.

*deficiente*. não tem acesso a nenhum meio de comunicação.

O município de Vicência fica na Zona da Mata, no norte de Pernambuco, a 87 quilômetros de Recife. Desde 1999 vem enfrentando uma série de problemas complexos no campo a partir do declínio da monocultura de cana-de-açúcar: a prefeitura vem trabalhando na recuperação de suas escolas rurais buscando integrá-las no debate sobre o desenvolvimento local. Uma das atividades importantes é o censo agropecuário ambiental e populacional realizado pelos alunos junto às suas famílias e à comunidade. As questões do censo são discutidas nas escolas e incluem tópicos tais como: “quem da minha casa está pensando em plantar no próximo inverno?”, “quem já tem terra para plantar?”, “a terra já está preparada?”, “qual o seu tamanho?”, “vai plantar o quê?”, e “quem já tem semente?”. Os resultados do censo são apresentados pelos alunos para os membros da comunidade em reuniões abertas na escola, contando também com a presença da prefeita e membros do secretariado municipal e a discussão é aberta para todos. Os resultados têm sido significativos em relação às práticas agrícolas e à valorização da escola e o impacto já extrapolou a área rural. Na conferência municipal de educação em 2000, representantes da sociedade civil já reivin-

dicaram uma postura similar nas escolas urbanas para discutirem as questões de habitação e qualidade de vida.

Finalmente, um outro exemplo rural, este de uma associação de pequenos produtores agrícolas de Valente, na região semi-árida do Estado da Bahia. A APAEB está se tornando um exemplo nacional e internacional da capacidade de pequenos agricultores de se associar para enfrentar os desafios de produção e de mercado. Iniciando seu trabalho com apoio de movimentos sociais (MOC) em 1980 e depois com ONGs internacionais, a APAEB hoje é responsável pela comercialização do sisal de seus associados através de uma bateadeira comunitária para o beneficiamento e uma fábrica de tapetes e é responsável, também, por uma escola familiar agrícola em regime de alternância, diversos fundos de crédito, uma cooperativa de crédito rural, rádio comunitária e programa de eletrificação rural. Ao todo são mais de 800 empregos diretos e 970 famílias que vendem sua produção agrícola via a APAEB numa valorização de quase 300% (três vezes) da matéria prima desde 1996 com a agregação de valor pelas atividades de beneficiamento. Após a prefeitura, a APAEB é o maior empregador no município e oferece níveis salariais em média maiores. No relatório anual que a APAEB produz para seus associados e para a comunidade em geral há uma lista de tópicos e indicadores, sugeridos pelos membros da associação e outras pessoas envolvidas, como coisas sobre as quais seria interessante saber mais. Para cada assunto há quase sempre três formas de mostrar os resultados: uma tabela simples, um parágrafo de texto escrito de maneira clara e uma fotografia.

Os indicadores são os indicadores da vida diária: quantos metros de cerca eletrificada (importante para a caprinocultura); quantas casas eletrificadas; quantas famílias visitadas pelos técnicos; quantos matrizes e reprodutores compra-

dos; quantas mudas de árvores sertanejas plantadas no processo de reflorestamento; quantas cisternas de captação de água; quantos alunos na escola familiar agrícola; o que aconteceu com a renda familiar; quantas pessoas compraram bicicletas, motocicletas, rádio ou TV e melhoraram suas habitações. Podem não ser os indicadores do IDH ou do IQV, mas para os associados da APAEB são as coisas que eles querem saber para atribuir valor a seu esforço coletivo; para saberem se é útil.

Os três exemplos são da zona rural do país e foram escolhidos de propósito porque é a área que para muitos é sinônimo de falta de competência em geral. Entretanto é na área rural do mundo inteiro que se encontram pessoas que não têm nenhuma dificuldade em debater aquilo que está acontecendo ao seu redor e que podem, se questionadas, contribuir à avaliação das possibilidades de ação. Talvez porque na área rural os resultados, as conseqüências e o impacto estão sempre à flor da pele. O silêncio rural pode significar muitas coisas, mas nunca a falta de observação.

Há também muitos exemplos que podem ser utilizados da zona urbana – quem não lembra dos termômetros em frente à igreja indicando o avançar do fundo de recuperação estrutural? Uma das primeiras experiências de policiamento comunitário no país emprestou e adaptou uma idéia que se encontra em muitas fábricas: o número de dias sem acidentes. No seu caso foi o número de dias sem um incidente agressivo: simples, efetivo e também público, colocado ao lado do portão do principal batalhão da polícia militar. Em diversas pequenas prefeituras, aprendem a tornar públicos os dados do orçamento utilizando as paredes externas das escolas; outras, maiores, utilizam a *Internet*, sempre um problema por causa da falta de acesso, mas mesmo assim um passo na transparência. O próximo passo talvez é buscar fazer a mesma coisa com os indicadores escolhidos pelos diversos conselhos

estatutários e constitucionais para medir os resultados dos serviços públicos locais; e dos movimentos de base para acompanhar a vida diária.

## UMA OBSERVAÇÃO FINAL

Infelizmente e mesmo que a avaliação ainda seja vista por muitos como um verdadeiro bicho de sete cabeças, as organizações da sociedade civil são em geral muito mais preparadas e dispostas a discutir e avaliar aquilo que fazem do que as organizações do Estado. Talvez porque a transparência seja um requisito essencial de uma organização coletiva que depende do envolvimento de seus associados e voluntários que, por sua vez, precisam saber se aquilo que fazem é útil. Talvez também porque no processo de transição democrática existem ainda muitos vestígios tecno-burocráticos a perder e muitas pontes para serem construídas entre as organizações públicas e o público. Esta é uma área onde as organizações estatais ainda têm muito a aprender e aonde podem vir a oferecer importantes exemplos de práticas alternativas.

A avaliação democrática está ainda em sua infância, mas também o mesmo pode ser dito da democracia em si. Ambos são projetos inacabados e com muito chão pela frente e ambos dependem um do outro; afinal, que valores queremos atribuir à nossa vida coletiva e como podemos atribuí-los?

## BIBLIOGRAFIA

- Araújo, C.L.F. 2000. *Avaliação das ações de prevenção em DST/AIDS no Brasil: um levantamento bibliográfico*. Paper apresentado no Seminário *Avaliação em DST/AIDS*, realizado em setembro/2000 pela Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS, no Rio de Janeiro.
- Barreira, M.C.R.N. 2000. *Avaliação participativa de programas sociais*. São Paulo: Editora Veras.



- Brandão, C. R. 1981. *Pesquisa Participante*. São Paulo: Editora Brasiliense
- Camarotti, I. & Spink, P. (org.). 2000. *Estratégias locais para a redução da pobreza: construindo a cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, EAESP/FGV.
- Esteva, G. & Prakash, M.S. 1998. *Grassroots Post-Modernism: Remaking the soil of cultures*. London and New York: Zed Books.
- Feyerabend, P. 1978. *Against method*. London: Verso.
- Freire, P. 1970. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Freire, P. 1979. *Conscientização. Teoria e prática da libertação*. São Paulo: Cortez.
- Friedmann, J. 1992. *Empowerment – the politics of alternative development*. Cambridge Mass.: Blackwell.
- Giddens, A. 1979. *Central problems in social theory*. London: Macmillan.
- Horwitt, Sanford, 1989. *Let them call me rebel: Saul Alinsky – his life and legacy*. New York: Alfred A. Knopf.
- Lewin, K. 1943. “Psychological Ecology”. In: Cartwright, D. (ed.). 1952. *Field Theory in Social Science – selected theoretical papers by Kurt Lewin*. London: Tavistock Publications.
- Mead, G.H. 1956. “History and the experimental method”. In: Strauss, A. (ed) *George Herbert Mead on Social Psychology*. Chicago: University of Chicago Press. pp 319-327.
- Narayan, D., Chambers, R., Shah, M. & Petesch, P. 1999. *Global synthesis: consultations with the poor*. Washington: World Bank Poverty Group.
- Nemes, M.I.B. 2000. “Avaliação em Saúde: Questões para os programas DST/AIDS no Brasil”. *Coleção ABIA, Fundamentos de Avaliação, nº 1*. Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS, Rio de Janeiro.
- OECD, 1986. *Methods and procedures in Aids evaluation: a compendium of Donor practice and experience*. Paris: OECD.
- Parker, R. & Camargo, K. R. 1999. “Pobreza e HIV/AIDS: aspectos antropológicos e sociológicos”. In: *Caderno Saúde Pública*, Rio de Janeiro, nº 16, suppl.1, 2000. pp.89-102.
- Popper, K. 1978. *Lógica das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Rorty, R. 1982. *Consequences of Pragmatism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Sachs, W. (ed). 1992. *The development dictionary: a guide to knowledge as power*. London and New York: Zed Books.
- Sessions, G. 2000. “Avaliação em HIV/AIDS: uma perspectiva internacional”. *Coleção ABIA, Fundamentos de Avaliação, nº 2*. Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS, Rio de Janeiro.
- Spink, P. 1979. “Pesquisa-ação e a análise de problemas sociais e organizacionais complexos”. *Psicologia* 5, 1, 31-44.
- Thiollent, M. 1985. *Metodologia de Pesquisa-ação*. São Paulo: Editora Cortez.
- Thiollent M. 1997. *Pesquisa-ação nas organizações*. São Paulo: Editora Atlas.



# A N E X O

## ESTRATÉGIAS LOCAIS PARA A REDUÇÃO DA POBREZA: CONSTRUINDO A CIDADANIA. SÍNTESE DAS CONCLUSÕES<sup>2</sup>

Durante 1998 e 1999, o Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas realizou, em São Paulo, um ciclo de quatro seminários voltados para a análise e a reflexão de estratégias locais para redução de pobreza. Em cada encontro estiveram presentes entre 30 e 40 pessoas de diferentes universos de ação (pesquisa acadêmica, organizações comunitárias, ONGs, secretarias de governos municipal e estadual, bancos de desenvolvimento e instituições multilaterais) para debater o espaço possível de ação local no enfrentamento da pobreza. Os primeiros três encontros focalizaram temas específicos: a provisão de serviços urbanos; as ações integradas de desenvolvimento sócio-econômico; a geração de emprego e renda. O quarto encontro buscou compartilhar o conhecimento construído ao longo dos demais encontros em busca das conclusões possíveis. O documento síntese a seguir resume o consenso atingido e seu conteúdo foi elaborado em pleno acordo com as 146 pessoas que fizeram parte do processo.

1. Qualquer governo nacional eleito democraticamente é responsável pelas conseqüências sociais de suas políticas e ações em qualquer área ou campo de atuação e, também pelo seu impacto nas condições de vida da população, nos direitos individuais e coletivos e no exercício pleno da cidadania. A questão social não pode ser reduzida a uma área específica de atuação go-

vernamental, mas deve ser considerada como permeando toda e qualquer ação, incluindo a econômica.

2. Pobreza se caracteriza pela sua heterogeneidade e amplitude, afetando a maioria das pessoas. Faz-se urgente a necessidade de uma maior compreensão e transparência sobre o fenômeno e suas distintas manifestações regionais através de indicadores multifatoriais. Taxas de mortalidade infantil podem esconder, pela utilização da média, diferenças de até dez vezes quando diversos níveis de renda são contemplados. Nota-se a mesma fragilidade metodológica, em relação à utilização do indicador de um dólar por dia para mensurar a condição de pobreza das pessoas. Um maior esforço é igualmente necessário para medir com seriedade as conseqüências e impactos da presença ou da supressão de ações e programas públicos.

3. Pobreza é entendida freqüentemente como conseqüência da precariedade de acesso a bens e serviços e pela ausência de canais efetivos de interlocução entre as esferas de poder e as demandas da população. Nesse contexto, os interesses que se encontram melhor representados se apropriam da parcela mais significativa destes bens e serviços se comparados ao que é destinado ao conjunto da maioria da população empobrecida.

4. O enfrentamento da pobreza deve ser entendido como uma questão de construção de cidadania, de democracia, de *empowerment*, de

---

<sup>2</sup> Reproduzido de Camarotti e Spink, 2000.

emancipação, de dar voz e vez às populações em situação de pobreza. A participação social está ainda em construção, e os atores engajados na promoção de um reequilíbrio sócioeconômico precisam buscar caminhos que rompam com a tutela e criem instrumentos que possibilitem um desenvolvimento verdadeiramente participativo e sustentável. É importante estimular e apoiar o surgimento de entidades comunitárias autônomas, redes e movimentos próprios da população em situação de pobreza e evitar que os governos e as organizações não governamentais as substituam. Torna-se necessário ainda confrontar as relações paternalistas e clientelísticas. Neste sentido, é essencial que as organizações comunitárias sejam reconhecidas enquanto tais, sem uma maior preocupação com a sua profissionalização. Deve-se evitar, portanto, a criação de novos mecanismos que possam vir a substituir essas mesmas organizações a pretexto de uma maior eficiência.

5. Qualquer tentativa de reduzir a desigualdade deve levar em consideração que o acesso ao bem estar é um jogo de soma zero face aos recursos e serviços implicados, como também em relação ao poder. A superação da desigualdade requer o enfrentamento e a efetiva redistribuição de poder, ampliando o espaço público para a incorporação de saberes diversos e às vezes conflitantes. A sustentabilidade das ações voltadas para o combate à pobreza se ancora na coesão social. A articulação política e social local é uma constante em muitas das experiências que conseguiram criar raízes.

6. O momento atual se caracteriza como uma encruzilhada ética e moral, onde o passivo social dos modelos de desenvolvimento pgressos e do ajuste estrutural atual é imenso, levando ao desgaste da própria noção de coesão social e civilização. Por outro lado, encontramos no âmbito local sinergias diversas que recuperam

a noção do “compromisso social” e avançam na criação de um espaço público permitindo à sociedade civil uma volta à cena política. Nessa ótica, a definição do interesse público não mais parece restrita a um conjunto limitado de atores, mais se amplia para incorporar a presença e as demandas de setores até então excluídos e permitir, desta forma a possibilidade de um espaço público mais abrangente e inclusivo.

7. O Estado, entretanto, continua com o papel central de regulação social e redistribuição da riqueza e da renda. Uma vez que a pobreza e a exclusão social são conseqüências dos impactos de políticas públicas, de prioridades e de escolhas, sua superação também depende de uma ação incisiva no campo das políticas públicas. Porém, inexistente um instrumental adequado para avaliar a operacionalização de políticas em termos de sua sensibilidade à temática da pobreza. É essencial desenvolver mecanismos mais adequados de avaliação de impacto e também instrumentos de discriminação positiva – ou ação afirmativa – que garantam cada vez mais que as políticas públicas sejam de fato públicas.

8. Hoje, a busca de novas estratégias para a superação da pobreza vem requerendo novas relações entre o Estado, as diferentes organizações da sociedade civil e o setor privado. Com o surgimento de novos atores orientados para a promoção de iniciativas conjuntas, vêm sendo estabelecidas novas formas de diálogo, favorecendo a construção de um espaço público que é claramente de interesse público.

9. No processo de construção de novos espaços públicos torna-se importante reconhecer, nos programas e projetos analisados, a existência de iniciativas de médio alcance, que são diferentes das que têm alcance mais limitado. Neste sentido, a expressão mais adequada para reconhecer a abrangência destas múltiplas iniciativas parece ser a de “lugar”. O “lugar”, como

foi dito por muitos durante os seminários, “tem a cara de gente” revelando distintas arenas de demandas, conflitos e de reivindicações por melhoria na qualidade de vida. Denso, o lugar é a vida das pessoas em espaço e tempo que, dependendo das circunstâncias, pode ser o bairro, o município ou a região. O lugar é, sem dúvida alguma, aonde se enraízam as experiências, táticas, métodos e práticas simples que formam uma biblioteca invisível de soluções para a redução da pobreza.

10. Um elemento freqüentemente presente nas discussões, especialmente levando em conta as experiências que têm em comum um forte componente associativo, foi a dificuldade encontrada - quando não a recusa e desinteresse - por parte dos órgãos públicos convencionais em lidar com as soluções heterodoxas e não convencionais.

11. Uma outra constante foi o reconhecimento que as experiências, projetos e programas discutidos têm muito mais as características de processos do que de atividades planejadas antecipadamente. Elas nunca se iniciam já totalmente estruturadas; ao contrário, tendem a ir ganhando forma no decorrer da prática e do tempo, integrando outros elementos e idéias à ação. Não havia, mesmo nas atividades ditas “integradas”, um plano programático que, definido previamente, fosse capaz de garantir resultados. Estratégias, portanto, muito mais um reconhecimento posterior de encaminhamentos adaptados, do que etapas programáticas anteriormente definidas.

12. O entendimento em relação ao processo também deriva da importância atribuída pelas experiências em compreender o enfrentamento da pobreza enquanto acesso à qualidade de vida digna, igualdade de direitos, inclusão social e acesso à cidadania. Eleger igualdade enquanto ponto de partida e não como resultado final leva à promoção de uma gestão participativa

e democrática. As experiências discutidas mostraram ser eficazes nessa compreensão do que vem a ser combate à pobreza, pois foram capazes de alterar a estrutura de poder, otimizando alianças entre governos que se colocam como sendo de proximidade (os nomes usados aqui são vários) e, entre diversos atores da sociedade civil em condição de pobreza, que podem se fazer presentes com capacidade e força de ação. No quesito continuidade das experiências, a presença e atuação de organizações comunitárias tiveram um papel relevante.

13. É importante evitar o uso de interpretações que negam ou abrandam os conflitos que efetivamente existem. Dessa maneira, torna-se fundamental considerar todos os elementos constitutivos do processo de empobrecimento dos indivíduos. A visão de solidariedade, por exemplo, pode ser bem intencionada enquanto postura moral. Por outro lado, ela pode também estar indicando um retrocesso, ao classificar “o pobre” enquanto “coitado” ou “vítima” e estimular apenas as tradicionais práticas caritativas.

14. Enquanto a educação e a capacitação têm um papel essencial a desempenhar em muitas das ações de redução da pobreza, também é importante reconhecer a existência dos saberes que emanam das comunidades. Recuperar e reconhecer a contribuição destes saberes é um elemento-chave para a construção de uma cidadania mais ampla e com respeito às gerações futuras.

15. A criação de uma entidade independente na sociedade civil, servindo de referência para estatísticas e dados de avaliação social sobre o impacto das ações públicas na redução da pobreza, é um contraponto necessário para os muitos indicadores produzidos por diversas instituições governamentais e multilaterais. Nota-se, também, que a criação de tal estrutura fortalecerá sobremaneira o debate democrático.

16. A generalização de ações a partir de práticas eficazes é um processo que não deve ser reduzido a mera replicabilidade. Replicar no sentido de disseminar “melhores práticas”, corre o risco de reproduzir uma tecnologia em série que privilegia tudo e nada ao mesmo tempo. Aprender a partir de práticas eficazes exige uma reflexão sobre suas condições de êxito, seus limites e os diferentes elementos incorporados ao longo do processo. O conhecimento adquirido através das experiências bem sucedidas favorece melhores formatações técnicas e a produção de teoria pertinente. Estimula também uma cultura política de ação comprometida e eficaz no combate à pobreza e a criação de políticas e leis mais adequadas e sensíveis à temática. Por vezes, o simples conhecimento de uma experiência é suficiente para que as pessoas possam perceber que realmente é possível agir. Na verdade, as experiências representam o primeiro passo de uma tomada de consciência face às mudanças realizadas no cotidiano.

#### **LIÇÕES ESPECÍFICAS A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS DISCUTIDAS**

17. As experiências demonstram a potencialidade das ações locais e a presença de uma tecnologia social subjacente. Revelam toda a vitalidade e também a possibilidade de replicação tanto em termos de estratégias, quanto em termos de ação específica. A sua disseminação é importante, como também a sua efetiva avaliação. Por isso, há uma real necessidade de trabalhar com indicadores que possam ser utilizados com esta finalidade.

18. Há uma capacidade empreendedora presente nas experiências discutidas. Entretanto, as experiências também sinalizaram para a carência de ação governamental em diversos níveis. Torna-se necessário, portanto, criar políticas,

regras e instrumentos mais flexíveis e também novos arranjos entre esferas de governo. Os exemplos são vários: falta de integração entre políticas públicas e atividades de geração de renda, impasses entre jurisdições subnacionais e impasses entre as ações locais e a política nacional. O sentimento geral é que o desenvolvimento local se realiza apesar da política nacional e sem o seu suporte.

19. As ações locais precisam de uma maior integração. A ausência desta integração tem implicações diretas na sua sustentabilidade. No entanto, há uma distinção importante a ser feita entre a necessidade e o desejo de desenvolver ações intersetoriais e a dificuldade encontrada para criar formatos viáveis para a sua execução – em termos de políticas e desenhos organizacionais e gerenciais.

20. Os mecanismos de controle social continuam frágeis, embora exista uma participação ativa da população-alvo e das organizações da sociedade civil nos projetos contemplados. Essa participação é observada sob diferentes formas e aspectos e coloca em destaque a importância de aprofundar toda esta diversidade e opções de engajamento, o que leva a crer que o espaço público emergente é um espaço híbrido e não pode ser reduzido a uma série de conselhos consultivos.

21. A territorialidade dos exemplos de ação eficazes também é um elemento importante a ser levado em consideração. É fundamental reconhecer a territorialidade enquanto alcance. Territorialidade não é sinônimo de Estado ou de Município e frequentemente ela está relacionada aos espaços intermediários, de região intermunicipal ou de distrito intramunicipal. Territorialidade emerge também como um elemento significativo em termos identitários: o lugar, as raízes históricas e culturais.

22. Intersetorialidade e multisetorialidade

são em geral resultados e não pontos de partida das ações eficazes de combate à pobreza. Neste processo, à medida que as ações evoluem, aspectos diversos são contemplados a partir de uma visão sistêmica ou de um encadeamento de iniciativas que tentam conjugar melhoria de qualidade de vida, emancipação social e geração de atividades produtivas. Apesar da sinalização de bons resultados, promover ações intersetoriais e multisetoriais não é uma tarefa fácil, exigindo novos arranjos institucionais, novas posturas, práticas e também novos valores políticos.

23. A temática de emprego e renda está sempre presente na discussão sobre estratégias de combate à pobreza, seja em relação à promoção de atividades econômicas, seja em relação à sua inserção em outras atividades integradas como, por exemplo, a urbanização e o desenvolvimento rural. Ficou também evidente, a partir das análises e debates, a necessidade de deslocar a discussão sobre emprego e renda do estritamente econômico para o campo da ética e dos direitos.

24. No tema de geração de emprego e renda, observa-se ainda uma questão fundamental relativa à adequação entre oferta e demanda: a públicos específicos, oferta específica. Neste sentido, deve-se levar em conta toda uma pluralidade de instrumentos, modalidades de apoio, flexibilidade de metodologias e harmonia no enfoque. Trata-se aqui de buscar uma maior complementariedade entre a realidade, os saberes e as oportunidades que emanam da população-alvo.

25. Adequar oferta e demanda requer, além da flexibilidade, uma sensibilidade às questões de gênero, que são em grande parte ignoradas. Na área específica do crédito, há uma dificuldade freqüentemente assinalada e que se refere ao próprio processo de exclusão – o que foi chamado por muitos dos bloqueios aos “sem acesso”. Os relatos das experiências também revelaram os impasses criados tanto no âmbito urbano

quanto no âmbito rural, tanto no âmbito dos pequenos agrupamentos em fase de formação como também em relação aos acessos de linhas de financiamento para organizações já constituídas. O apoio ao acesso e à articulação junto aos mercados é vital para a sobrevivência das pessoas envolvidas nos projetos. A capacidade de identificar e avaliar os elementos-chaves que compõem as cadeias produtivas (organização da produção, transferência de tecnologia, financiamento, capacitação, processamento da produção e comercialização) é um dos caminhos para intervenção, na medida que torna mais visíveis os elementos de desigualdade e exclusão social. A economia solidária também oferece caminhos e precisa ser compreendida enquanto confrontação com outros modelos econômicos e não como simples complementação.

26. Programas de capacitação privilegiam em demasiado a formação técnica, considerada imprescindível para as oportunidades de trabalho, esquecendo a importância de igualmente privilegiar a construção de uma consciência cidadã e de se atribuir um maior respeito ao conhecimento e às habilidades já existentes na população.

27. Faz-se também importante desconfinar a temática de emprego e renda, e associá-la aos outros campos e áreas, incluindo as arenas interorganizacionais emergentes, como os consórcios intermunicipais. Porém, uma provável descentralização nas esferas de poder exigirá certamente mudanças na cultura política, superando-se a lógica clientelista que reproduz “balcões e grupos cativos de ‘pobres’ atendidos por este ou aquele segmento da máquina governamental”, como foi assinalado por um dos participantes dos nossos encontros.

28. O caminho para a intersetorialidade parece ser o enfoque territorial, conduzindo os diversos elementos para dentro de um contexto onde o controle social é possível. O lugar é, por-

tanto essencial, seja ele submunicipal, municipal ou supramunicipal. A criação de esferas públicas ampliadas onde emancipação e transferência de poder (*empowerment*) que levam ao confronto e geram a conexão entre serviços, parece ser um bom caminho a ser privilegiado. Há um grande número de ações acontecendo de baixo para cima, em que pessoas estão conseguindo desenvolver atividades produtivas. Não obstante, falta uma atitude, uma ação no sentido oposto – de cima para baixo – desbloqueando os impasses que, ao não distribuir adequadamente as oportunidades, acabam por reproduzir, quando não produzir, a desigualdade e a exclusão social. Há uma necessidade urgente de assumir o desafio e aceitar o conflito da discriminação positiva.

29. A questão da discriminação positiva, ou ação afirmativa se torna mais visível quando se discute prioridades. Face ao imenso contingente de pessoas em situações de pobreza, em relações socioeconômicas de exclusão e desigualdade, qual deve ser a prioridade? Percebe-se que muitas iniciativas acabam não atingindo as pessoas que se encontram em situação de extrema precariedade. Nesta perspectiva, corre-se o risco de reproduzir processos de discriminação e exclusão dentro do próprio campo da ação para a redução da pobreza e para a inclusão. Quem deve ser priorizado não é uma decisão fácil a tomar. Reconhecendo que toda política pública deve ser considerada de fato distributiva – no sentido que não há neutralidade na política pública – resta, portanto, saber para quais setores a distribuição efetivamente se orienta. Assim, pergunta-se quem de fato é beneficiado pelas ações públicas e quem deve ser beneficiado?

30. Durante o processo de discussão sobre as diversas experiências apresentadas, tornou-se claro que, em resposta à questão levantada no início do processo “haveria um espaço de ação de combate à pobreza entre as macro políticas

nacionais e as ações desenvolvidas a partir da sociedade civil?”, havia sim um espaço para a ação subnacional. Entretanto, esta ação vem sendo construída na ausência de uma política pública nacional de redistribuição de renda e comprometida em combater efetivamente a pobreza.

31. Os diversos arranjos locais e subnacionais – sejam estes de estados, municípios, de agências regionais e locais do governo nacional, de alianças com organizações não governamentais e comunitárias, empresas e cooperativas e toda uma variedade de instituições e organizações cívicas nas quais a igreja católica continua demonstrando uma competência específica e exemplar – têm muito a contribuir e mostram caminhos possíveis, construídos a partir de soluções simples e concretas. Porém, vale salientar que estes caminhos não podem ser considerados como substitutos de uma responsabilidade institucional maior, no qual o papel do Estado é central.

### **EM DIREÇÃO AS CONCLUSÕES POSSÍVEIS**

32. Durante as discussões, emergiu naturalmente, uma indignação moral em relação à pobreza enquanto produto sócioeconômico de uma sociedade desigual e profundamente injusta.

33. Mesmo chegando à conclusão de que há um espaço de ação no âmbito local, que precisa ser urgentemente assumido e ocupado e que vem demonstrando sinais animadores da conquista de poder e de oportunidades, não se pode ignorar o contexto mais amplo dentro do qual o fenômeno de pobreza e exclusão se constrói: os dramas decorrentes da globalização, das políticas de ajuste estrutural, que não privilegiam o social. É urgente a adoção de políticas que garantam um mínimo social sensível às questões de gênero, da infância e da adolescência viabilizadas através de abordagens simples como programas



de renda-mínima, salário social, bolsa-escola que demonstram na prática a eficiência das soluções simples.

34. Frente às possibilidades de agir para transformar a realidade, diversos são os temas a serem contemplados: a importância e a dificuldade de criar abordagens intersetoriais; a necessidade de políticas públicas que estimulem a co-responsabilidade e o protagonismo; a presença na política social da temática de trabalho e renda dentro da ótica de um mínimo social enquanto direito fundamental; a capacidade de efetivamente atingir os grupos mais vulneráveis; a importância de se dar uma maior visibilidade aos novos mecanismos interorganizacionais; e o papel formador de ações sociais de controle do agir público.

35. A proliferação de conselhos e outras instâncias formais de decisão e consulta no âmbito de políticas públicas específicas não podem ser ignoradas. Reconhecer o potencial de complementaridade horizontal dos diversos colegiados pode levar ao fortalecimento do seu papel fiscalizador e orientador, enfrentando assim as tentativas da sua apropriação artificial por interesses hegemônicos de elites e grupos profissionais específicos. Há muitos exemplos de situações aonde as informações e oportunidades não chegam aonde deveriam realmente chegar, e em que as exigências de consulta acabam por virar barreiras em relação ao que buscam: o engajamento efetivo da comunidade.

36. Houve um consenso em torno da centralidade de uma nova concepção do local visto como lugar, não se traduzindo em nenhum nível específico de governo, mas sim aonde a lógica da proximidade, do encontro e do confronto é possível. O lugar não é dado, mas se define e se redefine a partir das ações, remetendo a um contexto de relações que não é somente local. Requer dos agentes públicos uma prática peda-

gógica ética e cívica que evidencie a promoção da cidadania. Requer, também, instrumentos de avaliação que estimulem o debate e possam produzir conhecimentos.

37. As ações emergentes, sem dúvida alguma, reposicionam o papel do Estado, mas não reduzem o seu papel central no enfrentamento da pobreza percebida a partir da ótica da exclusão e da desigualdade social. As múltiplas organizações da sociedade civil, ao apresentarem soluções, dão sinais evidentes de uma responsabilidade social e de um engajamento cívico, porém não desobrigam, em nenhum momento, as organizações públicas de uma ação igualmente responsável e comprometida.

38. As soluções locais que emergem na área de emprego e renda são freqüentemente resultados de ações que favorecem o microcrédito e a capacitação, mas também de um diálogo e apoio direto à população envolvida. Aprender a reconhecer e a respeitar os muitos saberes existentes e, também, levar em consideração a importância de uma solidariedade no cotidiano são elementos que criam condições para o êxito dos projetos voltados para a redução da pobreza. Para atingir resultados concretos, observa-se ainda a necessidade de flexibilizar linhas de apoio e de ações técnicas; algo infelizmente que muitos dos programas e organismos públicos têm dificuldade em assumir. A lacuna que se cria, em consequência, é em si a expressão da permanente produção e reprodução da desigualdade e da exclusão social. Grosso modo, a máquina pública parece não estar ainda preparada, ou mesmo disposta, a encarar seriamente a necessidade de redução da pobreza, da exclusão ou da desigualdade no Brasil.

39. A emancipação cívica e a conquista da cidadania ativa é um processo de destruir mecanismos de tutela e ampliar o universo cultural e educacional. É necessário buscar e dar visibili-

dade aos caminhos que dão voz e vez a um maior número de pessoas, favorecendo a criação de novos espaços públicos. Qualquer programa de enfrentamento da pobreza é parte deste processo e precisa ser avaliado neste sentido.

40. O local, enquanto lugar, é o motor de arranque do processo de enfrentamento da pobreza e precisa ser privilegiado. A construção de múltiplas formas de identificação e de avaliação de práticas e de soluções eficazes – por instâncias independentes – pode prestar um serviço importante à sociedade. No Brasil, não há uma tradição de efetiva avaliação de políticas públicas da parte de organismos governamentais. Além do que, a produção de dados sobre a heterogeneidade da pobreza, a desigualdade, como também sobre os resultados e impactos de ações – sejam estas positivas ou negativas – é essencial para evitar que o fenômeno perca seus contornos sóciopolíticos e gere uma individualização tutelada, transformando a pobreza em “pobre”. A criação de indicadores de avaliação e de uma base independente de dados estatísticos socialmente adequados é de extrema importância para a mudança da nossa realidade.

41. Falta de renda não é sinônimo de pobreza, mas é um dado importante a ser considerado, chamando a atenção para as conseqüências das relações sócioeconômicas constitutivas do cotidiano. Porém, ações nesta área precisam reconhecer a importância da emancipação política e do engajamento de atores locais na discussão do desenvolvimento do “lugar”. Estas ações precisam se iniciar a partir de bases sólidas, simples e participativas, permitindo resultados concretos e sustentáveis.

42. Integração multisetorial e estratégias complexas e detalhadas de intervenção pré-elaborada têm pouco efeito quando servem de ponto de partida para ação no âmbito do lugar. As experiências demonstram que integração e elaboração, quando acontecem, são normalmente resultados de um processo gradual de aproveitamento de oportunidades, de aprendizagem e de luta, abrindo possibilidades e escolhas seguindo o cronograma dos atores e acontecimentos.